

**Pécsi Tudományegyetem
Közgazdaságtudományi Kar
Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola**

**A regionális fejlesztési ügynökségek szerepe a
fejlesztéspolitikában**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Készítette: Simó Balázs

Témavezető: Pálné Kovács Ilona MTA levelező tagja

Pécs, 2018

Tartalom

Bevezetés	4
1 A regionális fejlesztési ügynökségi modell bemutatása	10
1.1. <i>Versenyképességet szolgáló területi kormányzás</i>	10
1.2. <i>A fejlesztéspolitikai feladatok újszerű, RFÜ-k általi biztosítása</i>	13
1.3. <i>A magyar ügynökségek vizsgálatának szempontjai</i>	16
2 A nyugat-európai RFÜ-k	20
2.1. <i>A nyugat-európai regionális fejlesztési ügynökségek tipológiája</i>	20
2.2. <i>A fél évszázados nyugat-európai működési környezet</i>	25
2.3. <i>Az ezredfordulós nyugat-európai ügynökségek</i>	28
2.4. <i>A XXI. századi nyugat-európai RFÜ-k: folyamatos megújulás és fejlődés</i>	31
3 Az importált kelet-európai területi fejlesztéspolitikai intézményrendszer	38
4.1. <i>Ellentmondásos kapacitásfejlesztés a területfejlesztési fejlesztéspolitikai intézményrendszerben</i>	39
4.2. <i>2004-2006 – centralizált kelet-közép-európai forrásosztási intézményrendszerek</i>	43
5. A magyar regionális fejlesztési intézményrendszer kialakulása	47
5.1. <i>Rendszerváltás: decentralizáció helyett dekoncentráció</i>	47
5.2. <i>Helyi gazdaságfejlesztést támogató szervezetek és hálózatok megjelenése</i> 50	
5.3. <i>A sajátos magyar regionális politikai irányítási modell kiépülése</i>	55
6. 1998-2006	61
6.1. 1998-2002.....	61
6.1.1. A mezoszint kormányzati felkészítése a központi forrásosztásra	61
6.1.2. Ellentétes uniós és kormányzati ügynökségi szerepfelfogás	65
6.2. <i>2002-2006 – fejlődés helyett status quo és operatív ügynökségi betagozódás</i> .	68
7 2006-2010	76
7.1 <i>A közreműködő szervezeti jelleg erősödése</i>	76
7.2 <i>Közreműködő szervezeti finanszírozás</i>	79
7.3 <i>A közreműködő szervezeti feladatok kizorító hatása</i>	82
7.4 <i>2010-re sztenderdizálás és abszorpció fókusz</i>	92
8 2010-2018	94
8.1 <i>A regionalizáció vége és a fejlesztéspolitikai intézményrendszeri reform</i> .	94
8.2 <i>A végróák tetőző centralizációja</i>	100
8.3 <i>A minisztériumok dekoncentrált, bizonytalan jövőképpel bíró végrehajtó szervezetei</i>	104

8.4	<i>Az RFÜ-k megszüntetése</i>	107
9	A hátramutató magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszeri reform	116
	Konklúzió	121
	Kitekintés – amíg nem vállalható a regionális fejlődés politikai ára, addig elkerülhetetlen a további leszakadás és izoláció	126
	Felhasznált Irodalom.....	133
	Függelék	139

Bevezetés

Az Európai Unió csatlakozás óta **a jelen uniós költségvetési periódus az első olyan ciklus, amikor a magyar területfejlesztési intézményrendszerben nincsenek jelen a regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ-k)**. A 2007-13-as uniós költségvetési időszak során közreműködő szervezeti (KSZ) funkciókat is betöltő intézményekről elmondható, hogy megszűnésük sok szakmabeli számára meglepetésszerű volt. Egyrészt mert ezáltal az intézményekben bő két évtized alatt felhalmozódott tudás, kapcsolati háló, tapasztalat és területi beágyazottság lényegében egy éven belül szétszéledt. Másrészt pedig az uniós csatlakozási tárgyalások megkezdésétől fogva az ügynökségek formálisan is egyre komolyabb szerepkört töltek be a közösségi forráskezelés területén. Az egyes feladatokra szóló kormányzati kijelölésük nem volt meglepő, hisz evidens, hogy **a magyar intézmények létrejöttéhez a rendszerváltó korszakban nem lettek volna elegendők az evolutív, alulról jövő kezdeményezések**. Szükséges volt hozzá nemcsak a mindenkori központi kormányzat jóváhagyása és támogatása, hanem az olyan külső aktoroké is, mint az Európai Unió. A szervezet már a 90-es évek közepétől szorgalmazta az európaizáció folyamatában a kohéziós politikai intézményrendszer kiépülését (Hughes, Sasse, Gordon, 2004, pp. 523-551). Ez a magyarországi tendencia alapvetően illeszkedett abba a folyamatba, ami egyaránt jellemző volt az uniós tagságra váró közép-kelet-európai országok esetében.

Az ilyen, organikus fejlődést nélkülöző struktúráknak azonban mindig megvan a veszélyük: hogyha a külső patronálás természete, ereje vagy módja módosul, esetlegesen megszűnik, akkor a kialakított rendszer is sokkal hamarabb rokkan meg. Bő húsz évvel később ezen államok esetében **először Magyarországon szűntek meg ezek a szervezetek, megjegyezve, hogy azóta sem lépett más, újonnan csatlakozott ország erre az útra**. Természetesen a magyar RFÜ-k megszűnését követően a megyei önkormányzatok keretében épültek ki bizonyos operatív területfejlesztési kapacitások, azonban a TOP-ok közreműködő szervezeti feladatkörének az ellátására a kabinet 2013-ban a központi kormányzati irányítás alatt álló Magyar Államkincstár (MÁK) jelölte ki. **A régi uniós tagállamok döntő többsége, de a fejlett országok nagy részének az esetében is ezen szervezetek fontos operatív szereplői maradtak a területi intézményrendszereknek**. Az ügynökségek továbbra is sokoldalú és konstruktív viszonyt alakítanak ki nemcsak a helyi, hanem a központi szereplőkkel is

(Dahlström, Olsen, Halkier, 2012, pp. 7-24.). A magyarországi fejlesztések kimagaslóan döntő hányadát finanszírozó közösségi források esetében **az Európai Bizottság továbbra is nagy hangsúlyt fektet a területi dimenzióra.** Az ehhez köthető szempontok érvényesítése céljából már a jelen időszak tervezése óta is folyamatosan kereste és keresi a megoldásokat a helyi együttműködések elősegítésére és az egyes (ágazati és területi) alapok minél rugalmasabb és együttes felhasználására (Böhme *et al.*, 2011, pp. 28-52.).

Az RFÜ-kkel kapcsolatos 90-es évekbeli kutatások már arra mutattak rá (Halkier, Danson 1996), hogy a fejlett (és uniós) országok nagy részében az ügynökségek folyamatos evolúción mennek keresztül, ennek során alkalmazkodni kényszerülnek és képesek is a folyamatosan változó környezethez (Dahlström, Olsen, Halkier, 2012, pp. 18-22.). Így nem meglepő, hogy a nyugati névokon szervezetek működését a nemzetközi szakirodalom az uniós forráselosztási rendszerrel sokkal tágabb kontextusban, és összetettebb feladatokkal azonosítja. Az eddigi kutatások igyekeztek komplexebb szerepkörben vizsgálni az intézményeket (Danson, Halkier, Damborg, 1998) egyben kategorizálták őket szerepük, eszköztáruk alapján.

Kevés **az olyan elemzés, amelyik az RFÜ-k tevékenységét és különösképpen működési környezetét teljes kontextusában vizsgálná.** Ez pedig elengedhetetlen ahhoz, hogy a hazai ügynökségek történetének okait megvizsgálhassuk. Magyarország tradicionálisan centralista hatalomgyakorlási történelmi múlttal és közigazgatási felépítéssel bíró állam, így valóban szokatlanul hathatott az uniós csatlakozási tárgyalások elindulásával meginduló regionalizáció és a hozzá köthető intézményrendszer kialakításával kapcsolatos külső elvárások. Az átvételre és „meghonosításra” javasolt struktúrák és szervezeteik a fejlett országok esetében fél évszázados organikus fejlődésen mentek keresztül. **Így könnyen feltételezhető, hogy a rendszerváltáson éppen csak átesett országok kormányzatai nem feltétlenül tettek meg mindent annak érdekében, hogy az így létrehozott struktúrák és intézményeik számukra kedvező működési környezetben láthassák el feladataikat.** Az ügynökségek beleestek abba a csapdába, hogy **úgy vártak el tőlük komoly teljesítményt, hogy sem politikai, sem jogszabályi, sem anyagi, sem pedig humán erőforrás téren nem biztosították számukra a szükséges minimumfeltételeket.** Miközben a változást követelő és eldöntő szereplők gyakran

mutatnak rá a kialakított és fenntartott intézmények gyenge pontjaira, alacsony hatékonyságra utalnak, amikor reform szlogeneket tűznek a zászlajukra.

A kutatók felelőssége többek között az, hogy megkíséreljenek objektív választ adni arra a kérdésre, hogy valóban a rendszer megújítása a legalkalmasabb eszköz a problémák orvoslására. Az importált modellek esetében ugyanis gyakran jellemző forgatókönyv, hogy az adott intézményi struktúra honosítása során annak beágyazása egyszerűen nem tette lehetővé, hogy a szervezet potenciálja valóban megmutatkozhasson és kiaknázásra kerüljön a területi és a központi szereplők által.

Sajnálatosan a magyar ügynökségek gyorsabban szűntek meg annál, mint hogy az akadémiai és a gyakorló szakértői szféra kellőképpen körbejárhatta volna az említett kérdéskört és betölthette volna döntés-előkészítő és támogató szerepét. Mindenesetre a fentebbiekben említett magyar és nemzetközi tendenciákat összevetve szinte önmagától vetődött fel hatékonysági kétely. Hiszen az ország rendelkezésére álló **uniós források elosztásával kapcsolatos Európai Bizottsági irány és az elosztást végző hazai intézményrendszer között ellentmondás feszült**, mely azóta csak még jobban kiéleződött. Az eszközök rendeltetésszerű felhasználásának és a szinergiák kihasználásának könnyen gátja lehet, ha a cél-és eszközrendszer több ponton nem kompatibilis az operatív végrehajtó rendszerrel. Ennek nyomán pedig automatikusan generálódott a kérdés: **mi lehetett az oka annak, hogy a magyar ügynökségek bő két évtizednyi látszólagos „erősödését” követően az új költségvetési ciklus kezdeti szakaszában sok szempontból váratlanul megszűntek?** Így rendkívül fontosnak ígérkezett annak a megválaszolása, hogy **a hazai ügynökségek elszenvedői voltak annak a kedvezőtlen kontextusnak, amiben teljesíteniük kellett volna, vagy egyszerűen az adott lehetőséggel élni képtelen intézmények? Vagy ellenkezőleg, a kihívást sikerrel vették, a döntéshozók által elvárt mindenkori mércének megfeleltek, de ez is kevésnek bizonyult ahhoz, hogy megmaradjanak.** Vagy egyszerűen nem illettek bele abba a politikai irányba, amely alá sorban tagozódtak be az egyes szakpolitikák? A jelen, alapvetően visszatekintő jellegű kutatás korántsem idejétmúlt. A helyi és globális kihívásokat kezelni hivatott, az RFÜ-k megszűnését követően kialakult központi- és területfejlesztési intézményrendszer a térségben jelenleg egyedülálló. Nemzeti érdek, hogy ne az esetleges kudarcok hatására kelljen utólagosan korrigálni a területfejlesztési rendszert. Ehelyett előrelátóan kell felkészülni a

változásokra. Szükséges volt tehát egy, az eddigi kutatásoknál holisztikusabb megközelítés, a szükséges elméleti háttér megalapozásával.

A cél elérése olyan összetett vizsgálatot kívánt meg, mely nemcsak a jogi környezetet ölelte fel, illetve az azt reguláló kormányzati döntéseket, hanem azok politikai háttére mellett érintette a gazdasági és termelési folyamatok alakulását, valamint elemezte a szociális és kulturális környezetet. Így **szükséges volt azon elméleti közgazdaságtani irányzatok áttekintése, melyek nélkül nem jelent volna meg a fejlett országok államigazgatási struktúráiban az ügynökségek létrehozására irányuló igény, a regionális decentralizáció, a rugalmasság és a szolgáltató jelleg érvényesítése jegyében** (Osborne, 2010). A fentiek mellett elengedhetetlen volt az uniós politikáknak, illetve az ezekből fakadó, egyes programozási időszakokban rendelkezésre álló területfejlesztési források felhasználásának az áttekintése is. Hiszen egy ország sikerességét feltételezi a területi fejlesztési intézményeik, illetve a forrásokat rendelkezésre bocsátó szervezetek (fejlesztéspolitikai) céljai és az észlelt kihívásokra adott válaszok közötti megfelelés. Máskülönben rendszerszintű méreteket ölt a hatékonytalanság és a versenytársaktól való leszakadás.

A hazai kontextus vizsgálatában szükség volt a megfelelő időbeli szakaszolásra. A rendszerváltást követő szűk három évtized taglalásáról van szó, melyek a posztszocialista országokban kardinális változásokat hoztak az állam minden egyes aspektusában, de kiváltképp a politika terén. Így **fontos volt az egyes kormányzati ciklusok főbb, a regionális fejlesztéspolitikát, illetve az RFÜ-ket közvetve vagy közvetlen módon érintő pártpolitikai, kormányzati munkájának a bemutatása.** A választási ciklusok figyelembe vétele és az azokhoz alkalmazkodó egyes hatalmi centrumok releváns szakpolitikai irányainak és tevékenységeinek a vizsgálata nagyban segítette a kutatási célkitűzéseket. Az elemzések segítették annak megválaszolását, hogy az egyes politikai erők és kormányzatok képesek voltak-e az általuk preferált és vízionált területfejlesztési intézményrendszeri struktúra esetében konzekvens álláspontot képviselni. Vagy ezzel szemben, a szakpolitikai természetű állásfoglalások és a hozzájuk kapcsolódó döntések áldozatul estek a pillanatnyi és rövidtávon kalkuláló politikai csatározások érdekeinek. Az utóbbi eset ugyanis degradálja az intézményrendszer és így az RFÜ-k valós teljesítményének a szerepét, ami kihat a területi fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel kapcsolatos politikai döntéshozatalra. A választási- és kormányprogramok szisztematikus áttekintése megfelelő keretet nyújtott a

regionalizmussal kapcsolatos nemzeti politikai klíma megítélésére, aminek nagy jelentőséget tulajdoníthatunk az RFÜ-k beágyazódása, elfogadottsága szempontjából. A választási programok kampányidőszak és a kormányprogramok választási ciklusok során való propagálása és azok végrehajtása között – ahogy azt a gyakorlat mutatja – az esetek döntő többségében ellentmondás feszül. Így az egyes szakpolitikákkal kapcsolatos valós kormányzati (és parlamenti) törekvés és teljesítmény csak a ténylegesen hatályba lépett jogszabályok, valamint azok végrehajtásának vizsgálata segítségével mutatható ki. Ebből fakadóan a vizsgálat tárgyát képezték az RFÜ-k szempontjából releváns jogszabályok és azok gyakorlati végrehajtásának körülményei. A politikai és jogszabályi áttekintés által kirajzolódott a vizsgált időszakok esetében a politikai, szakpolitikai környezet és így az ügynökségi mozgástér. Enélkül is lehetőség lett volna arra, hogy az egyes periódusokban a magyar RFÜ-eket összehasonlítsuk és kategorizáljuk a nemzetközi szakirodalomban bevett kritériumrendszer alapján. **Azonban ez a tágabb megközelítés lehetővé tette annak a megállapítását, magyarázatát is, hogy az ügynökségekkel kapcsolatos minőségi kategóriák és esetleges mennyiségi mutatók mennyiben és milyen arányban köszönhetőek vagy éppenséggel róhatóak fel akár a (szak)politikának, akár az ügynökségek tevékenységének, operatív vezetésének.**

A magyar ügynökségek nemzetközi kritériumrendszerekkel való összehasonlításához szükséges volt az **ügynökségek helyzetével és tevékenységével kapcsolatos alapvető dokumentációk áttekintése** is. A dokumentumok feldolgozása nyomán válaszokat lehetett adni a nemzetközi szakirodalomban bevett RFÜ minősítési rendszer olyan legalapvetőbb kérdéseire, mint amilyen a szervezet jogi státusza, politikai szponzorainak az összetétele és a hozzájuk való viszony, vagy akár az általuk használt eszköztár minősége. Annak érdekében, hogy az elemzés tekintettel lehessen az országon belüli regionális különbségekre, több aspektus specifikusan is megvizsgálásra került konkrét magyar RFÜ-k esetében. Ez a jellegű megközelítés rávilágított arra, hogy melyek azok a tendenciák a regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszer esetében, melyek országos szinten tapasztalhatóak (tehát valószínűsíthetően a központi kormányzatnak komoly hatása és befolyása volt rá), illetve melyek azok, amelyek helyi sajátosságokat mutattak és így bizonyos szempontból kilógtak a nagy egészből. A fentebbiekben taglalt elemzési módszertan **interjúkkal való kiegészítésének** a segítségével kirajzolódott egy olyan összkép a magyar területfejlesztési, és különösen

regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszer múltjával kapcsolatosan, mely lehetőséget adott a hipotézisek megtartására vagy éppenséggel elvetésére. Mindemellett objektívabb képet szolgáltatott a jelenlegi területfejlesztési rendszer helyi, országos, európai és globális szintéren jelentkező kihívásokkal kapcsolatos alkalmazkodási képességével kapcsolatosan.

1 A regionális fejlesztési ügynökségi modell

bemutatása

1.1. Versenyképességet szolgáló területi kormányzás

A második világháborút követően Európa demokratikus berendezkedésű, fejlett országai gazdasági átalakulásuk során a regionális egyenlőtlenségek kezelésére egy módosult közpolitikai cél- és eszközzrendszert követtek. Az 50-es évekre egyre hangsúlyosabbá vált a „társadalmi igazságosság” elve, melyet leginkább a nyugat-európai országokban is vitathatatlan regionális különbségek és egyenlőtlen jövedelemeloszlás indukált. Így a XX. század második fele során folyamatosan változó kormányzási kihívások kezelése a forrás-újraelosztás gyakorlatával élő jóléti államok megjelenésével kezdődött (Horváth, 2006). Felzárkóztatás címén a központi kormányzatok hozzáálltak az elmaradottabb régiókban a gyártási költségek intervencionalista módon való csökkentéséhez, melyre a tőke régióba való áramlásának az akadályként tekintettek. Az esetek többségében ezt közvetlen állami támogatásokkal és ipartelepítésekkel igyekeztek elérni. A központi kormányzatok által megfogalmazott stratégiai célokat a helyi szervek hajtották végre. Jellemző volt a kormányzási szintek közötti paternalista viszony, így a régiók a döntéshozatali folyamatban nem, csak a végrehajtásban vettek részt. Az ilyen jellegű gazdaságélénkítés esetében a visszacsatolási referenciapontokat jobbra aggregált gazdasági mutatók jelentették. Így azonban két probléma is az előtérbe került, melyekre a tradicionális megközelítés nem tudott választ adni. Az egyik a folyamatos technikai fejlődés által indukált strukturális változás volt a gazdaságban, melyre csakis differenciált és egyedi eszközök adhattak hatásos választ. A másik pedig, hogy a makrogazdasági megközelítés nem ismerte fel kellőképpen az immobil eszközök (pl. fizikai infrastruktúra, a képzett munkaerő kumulációja, a régiós gazdasági struktúra, a helyi technikai és szervezetrendszeri know-how, a társadalmi és intézményi struktúrák stb.) területfejlesztésben betöltött szerepét (Steiner, Jud, 1998, pp. 48-49.). Ennek nyomán a 70-es és 80-as évekre kimerülő jóléti állami tartalékok mellett a tradicionális területfejlesztés kifulladására és a regionális gazdasággal kapcsolatos kutatások új lendülete is a korszerűbb áramlatok felé terelte a

fejlesztéseket. **A munkanélküliség csökkentése most már végcéllá vált, melyhez szükséges volt első körben a termelékenység, a profitráta, a likviditás, illetve az export növelése. Ehhez pedig új endogén vállalkozások megalapítására, illetve a már meglévők versenyképességének és exportképességének a növelésére volt szükség.** A lokális erőforrások mozgósításával párhuzamosan erősödő vertikális és horizontális partnerségek sok országban regionális reformokat indukáltak. Így nemcsak a helyi szintű politikai képviselő sulya, de a területi (adminisztratív) kormányzási kapacitás fontossága is növekedett (Roberts, 1997, pp. 7-26). Az egyes államokban végbemenő folyamatokat tovább erősítette **a gazdasági globalizáció, mely méginkább rámutatott a helyi, területi szintnek a termelésben betöltött kiemelkedő szerepére.** Mindemellett a különböző nemzetközi szervezetek (pl. EU) esetében is **egyre inkább a középpontba került a regionális szakpolitika.** Jogosan merül fel a kérdés a tendencia mögött álló további okokkal és mozgatórugókkal kapcsolatban, mert csak ezáltal érthető meg, hogy **az államok többsége miért regionális szinten fogott hozzá nemcsak a területi közigazgatási és közszolgáltatási rendszereik, de mindinkább a területi fejlesztéspolitikai intézményeik megszervezéséhez is.** Egyáltalán hogy lett a régió az új kihívások kezelése szempontjából legalkalmasabbnak tekintett területi egység?

Horváth (Horváth, 2005) kiemeli a regionalizálódásban rejlő gazdasági előnyöket. A régiót tekinti a versenyképesség olyan optimális egységének, ahol a legkedvezőbb feltételek mellett kapcsolódhatnak össze a helyi erőforrások, beindítva a fejlődéshez szükséges új lehetőségeket. Olyan területi egységként tekint rá, ahol a szinergiák a legkedvezőbb feltételek mellett érvényesülhetnek, és biztosítják ezáltal a 21. század gazdasági megújulását. Ráadásul ezen a szinten fenntarthatóbbnak minősül a fejlődés mind gazdasági, mind pedig társadalmi és környezeti értelemben. **Könnyebben munkálhatóak ki a fejlesztési stratégiák komplex tervei az egymást felerősítő közpolitikákkal szemben,** mivel a méretgazdaságosság belép a folyamatba és így áttekinthetőek a fejlődés tényezői, továbbá tervezhetővé válik a jövőkép. A régiókban az innovációnak kedvező feltételek is könnyebben alakíthatóak ki, mivel a régiók sajátosságainak felmérésevel eredményesebben valósítható meg az inkubátor szerep. A régió, mint közellátási egység a közszolgáltatások megszervezésének is az optimális tere. Mivel az országos méret túl tág, az ennél kisebb egységek túl szűkek, ezért a különböző közpolitikák, mint az oktatás, egészségügy, a szociálpolitika és a

közlekedéspolitikára ezen a középszinten szervezhető meg a legjobban. A közpénzügyek területén pedig nemcsak az erőforrások felhasználása, hanem az adókiadás és - begyűjtés optimalizációja is jelentkezik, mivel erős, közvetlen helyi érdek keletkezik a gazdaság kifehéritésére (Ágh, 2007, pp. 13-14.). A fentiek mellett a **régió képes arra, hogy megvalósítsa az átmenetet a „hierarchikus kormányzatról” a „rugalmasabb kormányzatra”, a partnerségi viszonyok kialakítása és a partnerek döntéshozatalba való bekapcsolása által** (Hardiman, 2006, pp. 346-349.). Az előremutató **változás azonban regionális szinten is megkövetelte a kormányzási technikák, módszerek, struktúrák átgondolását és az új minták kialakítását**, tehát a hatalomgyakorlás természetének az újradefiniálását. Ugyanis a regionális politika egyes intézkedéseinek a végrehajtásában minden egyes szervezetnek a saját céljai és értékei szerint kell részt vennie. Az egyes résztvevőknek megvan a saját hozzáadott értéke, míg senki, még a regionális közintézmény sem bír önállóan a regionális politika végrehajtásának a primátusával. Annyiban eltér ez a korábbi technokrata és felülről-lefele építkező gazdasági tervezéstől, hogy ezen regionális politika esetében a közös stratégia, a döntések és folyamatok a különböző szereplők közötti tárgyalások és kompromisszumok során kristályosodnak ki.

A kevésbé fejlett régiók esetében a tradicionális regionális politika nyomán a közintézmények által hozott döntések túl lassan születtek meg, és ennek nyomán céljukat sem tudták elérni. Ez a fajta döntéshozatal különösen érintette azokat a piaci szereplőket, akiknek a versenyképessége nagymértékben a regionális infrastruktúrán, különböző logisztikai rendszerek fejlettségén, valamint a termelési folyamat gyorsításának a lehetőségén múlt. Így **a modern regionális politikával szemben elvárássá vált, hogy a közintézmények szerepe egyfajta „aktív interface”-szé és rendszerintegrátorra módosuljon. Ezáltal is szakítva a korábbi kizárólagosan regulátori, valamint a termelés esetében a közvetlen tulajdonosi és menedzseri szemlélettel és szerepkörrel.** Ennek nyomán a hagyományos közigazgatást felváltotta a *New Public Management* (NPM), majd a *New Public Governance* (NPG) (Osborne, 2010). Borins (2002) szerint az NPM egy olyan új társadalmi szerződés, amelynek az egyik oldalán az állampolgárok és a politikusok állnak, míg a másik oldalon a bürokraták találhatók. Az NPM irányzat úgy tekint a közpolitikai és a közmenedzsment-folyamatokra, mint egy csereügyletre: a nagyobb menedzseri szabadság érdekében a bürokraták jobb szolgáltatásokat nyújtanak. A szerződés

keretében a politikusok és az állampolgárok ellenőrizhetik és betartathatják a bürokraták vállalásait. Borins megközelítése alapján láthatóvá válik az irányzat olyan intézményi közgazdaságtani gyökere is, mint pl. az ügynök–megbízó elmélet. A döntéshozók feladata a célok kijelölése legyen, azaz a mit kérdésre válaszoljanak, míg a végrehajtók – akik a nagyobb közigazgatási szakértelemmel rendelkeznek – kapjanak nagyobb szabadságot a miként kérdések megválaszolására.

A célok elérése érdekében az **institucionalizmus** is folyamatosan vizsgálta azon operatív szervezeti rendszereket és alapvető kritériumaikat, melyek közsférába tagozódott szereplőként képessé válhattak arra, hogy a korábbinál rugalmasabb feltételek mellett tudjanak reagálni a változó környezetre, kihívásokra és politikai irányokra. Halkier és Danson (1996) kutatásai is kiterjedtek a középtávú célok eléréséhez szükséges újfajta intézményi eszköztárra. Az említetteknek megfelelően a **regionális adminisztráció az erőforrásait egyre inkább a vállalkozások támogatására kezdte el koncentrálni**. Így a korábbiaknál magasabb fokon és rugalmasabb módon kívánta megteremteni a kapcsolódást a többi releváns területi szereplővel, különösen a versenyszféra képviselőivel.

1.2. A fejlesztéspolitikai feladatok újszerű, RFÜ-k általi biztosítása

A fentebbiek hozományaként Nyugat-Európában **az 1950-es évektől folyamatosan alakultak meg a kvázi autonóm regionális fejlesztési ügynökségek**. A Nyugat-Európában regionális beágyazottsággal működő fejlesztési szervezetek azonosítása és kategorizálása meglehetősen összetett feladat: nemcsak a régióknak mint fogalomnak az értelmezése sokrétű, de ugyanígy sokféle és leginkább különböző sajátosságokkal bíró fejlesztési intézmények működnek kellő távolságra az adminisztratív struktúráktól. A központi szint alatti és a helyi önkormányzati szint feletti területi menedzsment Európában egyaránt felöllelheti a német önkormányzatok klaszterét, a spanyol autonóm tartományokat vagy akár az Egyesült Királyság egyes nemzeteit. Mindenesetre a témával foglalkozó kutatók döntő többsége elfogadja a regionális fejlesztési ügynökség Halkier- és Danson-féle definícióját (1996), miszerint az RFÜ egy olyan regionális beágyazottsággal bíró közfinanszírozású szervezet, mely független szereplőként, a

központi és a helyi kormányzati struktúrán kívül működve támogatja a gazdasági fejlődést. Ezáltal definiálva lett a három fő kritérium:

1. regionális beágyazottságú;
2. kívül esik a központi és a területi kormányzati adminisztráción;
3. magas fokú függetlenséggel tudja feladatát, a gazdasági fejlesztést ellátni.

A későbbiekben újabb, a kutatók által széles körben elfogadott jellemzőkkel toldották meg a fentebbi kritériumokat:

- alapvetően soft szakpolitikai eszközökkel támogatja a régiós (endogén) vállalkozásokat;
- integrált megközelítéssel, széles eszköztárral végzi a feladatainak a végrehajtását (Dansien, Halkier, Damborg, 1998, pp. 26-27.).

Az említett sajátosságok nyomán az RFÜ-eket leegyszerűbben olyan alulról-felfele szerveződő alternatívaként lehetett jellemezni, amelyek kellő távolságot tudtak tartani a helyi kezdeményezések néha túlzottan elaprózódott rendszerétől. Ennek ellenére mégis megfelelő rugalmassággal és fogékonysággal tudták az egyes régiók sajátos kihívásait megközelíteni és azokat kezelni. Ezzel egyidőben a kormányzati apparátustól való kellő távolság megadta a lehetőséget az ügynökségeknek, hogy olyan üzleti szellemben legyenek képesek a közpolitikai célok eléréséért tenni, melyek mentesek voltak a túlzó állami intervenciókra jellemző sajátosságoktól. Halkier és Danson (1996) már a kezdetektől négy további alapvető előnyt tulajdonított a szervezeteknek:

- Mindenekelőtt a regionális szervezetek helyi betagozódásuk miatt sokkal alkalmasabbnak bizonyultak arra, hogy a **régióként változó kihívásokra egyéni stratégiák** által próbáljanak meg választ adni. Emellett a termelési folyamatok és rendszerek is egyre inkább területi kötődésűvé és differenciálttá váltak.
- Másodsorban az új, alulról-felfele építkező regionális politika **olyan szakemberállományt követelt meg, amelyik képes az üzleti szemléletre és a vállalkozói szférával való kapcsolattartásra.** Az ilyen jellegű munkaerő foglalkoztatása megkövetelte a szűken vett bürokrácia keretein kívül való foglalkoztatást.
- Harmadrészt a **félíg autonóm helyzet** némileg nagyobb távolságot biztosított a napi politikától, mely által lehetővé válhatott egy **stratégiaibb jellegű gondolkodás.** A „kartávolságnyi működési függetlenség”-ként (*arm's-length*

degree of operational freedom) aposztrófált felállásban a politikai és anyagi szponzor döntései rendelkeztek az alapvető erőforrások allokálásáról, a legmagasabb szintű szakpolitikai és stratégia célkitűzések definiálásáról. Az ügynökségnek pedig lehetősége volt dönteni a célok eléréséhez szükséges operatív feladatokról és azok végrehajtásáról. Ezáltal a szervezeten belül az első vonalban dolgozó bürokraták számára a korábbiaknál magasabb szabadságfokon maradt a végrehajtás lehetősége.

- Zárásképpen pedig – összehasonlítva egy állami szintű szakpolitikával – egy különálló regionális szervezet sokkal erőteljesebben mutathatta a helyi politikai elit regionális fejlesztés iránti elkötelezettségét.

A központi kormányzat mindössze országos szintű kihívásként és főleg a munkanélküliség, az általános regionális indikátorok, a jövedelem, valamint a népesség szemszögéből volt csak képes a regionális különbségre, mint problémakörre tekinteni. Ezzel szemben **a regionális fejlesztési ügynökségeknek megvolt a potenciálja, hogy a központi kiegyenlítő törekvések helyett a versenyképesség növelése, a régiók endogén potenciáljának kiaknázása vagy akár a befektetési célú promóciója által kívánjon pozitív változtatást elérni.** Az 1. táblázat igyekszik szemléltetni a centralizált központi kormányzati, valamint az alulról építkező, decentralizált regionális politikák közötti fundamentális különbségeket.

1. táblázat: a nemzeti szintű centralizált és az alulról építkező decentralizált regionális fejlesztéspolitikai megközelítés

	Tradicionális top-down	bottom-up
szervezet	nemzeti	regionális
	központi kormányzati egység	kvázi független szervezet
	bürokratikus	piaci felépítésű
	általános képesítés és múlt	specifikus szaktudás
működési szabadság	korlátozott	kartávolságnyi (arm's length)
gazdasági célkitűzés	interregionális egyenlőség	interregionális versenyképesség
	nemzetgazdasági növekedés	regionális gazdasági növekedés
	növekedés újraosztása	endogén/importált növekedés
működési módszer	nem szelektív	szelektív
	automatikus/diszkrecionális	diszkrecionális
	reaktív	proaktív
szakpolitikai eszközök	bürokratikus reguláció	pénzügyi ösztönzők
	pénzügyi ösztönzők	tanácsadói szolgáltatások
	tanácsadói szolgáltatások	közintézkedés
	közintézkedés	

Forrás: Danson, Halkier, Damborg, 1998

A fentebbiekben részletezett működési szabadság, valamint a proaktivitás képessége tette lehetővé az ügynökségek számára, hogy eleinte a központi kormányzatit kiegészítő, majd később megkerülhetetlen és önálló szerepkörre tegyenek szert (Danson, Halkier, Damborg, 1998, pp. 17-21.). A központi állami feladatok mellett és helyett újakat vezettek be a területi alapon szerveződő ügynökségek. Így hangsúlyosabbá váltak a határon átnyúló tevékenységek, növekedett az általuk biztosított *soft* szolgáltatások (pl. információs és tanácsadási tevékenység) száma és minősége, továbbá egyre inkább felvállalták a regionális koordinatív és katalizátor funkciókat. Mindemellett az addig egysíkú, közpénzből táplálkozó támogatások egyre sokszínűbb formát kezdtek öltetni. A források megjelentek a K+F szektorban, az innováció területén, támogatták a nemzetköziesedést, az infrastruktúrát, a modernizációs projekteket, a kkv-kat, valamint az újonnan létrehozott cégeket. Ezen szervezeti, szakpolitikai és eszközrendszeri fejlődés nyomán fokozatosan alakult ki annak a lehetősége, hogy a különböző országok regionális fejlesztési ügynökségei egyes minőségi és mennyiségi ismérvek alapján nemcsak hogy egymástól megkülönböztethetővé, de minősíthetővé is váljanak, ezáltal is rámutatva a névrokonság mögött álló fejlettségbeli különbségekre. Természetesen arra Kálmán (2002) is felhívja a figyelmet, hogy még az EU15-ök esetében is csak a föderális, illetve decentralizált és regionalizált országokban volt jellemző, hogy a regionális fejlesztéspolitika koordinációjáért a régiók legyenek a felelősek. Így az RFÜ-k minőségi fejlődését az ilyen berendezkedésű országok megfelelőbben tudták biztosítani. Ezzel szemben a közép-kelet-európai országokban az intézmények számára addicionális kihívást és nehézséget jelentett a tervgazdaságot a piacgazdasággal felváltani igyekvő működés, melynek mértéke továbbra is kérdéses maradt.

1.3. A magyar ügynökségek vizsgálatának szempontjai

A bevezetőben, illetve a jelen fejezetben mindeztől taglaltak rámutattak arra, hogy már a második világháborút követő kontextus önmagában is milyen összetett volt, mely „teret engedett” a regionális fejlesztési ügynökségek megalakulásának. Így a hazai RFÜ-k esetében is igaz, hogy egyáltalán nem lehet elvonatkoztatni a központi és a helyi, területi kulturális, szociális, gazdasági és legfőképp politikai kontextustól. Továbbá szükséges hangsúlyozni, hogy a posztoszocialista országok esetében az RFÜ-k négy évtized alatt kialakult nyugati mintáját egyik pillanatról a másikra kísérelték meg

meghonosítani a csatlakozási tárgyalások időszakában. Így elengedhetetlen a folyamatszempontú megközelítés, tehát **a magyar RFÜ-k történetének a mélyrehatóbb vizsgálata összetett és idősíkon mozgó megközelítést igényel.**

Így jelen tanulmány is összetett szempontrendszer szerint tesz kísérletet annak a kérdésnek a megválaszolására, miszerint a területfejlesztési intézményrendszer rendszerváltást követő kialakításakor a magyar kormányzatok a hatékonyság növelését tartották-e szem előtt, továbbá hogy a 2000-es évek intézményi reformjai egyfajta féloldalas, de mégis egy európaizációs fejlődési és felzárkózási folyamatnak a töréseként aposztrofálhatóak-e? Másként fogalmazva **a magyar RFÜ-knek a létezésük időszakában valóban adott volt-e a megfelelő kontextus és kellő mozgástér ahhoz, hogy lehetőségük legyen bemutatni és bizonyítani a regionális fejlesztéspolitikában betöltött hozzáadott értéküket, vagy éppenséggel olyan szűk keretek között kellett működniük, hogy az kizárta ennek lehetőségét? Ha pedig esetleg adott volt a lehetőség és a megfelelő körülmény, akkor az elégtelen intézményi működésnek és teljesítménynek tudható-e be a mellőzésükkel és megszüntetésükkel kapcsolatos döntés?** Egy összetett módszertan azonban nemcsak a fentebbi hipotézisek megválaszolásában fog kapaszkodókat nyújtani, hanem az eredmények alapján lehetőséget fog adni némi jövőbeli kitekintésre is. Hiszen egy ország vagy régió fejlesztéspolitikai rendszere sok szempontból nagyon alkalmas arra, hogy rámutasson a (szub)nacionális stratégiák és azok végrehajtásának alapvető jellemzőire.

A kellően megalapozott módszertan jegyében elengedhetetlen **a nyugat-európai ügynökségek tipológiájának bemutatása.** Azonban nemcsak a szűken értelmezett olyan szervezeti sajátosságai által, mint pl. az eszközrendszerük vagy a szolgáltatási portfóliójuk, hanem a szervezetek jogi státuszának, politikai szponzorációjának, finanszírozásának, operatív függetlenségének kutatása nyomán is. Ugyanis a magyar ügynökségek történetének vizsgálata igényli annak az ideális feltételrendszeri keretnek is a megvilágítását, amely az intézmények optimális működéséhez bár nem elégséges, de szükséges. Szükséges továbbá áttekinteni **azt a majd fél évszázados folyamatot és támogató kontextust, melyek nemcsak állandó fejlődésre készítették a nyugat-európai ügynökségeket, de elősegítették mélyebb területi betagozódásukat is.** Ennek bemutatása elengedhetetlen, mivel a legfontosabb szervezeti és intézményi paradigmák, uniós politikák feltárása nélkül lehetetlen volna megítélni objektívan azt a kihívást, mellyel a közép-kelet-európai országok szembesültek az uniós csatlakozási

tárgyalások során. A nyugati ügynökségek közel ötven éves előnyével szemben a rendszerváltó országok kormányzatainak szocialista gazdaságok és államigazgatási struktúrák romjain kellett pár év alatt létrehozniuk a közép-kelet-európai társaikat. A szervezetek múltja mellett megkerülhetetlen **annak az elemzése, hogy a fejlett államok legújabb generációs regionális fejlesztési ügynökségei milyen irányba fejlődnek tovább, milyen szerepet akarnak és képesek betölteni.** Továbbá hogy ezek alapján hogyan változik a tevékenységi körük és eszközrendszerük, valamint, hogy ezt a változó pozíció-és szerepfelfogást milyen folyamatok generálják és kényszerítik ki. Tehát **szükségszerű a legfontosabb globális és lokális kihívások számbavétele, vázolván a potens megküzdési stratégiákat, illetve hogy azokban van-e helye és szerepe az RFÜ-knek vagy sem.**

A fentebbiek nyomán lehetővé válik a kérdéses szervezetek vizsgálata a posztszocialista országok esetében is. Ehhez meg kell találni az **azonosságokat, melyek egyaránt felfedezhetőek a kelet-közép-európai államok regionális fejlesztéspolitikai és RFÜ importjainak az esetében.** Különleges fókuszot igényel a kérdés, miszerint az előcsatlakozási és a 2004-06-os források felhasználásával párhuzamosan folyó fejlesztéspolitikai intézményi kapacitásépítés valóban elősegítette-e a központi kormányzat és az ágazati politikák súlyának csökkenését a területi irányítás erősítése érdekében? A nemzetközi porondon összehasonlíthatóvá váló magyar RFÜ-k kutatása során is a többszemponútú megközelítés kell, hogy az ügynökségek vizsgálatának is az alapját képezze. **Így elengedhetetlen a szervezetek operatív feladatainak az ellátását a 2000-es évekre keretek közé szorító működési környezet történelmi hátterének és kialakulásának bemutatása.** Szükségszerűen a **vizsgálat tárgyát kell hogy képezzék az RFÜ-k szempontjából releváns jogszabályok és azok gyakorlati végrehajtásának hatásai.** A hazai és helyi kontextusnak az ismeretében megállapítható, hogy az ügynökségekkel kapcsolatos minőségi kategóriák és mennyiségi mutatók milyen arányban köszönhetőek vagy éppenséggel róhatóak fel akár a (szak)politikának, akár az ügynökségek tevékenységének, operatív vezetésének. Ennek a korszakonkénti megállapításához és a nemzetközi kritériumrendszerekkel való összehasonlításához elengedhetetlen lesz **az ügynökségek helyzetével és tevékenységével kapcsolatos alapvető dokumentációk periódusonkénti áttekintése.** A kérdés dokumentumalapú feldolgozását mindenképpen szükséges kiegészíteni az intézményrendszer szereplőivel és szakértőivel készült **személyes interjúkkal is.** A

felsorolt anyagok feldolgozása nyomán válaszokat lehet majd adni a nemzetközi szakirodalomban bevett RFÜ minősítési rendszer olyan legalapvetőbb kérdéseire, mint amilyen például

- a szervezet jogi státusza;
- politikai szponzorainak az összetétele és a hozzájuk való viszony;
- vagy akár az általuk használt eszköztár minősége (tradicionális, avagy új).

A fentebbi koherens elemzés elvégzésével **kirajzolódik egy összkép a magyar területfejlesztési, és különösen a regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel kapcsolatosan. Ez pedig a hipotézisek megválaszolása és a konklúziók levonása mellett lehetőséget ad arra is, hogy a reális jövőbeli scenáriók felvázolásra kerülhessenek.**

2 A nyugat-európai RFÜ-k

2.1. A nyugat-európai regionális fejlesztési ügynökségek tipológiája

A regionális beágyazottsággal működő fejlesztési szervezetek azonosítása és kategorizálása meglehetősen összetett feladat. Egyrészt a régióknak, mint fogalomnak az értelmezése sokrétű. Másrészt ugyanígy sokféle és leginkább különböző sajátosságokkal bíró fejlesztési intézmények működnek kellő távolságra az adminisztratív struktúráktól. A központi szint alatti és a helyi önkormányzati szint feletti területi menedzsment Európában egyaránt felölelheti a német önkormányzatok klaszterét, a spanyol autonóm tartományokat vagy akár az Egyesült Királyság egyes nemzeteit. Így nem csoda, hogy az RFÜ-k kategorizálása terén az első mélyebb kutatásra egészen 1996-ig kellett várni, ezt Halkier és Danson (1996) végezték el. Hét nyugat-európai ország regionális fejlesztési ügynökségeit vizsgálva keresték meg azokat a kulcs jellemzőket, amelyek alapján csoportosítani lehet az intézményeket. Alapvetően a szervezeti jellemzőket, a szakpolitikai programokat, illetve azok végrehajtását vizsgálták. A kutatás alanyait az 1991-ben felállított és az Európai Bizottság által is támogatott EURADA (European Associations of Development Agencies) több mint százharminc tagja adta. Az említett tudósok a vizsgálat során definiálták az ún. modell-RFÜ-vel szemben támasztott követelményeket. Igyekeztek olyan jellemzőket találni, melyek nyomán egyértelműen meg lehetett húzni a vonalat a régi, tradicionális, a központi, nemzeti szintű kormányzathoz, illetve az új regionális politikához köthető ügynökségek között. **A modell-RFÜ-knek olyan szervezeteknek kellett lenniük, melyek azért működnek a regionális szinten, hogy annak specifikus kihívásaira specifikus válaszokat legyenek képesek adni. Továbbá a célkitűzések elérését proaktívan és széleskörű eszköztárral tegyék meg. Az ügynökségek szervezeti formájukat és jogállásukat tekintve is különbözőek voltak.** Egyesek alapként, mások önálló költségvetéssel bíró intézményként, megint mások pedig korlátolt felelősségű társaságként vagy Zrt-ként működtek.

A kutató páros megkísérelt egy skálát felállítani, mely által kategorizálható az operatív tevékenységet jóváhagyó és támogató politikai hatalom, valamint a szakpolitikai végrehajtást végző apparátus viszonya. Az alapvető különbséget a szervezetek között az jelentette, hogy az ügynökség szervezetileg valóban kívül helyezkedik-e a politikai legitimációval bíró regionális hatalom apparátusán vagy beletagozódik. Ugyanis egy **regionális tanácsi struktúrába való közvetlen betagozódás esetén magasabb a kockázat lehetősége a közvetlen politikai kontrollra**. Az pedig nemcsak a hosszú távú stratégiai döntésekre van kihatással, hanem a szervezet napi életére is. Ezzel szemben a **kartávolság esetében megvan a lehetőség arra, hogy a tulajdonos hatalma és befolyása mindössze az általános irányok meghatározására terjedjen ki. Így a stratégiai kezdeményezés, valamint a legfontosabb végrehajtási kérdésekkel kapcsolatos döntési jogkör viszont a menedzment kezében maradhat**. Ekkor jó eséllyel alakulhat ki az ügynökségnek egy önálló (közszerkezeti) identitása, mely a fejlesztéspolitika terén nemcsak a szervezeti, de a politikai autonómiáját is növeli. Emellett fennáll a lehetőség annak is, hogy az RFÜ munkájára a tulajdonoson kívül több közintézmény is hatással legyen, ami szerencsés esetben akár tovább is növelheti a függetlenség fokát. Ezáltal csökkenthető, illetve diverzifikálható az egyébként egyoldalú függőségi viszony. Természetesen az egyedi esetek ennél szélesebb spektrumon helyezkednek el, de a 2. táblázat alapvető kategóriái jól mutatják azokat a konstellációkat, melyek érdemben befolyásolják az ügynökségek lehetőségét a saját prioritásaik és stratégiájuk kialakítására.

2. táblázat: az RFÜ-k szervezetrendszeri függetlensége

Kategória	Jogi státusz	Tulajdonos	Tulajdonoshoz való viszony
ágazati betagozódású	a központi kormányzat része	központi kormányzat	közvetlen politikai kontrol
kvázi-ágazati betagozódású	a központi kormányzat része	központi kormányzat (és egyéb szervezetek)	önálló Tanácsadói Bizottság által mediált közvetlen politikai kontrol
kartávolság/ egyedi	különálló intézmény	központi kormányzat	politikai felügyelet, az igazgatóság tagjait a központi kormányzat delegálja
kartávolság/ domináns	különálló intézmény	központi kormányzat és egyéb szervezetek	politikai felügyelet, az igazgatóság tagjait a kormány jelöli ki, de a delegálásra ráhatással bírnak különböző magán-és közintézmények

kartávolság/ plurális	különálló intézmény	kormány(ok) és egyéb szervezetek	politikai felügyelet, a kormányok, magán-és közintézmények delegálják a tagokat
--------------------------	---------------------	-------------------------------------	--

Forrás: (Halkier, Danson, 1996, p. 12.)

A vizsgálat tárgyát képezte a tulajdonosok száma és kiléte is, mert evidens, hogy minden egyes támogató különböző preferenciákkal bír. **Az olyan országokban például, ahol az RFÜ-knek a központi kormányzat az egyedüli tulajdonosa** (pl. a kutatás idején az Egyesült Királyság), **ott jellemzően a központi hatalom nem is kívánja, hogy a szervezetnek más támogató szereplői is megjelenjenek**, különösen ne a regionális és helyi körökből. Ezzel a központi kormányzat szigorú kontrollt biztosít önmaga számára a szervezetek felett: fenntartja magának a jogot az igazgatóság tagjainak kinevezésére és visszahívására, a költségvetés biztosítására és módosítására, a politikai támogatottság garantálására vagy megvonására. **A skála másik végén található a kartávolságnyi/plurális tulajdonosi jelleg, amikor az RFÜ több, a regionális kormányzati hierarchia azonos szintjén álló szereplőnek élvezi a támogatását.** A vizsgált szervezetek kétharmadánál a regionális tulajdonosi ismérv volt a jellemző. Azonban ezen belül már **jelentős szórás mutatkozott az intézményi betagozódásukba.** Egy részük szervezeti egyszerszerűen tagozódott be a regionális bürokráciába (pl. a dán RFÜ-k döntő többsége), míg másoknál a közszervezeti tulajdonlason túl jelentős mértékben jelentek meg piaci megbízók is. Mindenesetre a regionálisan támogatott ügynökségek döntő többsége – mint pl. a német és a belga tartományokban vagy a spanyol régiókban – a régió közvetlen politikai kontrollja alatt állt.

A tulajdonosi szerkezet pluralitásának ténye vagy hiánya egyértelműen és döntően befolyásolja a szervezetek tevékenységének a finanszírozását is. Mindemellert az ügynökségek egy részénél a finanszírozások is egyoldalúak voltak, noha a szervezetek egyre inkább törekedtek piaci lábukat is kiépíteni. A fejlesztési szervezetek jó részénél éves költségvetés finanszírozta a feladataik ellátását, amit a régió megyéi biztosítottak. Mások EU-s forrásokat is bevontak a működési költségeik fedezésére, valamint közvetlen állami és önkormányzati támogatásért is folyamodtak. Az idő haladtával növekvő tendenciát mutatott a piaci bevételek volumene is. A tulajdoni viszonyok jellege a gyakorlatban is kihatott a finanszírozással kapcsolatos döntéshozatalra:

- A szervezeti egységszerűen (*departmental*) betagozott ügynökségek kizárólagosan a pénzügyi bizottságnak referáltak.
- Ezzel szemben a *semi-departmental* típusba tartozók a pénzügyi bizottság mellett többnyire beszámolóval tartoztak egy olyan tanácsadói bizottság irányába is, melyet a regionális tanács, az önkormányzatok, a helyi és regionális fejlesztési bizottságok, kereskedelmi szervezetek és az üzleti szféra képviselői alkottak. A pénzügyi és a tanácsadói bizottság szerepe és befolyása természetszerűen országról-országra és régióról-régióra változott. Azonban a tanácsadói bizottság több esetben is hangsúlyosabbnak bizonyult, különösen, amikor pl. a regionális politikai vezető elnökölte azokat, valamint amikor a két fórum tagjai között nagyfokú átfedés jelentkezett.

Az ügynökségek finanszírozása kapcsán a kutatás kulcskérdése volt a szakpolitikák végrehajtása során használt eszköztár és így az ügynökségi funkciók kiterjedtsége. Ugyanis egy szélesebb portfólió segítette a bevételi források diverzifikálását a különböző típusú feladatok ellátásának a képessége által. A 3. táblázat kívánja érzékeltetni a potens eszköztár legfőbb kategorizálási lehetőségeit és széles repertoárját.

3. táblázat: az RFÜ-k kiterjedt eszközszerrendszere

Kategóriák	Eszközök	
	tradicionális	új
szakpolitikai eszközök	tanácsadás	
	forráskihelyezés	
	infrastrukturális fejlesztés	
tanácsadás		termelés
		piaci környezet
	finanszírozás/pályázati lehetőségek	
	nemzetköziesedés	általános üzletvitel
finanszírozás		hitel-és garanciatermék, kockázati tőke
	(részben saját) pályázati források	
	egyéb	
infrastrukturális fejlesztés		képzés
		ipari parkok kialakítása
	tradicionális ipartelepítés	

Forrás: Halkier, Danson, 1996, pp. 13-16.

A vizsgált és rendelkezésre álló ügynökségek mindegyike nyújtott tanácsadási tevékenységet különösen általános üzletvitellel, piaci lehetőségekkel kapcsolatosan.

Mindemellett aktívan részt vettek kereskedelmi kiállítások szervezésében, a régió promóciójában a működő tőke bevonására, valamint az új technológiák piaci bevezetése terén. Viszont pénzügyi finanszírozással csak a vizsgáltak fele, míg infrastruktúra kiépítéssel és annak biztosításával csak az egyharmada foglalkozott. A pénzügyi eszközök esetében a hitelezés, míg infrastruktúra esetében a cégek működéséhez szükséges környezet kialakítása volt a legjellemzőbb. Ezek az arányok azt a következtetést engedték, miszerint **az ügynökségek nagy részében egyszerre voltak jelen a kilencvenes évek derekán a tradicionális regionális politika végrehajtásához szükséges tevékenységek, illetve az új szakpolitikai eszköztár.** A tradicionális kategóriába esett a működő tőke bevonása és az ipartelepítés, míg az utóbbi csoport gerincét a tanácsadás, a befektetés és az endogén vállalkozások érdekében kifejtett infrastruktúra biztosítása tette ki. A tradicionális tevékenységek egyértelműen a központi(bb) irányítás alatt álló ügynökségek állami újraelosztási tevékenységéhez voltak köthetőek. Ezeket azonban fokozatosan szorították ki azok az egyedi, regionális kontextushoz illeszkedő eszközök, melyek már a régióban található belső erőforrások és az ott működő endogén vállalkozások potenciáljának a kiaknázására törekedtek.

Az RFÜ-k fentebbi aspektusainak vizsgálata nyomán körvonalazódott a feltételrendszer, amely alapján az adott szervezet ún. modell-RFÜ-nek titulálható. Ezek a sajátosságok így nemcsak abban merültek ki, hogy az adott szervezet a szűken vett bürokrácia rendszerén kívül, kvázi függetlenségben láthatta el a feladatát, hanem legalább ennyire fontos volt, hogy ez által az adott régió versenyképességét hosszútávú stratégia nyomán legyen képes élnékíteni, és ehhez egy összetett, integrált eszközrendszert tudjon biztosítani a végrehajtás során. A kutatás későbbi szakaszában, a szűkebb körben vizsgált harminc RFÜ közül csak tizenhat tudott megfelelni mind a három kritériumnak (modell-RFÜ), míg hat közülük kettőnek (potenciális RFÜ), további hat pedig maximum egynek (nem RFÜ). Így tehát egyértelmű, hogy **a fél autonóm szervezeti betagozódásból még nem következik automatikusan a hosszútávú stratégiai tervezés és az integrált megközelítés képessége.** A fentebbi három fő besorolási kategóriát az egyes sajátosságok nyomán tovább bontották, így további nyolc alkategóriát határoztak meg (ld. 4. táblázat).

4. táblázat: az RFÜ-k kategorizálási rendszere

modell-RFÜ	vegyes tradicionális
	vegyes új
	specializált új
potenciális RFÜ	specializált tradicionális
	vegyes
nem RFÜ	kvázi-ágazati
	specializált tradicionális
	vegyes

Forrás: (Halkier, Danson, 1996, p. 22.)

Összességében tehát megállapítható, hogy a kilencvenes évek közepén a nyugat-európai RFÜ-k meglehetősen heterogén képet mutattak, mindenesetre lehetővé vált objektív sajátosságok mentén való kategorizálásuk. Természetesen az önmagukat regionális fejlesztési ügynökségeknek valló szervezetek közül jó pár még egy kritériumnak sem tudott megfelelni. Mindenesetre még ezen intézményeknek a jelenléte és törekvéseik is jól mutatták az RFÜ-k új, a regionális politika végrehajtásában betöltött relevanciáját, noha az elnevezésük még kimerült a brand építésében. Emellett elvitathatatlanná vált, hogy a gazdasági fejlődés regionális szintű elősegítése többet jelent mint egy, a tradicionális regionális politikát végrehajtó újabb helyi szint. Az újfajta eszköztár felvonultatásában az RFÜ-k pedig zászlóvivő szerepet töltek be, ezzel is elősegítve a regionális politika innovációját. Továbbá az is nyilvánvalóvá vált, hogy **egy jól működő RFÜ-nek feltétele, de nem elégséges sajátossága a szervezeti függetlenség. Az integrált megközelítéshez és a széleskörű funkciók ellátásához támogató és hosszú távon fennálló működési környezetre van szükség.**

2.2. A fél évszázados nyugat-európai működési környezet

Az 50-es évek során létrejött regionális fejlesztési ügynökségeknek az ötödik uniós bővítési körig is folyamatosan változó környezetben kellett feladataikat ellátni. Az évtizedek folyamán – ahogyan azt az 5. és a 6. táblázat is bemutatja –, az egyes gazdasági szereplők és a hozzájuk kötődő tevékenységek technikai és szervezeti fejlődése szorosan kötődött a közintézmények regionális rendszerekben betöltött helyéhez és szerepéhez. Így Cappellin (1996) munkája nyomán nem túlzás kijelenteni, hogy a hivatkozott táblázatokban összesített folyamatok alapvetően segítették az ügynökségek kibontakozását. Ugyanis az egyéni vállalkozások erősödése, az integrált rendszerek kialakulása, a hálózatosodás, az együttműködés vagy éppen a regionális

autonómia mind olyan jelenségek és folyamatok voltak, melyekben jól tudták kamatoztatni képességeiket és lehetőségeiket.

5. táblázat: a szervezeti modell fejlődésének három szakasza

	50-es évek	70-es évek	90-es évek
Intézményi paradigmák	fordista	egyéni vállalkozások, fogyasztói orientáció	integrált rendszerek, just in time készletezés
Termelési egységek	nagyvállalatok	kis cégek	hálózatok
Szervezeti célok	növekedés	differentiálódás	heterogenitás kezelése
Teljesítmény kritériumok	termékár	termékminőség	folyamat idő
Versenyképesség feltételei	méretgazdaságosság	rugalmasság, folyamat innováció	szinergiák, együttműködés, szervezeti innováció

Forrás: Cappellin, 1996, 9. p.

6. táblázat: az intézményi fejlődés három szakasza

	50-es évek	70-es évek	90-es évek
intézményi modell	centralizmus	regionális autonómia önközpontú föderalizmus	szerződési hálózatok korporatív föderalizmus
függőségi elvek	hierarchikus koordináció	szubszidiaritás elve	együttműködés elve
közintézményi szerep	köztulajdonlás intervenció	jogi szabályzás igazságszolgáltatási aktivitás egyes szereplők támogatása	integráció kollektív vállalkozói szellem

Forrás: Cappellin, 1996, 9. p.

Az évtizedek folyamán a fentebbi, RFÜ-k számára kedvező változásokat Európában csak tovább serkentette az Európai Közösségek (későbbiekben Európai Unió (EU)). A regionalizmus és a régiók kiemelt szerepének formális megjelenése már a Római Szerződés preambulumban megtörtént. Dánia, Írország valamint Nagy-Britannia Közösséghez való csatlakozását követően nem sokkal állították fel 1975-ben a Strukturális Alapot. Az alap mérete az első évek során meglehetősen gyorsan – éves átlagban 32 és 62 százalék között – növekedett és több reformot is megélt (Rodriguez-Pose, 1992). **A regionális politika és a területi megközelítés a Közösségen belül egyre inkább begyűrűzött az ágazati politikákba is.** Ezen a területen az 1986-os Egységes Európai Okmány jelentette a vízvonalat. Az okmány nyomán nemcsak hogy sok új szakpolitikai terület került közösségi

fennhatóság alá, de az új ágazati programok egyre inkább regionális formát kezdtek öltetni. Ez az irány tetten érhető volt a közlekedés, az energiaszektor, a kutatás és fejlesztés, a mezőgazdaság, a környezetvédelem és az iparpolitika területén is. **Az Európai Bizottság (EB) a közösségi kezdeményezések révén – melyek forrásai felett teljes autonómiája volt – igyekezett az ágazati szakpolitikákban is a regionalitást minél inkább hangsúlyozni.** Ebben támaszkodhatott az okmány 130-as cikkelyére (Gazdasági és Szociális Kohézió), mely deklarálta, hogy a dokumentum elfogadását követően a Strukturális Alap mellett az összes közösségi tevékenységnek ezt a célt kell szolgálnia. A gyakorlatban a szociális és gazdasági kohézió vált azzá a morális céllá, amelynek a szolgálatába állítottak minden Közösségi tevékenységet. **A nemzeti helyett a regionális különbségek csökkentésének az elsőbbsége nyomán meg is erősödött a Közösség kapcsolata a régiókkal.** Az Egységes Európai Okmány ratifikálását követően került sor a Strukturális Alapok 1988-as reformjára. Ennek köszönhetően öt éven belül **megduplázódott a regionális politikára költendő források mértéke.**

A 80-as és 90-es évek uniós bővítési körei pedig csak tovább gyorsították az integrált megközelítés alkalmazását a tagállamokban, ami nemcsak hogy újabb lendületet adott a régiós nemzetközi kapcsolatok kialakításának és ápolásának, hanem egyre nagyobb ösztönzést is jelentett a külföldi befektetésekhez és a külpiacokra lépéshez. Továbbá erősödtek a fogadó régió kapcsolatai a külföldi cégekkel a befektetés és közös termelés révén. **Az uniós tagsággal járó, növekedő volumenű Strukturális Alapok felhasználása közben a tagállamok rákényszerültek a korábbiaknál magasabb fokú integrált tervezésre és forrásfelhasználásra egy területileg kibővült, interregionális környezetben.** Ebben az időszakban az országok nagy részében a regionális fejlesztés még nem volt törvény által meghatározott kötelezően ellátandó feladat. Így az egyes területi szereplőknél folyamatosan egyre kiemeltebb figyelmet kapott a regionális fejlesztéspolitiká. A legsürgetőbbben a leszakadó régióknak kellett végrehajtaniuk a struktúráváltást az ipari termelés területén (pl. a szénipar hanyatlása). Új fejlesztési területek jöttek létre, megjelent és elterjedté vált a területi tervezés (*spatial planning*) módszertana. A területi tervezés egyre inkább háttérbe szorította a korábbiakban uralkodó központi tervezést és **megjelentek a specifikus területekre koncentráló, önálló regionális fejlesztési programok.** A kiemelkedő szükségleteik miatt a leszakadó régiók váltak a Strukturális Alapok fő kedvezményezettjeivé is, így a

fentebbi folyamat – és a végrehajtást támogató adekvát intézményrendszer kiépülése is – csak tovább gyorsult a csatlakozás nyomán. A fejlesztési források allokálásában így egyre inkább hangsúlyossá vált az eredményorientáltság. Ez nemcsak a fejlesztési intézményekben folyó változásokat gyorsította tovább, hanem erősítette a regionális szereplők közötti kapcsolatépítést és együttműködést is. Ez természetesen új feladat- és munkamegosztást igényelt a területi fejlesztési intézmények között, amiben az RFÜ-k egyre dominánsabb szerepet játszhattak, főleg a gazdasági fejlődés serkentésében.

2.3. Az ezredfordulós nyugat-európai ügynökségek

A közép-kelet-európai országok csatlakozási tárgyalásainak a megkezdésére a fejlett országok ügynökségei merőben új eszközrendszerek bevetésére voltak rákényszerítve. **Már nem volt elég a tervezési feladatokban, a hálózatosodás elősegítésében, valamint a működő tőke bevonásában és a beruházások térségbe csábításában való aktív részvétel.** Különösen a kevésbé fejlett régiókban megjelenő beruházásoknál vált szükségessé az utógondozás (*aftercare*), mert nyilvánvalóvá vált, hogy korántsem biztos, hogy a kezdeti első körös beruházást további körök követik. Ennek a kockázatnak a realitása különösen igaz volt az innovatív cégekre. Számukra az egyszeri vagy többszöri állami és/vagy regionális támogatásnál sokkal fontosabb volt pl. a helyben található munkaerő képzettsége, a beszállítók megtalálása, valamint a magán- és közszféra hálózatosodási képessége. Egyre jelentősebbé vált a szakképzés minőségének az emelését szolgáló infrastrukturális háttér kiépítése, melytől az egyes beruházók joggal várhatták, hogy nagymértékben hozzájárul a termelési egységeik versenyelőnyének a megtartásához (Neil, 2006, pp. 89-90.). Az utógondozás kényszere – és ezáltal az RFÜ-kre rótt felelősség – különösen jelentős volt a kevésbé fejlett régiók esetében. Az ilyen területeknél az első körös beruházások során a legnagyobb versenyelőnyt az olcsó munkaerő jelentette, ez rendszerszinten értelemszerűen feltételezte az alulképzettséget. Ebből fakadóan az ilyen jellegű fejlesztéseknek sokkal gyengébb volt helyi szinten is a multiplikátor hatása. Így a leszakadó régiók és fejlesztési ügynökségeik felzárkózási törekvéseiben prioritást kezdett élvezni, hogy az odatelepült termelési egységeket minél inkább sikerüljön beágyazni a regionális gazdaságba és olyan szolgáltatásokat tudjanak nekik nyújtani, melyek elősegítik az újabb körös beruházásokat.

Az ehhez szükséges tevékenységek egyrészt már túlmutattak az ügynökségek addigi, belső erőforrásból ellátott tevékenységein, másrésztől komolyabb koordinatív szerepkört kellett felvállalniuk. Ahogy Morgan (1998) is kifejti, ezen feladatok ellátása új eszközöket és a működésükre vonatkozóan rugalmasabb szabályozási környezetet igényelt. **A dinamikus és versenyképes régiók gazdasági környezetéhez hasonlóan olyan klímát kellett kialakítani és szolgáltatásokat létrehozni, amelyek hozzásegítették a betelepült cégeket, hogy lépést tudjanak tartani az új technológiák bevezetésével, a globális piac igényeinek változásával.** Az ilyen jellegű szolgáltatások egy jó része természetesen a helyi kis- és középvállalkozások számára is rendkívül fontos volt, mert jó részük szintén nem rendelkezett a megküzdéshez szükséges kapacitásokkal. A kör pedig itt bezárult, mivel a nagy cégcsoportok az újabb beruházási hullámok helyszínének eldöntésekor nagy hangsúlyt fektettek a helyi beszállítói kapacitás fejlettségére, valamint a vállalkozásbarát környezetre. A fentebbiek nyomán az ügynökségekben is, a gazdaságot támogató szolgáltatások közül, prioritást kapott a közvetítő funkció. A szervezetek tendenciózusan kezdték azt vallani, hogy az egyidőben konkuráló és együttműködő, egymással akár fogyasztói, akár beszállítói viszonyban lévő vállalkozások egymástól tudnak a legtöbbet tanulni. Így az **intézmények tevékenysége mindinkább eltolódott egyfajta brókeri tevékenység irányába** (Morgan, 1998). Ennek a törekvésnek több esetben is első lépcsője lett a helyi beszállítói kapacitások fejlesztésére való fókuszálás, ami persze többet jelentett a korábban ismert „vegyél helyit” szlogenek újbóli megismétlésénél:

- Több helyen is **sematikusán hoztak létre az egyes ügynökségek különböző beszállítói szövetségeket.** Ezek a helyi beszállítók csoportjainak adtak lehetőséget, hogy valamely nagyobb megrendelővel közösen keressék meg a termékfejlesztésben, logisztikában, minőségellenőrzésben rejlő fejlődési és továbblépési lehetőségeket.
- Másik jellemző és újszerű szolgáltatási kategóriává az **új technológiák bevezetésének és elterjedésének a serkentése** vált. Az ügynökségek vállalták az ígéretes vállalkozásoknál a technológiai auditok elvégzését, ami segített rámutatni a gyengeségekre és erősségekre.
- Továbbá aktívan részt vettek különböző felsőoktatási intézményekhez kapcsolódó szakértői központok (*centres of expertise*) létrehozásában. Itt elvárásaként fogalmazódott meg, hogy **elősegítsék a felsőoktatási**

intézményekben létrejött és felhalmozott szakértői tudás biztosítását a tágabb értelemben vett gazdaság számára (Goddard, Chatteron, 1999, pp. 693-694). Legjellemzőbb módja a helyi cégekkel kialakított szoros együttműködés volt.

- Hasonló célt kezdtek el szolgálni a technológiai vívmányok integrálása terén a különböző **technológiai klubok létrehozása és működtetése**, melyek sikerrel serkentették az innovatív együttműködéseket. A területi szereplők szorosabb érintkezése elősegítette, hogy felszínre kerüljenek pl. a helyi vállalkozások gyengeségei, illetve a felsőoktatási intézmények által nyújtott szolgáltatások marketingjének a hiánya. Gyakran detektált hiányosság volt, hogy a helyi vállalkozások nagy része nem is volt tudatában az egyetemek által nyújtott lehetőségeknek.
- A negyedik sikeres, adaptációt segítő tevékenységnek tekinthető a különböző **képzési konzorciumok megjelenése**, melyek célcsoportja alapvetően a kkv-k munkavállalói voltak. Noha az ügynökségek nem voltak operatív szinten bevonva az oktatási tevékenységbe, mégis fontos közvetítői tevékenységet láttak el a továbbképző intézmények és magáncégek, valamint a munkáltatók között. Ezáltal egyre inkább a piaci elvárásoknak megfelelően alakult a képzési paletta, és a regionális támogatásnak megfelelően a kkv-k olcsóbban juthattak sokkal inkább személyre szabott képzéshez.

A felsorolásból is kitűnik, hogy bár az egyes, kevésbé fejlett régiók hosszútávú célja továbbra is a munkahelyteremtés, valamint a munkanélküliség csökkentése volt, ezt egyre inkább a gazdaság versenyképességének növelése által, semmint a hatékonytalan rendszerek alkalmankénti támogatásával kívánták elérni. Ezáltal **a fókusz a konkrét beruházások és munkaadók támogatásáról egyre inkább átkerült a marketing, a kutatás-fejlesztés, a menedzsment készségek, valamint a munkaerő képzését biztosító keretfeltételek megteremtésére** (Miles, Tully, 2007, pp. 855-866). Jellemzően már csak akkor kerülhetett sor közpénzből finanszírozott beruházástámogatásra, ha az ügynökségek meggyőződtek róla, hogy az adott területen nem maradt további magántőke mobilizálására lehetőség. Ha meg is történt a tőkekihelyezés, a kihelyezett pénzügyi eszközök egyre inkább hitel-és garanciatermékek voltak a korábbi vissza nem térítendő támogatásokkal szemben. Olyan új, *soft* eszközök kerültek bevezetésre, mint a stratégiai tervek és marketing stratégiák kidolgozásáért, a

kutatás-fejlesztési tevékenység elvégzéséért és különböző minőségi tanúsítványok és minőségbiztosítási rendszerek bevezetéséért megpályázható források. Ezek voltak hivatottak elsősorban feltárni az egyes vállalkozások fejlődése előtt álló akadályokat. **A nyugat-európai regionális fejlesztési ügynökségek portfoliója tehát folyamatosan bővült a 90-es évek folyamán.** Felvállaltak közlekedésfejlesztéssel, turizmus promotálásával, nemzetközi kereskedelemmel kapcsolatos feladatokat is. Több országban formálisan is hozzájárulhattak a központi költségvetés éves tervezéséhez.

Az ötödik körös csatlakozási tárgyalások kezdetére kikristályosodott a nyugat-európai tradicionális és újabb generációs ügynökségek közötti választóvonal és ebben kulcsfontosságúnak bizonyult az adott országhoz, területhez köthető kontextus. **Így a rendszerváltáson átesett közép-kelet-európai országokban felállítandó RFÜ-knél meghatározó volt, hogy központi kormányzataik milyen működési környezetet és politikai támogatást kívánnak biztosítani a megalakuló szervezeteik számára. Ugyanis nemcsak az újabb generációs ügynökségeik működtetésének a képessége volt a kérdéses, hanem a szervezetek támogatottsága is a folyamatos fejlődésben és megújulásban, követvén a nyugat-európai társaik útját a XXI. században.**

2.4. A XXI. századi nyugat-európai RFÜ-k: folyamatos megújulás és fejlődés

Közel két évtizeddel a modell-RFÜ jelen tanulmány második fejezetében is taglalt Halkier- és Danson-féle kritériumrendszerének a felállítását követően (Halkier és Danson, 1996) úgy tűnik, hogy az állandóan változó lokális és globális környezetből kifolyólag az ezen intézményekkel kapcsolatos elvárások is megváltoztak. Így újabb generációs regionális fejlesztéspolitikai szervezetek létrehozását kényszerítik ki. A 80-as évektől fogva az európai regionális politika folyamatos, komoly változáson ment keresztül, melynek az egyik legfontosabb aspektusa volt az **ipar alapú gazdaságról a tudásalapú gazdaságra való átállás** (Bachtler, Yuill, 2007).

A modell-RFÜ megközelítés létrejöttékor azonban az ügynökséget még azon két, a XX. században uralkodó intézmény között helyezték el, mely az állam és a piac volt. Ennek nyomán az RFÜ-k legfőbb rendeltetése az volt, hogy az alapvetően rövid távon gondolkozó, magántulajdonban lévő gazdasági szereplők számára új lehetőségeket tárjon fel, ezzel csökkentve az egyenlőtlen fejlődés nem kívánt negatív hatásait. Ez a

fajta megközelítés nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a közsféra tradicionális, alapvetően reaktív szerepköre egyre inkább elmozdult egy proaktív jelleg irányába. Ez a felfogásbeli eltolódás már szinte a vállalkozási tevékenység határát is súrolta, amellyel közelíteni kívánták a regionális gazdaságfejlesztési célokat a szociális és politikai preferenciákhoz. A változás – ahogy az bemutatásra került – mind intézményrendszeri, tulajdonviszonyi, mind pedig az eszközpark és tevékenységek szintjén megannyi innovációhoz vezetett. Ezek hamarosan beépültek ezen országok regionális stratégiáiba, illetve az ügynökségek mindennapos tevékenységeibe.

Azonban a XXI. század globalizált világában a „modell-RFÜ” kifejezés mind akadémiai, mind pedig gyakorlati körökben már az 1990-es évek végén egyre inkább elkezdett az intézményi rugalmatlanság (*institutional fix*) fogalmával társulni (MacLeod, Jones, 1999, pp. 1-26.). **A folyamatosan újabb kihívásokat generáló globális és lokális környezet megkérdőjelezte az RFÜ-k eddigi koncepcióját.** Ebben a környezetben a gazdasági aspektusokat az új, tudásalapú gazdaság uralja, mely az európai regionális politikát is legalább három aspektusában kardinálisan befolyásolja (Cooke, Laurentis, 2010, pp. 1-26.). A 7. táblázat mutatja be az európai regionális politika megváltozott paradigmáját.

7. táblázat: az európai regionális politika változó paradigmája

dimenzió	ipari-gazdasági paradigma	tudásalapú gazdaság paradigma
területi kormányzás	a támogatásra kijelölt terület	többszintű, alulról-felfele építkező
stratégia	magáncégekbe való befektetés általi növekedés	a megnövekedett tudásnak és hálózatosodásnak köszönhetően végzett új gazdasági tevékenységek
eszközök	pénzügyi	információ, szervezetek

Forrás: Halkier., 2012, 25. p.

A fentebbiekből kifolyólag a nemzetközi kapcsolódások megléte és fenntartása, valamint a tudáshoz való hozzáférés lépett elő a legfontosabb értéké és eszközzé a régiók számára. Alapvetően változott meg a tudás szervezeten, cégen belüli létrejöttének, illetve régióon belüli és kívüli áramlásának a módja. **A tendencia folyamatosan felülírja a korábban uralkodó, a belső regionális erőforrások kiaknázására épülő, az endogén potenciál kihasználásával kapcsolatos elméleti és gyakorlatban is meghonosított irányzatokat** (Crevoisier, Jeannerat, 2009, pp. 1223-

32.). Egyre gyakrabban kezdték hangoztatni mind szakpolitikai, mind pedig akadémiai körökben a Hooghe és Marks (2001) által is definiált többszintű kormányzást (multi level governance, MLG), mint elérendő célt. A propagálók vallották, hogy az ilyen jellegű kormányzási forma megfelelő alternatívát nyújthat a térségben nagy múltra visszatekintő államcentrikus berendezkedéssel szemben, hisz az MLG keretében a döntéshozatali kompetencia és a nemzetközi szinten való aktivitás kikerül a nemzeti kormányzat kizárólagos monopóliuma alól és megosztásra kerül a különböző szintű szereplők között. Az MLG újabb szintjén a városok és a helyi önkormányzatok gazdasági fejlődésbe való egyre jelentősebb bevonásának lehetünk a szemtanúi (Healy, 2009, pp.831-44.). Az említett folyamatok pedig odavezetnek, hogy az RFÜ-k már nem lehetnek képesek arra, hogy egyedül kíséreljenek meg választ adni az újkeletű regionális gazdasági kihívásokra. Különösképpen, hogy a legújabb fejlesztési stratégiák hangsúlyozzák, hogy a magán- és közsférában a tegnap ügyfelei mára már partnerekké avanzsáltak (Jones, 2003, pp.1185-97). Hagyományos mozgásterük szűkülésében nemcsak az országok nagy részében tapasztalható további decentralizáció, de az olyan stratégiai megközelítések is szerepet játszanak, mint pl. az Európa2020 Stratégia. Az általa szorgalmazott politikai elszámoltathatóság, környezeti fenntarthatóság és a társadalmi befogadás egyre inkább megkérdőjelezi az RFÜ jellegű szervezeteknél bizonyos területi stratégiai kihívások és célok megvalósításának a kizárólagosságát. Így nem meglepő, hogy **a modell-RFÜ mint egyedülálló, multifunkcionális regionális szakpolitikai tervező és végrehajtó intézmény, egyre inkább nyomás alá került.**

Ahogy folyamatában változnak a gazdasági struktúrák és termelési folyamatok, úgy válik egyre inkább kívánalommal a nemzetközi aspektus erősítése, az új tudásalapú gazdaság erőteljesebb támogatása, valamint a hálózatosodás elősegítésének prioritizálása. A Crevoisier és Jeannerat-féle (2009) „területi tudás dinamikája” (*territorial knowledge dynamics*) elnevezés is rámutat a külső kapcsolati reláció kiépítésének a fontosságára, mely mechanizmus elengedhetetlen ahhoz, hogy egy adott terület képes legyen a számára fontos tudás megszerzésére. A szerzők hangsúlyozzák, hogy **a közeljövőben azok a területek tudnak a versenyképesség területén előrelépni, amelyek kombinálni és fejleszteni is képesek a kívülről megszerzett és internalizált tudást.** Az ilyen módon felhalmozott tudás adhat biztos alapokat egy régió gazdasága számára. **Így a kihívás leginkább abban rejlik, hogy milyen módszerek és intézményrendszer**

fogja egy terület számára biztosítani a megfelelő mennyiségű és minőségű információ és tudás „összehalászását” és feldolgozását.

Ebben az aktív, tudástranszferen alapuló regionális külső kapcsolódási pontok kiépítésében kell, hogy a regionális fejlesztési ügynökségek is kulcsszerepet vállaljanak. Strambach (2008, pp. 152-74.) is kifejti, hogy a változó és módosuló ismeret a tudás dinamikájának (*knowledge dynamics*) az alapja. Rámutat az innováció és a tudás közötti szoros kapcsolatra, amely nyomatékossítja beépítésük szükségességét a regionális fejlesztéspolitikákba, így az RFÜ-k eszköztárába is. Ehhez azonban fel kell nőnie az ügynökségek legújabb generációjának is, mivel a tudás dinamika olyan széles körű tevékenységeket ölelhet fel, mint amilyen a képzett munkaerő felvétele, az oktatás, képzés, tanácsadás, kiszervezés vagy éppen a gyártók és fogyasztók közötti interakciók megteremtése (Crevoisier, Jeannerat, 2009, pp. 1223-32.). Annál is inkább, mert a tudás dinamikájának sajátja, hogy nem tiszteli sem a területi, sem pedig az adminisztratív határokat. Sőt, a belőle fakadó innováció létrejöttéhez kiemelkedően fontos az adminisztratív határok átlépése és a régiók közötti kapcsolódások megteremtése. Ezzel egyidőben a földrajzi közelség (*geographical proximity*) és a klaszterek miatt a régiók továbbra is fontos, önállóan definiálható szereplői a tudás áramlásának, mert mellőzhetetlen szerep jut nekik a tudás dinamika serkentésének a terén (Visser, Atzema, 2008, pp. 1169-73). A 8. táblázat szemlélteti az új területi tudás dinamikájának az összehasonlítását a tradicionális paradigmával.

8. táblázat: a területi tudás dinamikára való átállás paradigmája

	Tradicionális paradigma	Új paradigma: területi tudás dinamikák
Változás egysége	Innováció	Tudás dinamika
Új tudás mobilizálása	Pontszerű (technológiai pályagörbe)	Folyamatos
Tudás artikulálása	Kumulálás	Kombinálás
Területi lefedettség	Tevékenységek/munkaerő területi megosztottsága	Multi-lokációs tudáshálózatok
Regionális kormányzás	Regionális koherencia a tudás létrehozása és felhasználása esetében (klaszter)	Multi-lokációs dinamikában és tudás-mobilizálásban való részvétel képessége a megfelelő kapacitások rendelkezésre állása nyomán

Forrás: (Halkier, 2012, pp.206-211.) alapján saját szerkesztés

Az új kihívásoknak való megfelelés a közpolitikák szempontjából és az RFÜ-kre nézve is komoly kockázatokat hordoz magában. Az ügynökségek a korábbi érákban olyan tevékenységekben tudtak a részt venni, melyek azonnali, a helyiek számára rögtön érezhető és politikailag is kommunikálható beruházások voltak (pl. termelőüzem létesítése és az ezzel járó azonnali munkahelyteremtés). Az új generációs tevékenységek azonban előrevetítik a feszültséget egyrészt az RFÜ-k politikai szponzorai részéről a politikai ciklusokhoz igazodó teljesítménykényszer, másrészt az új, tudásintenzívebb és a korábbiaknál is több szintet felölelő szakpolitika végrehajtásának időigényessége között. Röviden fogalmazva: az RFÜ-k az alkalmazkodási kényszerükből fakadóan nagyon rizikós útra lépnek. **A tendenciák azonban egyértelműen igazolják az ügynökségek szükségességét**, ahogy azt a keynes-i jóléti állam irányából a schumpeteri foglalkoztatás központú, posztneoliberalista rezsimek irányába tartó, Jessop (2002) által leírt folyamat is alátámasztja. Az elméletnek megannyi aspektusa van, azonban a téma szempontjából számunkra a legjelentősebb a nemzeti kormányok elsőbbségét megkérdőjelező, többszintű szociál- és gazdaságpolitikai felelősségvállalás, melyben **az intervencionalista közpolitika helyét átveszi az önmagát szervező kormányzási modell: a hálózatosodott gazdaság** (Jessop, 2002). Ez a folyamat és változás különösen fontos lesz azon magasan fejlett gazdaságok és társadalmak esetében, melyek számára a versenyképességük megtartása egyet fog jelenteni azzal, hogy folyamatosan igyekeznek majd az erőforrásaikat és a kompetenciáikat mobilizálni. **A kormányzás ilyen jellegű hálózatosodása feltételez egy rendszerszintű önszervező és önkoordináló képességet, amiben az RFÜ-khöz hasonló autonómabb és beágyazott szervezetek a komplex problémamegoldó képességük révén komoly hozzáadott értékkel bírnak a tradicionális szereplőkkel szemben.** Különösképpen, hogy a tudás dinamika és az innováció – a kombinatív képesség nélkülözhetetlenségéből fakadóan – olyan szervezeteket követelnek, melyek képesek biztosítani a szektorok közötti átjárhatóságot és azok összekapcsolását. Az Európai Kutatási Térség Bizottságának (*European Research Area Board*) (2010) a meglátása szerint a szakpolitikai tervezés során a regionális fejlesztési ügynökségeknek olyan kihívásokkal kell majd megküzdeniük, melyek hat főbb pont köré csoportosíthatóak:

- a tudásdinamikából kifolyólag a cégek, szektorok és egyes régiók a változás állapotában vannak;
- az innováció egyaránt felöleli a kombinatív és a kumulatív tudásdinamikát;

- a kombinatív tudásdinamikával bíró régiók versenyelőnnyel bírnak;
- a kapcsolódó tudás változatossága és összetettsége adja ezt az előnyt;
- a gazdasági jóléthez elengedhetetlenek a nyílt innovációs (*open innovation*) platformokban jelen lévő tudásmegosztó hálózatok;
- a regionális szintű szakpolitika fókuszában kell, hogy legyenek az olyan támogató platformok, melyek rugalmasan alakítanak ki összeköttetéseket és eleget tesznek a megosztott kormányzás (*distributed governance*) ideájának.

A fentebbi pontok közül az első öt egy olyan változást ír le, mely az elmúlt években is jelen volt, azonban felgyorsult az utóbbi évek gazdasági, pénzügyi, környezeti és energiaválságai nyomán. A fejlett államok tudásalapú gazdasági jellege folyamatosan erősödik, miközben a rutin jellegű összeszerelési munkák, valamint a kis hozzáadott értékkel bíró szolgáltatások növekvő ütemben települnek át a feltörekvő országokba (OECD, 2009). A fentebbi kihívások megválaszolásának a képessége elengedhetetlen a mai világban, ahol a korábbiakkal ellentétben a tudásalapú gazdaság új pilléréként kezd megjelenni pl. a kulturális tudás is, mely az ügynökségek számára ismert terület. **A tradicionális triple helix-ből a quadropé helix irányába történő elmozdulás** (Carayannis, Campbell, pp. 201-34.) **pedig különös perspektívát tud nyitni az olyan szervezetek számára, melyek képesek hidat teremteni és kombinálni a különböző tudásformákat, alkalmazni a különböző szektorok erőforrásait vagy akár megszólítani a földrajzi, adminisztratív határokon kívüli szereplőket is.** Miképp azt Halkier is kifejti (Halkier, 2012), továbbra is a szervezetek maradnak a regionális politika fókuszában, az őket célzó eszközök között pedig prioritás marad a *software*-re való összpontosítás, ezek közül is a gazdasági szempontból hozzáadott értékkel bíró információk rendelkezésre bocsátása. A szerző a 90-es évekhez képest legfőbb változásként a potenciális és az alkalmazott munkaerő képzését, illetve a hálózatosodást elősegítő eszközök és tevékenységek gyors növekedését jelöli meg. Kutatása rámutat, hogy **napjaink nyugat-európai fejlesztési ügynökségeinek a legfőbb és legtöbbet használt eszközei a szervezeti és az információs (erő)források egyéb intézmények számára történő feltételes vagy feltételek nélküli rendelkezésre bocsátása, míg a direkt pénzügyi transferek már csak elenyésző hányadban vannak jelen.** Összefoglalásként kijelenthető, hogy az új tudásalapú gazdaságban az igények „kiszolgálására” már megindult az RFÜ-kben az új generációs fejlesztési eszközök és ösztönzők gyakorlati használata. Az új, tudásintenzív szakpolitikához történő

igazodás folyamatosan növekvő kihívást jelent az RFÜ-knek, mert mind a falakon belül meg kell legyenek a humánkapacitások, mind pedig regionális, nemzeti és nemzetközi szinten is ki kell építeniük és működtetniük a megfelelő csatornáikat. A külső kapcsolódásokra való fókuszálás pedig különösen fontos lesz a kisebb szervezetek számára, amivel tudják majd kompenzálni és kiegyensúlyozni az esetlegesen korlátozottabb belső kapacitásaikat.

Jelen fejezetben foglaltak rámutatnak arra, hogy a 90-es évekre Európa-szerte elterjedt ügynökségeknek folytatniuk kell az utat, és el kell szakadniuk a tradicionális fókuszról. Tovább kell haladniuk az új kompetenciák kiépítésének az útján. Az ezredforduló előtti nagy, kvázi autonóm, multifunkcionális modell-RFÜ-khöz képest a következő generációs ügynökségeknek alkalmassá kell válniuk arra, hogy bekapcsolódjanak a jövőre vonatkozó, regionális szintű gazdasági tevékenységekkel kapcsolatos kutatási feladatokba. Ezek felkarolását segíteni fogja az az európai tendencia, mely egyre inkább felismeri, hogy **a regionális fejlődés az nem politikai ár az egyes tagállamok egységének fenntartása érdekében, hanem jövőorientált politikai projekt** (Halkier, 2012, 41. p.). Az átállás természetesen nem lesz könnyű, hiszen itt is érvényesülni fog egyfajta útfüggőség (*path dependency*). Ez pedig nemcsak a politikai szponzoroktól fog több erőforrást és türelmet, valamint az ügyfelektől minden eddiginél nagyobb rugalmasságot megkövetelni, de a szervezetektől maguktól is (Dahlström, Olsen, Halkier, 2012, pp. 20-21.). A jelen fejezetben megemlített és hivatkozott szakirodalmak és kutatások arra engednek következtetni, hogy egy **ország versenyképessége** és annak **növelése olyan kormányzati szerepkört követel meg** a jövőben is, mely a legújabb trendekkel **összhangban elősegíti a kumulatív és kombinatív tudásdinamikájú régiók kialakulását és fejlődését**. Ha az **egészséges környezetnek ezek az alapvető kritériumai fennállnak**, akkor **szerves módon kifejlődnek** olyan intézmények, amelyeknek alapvető jellemzői átfedésben lesznek az **új generációs regionális fejlesztési ügynökségek** attribútumaival. Egyszerűen ezt diktálja az a folyamatosan változó globális környezet, mely több mint fél évszázaddal ezelőtt is kikényszerítette az első, akkor még más szervezeti- és eszközrendszerrel működő RFÜ-k megjelenését.

3 Az importált kelet-európai területi fejlesztéspolitikai intézményrendszer

Míg a regionális fejlesztési ügynökségek szerepe, betagozódása és küldetése a második fejezetben taglaltak szerint egyre jobban kikristályosodott a nyugat-európai országokban a 90-es évek végére, addig a kelet-közép-európai rendszerváltó országokban ez nem történt meg. A rendszerváltással kétségtelenül olyan korszak kezdődött el, amely gyökeres szakítást jelentett a korábbi hagyományokkal és a közvetlenül megörökölt centralizált tanácsrendszerrel. 1989-et megelőzően a szocialista országokra a felülről-lefele irányuló tervgazdaság volt a jellemző. A rezsimek kelet-közép-európai összeomlását követően az új kormányzatok hozzákezdtek a fundamentális politikai, gazdasági, jogi és szociális reformokhoz. **A több évtizedes centralizált szocialista időszakot követően a regionális politikának a presztízse alacsony volt, jelenléte marginálisnak tekinthető az ágazati politikák mellett.** Lényegében teljesen hiányoztak az olyan regionális kapacitások, melyek képesek lettek volna bármiféle forráskezelési és menedzsment tevékenységekre, beleértve a tervezéssel járó szakmai és koordinatív funkciókat is. A mellőzés és a minden koordináltságot nélkülöző megközelítés különösen igaz volt a leszakadó és a kevésbé fejlett régiók esetében.

A központi kormányzat alatti szubnacionális térben jellemzően már csak a kicsi és fragmentált helyi önkormányzatok voltak. Ezek azonban a politikai helyzetükből, a korlátozott bevételeikből, valamint az intézményrendszerükben jelentkező kapacitáshiányból fakadóan alkalmatlanok voltak arra, hogy kellő politikai, anyagi és intézményi erőforrást tudjanak mobilizálni bárminemű fejlesztési program megvalósítására (Horváth *et al.*, 2013). Az erőforrásokra pedig szükség lett volna, mivel az 1990-es évek elején elinduló reformok negatív hatásai különösen hamar csapódtak le az iparosított, agrár és periferiális régiókban. Az államok kevésbé intervencionalista hozzáállása a felszínre hozta azokat a kihívásokat, melyeket korábban a központi tervezésből fakadó erős kiegyenlítési mechanizmusok képesek voltak elrejteni. Ennek nyomán **a területi kormányzási modellt az alapoktól kellett újragondolni és ezzel párhuzamosan a területi konszolidálást, a hatékonyságjavítást és a modernizációt célzó reformokat is végrehajtani.**

4.1. *Ellentmondásos kapacitásfejlesztés a területfejlesztési fejlesztéspolitikai intézményrendszerben*

A fentebbi kényszerek, illetve a 90-es évek közepétől beinduló uniós csatlakozási tárgyalások során kifejtett brüsszeli nyomásra az egyes országok hozzákezdtek a saját regionális fejlesztési stratégiáik, szakpolitikai koncepcióik kidolgozásához. A fejlett nyugat-európai országokban már lezajlott reformok egyfajta mintaként szolgáltak az Európa Tanács (ET) és az Európai Unió különböző dokumentumaiban. Ezek az ajánlások mint a legfejlettebb tagállamokban érvényesülő értékek, törekvések, modellek jelentek meg. Az EU részéről tárgyalófélként az **Európai Bizottság** volt jelen, így a **csatlakozási tárgyalásokban betöltött szerepe nyomán érdemi befolyása volt a csatlakozni kívánó államoknál a kormányzati struktúra kialakítására. Az európaizáció politikája egy bizonyos európai sztenderdet is feltételezett, mely szervezeti, eljárási, intézményi és policy mintaként jelent meg** (Hughes, Sasse, Gordon, 2004, pp. 523-551). Az EU8-aknál a csatlakozáshoz szükséges volt az *acquis communautaire*, vagyis az uniós közösségi joganyag átvétele. A térségfejlesztést és a felzárkóztatási támogatásokat magában foglaló 21. fejezet részletesen szabályozza a regionális politika végrehajtását szolgáló strukturális eszközök koordinációját. A fejezet hangsúlyozza a Strukturális Alapok felhasználásához és menedzseléséhez szükséges „megfelelő” területi szervezetek létrehozását, illetve a Statisztikai Célú Területi Egységek Nómenklatúrájának, vagyis a NUTS-rendszernek a bevezetését.

Az EU15-ök esetében az uniós kohéziós politika és a lényegében azt finanszírozó Strukturális Alapok kimagasló mértékben segítették a többszintű kormányzás kialakulását és a régiók megerősödését. Így a donorok a rendszerváltó országokkal szemben is hasonlóan magas és ambiciózus elvárásokat támasztottak mind a Phare, mind pedig az ISPA és SAPARD előcsatlakozási alapok felhasználásával kapcsolatosan. Ezek a források a rendeltetésüknek megfelelően finanszírozást és ezáltal támogatást nyújtottak a szubnacionális szereplők számára, hogy minél hamarabb kiépítsék a szükséges kapacitásaikat az uniós források fogadására. Ezeknek a programoknak kulcsszerep jutott a források felhasználásával kapcsolatos új intézményi keretek és kormányzási módszerek kialakításában. Noha **a megkövetelt területi**

reformok politikailag meglehetősen nagy konfrontációval és áldozatokkal jártak, a csatlakozás, illetve az ahhoz kapcsolódó uniós források felhasználásának a kecsegtető lehetősége kellő motivációt jelentett a mindenkori kormányzatok számára, hogy eleget tegyenek a legalapvetőbb brüsszeli elvárásoknak. Ebből kifolyólag is megoszlanak a vélemények, hogy a megindított szerkezeti reformokat végül is a kondicionalizmusra, az uniós forrásokhoz való hozzájutás reményében az európaizációra vagy saját felismerésre alapozták-e az egyes országok (Pálné, 2003, pp. 16-18.).

Mindenesetre az uniós forrásokhoz való hozzáféréshez szükséges volt a NUTS II-es régiók lehatárolása, mivel e harátok között történt meg a támogatási feltételek megállapítása. Az EU az országok területi tagoltságát illetően azonban nem fogalmazott meg pontos előírásokat, és nem szabott meg időbeli korlátokat sem. Így annak ellenére, hogy a regionalizációs folyamat mindenhol megindult és területi reformokat valósítottak meg, a keretek nagymértékben különböztek egymástól (McMaster, 2006, pp. 347-370.). **A nemzeti mozgástér sosem szűkült le az oktrojált modellek mechanikus átvételére. A politikai rendszer tekintetében minden új demokratikus tagállam mérlegelhetette, hogy a sajátosságait hogyan érvényesítse a sztenderdek között** (Kacziba et al 2016, 54. p.). Míg Lengyelországban a NUTS II-es vajdaságok lettek a Strukturális Alapokhoz a kiindulási egységek, addig a Cseh Köztársaságban a két-három régiós önkormányzat összevonásával létrehozott NUT II-es „kohéziós régiók” látták el ezt a feladatot. Szlovénia, Észtország, Lettország és Litvánia esetében maga az országok teljes területe alkotott egy NUTS II-es régiót.

A statisztikai nomenklatúrába besorolt régióknál azonban hamar jellemzővé vált az anyagi, intézményi és HR értelemben vett kapacitáselégtelenség (Blazek *et al.*, 2003, pp. 15-45.). **A központi kormányzatok több országban is az újbóli centralizáció és újraelosztás fölötti diszponálás szolgálatába állították a regionalizációt és partnerséget** (Pálné, Parakevolpous, Horváth, 2004, 457. p.) Ugyanis az új regionalizmus nevében végrehajtott regionális reformok könnyen lehetettek a demokratizálódással, a versenyképességgel, a hatékonysággal és a modernizációval szemben a centralizáció eszközei is. Annál is inkább, hogy a kelet-európai regionalizáció sajátossága, hogy több országban is szorosan összekötődött az ellene dolgozó nemzetépítési folyamattal (Scott, 2009). Ennek nyomán joggal vetődik fel a kérdés, hogy a regionális szinten működő intézmények valóban helyi gyökerekkel bírtak

és organikusan fejlődtek-e, vagy csak az EU nyomásgyakorlására válaszként adott mesterséges kreálmányok voltak?

Pedig az új regionalizmus és az annak való megfelelés az EU8-aknál különösen feltételezte volna a politikai elkötelezettséget, továbbá az ezzel járó erőforrások és kapacitások biztosítását a regionális reformok végrehajtására. Mindenesetre a vonakodás ellenére a 2000-es évek elejére a NUTS bevezetése mellett a regionalizációnak több jele is mutatkozott:

- **Állami dekoncentráció.** A regionalizáció egyik legáltalánosabb formája a központi kormányzati feladatok és hatáskörök dekoncentrációja volt a regionális szinten létrehozott, de továbbra is a központi hatalomhoz kötődő hivatalok által.
- **Önkormányzati társulások megjelenése.** A helyi önkormányzatok, megyék, körzetek megkíséreltek egyre nagyobb szerepet vállalni a regionális politika formálásában, és e célból különböző, az együttműködésüket és érdekképviseletüket segítő szövetségekbe tömörültek.
- **Regionális önkormányzatok jöttek létre.**

Brüsszeli ajánlások nyomán kialakultak a formális fejlesztéspolitikai szervezeti struktúrák is: a régiókban fejlesztési tanácsok és fejlesztési ügynökségek kezdtek el működni. Kezdetben főleg a leghátrányosabb helyzetű régiókban hozták őket létre. Ahogy azt Gorzelak és társainak kutatása (Gorzelak *et al.*, 2003) is kimutatta, az ügynökségeknek meg kellett küzdeniük a már többnyire nagyobb múlttal rendelkező kormányzati és területi szervezetek konkurálásával is. Ugyanis nemcsak az ügynökségek kerültek a szerepfelfogásuk definiálásának a kényszere alá a rendszerváltást követő időszakban, hanem a helyi önkormányzatok is megpróbálták pozicionálni magukat. Másrészt a rendszerváltó országokban jellemzően végigsöprő állami intervencionalizmust szélsőségesen mellőző gazdaságpolitika, valamint az országok többségében hiányzó mezoszint sem segítette az ügynökségek kezdeti helyzetét. Az átalakulás egyik fő célja az állam gazdasági folyamatokba való beavatkozásának radikális csökkentése, valamint a makroökonómiai stabilitás fenntartása volt. Ebből fakadóan radikálisan csökkent a régiók, iparágak és vállalatok közötti újraelosztási volumen. **Így az átalakulás kezdetén – a regionális politika hiányából fakadóan – az ügynökségek mozgástere és tevékenységi köre is nagyon**

korlátozott volt, legalábbis a folyamat első évtizedében. Mindenesetre a különböző alapok segítettek enyhíteni a finanszírozási problémáikon.

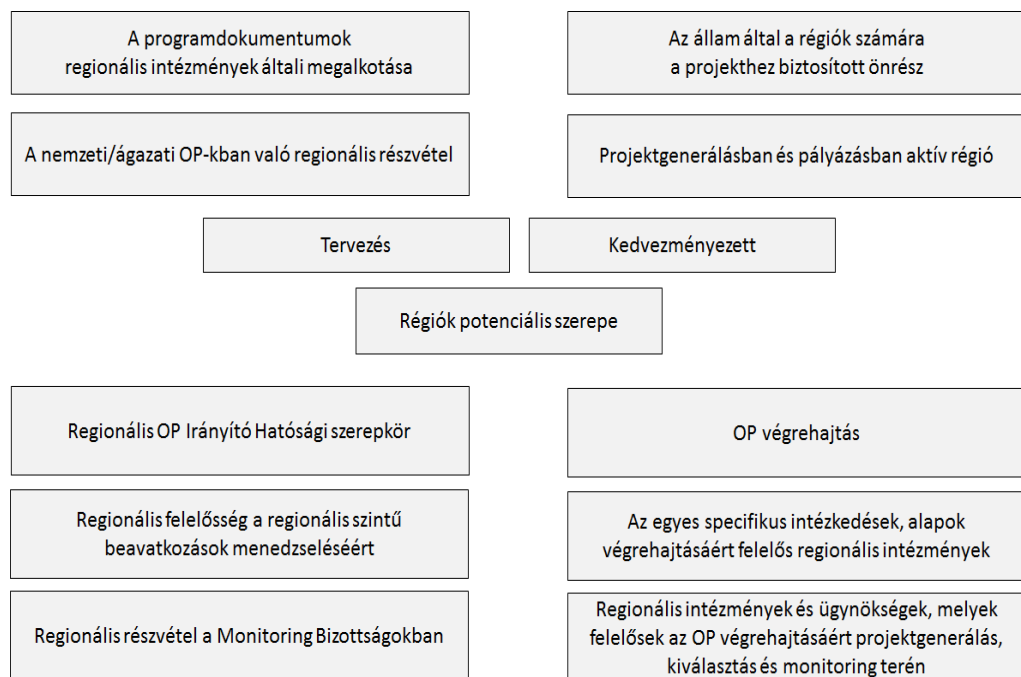
A PHARE keretében 1990-94 között Lengyelország, Magyarország, Románia és Bulgária – mint a legnagyobb kedvezményezettek – a teljes 4,238 millió ECU-s keret majd 60%-át kapták meg, ebből Magyarország a maga 12%-ával a legnagyobb támogatásban részesülő rendszerváltó ország volt. Az említett országok a források által biztosított technikai segítségnyújtási projektek nyomán megalkották az első fejlesztési stratégiáikat, és képessé váltak kedvezményezetti oldalról is a regionális projektek végrehajtására. Ezek a külső források nélkülözhetetlenek voltak az ügynökségek számára a kezdeti kapacitásépítéshez. **A szervezetek irányítását azonban központi területfejlesztési szervek látták el, feladatuk lényegében egyszerű koordinációs feladatokra, projektgyűjtésre és fejlesztési tervek összeállítására korlátozódott.** A fejlesztési ügynökségek vagy igazgatóságaik kompetenciája igen szűk keretek között mozgott.

Ahogy a felsőbb szintű kérdésekben, úgy az Európai Bizottság nyomásgyakorlásának ezen a területen is megvoltak a maga korlátai, mivel **a nemzeti kormányok maradtak a legfontosabb döntéshozók a saját regionális intézményrendszerük kiépítésében, különös tekintettel a forráskezelést végző menedzsment struktúrára** (Hughes, Sasse, Gordon, 2004, pp. 523-551). A kelet-közép-európai regionalizáció folyamatát jól érzékelteti, hogy a csehek, a magyarok és a lengyelek kivételével az egyes országsebeket a többi állam kizárólagosan ágazati programok útján kívánta felhasználni. Mindössze az említett három ország dolgozott ki területi bontású Regionális Fejlesztési Operatív Programot (ROP). Ezen programoknak a nemzeti allokációhoz viszonyított arányai viszont meglehetősen szerények voltak: a csehek esetében 31 százalék, a magyaroknál mindössze 18,6, míg a lengyeleknél 40 volt. A kisebb országok az egyes operatív programokban prioritás szintjén bújtták el a regionális fejlesztési allokációt. A ROP-pal rendelkező országoknál a régiók és a helyi szereplők bevonásának a mértéke könnyen tetten érhető volt a forrásfelhasználási eljárásrendekben, melyek az OP-k tervezésére, az országon belüli és az Európai Bizottsággal való egyeztetési körökre, továbbá a források menedzsmentjére vonatkoztak. Kérdés volt, hogy ezekben a struktúrákban az RFÜ-knek hol engednek teret, illetve ők maguk miképpen lesznek képesek megtalálni a szerepüket.

4.2. 2004-2006 – centralizált kelet-közép-európai forrásosztási intézményrendszerek

Elméletben a központi kormányzati szint alatti, szubnacionális szereplők egy program- és pályázati ciklus minden fázisában részt tudnak venni. Inputtal és döntéshozatali kompetenciákkal bírhatnak a programtervezés formális konzultatív körei során. Intézményeik szerepet vállalhatnak a pályáztatási tevékenységekben akár irányító hatósági, akár közreműködő szervezeti funkcióban. Végezetül pedig a regionális szereplők kedvezményezettként is megjelenhetnek. Az 1. ábra Bachtler és McMaster (2007) munkája nyomán mutatja be, hogy a régiók milyen széleskörűen bevonhatóak az uniós források felhasználásába.

1. ábra: az RFÜ-k potenciális szerepei az uniós források felhasználása során



Forrás: (Bachtler – McMaster, 2007, 9. p.) alapján saját szerkesztés

Annak érdekében, hogy megfelelően értékelhető legyen az újonnan csatlakozott államok regionális ügynökségeinek a szerepvállalása az első teljes uniós programozási ciklusban (2007-13), szükséges a 2004-06-os csonka időszakba való bevonásuknak a rövid áttekintése is. Ugyanis a rövid főpróba során szerzett éles tapasztalatok nagy hatással voltak a kormányzatok és az Európai Bizottság szolgálataira. A gyakorlatból

táplálkozó döntések közvetlenül befolyásolták a regionális fejlesztési ügynökségek 2007-13-as szerepét és jövőbeli fejlődésük irányát is. Ez kiváltképp jelentős volt abból a szempontból, hogy az uniós forrásdömping csak a 2007-13-as időszakban következett el. Ebből fakadóan a jelen fejezet keretében röviden megvizsgáljuk a 2004-06-os időszak végrehajtását, különös tekintettel a regionális fejlesztési ügynökségek élesített rendszerbe való betagozódásának a kihívásaira.

A kezdeti tervezési fázisban az EU8-aknak nemzeti fejlesztési terveket kellett alkotniuk. Ez a tevékenység magában foglalt egy ex ante vizsgálatot, a kérdéses dokumentumok benyújtását az Európai Bizottsághoz, azok leegyeztetését a bizottság szolgálataival, majd az ún. Közös Stratégiai Referenciakeret (Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia) és az Egységes Programozási Dokumentumok (Észtország, Lettország, Litvánia és Szlovénia) aláírását. Már ebben a fázisban is a régiók különböző módon vonhatóak be. Az Brüsszel részéről is elvárás volt, hogy minimum a formális konzultáció lehetősége megadassék a számukra. Egyes esetekben a tervezői csoportokban is helyet foglalhattak. Az újonnan csatlakozott tagállamokban a régiós és területi szereplők véleménynyilvánítási lehetősége értelemszerűen ott volt a legjelentősebb, ahol különálló ROP-ok voltak. Ekkor még az egységes szerkezetű ROP-ok egy dokumentumban kívánták uniformizálni a régiók különböző igényeit. Mindenesetre **a régiók és területi szereplők bevonása a tervezési folyamatba egymástól különböző mértékben, de bizonyos fokon mindenhol megtörtént. Azonban a tradicionálisan centralizált államigazgatási felépítésű és szektorális megközelítésű országokban létrehozott régiós intézményrendszerek gyengének bizonyultak a forrásmenedzsment és allokáció terén a központi kormányzattal szemben.** Ez különösen igaz volt azokban az országokban, ahol a régióknak nem voltak demokratikus legitimitációval bíró önkormányzataik. A regionális és területi szereplők csak egyek voltak azon érdekcsoportok közül, akikkel szemben a központi kormányzatoknak egyensúlyoznia kellett a forrásosztás során. A régiók tervezésben nyújtott, gyakran elégtelen képességei miatt a végrehajtásban játszott marginalizálódott szerepük némileg igazolható volt a központi kormányzatok részéről. Ebben természetesen szerepet játszott a regionális önkormányzatok hiányából fakadó fragmentáltságuk és elégtelen szintű koordináltságuk is (Lettország, Szlovénia), továbbá az éppen létrehozás alatt lévő régiók státusza vagy az újonnan létrehozott adminisztrációk kapacitásbeli hiányosságai is (Cseh Köztársaság). Emellett Blazek és

Vozáb rámutatott (Blazek, Vozáb, 2006, pp. 237-248.) arra is, hogy ezen országokban hiányzott az a tapasztalat, tudás, bejáratott mechanizmusok és fórumok, melyeket a szaktárcák biztosíthattak volna a területi szereplőknek egy valódi dialógushoz. A szintek közötti interakció az esetek többségében csakis a formális információbekérésre korlátozódott. A szerzők rámutatnak, hogy gátnak bizonyult az is, hogy a minisztériumok nem kívánták feladni a monopol helyzetüket a programozási és végrehajtási folyamattal kapcsolatosan. A konzultáció számukra az egyébként is bonyolult folyamat további komplikálását jelentette. Ezeket a problémákat egyértelműen tükrözik a 2004-06-os programozási időszak ex ante értékelései. Hangsúlyozzák, hogy nagyon gyenge volt pl. mind a Cseh Köztársaságban, mind pedig Lengyelországban a programozás során nemcsak a horizontális, de a vertikális koordináció is a nemzeti és a regionális szintek között. Így **összességében elmondható, hogy a régiók bevonása a programtervezési tevékenységbe korlátokkal bírt. A központi kormányzatok még a ROP-okban is fenntartották maguknak a döntési jogot a legkardinalisabb kérdésekben. Ez a fajta, a tervezési folyamatok során domináló megközelítés a végrehajtási struktúrára is lecsapódott.**

Az újonnan csatlakozott országokat is felkérték a programozási dokumentumok benyújtása során, hogy az egyes operatív programoknál jelöljék ki azokat a szervezeteket, amelyeket az egyes programok Irányító Hatóságaként (IH) a végrehajtásért teljes felelősség terhel. Emellett horizontális jelleggel szintén meg kellett jelölnie az országnak a Kifizető, valamint az Audit Hatóságot. A 2004-06-os periódusban a Kohéziós Politika általános végrehajtásáért Észtországban, Lettországon és Litvániában a Pénzügyminisztérium volt a felelős. Csehország, Lengyelország és Szlovákia a regionális fejlesztésért felelős tárcához, míg Magyarország és Szlovénia a terület- és regionális fejlesztésért felelős kormányzati szervekhez delegálta a horizontális feladatot. A nagyobb uniós büdcséjű tagállamokban az Irányító Hatósági feladatok a minisztériumok között kerültek elosztásra. Az IH funkcióra Lengyelországban a Gazdasági, Foglalkoztatási és Szociális Ügyekért Felelős Minisztérium, Csehországban a Regionális Fejlesztési Minisztérium, Szlovákiában az Építési és Regionális Fejlesztési Minisztérium, míg Magyarországon a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatalt jelölték ki. Az uniós szabályozás nyomán az Irányító Hatóság az egyes feladatait ledelegálhatta közreműködő szervezetek számára. Az EU8-ak kihasználták ennek a lehetőségét, és több esetben minisztériumokat, állami

intézményeket, kormányzati ügynökségeket, területi kormányzerveket és egy kivételes esetben regionális tanácsokat jelöltek ki. A menedzsment terén jelentkező centralizációs megközelítést tovább erősítette a fentebbiekben már említett tény, miszerint a ROP-ok integratív, multiregionális tervezési szellemben készültek. Ebből kifolyólag a nevezett programozási időszak regionális értéke meglehetősen csekély volt a kezdeti várakozásokkal szemben (Ferry, McMaster, 2003). Összességében pedig **a tervezést követően a végrehajtás során is alacsony volt a központi kormányzati szint alatti szervezetek bevonása a Strukturális Alapok felhasználásába – minisztériumok és háttérintézményeik dominálták a forrásallokációt is. Ezek a strukturális felállások predestinálták ezen országok regionális fejlesztési ügynökségeinek a jövőjét és kibontakozási lehetőségeit.**

A regionalizáció szempontjából kedvezőtlen folyamatok ellenére a kelet-közép-európai országok az ügynökségek működését legalább rövid- és középtávon biztosító uniós források nyomán az Európai Uniótól kezdték importálni a korszerű működtetéshez szükséges know-how-t, mivel a szervezetek fejlesztésénél jellemzően az unió által finanszírozott szakértők bábáskodtak. Ez a folyamat a sok kedvező hatása mellett hozott néhány nehézséget is: az így létrehozott szervezetek jó része testidegen volt az rendszerváltó országokban uralkodó politikai, gazdasági és intézményrendszeri környezetben. Így folyamatosan finanszírozási nehézségekkel, HR problémákkal, nem megfelelően képzett állománnyal és bizonytalan jövőbeli kilátásokkal küzdöttek. Azonban minden nehézség ellenére a csatlakozások lezárulásának az időszakára a rendszerváltó országokban létrejövő ügynökségeknek sikerült részben vagy egészben kitölteni azt a vákumot, amely a központi és a helyi önkormányzati szint között tátongott a területfejlesztés és regionális politika terén. Nem kimagaslóan fontos elemként, de **részévé váltak az átalakulási folyamatnak, mégpedig úgy, hogy jelentőségük folyamatosan növekedett.** Ebben nemcsak az általuk ellátott mediációs és koordinatív funkciók voltak fontosak, hanem az is, hogy működésükkel segítettek egymáshoz közelebb hozni az állami szférát és a piacot. Sikerült olyan módszertanokat és stratégiákat kidolgozni, melyek által megoldási javaslatokkal tudtak reflektálni a helyi és regionális privát- és közintézmények igényeire. **A meginduló pozitív tendenciákat azonban lassította, hogy az RFÜ-k kezdettől küzdöttek a partnerségi kapcsolatok kialakításának felülről érkező lefolytásával.** Sok esetben a legitim

regionális szint deficitje, máskor pedig a központi kormányzattól megszerezhető erős mandátum hiánya volt az ok.

Mindezek ellenére a **2004-06-os programozási időszak alatt meginduló, következő költségvetési ciklusra vonatkozó jogszabályok megalkotása megadta a lehetőséget a további decentralizációra a program menedzsment szervezeteinél.** Erről a Tanács 1083/2006-os EK rendelete rendelkezett. A 2007-13-as költségvetési időszak Strukturális Alapjainak a felhasználását szabályozó rendelet hangsúlyozta a regionális és helyi önkormányzatok bevonását mind a forrásokkal kapcsolatos tervezési, mind pedig a végrehajtási folyamatba. Ennek érdekében a fentebbi nehézségek ellenére is meg kellett kísérelni egy olyan feladat- és szervezetrendszer kialakítását, mely képessé válhatott reagálni a gyors gazdasági és szociális változásokra egy instabil környezetben. Ehhez szükségessé vált a nyugati társaikhoz hasonló olyan adaptív képesség, mely alkalmassá tette őket a szerepük folyamatos újragondolására. Ahhoz azonban hogy meghatározzák, hogy az ehhez szükséges kapacitások kiépítése egyes országoknak és regionális fejlesztési ügynökségeiknek miért sikerült, másoknak pedig miért nem, elengedhetetlen az országspecifikus körülmények elemzése.

5. A magyar regionális fejlesztési intézményrendszer kialakulása

5.1. Rendszerváltás: decentralizáció helyett dekoncentráció

Ahogy annak történelmi hátterét Pálné Kovács is bemutatja (Pálné, 2013), Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nem voltak erős hagyományai. Az erős állami centralizáció jóval az államszocialista időszak előtt kezdődött. A területi kormányzás mindig is a megyék helyzetéhez kapcsolódott. A 13. században a királyi vármegye párhuzamosan jött létre az államszervezettel, ekkor még mint a nemesi érdekek támasza a szervezetileg is kiépülő állami hatalommal szemben. A különböző és folyamatosan változó egyéni- és csoportérdekek vetélkedése nyomán a területi tagozódás mindig is a hatalmi játszmák tárgyát képezte: a megyék szemben álltak a modernizációs törekvésekkel, az uralkodó centralizációs és a nemzeti önrendelkezést

korlátozó akaratával. Egyrésztől egyfajta gátat képeztek a terjeszkedni kívánó mindenkori központi hatalommal szemben, ezáltal is némi nemzeti szuverenitást biztosítva. Másrésztől többször is akadályává váltak a modernizációnak, a korszerű igazgatási rendszerek bevezetésének. Ez tükröződött II. József sikertelen regionális reformján, a centralisták-municipalisták reformkori megyevitáján, illetve a szovjet típusú tanácsrendszer és önkormányzatiság kiépítésén is. Végül még az 1950-es tanácstörvény sem érintette a megyebeosztást. A megyék érdekérvényesítő képessége egészen 1990-ig sikeresnek bizonyult, de ez csak azért tudott fennmaradni, mert a központi kormányzat érdekét is szolgálta: ha a helyi önkormányzás presztízse alacsony, akkor könnyebb felszámolni a helyi autonómiákat. Ennek nyomán viszont a helyi kormányzási szinten többször is komoly változások következtek be: integráció a dualizmus idején, dezintegráció a második világháborút követően, majd újabb integráció a hatvanas évektől.

Az ezeréves centralizációs örökséggel való első történelmi szakítás közjogi értelemben 1990-ben jött el az önkormányzati törvény elfogadásával. Az akkori politikai klíma nagyon kedvezett a decentralizációnak, az **átalakulás látszólag nyugati trendeket követett.** Az MDF elsődleges feladatának tekintette az új önkormányzati törvény elfogadását. Vallotta, hogy a központi akaratot közvetítő tanácsai intézményeket egy olyan önkormányzati rendszeren alapuló demokratikus struktúrával kell felváltani, mely tiszteli az európai hagyományokat és normákat. Ebből kifolyólag a kormányzó párt következetesen a decentralizáció elvét követte a helyi szint (település) kiemelésével (Oppe, 2016, 7. p.). A jogszabály elfogadása sürgős volt, mert a helyi választások mielőbbi megtartását minden politikai erő fontosnak tartotta. Lévén, hogy a törvény gyökeresen szakított a korábbi pártállami tanácsrendszerrel, és mivel a helyi választásokat még csak a törvény tervezetének vitáját és jóváhagyását követően tartották, így egy erősen kompromisszumos törvény szöveget hagyott jóvá az Országgyűlés. **Noha a megyék területi integráló szerepének az elvesztése és a települési önkormányzatok megerősödése eleget tett a jó kormányzás polgárközelségre vonatkozó elvárásának, mégis ez a konstelláció tette lehetővé a későbbi ismételt centralizációt.** A kormány által 1992-ben jóváhagyott 3603/1992. számú határozat – mely a Közigazgatás Korszerűsítésének Programjáról rendelkezik – a régiókról, illetve a regionalizációról említést sem tesz. Helyette az Önkormányzati igazgatás címszó alatt a megyék és a megyei önkormányzat szerepéről, a megyereform

távlatairól, továbbá az Állami igazgatási cím alatt a dekoncentrált szervekről és a köztársasági megbízottokról írt. Mivel a mezoszinon nem választott önkormányzat gyakorolta a hatalmat, így erősen sérült a szubszidiaritás. Ezzel párhuzamosan a megnövekedett feladatainak az ellátásával küzdő települési önkormányzati szint erőforrás- és kapacitáshiányban szenvedett, miután a jogalkotó nem biztosította ezek rendelkezésre állását. Ennek nyomán **a keretfeltételei is hiányoztak annak, hogy megvalósulhasson a jó kormányzás.** Bár a földrajzi közelség növelte a választópolgárok bizalmát és a helyi kormányzatok támogatottságát, mégis rendkívül komoly következményei lettek annak, hogy a szocialista rendszer korábbi 1600 tanácsát hirtelen az erőforrások nélkül maradó 3000 települési önkormányzat váltotta fel. Az önkormányzati törvény lényegében törvényi erőre emelte a „települési individualizmust”, amely éppen az 1990 előtti „településellenes” politika ellenhatásaként született meg.

A frissen nyert önkormányzatiság természetes módon hozta magával a korábbi álmok megvalósításának az akaratát. Ez a kistelepülési infrastruktúra és vonalas közművek gyors, szabályozatlan és végiggondolatlan fejlesztési folyamatát eredményezte. Ebben a rendszerben elvált a település- és a területfejlesztés. Miközben azonban az előbbinek világos gazdája lett a települési önkormányzat, az utóbbit a meggyengült területi önkormányzat, a megye nem tudta megfelelően ellátni. Ráadásul az utóbbi immáron nem utasíthatta semmilyen tekintetben a települést. A fragmentáció és az együttműködésre való csekély hajlandóság miatt a rendszer üzemeltetési költségei rendkívül drágává váltak, miközben jelentős hatékonysági problémákkal is küzdött. **Fokozatosan kiderült, hogy a települések számára a törvény nem az önállóságot, hanem a kiszolgáltatottságot hozta el.**

Ahogy arra Kovács (2007) is rámutat, a törvényi garanciákat más törvények, mindenekeelőtt az egyes ágazatokban a feladatellátást szabályozó törvények lopva játszották ki. A forrásteremtésben egy meglehetősen liberális helyi adótörvény született, azonban a kistelepülések sem a szakmai kapacitásaik, sem pedig a lakossági ellenállás miatt nem éltek a lehetőségekkel, inkább az állami támogatásoktól várták a helyi problémák megoldását. Miközben azonban az állam pályázati pénzekkel támogatta a kistelepülések iskola-, csatorna- és gázberuházásait, a működési források tekintetében egyre kevésbé volt bőkezű. Az állami támogatások az 1990-es években volumenükben csökkentek, felhasználásuk ugyanakkor mind kötöttebbé vált. A normatívák mellett

pedig megjelentek és mind nagyobb teret kaptak a központosított előirányzatok, amelyeket már nem csak elvileg, hanem törvény szerint sem lehetett más célra használni, mint amelyekre a kormány szánta. Ennek következményeként **a területi középszint ágazati megosztás alapján, a minisztériumok által irányított államigazgatási szint ellenőrzése alá került. A 90-es évek elejétől megannyi dekoncentrált szerv létrehozására került sor** többek között a foglalkoztatás, az építésügy, az oktatás, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem és a mezőgazdaság területén. Így kijelenthető, hogy noha összességében az 1990-es első önkormányzati törvény által megkezdődött a területi kormányzás közjogi és politikai modelljének mélyreható átalakítása, az új modell működtetésének a hosszabb távú feltételei nem álltak fent (Pálné, 2015).

5.2. Helyi gazdaságfejlesztést támogató szervezetek és hálózatok megjelenése

A fentebbi kormányzati szintű elégtelenséget csak tovább erősítették a többi rendszerváltó országban is végbemenő negatív hatásokat, melyek együtt jártak a mélyreható politikai, gazdasági és társadalmi változásokkal. 1990 és 1993 között a GDP 20%-kal, az agártermelés pedig 30%-kal esett, miközben másfél millió ember munkanélkülivé vált. Ezek csak a második világháborús gazdasági veszteségekhez voltak hasonlíthatóak. Felerősödött a kelet-nyugat és Budapest-vidék közötti, fejlettség- és gazdasági teljesítménybeli különbségből fakadó feszültség. A rendszerváltásból fakadó belső, rendszerszintű változások mellett a regionális fejlődést globális és lokális (határon átnyúló) folyamatok is formálták. A régiók egyre jobban ki lettek téve a világgazdaság növekedésciklus-változásainak, valamint az export tetemes hányadát kitevő transznacionális cégek döntéseinek. A határok egyre inkább elvesztették a gazdasági kapcsolatok előtt betöltött akadályozó szerepüket, marginalizálttá kezdtek válni és mind kevesebb gátat jelentettek a regionális politika számára a posztszocialista országokban is. Új regionális perspektívát nyitott meg, hogy Magyarország hét szomszédja közül négy szintén ekkor vált rendszerváltó országgá, ezek közül három későbbi uniós taggá. A már említett **államigazgatási és területi reformok mellett hasonló sebességű és mélységű átalakulás következett be a helyi gazdaságokban is.**

Az új keretrendszer és elvárások nyomán egyik napról a másikra omlottak össze ipari régiók. A termelési tevékenység jelentőségvesztésével párhuzamosan vált egyre inkább fontossá a szolgáltatási szektor, mely már kevésbé volt függő a helyi, materiális értelemben vett erőforrásoktól (víz, energia, nyersanyag). Így az egyes területek között országon belül és nemzetközi szinten is megindult a versengés a cégek régióba, megyébe, településre való csábításáért. A minél nagyobb volumenű működőtőke behozatala vált az elsődleges céllá. **A strukturális változások következtében a versenyképesség korábbi tényezői pedig eltűntek és megváltoztak.** Ebben a nyílt versenyben nagyon sokat számítottak az olyan regionális adottságok, mint pl. az infrastruktúra minősége, a természeti-szocio-kulturális és épített környezet minősége, a munkaerő képzettsége és bérszínvonala, az üzleti szolgáltatások szintje, a kutatási és fejlesztési tevékenységek megléte. Így két tekintetben különösen **megnőtt az igény a megfelelő hatáskörrel rendelkező önkormányzatok kialakítására.** Az egyik a települési önkormányzatok tevékenységének az összehangolása, a helyi feladatellátás segítése volt a legrászorultabbak esetében. A másik pedig egy kompetens közigazgatási közép szint kialakítása, a területi igazgatási feladatok ellátására.

Az egyre mélyebb krízis és a növekvő politikai nyomás aggodalommal töltötte el mind a magyar, mind pedig a nyugat-európai politikai elitet. Kronológiailag az EK elsőként a – már negyedik fejezetben is említett – PHARE program által igyekezett anyagi támogatással és know-how átadás keretében enyhíteni az országban jelentkező feszültségeken. Továbbá szorgalmazta az unió tagállamaiban már évtizedek óta meghonosodott regionális politika bevezetését, illetve az azt végrehajtani képes intézményrendszer kiépítését. Ebből kifolyólag a PHARE alapvetően nem is forráskihelyezésről és így befektetések megvalósításáról szólt, hanem kapacitásfejlesztésről. 1994-től pedig már a program deklarált céljává vált az uniós csatlakozás elősegítése. **A PHARE indikatív regionális programja olyan EU kompatibilis intézmények kialakítását célozta meg, melyek a regionális politika megközelítése és eszköztára által képesek a legkevésbé fejlett régiók számára segítséget nyújtani.** Magyarország esetében a PHARE egyik alprogramjának a célja kifejezetten a magyar kormányzat támogatása volt abban, hogy megszülessen a regionális fejlesztés és tervezés jogszabályi környezete. Ezáltal is támogatni kívánta a döntéshozatal decentralizációját és a legrászorultabb régiók számára a szükséges

források mobilizálását. Egy másik alprogram pedig a több ezer települési önkormányzat újszerű együttműködését hivatott elősegíteni (PHARE, 1993).

Az úgynevezett **helyi vállalkozásfejlesztési alapítványok** (HVA) és azok hálózata azon első szervezetek között voltak, melyek 1991-ben szintén a PHARE kezdeményezésére és finanszírozásában jöttek létre. Célcsoportjuk alapvetően a kis- és középvállalkozások voltak. 1994-re minden megyében felállították a helyi vállalkozásfejlesztési alapítványokat, melyeknek az 1990-ben alapított Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány (MVA) lett a központi koordináló szerve. Az MVA állt közvetlen kapcsolatban a PHARE adminisztratív végrehajtást végző egységeivel, és a működési források HVA-k számára való elosztása is a felelősségi körébe tartozott. Az alapítványok működésük első két évében a kezdő vállalkozókat, illetve az újonnan alapított cégeket igyekeztek segíteni a helyi közösségek számára nyújtott pénzügyi finanszírozás, tanfolyamok és konzultációs lehetőségek biztosítása által. Emellett a HVA-k proaktívan próbáltak eljárni a területi fejlesztési célok kijelölése, valamint a projektek generálása terén. A képzések, a konzultációs szolgáltatások biztosítása és a mikrohitel programok mellett a HVA-k részt vettek ipari parkok és technológiai központok kialakításában is. A volt MVA-s vezetőkkel készített interjúk azt a következtetést engedik, hogy a szervezetek erőssége a tudásukban, üzleti megközelítésükben és a kialakított kapcsolati hálójukban rejlett. Ez a kapcsolati tőke felölelte a magánvállalkozókat, kkv-kat, a többi HVA-t, illetve a megyei és központi adminisztrációt. Gyenge pontjukat viszont a finanszírozás és a célkitűzések jelentették. A PHARE folyamatosan és fokozatosan kívánt kivonulni a hálózat fenntartási és működési költségeiből. Elvárta, hogy a HVA-k pár éven belül képesek legyenek önfenntartóvá válni. Tetemes önálló bevételt vártak el tőlük a szolgáltatásaik piaci értékesítése és a pályázatokban való kedvezményezetti szerepkör nyomán. Azonban ennek a lehetősége nagymértékben függött az adott térség általános gazdasági és vállalkozói kultúrájától, így ebből a szempontból a leghátrányosabb területeken hatványozottabban nehezebb volt a HVA-k szükséges bevételeit biztosítani. Emellett a létrejöttüket követő pár éven belül komoly átfedés és így versengés mutatkozott a tevékenységeikben mind a szintén frissen létrejött kamarákkal, mind pedig a majdan létrehozott regionális fejlesztési ügynökségekkel. Ezek a duplikációk pedig nemcsak a tevékenységi portfólió és a célok újragondolását eredményezték, hanem erőforráspazarlást is.

A HVA hálózat mellett a PHARE keretében két pilot projektet hajtottak végre Borsod-Abaúj-Zemplén (BAZ) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. Ezt a két megyét különösképpen érzékenyen érintették a rendszerváltás folyamatai: az elavult technológiát használó és versenyképtelen ipari vállalatok bedőlése mellett elveszítették a keleti piacukat, az új piacokon viszont a jelentős kulturális különbség és a földrajzi távolság hátráltatta a versenyképességüket. A megyei gazdaságok konszolidálásának egyetlen lehetősége volt a versenyképes iparágak felfuttatása. Ez a folyamat pedig új piacokat és támogató infrastruktúrát igényelt amellet, hogy megkövetelte a releváns területi szervezetek (gazdasági szereplők, felsőoktatási intézmények, érdekképviseltek stb.) bevonását. A projektek célja a területi fejlesztéspolitikai intézményrendszer kiépítésének a támogatása volt. A finanszírozás már jóval a területfejlesztési törvény hatályba lépése előtt megkezdődött. A PHARE az 1994-1995-ös időszakban 4,5 millió ECU-ból finanszírozta az úgynevezett Pilot Action Fund-ot (PAF). A projekt keretében BAZ és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is felállították a **Megyei Fejlesztési Tanácsokat** és a **Megyei Fejlesztési Ügynökségeket** mint a munkaszervezeteiket. Az ügynökségekkel kapcsolatosan elvárásként fogalmazódott meg, hogy egyfajta epicentrumai legyenek a helyi döntéshozatali mechanizmusnak és operatíván támogassák a hálózatosodási és együttműködési folyamatokat. Ez a gyakorlatban kezdetekben egy megyénkénti, majd egy 150 fős szakértői hálózat tematikus csoportokba történő kategorizálását és munkájuk koordinálását jelentette. A munka célja a megyei fejlesztési stratégia kialakítása volt. Ez a tevékenység pedig megkövetelte az olyan szervezetek tervezésbe való bevonását, mint amilyenek a HVA-k, a kamarák, a felsőoktatási intézmények, a megyei munkaügyi központok, illetve a központi kormányzat szaktárcái, illetve dekoncentrált szervei voltak. **A folyamat segítette az új együttműködési mechanizmusok és kultúra legalapvetőbb feltételeinek a megteremtését.** Az említett szervezeteknek megvoltak a megfelelő kapcsolódásai a vállalkozói szféra irányába vagy éppen kellő rálátással bírtak a munkanélküliségre. Mellettük az ügynökségek próbálták meg a bejövő információkat feldolgozni és az alapján fejlesztési kezdeményezéseket és stratégiákat betervezni a Megyei Fejlesztési Tanácsok számára, melyek végül döntöttek a finanszírozás kérdésében. Ebből kifolyólag az ügynökségek magasabb horizontális szinten működhettek, mint a HVA-k vagy a kamarák.

Azonban az említett **szervezetek forráshiányosságán a hazai finanszírozás sem tudott enyhíteni**. 1987-től – még az EK-s forrásokat megelőzően – kezdte meg működését a Területfejlesztési és Szervezési Alap. Ennek célja az elmaradott térségekben megvalósuló termelőtevékenységek támogatása volt hét megye (Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Vas és Zala) gazdaságilag elmaradottnak minősített, összesen 571 településén. Az 1993-tól **Területfejlesztési Alap** néven működő forrásból azon elmaradott településeken volt adható támogatás, ahol a hivatalos munkanélküliségi ráta elérte, illetve meghaladta az országos átlag másfélszeresét. Azonban egyrészt a rendelkezésre álló **források mértéke még marginális volt**, másrészt az 1990-ben lefektetett területi kormányzás korrekciója sem tudott megvalósulni az évtized folyamán.

Összességében tehát elmondható, hogy **a növekvő gazdasági, társadalmi, regionális és így politikai feszültségek nyomán új szereplők jelentek meg a magyar területfejlesztésben. A szervezetek megalakítását és működtetését biztosító finanszírozás alapvetően országhatáron kívülről érkezett.** Ezen intézmények a korábbi megközelítésekhez képest másfajta szempontrendszer szerint kívánták kezelni a kihívásokat. **Nyilvánvalóvá vált, hogy az említett szervezetek közül csak azoknak lesz érdemi fejlődési lehetősége a jövőben, melyek képesek lesznek a feladataik ellátásához kellő volumenű, szubvencionális jellegű forrásra támaszkodni.** Működésüket azonban nemcsak az elégtelen és kiszámíthatatlan finanszírozás nehezítette, hanem a kiforratlan szabályozási környezet is. Ennek javításához a kormányzatnak – hasonlóan a többi Európai Unióhoz csatlakozni kívánó állam politikai vezetéséhez – fel kellett oldania a középszinttel kapcsolatos dilemmáit a NUTS rendszer bevezetéséből kifolyólag. A NUTS II-es régiók kialakításának a problematikája pedig Magyarországon együtt járt a megyék jövőjének a meghatározásával is. Ugyanis ha az önkormányzati rendszerben a megyék helyét stabilabban építették volna ki a rendszerváltás idején, akkor a fejlesztéspolitikai célú regionalizáció nem feltétlenül kapott volna hatalmpolitikai dimenziót (Illés, 2001, pp. 15-23.).

5.3. *A sajátos magyar regionális politikai irányítási modell*

kiépülése

Az évtized második felében a további **politikai irányt a területfejlesztés számára a parlament által 1996-ban elfogadott területfejlesztésről szóló törvény jelölte ki.** A jogszabály egyrészt segítette a területfejlesztés súlyának a növekedését és a területi megközelítésnek az elterjedését is. Másrészt ezáltal igyekezett a kormány eleget tenni az Európai Unió regionális politikájához kapcsolódó alapelvekben foglaltaknak, valamint az eszköz- és intézményrendszeréhez való kapcsolódás követelményeinek. Az elfogadását követően gyarapodott a területfejlesztési célú és az önkormányzati fejlesztési támogatási előirányzatok köre:

20§ (4) A területfejlesztés térségi eszközei:

- a) a területfejlesztési célokat szolgáló központi költségvetési előirányzat (a Területfejlesztési Alap átvett feladatai) legalább 50%-a,*
- b) az önkormányzati szabályozás keretében működő, önkormányzatok infrastruktúra fejlesztését támogató területi kiegyenlítő pénzeszköz,*
- c) a térség helyi önkormányzatai által átadott források, helyi adókedvezmények.*

1996-tól a két legjelentősebb forrás a Területfejlesztési Célelőirányzat (TFC) és a Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési támogatás (TEKI) volt, melyek a Területfejlesztési Alap feladatait vették át. A fejlesztési előirányzatok közül a TFC és a TEKI a támogatási forrásoknak több mint felét biztosították. Azonban ezeknek az összértéke 10 év alatt (1996-2006) sem haladta meg a 258 milliárd forintot (Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, 2009, pp. 1-18.). Ennél jelentősebb változás volt azonban, hogy **a törvény szentesített egy olyan gyakorlatot, melyben élesen szétvált és teljes mértékben elkülönült a területfejlesztés, a településfejlesztés és a közigazgatás, valamint az önkormányzati működés** (Kovács, 2007, 160-164.).

A területfejlesztési törvény kiemelt jelentőségét pontosan az Európai Unió fejlesztési-statisztikai szintjeinek beemelése adta a magyar jogrendszerbe. Lévén, hogy az unió és az egyéb nemzetközi szervezetek által adott iránymutatások nem voltak konkrétak, még a parlamenti többséget birtokló kormányzó pártok között sem alakult ki egyetértés azzal kapcsolatban, hogy mely területi egységet tekintsék régiónak. Ennek eldöntését a

parlamentari vitára hagyták. A régiók száma, határa és különösképpen a székhelyük politikai versengés tárgyává és konfliktusok forrásává vált. Végül politikai kompromisszumok árán az akkor már aktív kistérségi mozgalom kereteit NUTS IV, a megyét NUTS III egységeknek tekintette és lehetővé tette a megyéknél nagyobb, de hivatalosan le nem határolt régiókban fejlesztési tanácsok létrehozását. Az így létrejött önkéntes régiók azonban a határaik tekintetében esetlegesek voltak, nagymértékben visszatükrözve az éppen aktuális politikai erőviszonyokat. Ez is további szakmai bizonytalanságot és a regionális identitás erodálását okozta. Ráadásul az 1996/XXI-es törvény a régiót két megközelítésből definiálta: az egyik a tervezési-statisztikai (ún. makro), míg a másik a fejlesztési régió volt. A különbség a két típus között az állami adminisztráció és a régiók határai közötti átfedésben volt. Míg a tervezési-statisztikai régiók határai megfeleltek a megye határoknak, addig a fejlesztési régiók területi lefedettségét szociális, gazdasági és környezeti megfontolások alapján jelölték ki. Ennek nyomán **a későbbiekben a fejlesztési régióknak lehetősége sem volt arra, hogy a többszintű kormányzás színhelyévé váljanak.** Ezzel a döntésével a magyar parlament elzárkózott attól, hogy egy újabb, önkormányzatisággal és végrehajtó hatalommal bíró területi szintet jelenítsen meg a magyar területi kormányzás rendszerében. Végül az országos területfejlesztési koncepció keretében, 1998-ban döntött az országgyűlés a NUTS II-es régiók számáról és határainról (Pálné, 2016, pp. 76-80.), viszont ez már nem változtatott azon, hogy **a régiók a későbbiekben mindössze az uniós fejlesztési programok technikai végrehajtási kereteit jelenthették.**

Noha **a régió nem lett önkormányzatisággal, demokratikus legitimációval és végrehajtó hatalommal bíró újabb kormányzási szint,** a törvény megadta a lehetőséget a **Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT)** létrehozására. Feladatuk a regionális fejlesztési koncepciók kidolgozása és a területrendezési, területfejlesztési feladatok végrehajtása lett. A tagságuk jelentős részét az önkormányzatok delegálták, az elnököt maguk közül választották, és a kezdetekben érvényesült a területi szereplők túlsúlya a központi kormányzattal szemben. Az önkormányzatok, az állam (minisztériumok, dekoncentrált szervek), a gazdasági kamarák, illetve a munkaügyi tanácsok részvétele garantált volt, azonban a civilek kívül rekedtek. Így egyes aspektusok (környezetvédelem, kisebbségek stb.) érdekképviselése szükségszerűen sérült. A partnerség törvényi értelmezése ebből a szempontból szűk volt, mivel meglehetősen kevés szereplő vehetett részt közvetlenül a döntéshozatalban, s azok jó

része is a közszektorból került ki. A létrehozott tanácsok nagy többségében három megye, három gazdasági- és iparkamara, hat önkormányzati társulás és tizenegy ágazati minisztérium (12 területi és 11 központi) rendelkezett közvetlen képvisellel. Másrészt viszont egyensúlytalanság mutatkozott azon a téren, hogy a „partnerség jegyében” a területfejlesztési intézményrendszerben milyen marginális szerep jutott a közvetlenül választott, legitim, középszintű megyei önkormányzatnak.

Az így létrejött felállítás annyiban mutatott némi párhuzamot a Nyugat-Európában is működtetett modellel, hogy ott is jellemző a különböző partnerségi fórumok, intézmények működtetése, különösen, ha a közigazgatási és a területfejlesztési tér között nem teljes az átfedés. Az ilyen intézményi modellel bíró országokban a területi szereplők fontos, a rendelkezésre álló források fölött komoly döntéshozatali kompetenciával rendelkező entitások. Ezzel szemben **Magyarországon a területfejlesztés egy kompakt, ágazati politikákhoz hasonló saját intézményrendszerbe szerveződött.** Így nemcsak a párhuzamosság kiküszöbölésének a lehetősége csökkent, de kezdetektől magában hordozta a demokratikus ellenőrzés hiányának a veszélyét, és ellehetetlenítette a regionális politika lényegét: az átfogó, integrált megközelítést. Bár a szakpolitikusok, illetve a tudomány képviselői a gazdasági versenyképesség növelésére, az innováció terjesztésére, és az ezt célzó programozásra a megyéknél jóval nagyobb területi léptékű régiót tartották volna alkalmasnak, az intézményrendszer kiépülése ezzel ellentétes folyamatot mutatott. Miközben a törvény a regionalizmus jegyében született, az abban megjelölt **három területi szint közül (kistérség, megye, régió)** a kialakított hatalom- és forrásmegosztási rendszerben **a leggyengébb** láncszem éppen **a regionális lett.** A törvény a regionális tanácsok jogi természetét se tisztázta megfelelő mértékben. 1993-ban a Polgári Törvénykönyv bevezette ugyan a jogi személyiség fogalmát, de nem tisztázta szakmailag, hogy milyen szervezet, milyen módon, milyen feltételek esetén jogosult közzogi, közigazgatási szervezet létrehozására (Vadál, 2000, pp. 175-187.). Így a tanácsoknál nem tisztázták a törvényességi ellenőrzést, az alkalmazottak jogviszonyát és a finanszírozást sem. Az ügynökségek szempontjából ennek annyi hozadéka mindenképpen lett, hogy a tanácsok autonóm szervezetként meglehetősen szabadsággal élhettek a szervezetük kialakításakor, és tág keretek között dönthettek működésük alapkérdéséről is. A kormányzat partnerségi eszmével kapcsolatos ambivalens hozzáállása a tanácsok és szervezeteik külvilág felé mutatott működésében is tetten

érhető volt: kevésbé törekedtek tevékenységüket a széles nyilvánosság ellenőrzése alá rendelni és a hatalmukat más partnerekkel megosztani. Az esetenként bevont szakértők szerepe kizárólag véleményezésre koncentrált, a meghívottak mindössze tanácskozási joggal vehettek részt. Az intézményrendszer pedig gyorsan elkezdte kitermelni azt a szakpolitikát működtető menedzsmentet és technokráciát, mely képes volt az eljárásrendi és technikai bonyolultság mögé bújva elszigetelődni akár a politikai, akár a potens kedvezményezett körtől (Finta, 2000, pp. 17-27.). Így **a tanácsok vitákat mellőző, formális jóváhagyási fórumokká degradálódtak, és a valós döntéshozatali fórumok visszaszorultak az informális, nyilvánosságot mellőző szintekre.**

További aggodalomra adott okot, hogy a területfejlesztési törvény nem szabályozta megfelelő mértékben azt a növekvő igényt, melyet a regionális területfejlesztés támasztott a humán erőforrásban lakozó szakértelemmel, a feladat ellátásához szükséges növekvő információs igénnyel és az operatív szervezetrendszerrel szemben. Ahogy a tanácsok létrehozása, úgy az RFT-k számára a munkaszervezeteik, a regionális fejlesztési ügynökségek létrehozása is opcionális volt. Ennél is nagyobb problémát jelentett, hogy anyagi forrásokat sem rendelt a működtetésükhöz. **Az RFÜ-k hanyag jogi szabályozása és bizonytalan finanszírozási háttere** pedig – ahogy azt Pálné (2003) is kifejti – **komoly akadályokat jelentett a szervezeti és humán kapacitások kiépítésében:**

- Lévéen, hogy a munkaszervezetek méretéről, formájáról, működési feltételeiről a tanácsok döntöttek, így mint országos hálózat rendkívül egyenetlen képet mutattak.
- Mivel a törvény nem garantált központi finanszírozást az RFÜ-k számára, a tanács tagjai pedig egyenként is forráshiányosak voltak, így ez komoly szervezeti bizonytalanságot és személyzeti fluktuációt okozott a szervezetekben.
- A finanszírozás tervezhetőségének a hiányából fakadóan lassan és elégtelen mértékben épültek ki a kapacitások. Több megyében nem is jött létre munkaszervezet, hanem a megyei önkormányzat végezte az adminisztratív feladatokat.
- A HR kapacitások és szakmai tapasztalatok elégtelen felhalmozásában komoly szerepe volt a ténynek, hogy az alkalmazottak jelentős részét csak időszakosan foglalkoztatták, így a helyi kapcsolatrendszerek kiépítése is elégtelen volt.

- A RFÜ-k további megyei fióknyitásainak a következményeként a mérethatékonyság is jelentős csorbát szenvedett mind a munkaerő, mind pedig a rendelkezésre álló infrastruktúra vonatkozásában.

Mindenesetre az RFÜ-s problémákra és működési elégtelenségekre nem is annyira az általuk elvégzendő feladatokban tapasztalható hatékonytalanság, hanem a konkrétan elvégzett feladataik csekély száma mutatott rá. Noha a területfejlesztésről szóló törvény szerint a kiegyenlítést szolgáló források minimálisan 50%-át kellett allokálni a területfejlesztési tanácsokhoz, **2001-ig egyik területfejlesztési támogatási forrással kapcsolatos döntés sem a regionális szinten született.** 1996-tól öt éven át mind a TFC-vel, mind a TEKI-vel, mind pedig a céljellegetű decentralizált támogatásokkal (CÉDE) kapcsolatos döntések központi és/vagy megyei szinten történtek meg (Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, 2009, 16. p.). Igaz, a források összvolumene is elhanyagolható volt az Európai Unió akkori tagállamaiban jellemző – GDP-hez viszonyított – 1,5-2%-hoz képest (Horváth, 1998). A területi politikáról szóló 2001-ben készített parlamenti jelentésben foglaltak szerint 1991-1998 között az összesen 12842 milliárd forintnyi fejlesztési forrásból mindösszesen 78 milliárd forint volt területfejlesztési forrás. Mindemellett 1996-tól javult ez az arány és 1998-ig az 543 milliárd forintos fejlesztési támogatásból már 50 milliárd közvetlenül a területfejlesztési célokat szolgálta. **Az ágazati célokra fordítható források köre viszont továbbra is meghaladta a területi kiegyenlítést szolgáló forrásokét és az előző felett kizárólag a minisztériumok rendelkeztek.**

Összességében tehát kijelenthető, hogy **a többszintű területi intézményrendszer kialakítása ellenére a kormányzat nem adta fel a korábbi évtizedekre jellemző domináns pozícióját.** Már a törvény maga sem teremtette meg a tényleges decentralizáció garanciáit. Egyrésztől nagyon komoly, a területi szervek mozgásterét korlátozó jogosítványokat juttatott a központi szerveknek, a kormányoknak és a regionális politikáért felelős minisztériumnak. Másrésztől a területi döntéshozókat nem látta el a rendeltetésük, hatásköreik gyakorlásához szükséges eszközrendszerrel, különösen nem normatív módon garantált pénzügyi forrásokkal. A feladatokban és felelősségi körökben egymással átfedésben álltak a különböző területi szintek, az így felépülő területfejlesztési rendszer nem tudta hatékonyan betölteni a koordinatív és együttműködésre épülő facilitáló szerepét. Az egyes szintek és szereplők között nagyon hamar verseny alakult ki, ami által csökkent az együttműködési készség, és egymással

párhuzamos, kihasználatlan kapacitások és aktivitások jelentek meg. Így a régiók és a munkaszervezeteik számára kedvezőtlennek tekinthető 90-es évek után az ezredforduló környékére kritikusan fontossá vált, hogy az uniós tagságra való felkészülési hajrában a többi területi szinttel folytatott verseny során felülkerekedjenek. E disszonanciák nyomán ebben az időszakban csak azoknak a területi szervezeteknek volt lehetőségük viszonylag megfelelő méretűre növekedni, melyek a PHARE programot követően 2000-tól egészen a csatlakozásig rendelkezésre álló ISPA források felhasználása során is érdemi helyet tudtak maguknak szorítani. Természetesen még ennek a pénzügyi volumene is csekély volt, ugyanis éves szinten a társult országok 1 milliárd EUR-s keretéből Magyarország 7-10 százalékkal, átlagban tehát megközelítőleg 85 millió EUR-val részesült. A források majd 80 százaléka országos és központi projektek nyomán került felhasználásra és mindössze a maradék 20 százalék (kb. 17 millió EUR) felett döntöttek decentralizáltan (Illés, 2001, pp. 18-19.). Ez mégis megfelelő főpróbának bizonyulhatott a csatlakozást követő uniós forrásfelhasználási rendszerhez. Ennek természetesen a politikai és gazdasági elit is tudatában volt. **Így a fő kérdés az lett, hogy a parlamenti pártok és kormányzatok milyen mértékben voltak hajlandók és kényszerűek tekintettel lenni az EB kívánalmaira, miközben a területi fejlesztéspolitikai intézményrendszert a hatalomgyakorlásuk kiszolgálásához igazították.** Az elkövetkező parlamenti ciklusok (szak)politikai irányai döntő mértékben befolyásolták a területi fejlesztéspolitikai intézményrendszer struktúrájának – és így az ügynökségeknek – a jövőbeli mennyiségi és minőségi jellemzőit. Ezekről a politikai döntésektől függött, hogy az ügynökségek a már érdemi mennyiségű uniós fejlesztési forrás felhasználása során a regionalizmus eszméjének megfelelően lesznek-e képesek eljárni vagy a központi kormányzatok dekoncentrált szervezeteinek a szerepére lesznek-e kárhóztatva? A parlamenti ciklus végén stratégiaalkotás terén történt is előrelépés, hiszen az Országgyűlés 35/1998 (III.20.) OGY határozatával elfogadta az **Országos Területfejlesztési Konceptiót (OTK)**, mely rendeltetése szerint hosszú távra kívánta meghatározni azokat a területfejlesztési alapelveket, irányelveket és célokat, amelyeket a kormányzat – a törvény keretei között – saját területfejlesztési tevékenysége során követ. Az OTK lett volna hivatott elősegíteni a törvény által bevezetett új intézményrendszer feladatainak ellátását is, valamint a megyei és a regionális területfejlesztési koncepciók összhangjának megteremtését.

6. 1998-2006

6.1. 1998-2002

6.1.1. A mezoszint kormányzati felkészítése a központi forrásosztásra

Az 1998-as év a közép-kelet-európai országok számára a csatlakozási folyamatban mérföldkőnek számított. Az EU tagállamai az 1997. decemberi luxemburgi csúcson határozták el, hogy megkezdik a tagjelölt államokkal a csatlakozási tárgyalásokat, melyek 1998. március 30-án formálisan is megindultak. Ennek nyomán érthető, hogy az ugyanebben az évben tartott magyar parlamenti választások során az egyes pártok is igyekeztek reflektálni a csatlakozási tárgyalások felgyorsulására. **A parlamenti pártok 1998-as választási politikai programjait megvizsgálva egyszerre jelentek meg az általános önkormányzati alapértékek és a későbbi EU-csatlakozás követelményeire vonatkozó reflexiók.** Az MSZP programja kifejezetten nem foglalkozott a csatlakozással, de kiemelte a helyi önkormányzatok felkészítését az új szerepre, ami összehangolt regionális és kistérségi tervezést jelentett. Az SZDSZ a helyi demokrácia fejlesztését és az uniós források fogadására képes programrégiók kialakítását helyezte a középpontba. Az MDF a társadalmi felzárkóztatásra és a térségi különbségek kiegyenlítésére tette a hangsúlyt. Az FKgP a *Vidékfejlesztés és a Csatlakozás az Európai Unióhoz* c. fejezetben hangsúlyozta a területi egyenlőtlenségek kezelésének szükségességét. Így az összehangolt regionális fejlesztést támogatta, ügyelve az országon belüli fejlettségbeli különbségek csökkentésére. A MIÉP kemény kritikát fogalmazott meg az unióval és a nyugati integrációs folyamatokkal szemben, elutasítva a csatlakozást és az európai normákat. A párt meglátása szerint az önkormányzatoknak a helyi érdekekre és mindenekeelőtt a magyar öntudatra kellett volna épülniük (Oppe, 2016, pp. 90-91.). A FIDESZ a kilencvenes évek elején még a megyei rendszer egyik fő ellenzője volt. Ebben minden bizonnyal közrejátszott az is, hogy a párt az első szabad önkormányzati választásokon a nagyvárosokban szerzett jelentős pozíciókat, továbbá hogy e városok polgármestereinek több esetben is konfliktusokkal terhelt viszonya volt a megyékkel. Így a párton belül olyan területi egységek kialakításáról indult meg a

gondolkozás, melyek középpontjában a nagyvárosok és azok területszervező szerepe állt.

Ez a politikai alapállás az 1998-as választásokig alapvetően nem változott. A kormányzópárttá előlépett FIDESZ a közigazgatás- és területpolitikai hatáskörök ellátását a 183/1998. (XI. 11.) Korm. Rendelete értelmében a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez, illetve a feladattal megbízott politikai államtitkárhoz telepítette. Tehát a kormány ezen szervezeti megoldásából lehetett arra következtetni, hogy milyen jelentőséget tulajdonít a kérdéskörnek. A területtel kapcsolatos kormányzati elképzelés a 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat keretében látott napvilágot. Ebben feladatként fogalmazták meg a megyei keretek felülvizsgálatát és az államigazgatás, valamint az egyes államigazgatási szervek működésének regionális alapokra helyezését. **A célkitűzések között jelent meg a regionális választott testületek kialakítási lehetőségének a megvizsgálása is.**

A kormányzópárt azonban csak a választásokat követően kezdte felmérni egy ilyen területi átszervezés prognosztizálható nehézségeit. A várható kihívások mellett tovább módosította a gondolkodás irányát, hogy az 1998-as őszi önkormányzati választási eredmények nyomán a megyék nagyobb hányadában kormánypárti többségű közgyűlés és vezetés jött létre. Ezzel az időszakkal egyidőben a kormány tárgyalásokat folytatott egyrészt az Európai Bizottsággal a tervezési régiók kialakításáról, másrészt pedig a valamennyi megyeszékhelyre és nagyvárosra vonatkozó egyeztetések is zajlottak, minek eredményeként végül megyei jogú várossá nyilvánítva kiemelték őket a megyei hatáskörből. **Így a megyei önkormányzati rendszer régiókkal való felváltásának a terve egyre inkább kitolódott a távoli és ködös jövőbe.** Mindemellett a vezető kormánypártot e halasztó szándékában nyilvánvalóan megerősítette az MSZP hirtelen jött regionalizációs buzgalma is. A szocialista párt a megyék feladásával már nem veszíthetett sokat, és megvolt a valószínűsége, hogy az újonnan létrehozandó önkormányzati régiókban a következő választáson többséget szerezhettek. Az addigra **két legnagyobb párt radikális koncepcionális irányváltásai a regionalizáció kapcsán rámutattak arra, hogy a folyamatot nem elvek és távlati stratégiai nemzetérdekek, hanem napi politikai taktikák és erőviszonyok irányítják** (Illés, 2001, pp. 15-23.). Ebből a rövidtávú és perspektívát mellőző szemszögből a kormányzó párt részéről is **logikus lépésnek tűnt a régiók önkormányzatiságának kialakítása helyett a létező regionális szervezetekben a kormányzati többség elérése és az általános forráscentralizáció tendenciájának a folytatása.** A fentebbi

hatalomgyakorlási tevékenységet és irányvonalat formalizálta az **1999. évi XCII. törvény**, mely az 1996. évi XXI. törvényt módosította az alábbi legfontosabb esetekben:

- **Kötelezővé vált a regionális fejlesztési tanácsok és munkaszervezeteik (RFÜ-k) létrehozása.**
- **A regionális fejlesztési tanácsok** egyre inkább **központi irányítás alá kerültek**, hiszen a tagok között többségbe kerültek a kormányzati szereplők, csökkent a kistérségi társulások képviselője. Ez mindenképpen távolodást jelentett az autonómabb, bármiféle önkormányzati jelleget mutató régió irányától és tovább erősítette a decentralizációval szemben a dekoncentrációs folyamatokat.
- Az eljárási és ellenőrzési szabályozás az **RFT-kben** egyre inkább kezdett közjogi testületi formát öltetni, **erősödött államigazgatási karakterük.**
- Emellett a törvény módosítása nyomán megváltozott a szavazati rend is, és **több esetben is elég lett a többségi szavazat** a korábbi minősített többségi szavazattal szemben.
- Az **RFT-k felelősségi körévé vált a régió gazdasági fejlődésének a koordinálása**, így biztosítaniuk kellett a kormányzati és a térségi érdekek összhangját, a térségi szereplők közötti egyeztetési mechanizmusokat.
- Ennek keretében a források függvényében döntöttek a programok és alprogramok megvalósításáról, továbbá szervezték a programok megvalósítását.
- A fentebbi feladatok ellátásához, így a működéshez és a fejlesztési programok megvalósításához is, a **régióknak jogában állt forrásokat gyűjteni.**

A jogszabályváltoztatás mellett a regionalizáció kormányzat általi lefolytására az alábbi adatok számszerűen mutatnak rá. A *9. táblázat* érzékelteti, hogy az 1998-2002-es időszakban a hazai költségvetésből táplálkozó forrásmennyiség a megyeivel összehasonlítva csak jelképesnek volt tekinthető.

9. táblázat: területfejlesztés nemzeti forrásokból a decentralizáció két szintjén (1999-2002, millió Ft, nominálértéken)

Megnevezés	1999	2000	2001	2002
Regionális Fejlesztési Tanácsok				
Területfejlesztési Céllelőirányzat (TFC)		1200	5519	6044
Régió összesen		1200	5519	6044
Megyei Területfejlesztési Tanácsok				
Területfejlesztési céllelőirányzat (TFC)	7322	7073	6735	7579
Ter. kiegyenlítést szolg. előirny. (TEKI)	10000	10900	10573	10573
Céljellegű decentr. tám. előirny. (CÉDE)	6000	6540	6300	6300
Megye összesen	23322	24513	23608	24452

Forrás: Rechnitzer, 2012

A fentebbiek nyomán összegezhető, hogy az 1996-os törvény 99-es módosítását követően is hanyagolta a jogalkotó a létrehozott intézmények eszközparkjának a pontos specifikálását. Az eszközrendszer címszó alatt a törvény mindössze a finanszírozás és a tervezés témakörét taglalta, ráadásul az anyagi támogatás kérdése mellőzött bármiféle normatív garanciát az állam oldaláról. Így a törvény módosítása is paradox volt: uniós közbenjárásra azért került rá sor, hogy a regionális szint nagyobb hangsúllyal jelenjen meg, mégis a törvényhozó egyúttal a kormányzat pozícióit és befolyását is jelentősen növelte. Így a feszültség és ellentmondás a nemzeti és uniós jogszabályok, valamint azok gyakorlati végrehajtása között tapintható volt. A Strukturális Alapok szabályozásának szellemiségével összehasonlítva a magyar területfejlesztési törvény adós maradt az erőteljes, önkormányzatiságra épülő regionális decentralizációval, valamint a vertikális és horizontális kooperáció hatékony érdekegyeztetési mechanizmusának a garantálásával.

A fentebbiek alapján az első Orbán-kormány regionalizációval kapcsolatos döntései nyomán a regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszer az Európai Unió csatlakozást megelőzően olyan szakaszba jutott, mely korrekciókért és szakpolitikai irányváltásért kiáltott. Ahhoz ugyanis, hogy az intézményrendszer jogszabályban garantált státusza, finanszírozási garanciái és eszközrendszere által valós, a régiók endogén potenciáljának a kiaknázására képes tevékenységet várhassunk el a szervezetektől, elengedhetlenné vált a regionális tanácsok és az ügynökségek szervezeti hátterének a megerősítése. Ehhez szükséges lett volna a területfejlesztési

szintek számának a csökkentése, valamint az egyes szakpolitikai területekért felelős szereplőknek a pontos kijelölése. Gátat kellett volna szabni a források kezelésével kapcsolatos centralizációs törekvéseknek, és a rendelkezésre álló anyagiak terén pedig tovább növelni a regionális szintre decentralizált területfejlesztési források arányát az ágazatokkal szemben. Ez a folyamat azonban éppen olyan mederben haladt, mint a regionalizáció és a hozzá kapcsolódó fejlesztéspolitikai intézményrendszer egészének a sorsa. Demokratikus legitimitáció és önkormányzatiság híján a régiók számára a megfelelő politikai érdekérvényesítő képesség sem állt a rendelkezésükre, ez pedig erőteljesen gátolta annak a regionális identitásnak a kialakulását, melynek Magyarországon egyébként sem volt meg a történelmi-kulturális háttere.

6.1.2. Ellentétes uniós és kormányzati ügynökségi szerepfelfogás

Az RFÜ-knek lényegében olyan döntéseket kellett végrehajtaniuk és olyan Tanácsok mellett kellett munkaszervezeti feladatokat ellátniuk, melyek központi kormányzati dominancia alatt álltak és költségvetésileg szintén az államháztartástól függtek. Míg a független ügynökségek által ellátott munkakör ideális esetben a tervező, programíró, forráselosztó, ellenőrző és összehangoló feladatokra terjedt volna ki, addig a valóságban kénytelenek voltak ellátni a tanács titkársági feladatait is. További jogszabályi hiányosságot mutatott a székhelyüknek és a feladataiknak a meghatározása, ami erodálta a szervezeti függetlenségüket. **Nemcsak az RFÜ-k finanszírozása és eszközrendszere volt szegényesnek tekinthető ebben az időszakban, de a közhasznú társaságként való bejegyzésük sem nyújtott kellő elrugaszkodási pontot az intézmények számára.** Így nem meglepő, hogy a csatlakozásig – és az azzal járó forrásdömping megérkezésig – elvi esélye sem volt annak, hogy az ügynökségek megtudják haladni azt a tradicionális eszköztárat, mely az alábbi fő tevékenységi területeikből fakadt:

- regionális szintű szervezési és koordinációs tevékenység (tervezés, projektfejlesztés);
- szerény forrásmennyiséggel bíró, grant típusú regionális támogatási rendszerek működtetése (Phare, TFC stb.).

A magyar ügynökségek további vizsgálata céljából, az eddigi nemzetközi RFÜ-s szakirodalmi kategorizálásoktól eltérő módon, szükséges az EU-nak mint egy olyan entitásnak a szponzori oldalon való megnevezése is, mely túlmutat az országos kereteken. Ugyanis a politikai, az abból fakadó jogszabályi, funkcionális és a kapcsolódó anyagi keretek feltárása arra engednek következtetni, hogy a hazai regionalizáció végrehajtásában az elsődleges politikai szponzor az Európai Unió, illetve a csatlakozási tárgyalások során az annak felhatalmazásával eljáró Európai Bizottság volt. Az ügynökségeknél pedig ez azt eredményezte, hogy **az elsőrendű politikai szponzoruk (Európai Bizottság) RFÜ-kkel kapcsolatos stratégiai céljait a magyar kormányzat olyan módon moderálta és teljesítette, hogy az kellő kontrollt biztosíthasson a mindenkori központi kabinet számára.** A kontextus sajátossága volt, hogy a Strukturális Alapok végrehajtásáról szóló általános rendelet értelmében az EB a kormányzat-RFÜ relációban hivatalosan és formálisan nem jelenhetett meg. De befolyásoló és kontroll szerepe természetesen a csatlakozási tárgyalások során mindvégig fennállt. Mindemellett már abban az **időben félő volt, hogy a sztenderdek átvételében az a szint lesz a maximum, ameddig az egyes tagjelölt országok eljutnak a csatlakozásig a regionális fejlesztéspolitika és annak intézményrendszeri kereteinek lefektetése során.** Így a csatlakozást követő további konvergálást vizionálók szemében mindenképpen baljósnak kellett volna, hogy tűnjenek azok a hazai regionalizációs folyamatok, melyek joggal adtak fenntartásra okot a magyar ügynökségek minőségi és mennyiségi jellemzőivel kapcsolatosan is.

Az, ahogy a kormányzat a magyar regionális fejlesztési ügynökségek uniós csatlakozást megelőző helyzetét alakította, bizonyos szempontból számítonak is tekinthető. Ugyanis a hazai területfejlesztési forrásoknak a régiók irányába történő lassú átzsilipelése is jelzi a regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszer iránti központi elköteleződés hiányát. A 99-es módosítás az RFÜ-k életében valóban mérföldkőnek számított és egyértelműen illeszkedik az uniós tagságra való felkészülés, és az ahhoz szorosan kapcsolódó forrásmenedzsment tematikájába. Kormányzati szemszögből azonban ez a munka is az elköteleződés helyett a kompromisszumnak a lázas kereséséről szólt. **Bár az EB és a kormányzat részéről is a leendő forrásmenedzsment volt a fókuszban, azért a regionalizmusnak csak olyan mértékben engedett a központi hatalom a saját befolyásának a kárára, amennyire az feltétlenül szükséges volt a csatlakozási tárgyalások továbbgörgetése és lezárása szempontjából.**

Mindezen tendenciák ellenére – vagy éppenséggel azokat tudatosan folytatva – a Kormány a 2001-ben jóváhagyott 1057-es határozatában még mindig óvakodott a konkrét területszervezési, illetve regionalizációt eredményező intézkedések meghozatalától. Feladatként mindössze az általános közigazgatási kistérség igazgatási kategória koncepciójának kidolgozását jelölte meg. Ekkor már közeledett az újabb parlamenti választások időpontja, így az utolsó évben kardinális regionális fejlesztéspolitikai lépéseket nem lehetett várni a ciklusának végén regnáló kormánytól. A kérdés az volt, hogy a következő választásokon befutó politikai erő képes és egyáltalán hajlandó lesz-e új irányt és lendületet adni a kiigazításért kiáltó rendszernek. Az eddigieknél erőteljesebb külső nyomásra és lobbira már nem lehetett számítani, mivel eddigre már nyilvánvalóvá vált, hogy az EU 2000-ben lefektetett bővítési stratégiájában foglalt csatlakozási menetrend minimális csúszással, de tartható lesz. A menetrend azzal számolt, hogy a tárgyalásokat a legfejlettebb tagjelöltekkel – köztük Magyarországgal – 2002-ben le kell zárni. Az egyes fejezetek mihamarabbi lezárásában újabb nyomást jelentett, hogy a 2001-es göteborgi EU-csúcson megerősítették azt a célt, hogy a legfejlettebb tagjelöltek már tagként vegyenek részt a 2004-es Európai Parlamenti választásokon. Magyarország esetében **2002 szeptemberére** már csak a versenyjog, a költségvetés, a mezőgazdaság, az intézmények és az egyéb fejezetek maradtak hátra. Ez azt jelentette, hogy **a Regionális politika, strukturális eszközök koordinációja c. fejezet ekkorra már az ideiglenesen lezárt fejezetek közé tartozott. Így a legintenzívebb brüsszeli nyomásgyakorlás a regionális politika importálására és az azt végrehajtó operatív fejlesztéspolitikai intézményrendszer kapacitásépítésére már véget ért.** Az ország – és a kormányzat is – a fejezetek lezárásával már a kapun belül érezhette magát. Ennek formalizált jele volt, hogy 2002 októberében az Európai Bizottság elfogadta azt a jelentést, melynek értelmében az EU 10 országot vár tagnak 2004-től. Ekkor nevezték meg először hivatalosan is, hogy mely államokra vonatkozik az EU 2001-es göteborgi ajánlata. A 10 ország között volt Magyarország is. 2002. december közepén pedig hivatalosan is lezárultak a magyar csatlakozási tárgyalások. **Ez pedig egyben azt is jelentette, hogy a magyarországi rendszerváltást követő második hullámos általános reform kényszere egy olyan időszakra esett, amikor is az országnak és a kormányzatnak saját felismerésből kellett volna folytatnia az európaizáció és a valós tartalommal bíró regionalizáció folyamatát.** Mivel ez elmaradt, nem volt realitása annak, hogy a 2004-ben kezdődő csonka költségvetési ciklus során a hazai regionális fejlesztési ügynökségek kellő

mértékű kapacitásokat, területi betagozódást és ez által feladatkört építhessenek ki maguknak. Az általános kontextuson túlmenően a 99-es törvénymódosítás nyomán – ahogyan jelen fejezetben is láttuk – sok szempontból csak halmozódtak az akadályok az ügynökségek minőségi fejlődése előtt. A szervezetek jövője szempontjából emiatt is volt kiemelkedően fontos, hogy a 2002-es országgyűlési választásokon befutó politikai erő képes és hajlandó legyen a regionalizációs folyamatokat a 2006-os újabb választásokig előrelendíteni. Az új uniós programozási ciklus (2007-13) kezdetére a fejlesztési szervezeteknek érdekében állt, hogy kapacitásépítésük olyan meggyőző minőségi és mennyiségi változáson mehessen keresztül, mely által helyet szoríthatnak maguknak a regionális fejlesztéspolitika uniós finanszírozású döntéshozatali asztalánál. Ehhez azonban a megelőző években támogató (szak)politikai környezetre volt szükség. Az ilyen jellegű, **uniós forrással kapcsolatos feladat-és felelősségi körök ellátása pedig életmentő volt a számukra, mert a hazai költségvetés terhére működő forráshiányos környezet sem a szakmai, sem a szervezeti, sem pedig az általános fejlődési lehetőséget nem tudta számukra biztosítani.**

6.2. 2002-2006 – fejlődés helyett status quo és operatív

ügynökségi betagozódás

A FIDESZ a 2002. évi választási programjában megfogalmazta az önkormányzati törvény módosításának a szükségességét, kiemelve, hogy az önkormányzatokat fel kell készíteni az uniós csatlakozásra. Az MDF szintén az önkormányzati törvény felülvizsgálatát, illetve a szféra feladat- és hatásköreinek újragondolását tűzte zászlajára. Az SZDSZ olyan felépítést képzelt el, amelyben két szinten – települési és regionális – működnek a választott önkormányzati testületek. Alapvetően elhibázottnak tartották az 1999. évi törvénymódosítást, annak ellenére, hogy a cél a régiók megerősítése volt. A párt szerint a területfejlesztés decentralizált, helyi erőforrásokra épülő, innovatív modellje aligha volt megvalósítható centralizált és kizárólag közhatalmi szereplőket bevonó régiókkal. A szabad demokraták programjukban átfogó reformokat sürgettek az önkormányzati szektorban. A regionális önkormányzatok részletes szabályozását, kidolgozott feladat- és szervezetrendszerét, továbbá a hatékony és kiegyenlítő finanszírozását emelték ki. Az MSZP programjában az önkormányzatok politikai megkülönböztetésének megszüntetését, pénzügyi és gazdasági önállóságuk megerősítését tűzte ki célul, azonban a végrehajtásra vonatkozóan konkrétumokat nem

fogalmazott meg. **A parlamenti választások nyomán az MSZP-SZDSZ koalíció került hatalomra.**

A kormányra került két párt programja 2002-ben több hasonlóságot mutatott, mint 1994-ben. A kormányprogramban a regionális átszervezéssel kapcsolatos tervek a *Decentralizált és depolitizált modern kormányzás és önkormányzatok* c. részben jelentek meg. **A koalíció egyik legfontosabb, ambiciózus célkitűzése a központosított hatalom észszerű lebontása és az uniós csatlakozás érdekében az újabb önkormányzati reform megvalósítása volt.** A kormányprogram megfogalmazta a dekoncentrált szervei számának a radikális csökkentését, és kilátásba helyezte a választott regionális önkormányzatok rendszerének a kialakítását, valamint a megyei közigazgatási hivatalok regionális átszervezését (Oppe, 2016, pp. 92-93.). 2002 őszén három munkacsoport alakult a Belügyminisztérium IDEA programja keretében. Ezek közül az egyiknek a feladata a regionális intézményrendszer reformjának a kidolgozása volt. A tervek szerint a parlament 2004-ig döntött volna a regionalizációhoz szükséges alkotmánymódosításról és módosította volna az önkormányzati törvényt. A regionális gyűlések 2006-ban, választások eredményeképpen alakultak volna meg. A 1113/2003 (XI. 11.) Kormányhatározat nyomán kevesebb, mint három hónap alatt kellett volna előterjesztést készíteni a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési régiókká történő átalakításáról. A regionális önkormányzat felállításához szükséges szabályozási koncepció kimunkálására fél évet kapott a belügyminiszter, a miniszterelnöki hivatal vezető miniszter és a pénzügyminiszter. Az elméleti megalapozottságot a 2003 őszére kidolgozott Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja című dokumentum szolgáltatta. Ebben az anyagban kész tényként jelent meg a regionális önkormányzati rendszer szükségessége.

A kezdeti lendület alábbhagyásával kapcsolatosan beszédes, hogy az említett kormányhatározat után két évvel a 1028/2005. (III.23.) Kormányhatározat a régiók kialakításával kapcsolatos feladatokat érintetlenül hagyta. Sem új célkitűzést, sem új feladatot nem szabott, **a regionális tervek végrehajtása gyakorlatilag 2003 és 2005 között nem sokat haladt előre. Így 2004. május 1-jén ilyen állapotban vált Magyarország hivatalosan is az Európai Unió tagjává.** A hivatali esküjét 2004. október 4-én letevő Gyurcsány-kormány már csak a többcélú kistérségi társulások megvalósítását merte felvállalni, aminek a jogi szabályozásával többé-kevésbé a FIDESZ és az MSZP is egyetértett. A politikai tényezőket figyelembe véve már-már

természetes volt, hogy abban az évben a kormányzat nem intézkedett jelentősen a regionalizáció ügyében (Temesi, 2006, pp. 160-165.). Pedig a csatlakozás nyomán Magyarország jogosulttá vált a 2004-2006-os Regionális Fejlesztés Operatív Program mintegy 126 milliárdos forrásának a felhasználására. Ebből több mint 7 milliárdot tett ki a részben intézményrendszeri menedzsmentre is fordítható Technikai Segítségnyújtás prioritási tengelye. Továbbá a 2002-06-os időszakban a hazai költségvetés terhére biztosított területfejlesztési forrásoknak immáron nagyobb hányada jutott a megyék ellenében a régióknak (ld. 10. táblázat). Sőt, 2006-tól már intézményi fenntartás céljára is került hazai forrás a régiókba, bár ennek mértéke (322 millió Ft) jelképesnek tekinthető.

10. táblázat: területfejlesztés nemzeti forrásokból a decentralizáció két szintjén (2003-2006, millió Ft, nominálértéken)

Megnevezés	2003	2004	2005	2006
Regionális Fejlesztési Tanácsok				
Területfejlesztési Célelőirányzat (TFC)	2400			
Térség és település-felzárkóztatási előirányzat (TTFC)	9400			
Terület és régiófejlesztési előirányzat (TRFC)		20000	22250	9675
Települési hulladék közszolg. fejl.			1500	750
Tel. önkorm. szilárd burkolatú utak (TEUT)			10000	10400
Címzett és céltámogatások			2500	2500
Vásárhelyi terv				1760
Regionális innováció elősegítése			4000	4000
Országosan kiemelt térségek	685,1	4700	3411	
Intézmény fenntartás		322	350	350
Régió összesen	12485	25022	44011	29435
Megyei Területfejlesztési Tanácsok				
Területfejlesztési célelőirányzat (TFC)	2300			
Ter. kiegyenlítést szolg. előirny. (TEKI)	10537	10537		
Céljellegű decentr. tám. előirny. (CÉDE)	6300	6300		
Helyi önkormányzatok fejlesztési támogatása (TEKI+CÉDE)			16873	10870
Leghátrányosabb helyzetű kistérségek tám. (LEKI)			9000	9000
Intézmény fenntartás		276	262	261,7
Megye összesen	19137	17113	26135	20132

Forrás: Rechnitzer, 2012

Így noha a források mennyiségi növekedése elősegítette a területi fejlesztéspolitikai intézmények kapacitásfejlesztését, mégis a (szak)politikai és releváns jogszabályi környezet két cikluson keresztül szinte intakt maradt. Ebből következően a magyar ügynökségek kezdeti fejlődésük kritikus szakaszában olyan politikai, jogi környezetben és elérhető (alapvetően vissza nem térítendő) forrásszerkezettel voltak kénytelen dolgozni, mely sok szempontból állandósult jegyeket mutatott és kevésbé tette lehetővé, ösztönözte a szervezetek minőségi fejlődését. Sőt, azzal ellentétes módon egy olyan egyirányú utcába kezdte terelni a szervezeteket, amely magában foglalta a központi kormányzati, és így jelentős ágazati lobbival bíró, kizárólagosan tradicionális, grant típusú forrásmenedzsmentet, és ez valós döntéshozatali jogkört mellőző, operatív végrehajtói feladatkör volt.

Mindenesetre e szűkebb keretek között az RFÜ-k a lehetőségeikhez képest igyekeztek bizonyítani. Bár a Regionális Fejlesztési Operatív Program központosítottan, a Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Területfejlesztési Hivatala (NTH) felelősségével készült el, a régiókon belüli egyeztetéseket az RFÜ-k szervezték. Feladatuk volt a helyi kezdeményezések megismerése, az OP tartalmának minél szélesebb körű ismertetése a társadalmi partnerekkel, valamint a vélemények feldolgozásával az operatív program végleges változatának kidolgozása. Mindemellett a szervezetek egy aktív projektgyűjtési folyamatot igyekeztek elindítani, mely a helyi igények felmérését, és ez által a ROP tartalmának megalapozását célozta. **A tervezést követően pedig a végrehajtási szakaszban a 438/2001/EK bizottsági rendelet 2(2) cikkében definiált közreműködő szervezeti feladatkört töltötték be.** Így az Irányító Hatóság (IH - NTH) megbízásából az alábbi tevékenységeket látták el (Miniszterelnöki Hivatal, 2003):

- biztosították a pályázatok elkészítésével kapcsolatos folyamatos tájékoztatást és nyilvánosságot;
- regisztrálták a beérkezett pályázatokat;
- elkészítették a pályázatok formai és minőségi értékelését;
- tanácsadási tevékenységet nyújtottak a kedvezményezettek számára a projektkidolgozás és -végrehajtás folyamatában;
- elkészítették az uniós források felhasználásához kapcsolódó regionális szintű elemzéseket;
- részt vettek a projektek helyszíni ellenőrzésében;

- regionális szintű tájékoztatást nyújtottak a program végrehajtásáról és eredményeiről.

Noha az RFÜ-k számára a fentebbi feladatok ellátása az uniós *pipeline* esetében új távlatokat nyitott, az **IH által dominált hierarchikus alá-fölérendeltségi viszony a ciklus során végig erőteljesen jelen volt** (Miniszterelnöki Hivatal, 2003), mert:

- az RFÜ-k a feladatok végrehajtásának módjáról, eszközeiről az IH számára rendszeresen információt szolgáltattak;
- a KSZ-ek beszámoltak az IH számára a szervezeten belül kialakított és működtetett irányítási és ellenőrzési rendszerekről, illetve az alkalmazott pályázatkezelési, pénzügyi, ellenőrzési és egyéb végrehajtási eljárásokról és az ezekhez kapcsolódó belső szabályozókról;
- az ügynökségek haladéktalanul tájékoztatták az NTH-t az olyan esetleges szabálytalanságokról, amelyek a közösségi hozzájárulás csökkentéséhez vagy visszavonásához vezethettek volna;
- a KSZ-ek elkülönült kettős könyvviteli rendszert működtettek a számviteli és menedzsment feladatok támogatására.

A fentebbiekben taglalt RFÜ-s értékelési feladatok központi kontrollálásában ráadásul a VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht. egy további, köztes szintet töltött be. Felelősségi körében a szervezet szakmai minőségbiztosítást végzett (Regionális Fejlesztés Operatív Program 2004-2006, 2003, pp. 118-120.), nevezetesen:

- újból elvégezte a jogosultsági ellenőrzést (az RFÜ által vizsgált jogosultsági szempontokkal azonos szempontok szerint);
- továbbá vizsgálta a tervezett kiadások összhangját a kitűzött célokkal, tevékenységekkel;
- valamint véglegesítette az RFÜ-k által tett javaslatot a horizontális elveknek megfelelően.

Így az IH csakis a VÁTI fentebb részletezett szempontokból tett értékelése, illetve az RFÜ-k szakmai minőségbiztosítása alapján tehetett javaslatot a Döntés-előkészítő

Bizottság számára a támogatandó projektekre. Ezen plénum tagjai pedig az IH-n túl az ágazati-szakmai minisztériumok, illetve az RFT-k delegáltjai voltak.

Így bár az ügynökségek igyekeztek kihasználni a KSZ szerepkör adta lehetőségeket és jelentős területi szervezetekké váltak, valamint több szempontból is befolyásos szereplőivé az uniós *pipeline*-nak, a központosított keretek adottak és merevek voltak. Ez viszont azt eredményezte, hogy a **magyar szervezetek**, a Halkier és Danson-féle kategorizálást alapul véve, **még a csatlakozást követő évek során sem voltak regionális fejlesztési ügynökségeknek tekinthetőek a nemzetközi sztenderdek alapján.** A besorolási szempontrendszert, illetve a magyar RFÜ-kre vonatkozó egyes aspektusok szerinti kategorizálását a *11. táblázat* és az abban található aláhúzások mutatják.

11. táblázat: a magyar RFÜ-k szervezetrendszeri státusza eszközrendszerük és kategorizálásuk (1999-2006)

Kategória	Jogi státusz	Politikai szponzor	Politikai szponzorhoz való viszony
ágazati betagozódású	a központi kormányzat része	központi kormányzat	<u>közvetlen politikai kontrol</u>
kvázi-ágazati betagozódású	a központi kormányzat része	<u>központi kormányzat (és egyéb szervezetek)</u>	önálló Tanácsadói Bizottság által mediált közvetlen politikai kontrol
kartávolság/ egyedi	<u>különálló intézmény</u>	központi kormányzat	politikai felügyelet, az igazgatóság tagjait a központi kormányzat delegálja
kartávolság/ domináns	különálló intézmény	központi kormányzat és egyéb szervezetek	politikai felügyelet, az igazgatóság tagjait a kormány jelöli ki, de a delegálásra ráhatással bírnak különböző magán-és közintézmények
kartávolság/ plurális	különálló intézmény	kormány(ok) és egyéb szervezetek	politikai felügyelet, a kormányok, magán-és közintézmények delegálják a tagokat

Kategóriák	Eszközök	
	tradicionális	új
szakpolitikai eszközök	tanácsadás	
	forráshelyezés	
	infrastrukturális fejlesztés	
tanácsadás		termelés
		piaci környezet
	finanszírozás/pályázati lehetőségek	
		általános üzletvitel
finanszírozás		hitel- és garanciatermék, kockázati tőke
	(részben saját) pályázati források	
	egyéb	
infrastrukturális fejlesztés		képzés
		ipari parkok kialakítása
	tradicionális ipartelepítés	

modell-RFÜ	vegyes tradicionális
	vegyes új
	specializált új
potenciális RFÜ	specializált tradicionális
	vegyes
nem RFÜ	kvázi-ágazati
	specializált tradicionális
	vegyes

Forrás: saját szerkesztés

Így a csatlakozási és a csonka programperiódus időszakai során az RFÜ-k számára „osztott” korlátozott feladatkörök nyomán végül nem volt meglepő, hogy **a 2007-13-as időszakban a kormányzat nem kívánta az RFÜ-ket Irányító Hatósági szerepkörrel felruházni.** Mint láttuk, nemcsak a politikai akarat hiányzott, de az ügynökségek megelőző időszakokban történő kapacitásépítése és fejlődési pályája sem volt kielégítő egy ilyen jellegű feladat- és felelősségi kör ellátásához. Pedig ahogy az a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács (NYDRFT) 2004. évi munkatervéből is kitűnik, **a tanácsok és az ügynökségek ennél nagyobb ambíciókat dédelgettek, és igyekeztek is megvalósítani azokat a 2004-2006-os ciklus elejétől fogva.** Az NYDRFT pl. a Regionális Fejlesztési Operatív Program megvalósításában való közreműködés mellett az ügynökségének kulcsszerepet szánt több, az uniós KSZ feladatok mellett szintén nagy hozzáadott értékkel bíró területen:

- Stratégiai tervezés
 - o NFT tervezés;
 - o hazai támogatással megvalósuló programozás;
- Program/Projektfejlesztés

- adatbázisok létrehozása;
- Strukturális Alapok régiós felhasználóképességének előkészítése;
- közreműködés hazai források elosztásának előkészítésében;
- Regionális szervezeti koordináció
 - RFT és szervezetének működtetése;
 - kistérségi koordináció;
 - általános koordinációs feladatok, régióközi koordináció;
- Nemzetközi kapcsolatok
 - Eurorégió létrehozás és működtetése;
 - nemzetközi projektgyüttműködések;
 - nemzetközi koordinációs feladatok, kapcsolattartás;
- Gazdasági kezdeményezések
 - kapcsolattartás a regionális hálózatokkal, klaszterekkel, gazdaságfejlesztési és innovációs tevékenységet végző szervezetekkel és ipari parkokkal;
 - klaszterépítés.

Azonban ahogy az a fentebbiekben is hivatkozott munkatervben is explicit megjelenik, az adott esztendőre kitűzött célok és meghatározott feladatok megvalósításának költségigénye jelentős mértékben meghaladta a 2004-es, megközelítőleg 43 millió forintos általános célú működési támogatást. Következésképpen a hiány áthidalása miatt szükséges volt, hogy az ügynökségek a KSZ feladatokon túlmenően egyéb jellegű tevékenységeik által is finanszírozni tudják a számukra előírt és az általuk végezni kívánt feladatokat. Ez azonban olyan központi kormányzatokat feltételezett, melyek nemcsak az ügynökségek sokoldalúságát, de a stratégiaibb jellegű szerepvállalásukat is támogatják.

Így az ügynökségeknél a taglalt múlt, az adott környezet és kilátások mellett a minőségi és evolutív fejlődésre csakis több tényező egyidejű változása adhatott egyáltalán elvi lehetőséget. Egyrésztől szükséges volt a szervezetekben egy ilyen irányú, belülről fakadó motiváció és eltökéltség. Másrésztől mellőzhetetlen volt a (szak)politikai kontextus változása egy második körös reformfolyamat képében. Az előbbihez 2007-től kezdődően az újabb uniós költségvetési időszak Regionális Operatív Programjainak a forráskezeléssel kapcsolatos közreműködő szervezeti feladatai legalább középtávon

nyújtottak egyfajta stabilabb és kiszámíthatóbb környezetet. Az utóbbi teljes mértékben a szervezetek hatókörén kívül állt. Így a reformfolyamat végrehajtása – noha a kényszer világosan megmutatkozott – a 2006-ban hatalomra került kormányzat helyzetfelismerésén és a változtatások végrehajtásához szükséges elszántságon múlt.

7 2006-2010

7.1 A közreműködő szervezeti jelleg erősödése

Ahogy azt Ágh már 2007-ben kifejtette (Ágh, 2007), az új democráciákban előbb-utóbb törvényszerűen vetődik fel a második generációs intézményi reformok szükségessége. Hiszen a rendszerváltással – mint első körös reformhullámmal – Magyarországon is kialakult egy jogállami szervezet. Azonban a történelmi léptékű reformteendők első hullámán túljutva hozzá kellett kezdeni a kiteljesítő, korrigáló és stabilizáló jellegű közigazgatási feladatok megoldásához. A második reformhullám rendeltetése tehát egyrészt a megkezdett reformok hiányosságainak és hibáinak kiigazítása, továbbá a reformok továbbfejlesztése: első körben a már erőteljesen kialakult piacgazdaság szabályozása és társadalmi kiegyensúlyozása, kontrollja és korrekciója. A fejlett államokban is kiemelt jelentőségű „szabályozó állam” feladata még kritikusabb az új democráciákban, ahol a közigazgatás intézményei még nem elég erősek, kialakultak vagy önállóak ahhoz, hogy a gazdaság hatalmait képesek legyenek a társadalmi érdekek védelmében kiegyensúlyozni. Ebből adódik az újabb reformhullám második funkciója: az intézményrendszer felkészítése, hogy képessé váljon a globális körülményekhez való alkalmazkodás stratégiai megtervezésére és végrehajtására. A globalizációt megelőzően az intézmények az állandóság megtestesítői voltak, azonban a globalizáció időszakában már az alkalmazkodóképességük vált a versenyképesség zálogává. A reformok harmadik funkciójának megfelelően pedig az intézményrendszernek be kell tudni töltenie a fejlesztő állam szerepét, hogy képes legyen elősegíteni a gazdasági növekedést a szociális-oktatási beruházások és a hálózatosodás elősegítése által. A nemzetközi versenyképességet ugyanis már az évezred elején azok a „gazdaságon kívüli” tényezők befolyásolták, melyek a „jó kormányzás”, a társadalmi konszenzus és a globális reagálású fejlesztő állam hármaskövetségében aposztrofálhatóak.

Sárközy már ekkor figyelmeztetett (Sárközy, 2006), hogyha az egész államszervezet reformja nem történik meg rövid időn belül, akkor Magyarország elszalasztja a fejlett

európai országokhoz való felzárkózás egyedülálló történelmi lehetőségét. Az akkori államigazgatási rendszer alkalmas volt az EU-tagállami működésre, de teljesen alkalmatlan a felzárkózásra. Így a rendszer kompatibilis volt, azonban az alacsony versenyképességből kifolyólag hiányzott a konformitás. Sürgőssé vált az akadályok gyors és radikális felszámolása, hogy a későbbiekben egy EU-konform rendszerben már csak a fejlett államokra jellemző finomhangolásokkal és a mindenkori kisebb alkalmazkodásokkal kelljen törődni. Az uniós csatlakozást megelőző évek azonban még a konfrontatív regionalizmus időszakát hozták, amikor is az állami paternalizmus jegyében az alulf finanszírozott régiók a központi kormányzat kegyétől függően, a jövedelem állam általi újraelosztása keretében egymással konfrontálódva jutottak forrásokhoz. Ekkor a fejlett uniós tagállamokban már rég működött a kooperatív regionalizmus, amelyben a régiók fejlődésének egyik legnagyobb erőforrása az intra-regionális és az interregionális együttműködés és az abból kibontakozó versengés volt. **Azonban a 2004-06-os uniós költségvetési időszak végére az ország területfejlesztési intézményrendszere továbbra is az extenzív regionalizálódás szakaszában volt, hiszen ekkor még mindig az alapvető intézményi és képzettségi feltételek kialakítása zajlott. Ezzel szemben az EU15-ök régióinak nagy többsége az intenzív regionalizálás szakaszába lépett, számukra már a nemzetközi versenyképesség fokozása állt előtérben. Így ilyen körülmények között kellett elkezdeni a Regionális Operatív Programok tervezésének koordinálását, akkreditálni a Közreműködő Szervezeteket és elkezdeni működtetni az ún. projektcsatornát (*pipeline-t*). Beszédes fejlemény volt az RFÜ-k jelentőségében, hogy az uniós forrásokat felhasználó intézményrendszer élén a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) lett a felelős a regionális és ágazati fejlesztéspolitika összehangolásáért.** A regionális operatív programok monitoring bizottságaiban (MB) helyet kaptak az RFT-k is, valamint a delegáltjaik ott ülhetek az olyan kormányzati stratégiai tanácsadó testületekben, mint amilyen a Nemzeti Fejlesztési Tanács vagy a Tervezési Operatív Bizottság is volt. Azonban a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) 102. oldalán olvasható, hogy „a regionális fejlesztési tanácsban a kormányzati jelenlét biztosítja a döntés szakmai és kormányzati kontrollját.” **A regionális programok megvalósításáért – a többi operatív programhoz hasonlóan – a kormányé lett a végső felelősség.** Ez a regionális politikai téren formalizált kinyilatkoztatás pedig egyértelművé tette, hogy a 2007-13-as újabb programozási időszak során mind az RFT-k, mind pedig az RFÜ-k másodhegedűs, többnyire végrehajtó és kiszolgáló szerepbe

kényszerülnek a központi kormányzattal szemben, semmiképpen sem végső döntéshozók.

Mindezek ellenére politikai szinten a regionalisták számára némi bizadalomra adott okot, hogy a 2006. évi választási programok tekintetében az MSZP programjában kijelentette: „Célunk a választott regionális önkormányzatok megteremtése”. A párt a központi közigazgatási feladatok jelentős részének regionális önkormányzati szintre való delegálását tervezte. Az önkormányzati finanszírozás átalakítása során növelni kívánták a régiók és a kistérségek szerepét és hatáskörét. Az SZDSZ választási programjában szintén az önálló régiók kialakítását hirdette meg, az erős, választott vezetésű autonóm régiókat preferálta a megyék helyett. A FIDESZ programjában egyáltalán nem szerepelt az önkormányzati szektorra és a regionális reformokra vonatkozó javaslat, míg az MDF ismételten a megyék akkori státuszának felszámolása és a régiók rendszerének létrehozása ellen lépett fel (Oppe, 2016, pp. 93-94). A 2006-os választások nyomán végül ismét az MSZP-SZDSZ koalíció alkothatott kormányt. **A Gyurcsány-kormány a regionalizáció és az új közmenedzsment irányait alapul véve megcélolta a közigazgatás reformját**, azonban ez a törekvés ismét nagyon rövid életűnek bizonyult. A kormány ugyan törvényjavaslatot nyújtott be a regionális önkormányzatok létrehozásához szükséges alkotmánymódosításra és a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítására, de az indítvány a szükséges kétharmados parlamenti többség hiányában leszavazásra került. Így az önkormányzati régiók megalakítása 2006-ban hosszabb-rövidebb időre ismét lekerült a napirendről. A közigazgatás, a közszolgáltatások regionalizálása abban merült ki, hogy az addig megyei, illetve más térségi szinteken szervezett állami feladatokat a hét tervezési régióknak megfelelően szervezték át. Ezek az átalakítások azonban szükségszerűen féloldalasak voltak. Az önkormányzati rendszerben a közigazgatási középszint helyén megtalálható megyei önkormányzat nem volt alkalmas feladata betöltésére. Ezért nem kizárólag a megye, mint területi egység volt a felelős, hanem a jogi szabályozás is. A közigazgatási középszint megerősítése továbbra is indokolt lett volna, **azonban a két baloldali, liberális kormányzati ciklusban a decentralizációt megcélzó, de annak a tartalmi kérdéseiben eltérő álláspontot képviselő MSZP és SZDSZ végül nem volt képes a reformok végrehajtására.** 2008-ban pedig maga a koalíció is szétesett, a Bajnai-kormány számára pedig már csak a válságkezelés feladata jutott.

A fentebbi politikai folyamatok eredményeképpen az ország a regionális politika terén lényegében ugyanazokkal a szakpolitikai és intézményrendszeri kondíciókkal ugrott neki a 2007-13-as ciklusnak, mint amik a csatlakozást megelőző időszakban jellemezték. **A statisztikai-tervezési régiókat nem sikerült önkormányzatisággal felruházni, így politikai szempontból sosem válhattak tényezővé.** A regionalizációnak ilyen jellegű kiemetele pedig az RFÜ-k számára sem biztosította azt a döntéshozatali potenciált és jogkört az uniós források felhasználásában, mely lehetőségek a csatlakozás és a megelőző ciklus kezdetén még komolyan számbavételre kerültek. A korábbi periódushoz hasonlóan a ROP-okban az RFÜ-k újból közreműködő szervezetként funkcionáltak. Így – mégha alapvetően végrehajtói tevékenységet is jelentett ez a feladatkör – **a szervezetek biztos középtávú (legalább 7 éves) finanszírozási alapokat kaptak a programozási időszak erejére.** A kérdés ebben az esetben is hasonló volt: hogyan lesznek képesek kihasználni ezt a lehetőséget azon korlátok ellenére, melyet a területi irányítási és uniós forrásokkal kapcsolatos döntéshozatali mechanizmus jelentett? Ennek a megválaszolásához elengedhetetlen a közreműködő szervezeti finanszírozási struktúrájának, a feladatellátás mennyiségének, minőségének és a végrehajtáshoz biztosított szabadságfoknak a többszemponút vizsgálata.

7.2 Közreműködő szervezeti finanszírozás

Az RFÜ-k 2007-től fogva ismételten közreműködő szervezeti feladatkört ellátva végezték az Új Magyarország Fejlesztési Tervvel (ÚMFT-vel), majd az Új Széchenyi Tervvel (ÚSZT-vel) kapcsolatos operatív támogatásközvetítói feladatokat az uniós forráskezelési intézményrendszerben.¹ A KSZ-ek finanszírozása 2007. óta teljesítményalapú elszámolással, formailag a vállalkozási szerződés sajátosságaihoz hasonló megállapodások keretében történt. A megállapodásokat a belső kommunikáció során a **Service Level Agreement** rövidítéseként SLA-ként nevesítették. A megállapodások valóban sok olyan elemet tartalmaztak, melyek jellemzőek voltak az SLA-kra, de nem tekinthetők teljes mértékben klasszikus SLA megoldásnak. Elsősorban az jelentette a lényegi különbséget, hogy az Európai Bizottság javaslatának az ellenére sem versenyeztetés alapján történt a szolgáltatók (KSZ-ek) megbízása, és a megállapodások sem rögzítettek fix egységárat az elszámolási egységekhez. Átvette

¹ A közreműködő szervezeti feladatkörrel kapcsolatos legalapvetőbb tevékenységeket az *1. függelék* szemlélteti.

viszont a finanszírozási rendszer a teljesítési szintekhez kapcsolt elvárások, a minőségi értékelések és az ezekhez kapcsolódó szankciók rendszerét. Mindenesetre a 2007-től bevezetett teljesítményalapú elszámolás segítette a támogatásközvetítői humánkapacitások gyors felfutását (ld. 12. táblázat), mivel a kapacitásmenedzsment és szervezési döntések terén tágabb mozgásteret biztosított a KSZ-ek számára, mint a 2007-ig működtetett költség-elszámolási rendszer.

12. táblázat: a magyar RFÜ-k személyi létszáma (2007-2010)

KSz	2007.	2008.	2009.	2010.
DARFÜ	83	116	122	136
DDRFÜ	85	117	153	168
ÉARFÜ	80	110	140	n.a.
KDRFÜ	53	79	99	105
NORDA	71	105	118	135
NYDRFÜ	66	95	108	107
Pro Regio	85	88	90	95

Forrás: Miniszterelnökségi adatok alapján saját szerkesztés

Ugyanakkor a koncepció és a részletek kiforrottságának a hiánya, illetve az akkori NFÜ részéről biztosított menedzsment kapacitások elégtelensége jelentős elszámolási vitákhoz, továbbá likviditási, gazdálkodási problémákhoz vezetett, és elszámolhatósági kockázatokat is okozott. Ezért az NFÜ már 2009-ben elindította a rendszer felülvizsgálatát. Ezt a **belső értékelést mindenképpen gyorsította az Európai Bizottság által megküldött, A-REP N 2010-1140-es számú rendszer-ellenőrzési zárójelentés** a társadalmi megújulásra irányuló 2007HU05UPO001 operatív programról (Társadalmi Megújulás Operatív Program). Célja az volt, hogy valamennyi szinten értékeljék a rendszer végrehajtását. Az audit során az ellenőrök megállapították, hogy a szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodásban átalányösszegek révén finanszírozott tevékenységek közül néhány nem tartozott a KSZ-ek fix költségei közé. **A feltárt kockázat és okai az alábbiak voltak:**

- **Ellenőrzési nyomvonal hiányában nem lehetett megállapítani a valódi költségeket. Ez az indokoltnál több költség elszámolásához vezethetett.**
- **Az SLA átalánydíja már tartalmazta a sikerdíjat.**
- **Így kettős finanszírozásra kerülhetett sor.**

Az ellenőrzött az auditori meglátásokkal részben egyetértett és jelezte, hogy az NFÜ (IH) „...részletes és egységes módszertant és eljárásokat hajt végre a költségjelentés, a költségfelosztás és ellenőrzés tekintetében.” Mindemellett ígért tett az SLA költség szerkezetének felülvizsgálatára. Az ellenőrzött egyetértett a szabálytalansággal érintett összeg 5%-os önkorrekciójával (577 millió Ft), így ennek folyományaként **a magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer kénytelen volt hasonlóképpen eljárni az összes SLA által finanszírozott közreműködő szervezeti relációjában, így az RFÜ-k esetében is.**

A hivatkozott Európai Bizottsági audit nyomán megindult a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a Közreműködő Szervezetek közötti elszámolások felülvizsgálata külső szakértők segítségével (Baker Tilly, 2014). Így **kardinális változások indultak nemcsak a finanszírozásuk, de a jövőbeli fejlődési lehetőségeik szempontjából is. A későbbiekben az RFÜ-k már nem számolhattak azzal a jelentős túlf finanszírozással, melyet az elrendelt belső vizsgálat is számszerűsített.** A 2007-2010. teljes éveket felölelő könyvvizsgálat alapján a KSZ-ek összesen 50,062,898 eFt bevétel és 42,312,419 eFt költség mellett 7,750,749 eFt eredményt realizáltak az SLA-keretében végzett tevékenységeken. Ebből **az RFÜ-k eredménye összesen 2,185,547 eFt-ot tett ki** (ld. 13. táblázat).

13. táblázat: az RFÜ-k SLA által finanszírozott bevétele, önköltsége és realizált eredménye (2007-2010, eFt)

RFÜ neve	SLA bevétel	SLA önköltség	SLA eredmény
DARFÜ	2 184 438	1 887 627	296 811
ÉARFÜ	1 974 110	1 612 105	362 005
NORDA	2 190 603	1 621 280	569 323
Pro-Régió	2 296 754	2 034 067	262 687
NYDRFÜ	1 672 394	1 257 498	414 896
DDRFÜ	1 857 235	1 688 952	168 283
KDRFÜ	1 517 104	1 405 562	111 542
Összesen:	13 692 638	11 507 091	2 185 547

Forrás: (Baker Tilly Hungary, 2014) alapján saját szerkesztés

Az Európai Bizottság ellenőrzése és a belső vizsgálat nyomán feltárt finanszírozási transzparenciával kapcsolatos hiányosságok orvoslására tehát érdemben **módosították az SLA-alapú rendszert.** A 2011-től életbe léptetett új finanszírozási megközelítésben már az előkalkulációs elemek szolgálták a tervezést. Ezek alkalmazásának célja egyrészt a tervezhetőség, a kiszámíthatóság biztosítása volt a szervezetek számára,

másrészt a várható költségek előzetes kontrolljának a garantálása az NFÜ számára. **A finanszírozási módszertan átalakítása** – noha a korábbiakkal szemben prioritást kapott a költséghatékonyság kérdésköre – **a közreműködő szervezeti feladatokhoz kapcsolódó kapacitásfejlesztést és fenntartást támogatta, azonban egyértelműen gátja lett az RFÜ-k minőségi fejlődésének az egyéb területeken.** Ugyanis az új finanszírozási megközelítés a korábbiaknál nagyobb hangsúlyt fektetett nemcsak az elszámolhatósági kockázatok csökkentésére, de arra is, hogy a **szervezeteknél semmiféle eredmény ne realizálódhasson.** Ez által pedig az RFÜ-knek – melyek ekkor már gazdasági társasági formában működtek – nemcsak a 2011-et követő évekre vonatkozóan, de visszamenőlegesen is le kellett mondaniuk erről a bevételükhöz mérten tetemesnek mondható eredményről. A finanszírozási modell ilyen természetű változása pedig innentől fogva pénzügyi szempontból is csak még jobban ráerősített arra a politikai és így jogszabályi környezetre, mely az RFÜ-k minőségi fejlődési potenciáljára negatív hatást gyakorolt. **A szervezeteket egyértelműen a közreműködő szervezeti feladatok kizárólagos és egyoldalú ellátásának az irányába tolt a többoldalú kibontakozással szemben.**

7.3 A közreműködő szervezeti feladatok kizárólagos hatása

Már a 2009-es, NFÜ általi értékelési rendszer kritériumai is kellően érzékeltetik, hogy a későbbi kizárólagos finanszírozó **csakis a KSZ feladatokkal kapcsolatos teljesítményre volt kíváncsi** a szervezeteknél. Az értékelés maga két részre tagozódott: objektív (teljesítménymutatók) és szubjektív (partnerelégedettségi értékelés) vizsgálatra terjedt ki. Az objektív eredményesség tekintetében az alábbi forrásadatokat használta az Irányító Hatóság:

- Eredményesség:
 - o kötelezettségvállalási terv
 - o szerződéskötési terv
 - o kifizetési terv
- SLA teljesítés:
 - o a féléves munkaterv számainak viszonyítása az I. féléves SLA elszámolásokhoz
 - o a féléves (felülvizsgált) munkaterv számainak a viszonyítása a II. féléves SLA elszámolásokhoz
- Átfutási idők
 - o a Koordinációs Irányító Hatóság kimutatásai alapján
 - o késedelmi kamat

A fentebbi alapvető kritériumok nyomán végrehajtott vizsgálat eredményeit a *14. táblázat* szemlélteti.

14. táblázat: a ROP IH által elvégzett 2009. évi RFÜ-s teljesítménymutatók

	Elérhető maximum	ÉARFÜ	NORDA	KDRFÜ	Pro Regio	NYDRFÜ	DARFÜ	DDRFÜ
Eredményességi mutatók	45	36	37	42	45	45	45	45
Teljesített kötelezettségvállalás / tervezett (%)	15	12	12	15	15	15	15	15
Leszerződött támogatás összege / tervezett (%)	15	15	12	12	15	15	15	15
Teljesített kifizetések / tervezett (%)								
előleg	5	3	3	5	5	5	5	5
számla	10	6	10	10	10	10	10	10
SLA teljesítés	30	8	13	19	25	27	28	29
Elvégzett előkészítési tevékenység / tervezett (%)	3	0	1	2	1	3	3	3
Elvégzett formai ellenőrzés / tervezett (%)	3	0	0	1	3	3	2	3
Elvégzett tartalmi ellenőrzés / tervezett	3	1	0	2	3	3	2	3
Elvégzett tanácsadás / tervezett (%)	3	1	3	0	3	3	3	3
Elvégzett szerződéskötés / tervezett (%)	3	1	0	2	3	3	3	3
Elvégzett szerződésmódosítás / tervezett (%)	3	3	3	3	3	3	3	3
Elvégzett PEJ, PFJ, és ZPEJ ellenőrzés / tervezett (%)	3	0	0	3	2	3	3	2
Elvégzett kifizetési tevékenység / tervezett (%)	3	0	0	2	3	3	3	3
Elvégzett közbeszerzés ellenőrzési tevékenység / tervezett (%)	3	2	3	3	1	3	3	3
Elvégzett helyszíni ellenőrzés / tervezett (%)	3	0	3	1	3	0	3	3
Átfutásiidő-mutatók	25	8	4	6	10	9	9	9
Döntéshozatal	5	1	0	1	2	1	3	1
Szerződéskötés	5	4	2	3	4	3	4	4
Kifizetés	5	3	2	2	4	5	2	4
Késedelmi kamat	10	0	0	0	0	0	0	0
Összes elért pontszám	100	52	54	67	80	81	82	83

Az egyes szervezetek által elért pontszámok még a KSZ feladatok ellátása terén is lényeges teljesítménybeli különbségekről tanúskodtak az ügynökségek között. Egyrésztől megeshet, hogy a kormányzatnak és/vagy az NFÜ-nek voltak túlzottan ambíciózus elvárásai az ügynökségekkel szemben a közreműködő szervezeti feladatok ellátása terén. Másrésztől lehetséges, hogy az RFÜ-k haladtak lassabban a KSZ-es kapacitásépítéssel ahhoz képest, mint ahogy azt a ROP-ok ideális ütemezésű végrehajtása megkívánta volna. Mindenesetre az tagadhatatlan, hogy **az intézmények a KSZ feladatok terén jelentős központi (és egyben finanszírozói) nyomással és kihívással szembesültek, ezáltal is háttérbe szorítva egyéb tevékenységeik ellátását, más jellegű szolgáltatási csomagok kialakítását.** Az éves (DDRFÜ-s, ÉARFÜ-s és a Pro Régió-s 2006-2014 közötti) közhasznúsági jelentéseik és az OP-k éves jelentéseinek tanúsága szerint az RFÜ-knek olyan intenzíven kellett az ugrásszerűen növekedő közreműködő szervezeti feladatokhoz (ld. 15. sz. táblázat) a kapacitásukat kiépíteniük, hogy az teljes mértékben lekötötte a szervezetek és a vezetőségeik kapacitásait.

15. táblázat: a DAOP program végrehajtásának legalapvetőbb mutatói (2009 és 2013)

Megnevezés		2009	2013
Regisztrált/benyújtott projektek (száma, igénye)	száma	1 873	3 540
	M EUR	886,8	1 809,72
	Milliárd Ft	248,82	506,72
Támogatásban részesült projektek (száma, összege)	száma	607	1 550
	M EUR	48,49	882,86
	Milliárd Ft	13,62	247,20
Leszerződött projektek (száma, összege)	száma	466	1 535
	M EUR	240,14	866,07
	Milliárd Ft	67,43	242,50
Kifizetésben részesült projektek (száma, összege)	száma	337	1 426
	M EUR	80,99	644,07
	Milliárd Ft	22,73	180,34
Lezárt projektek (száma, összege)	száma	0	933
	M EUR	0	481,43
	Milliárd Ft	0	134,80

Forrás: A DAOP 2009-es és 2013-as éves jelentéseinek adatai alapján saját szerkesztés

Mindemellett a menedzsmentek fókuszja is erre a területre korlátozódott, hisz a 2007-13-as időszak elszámolásait mindössze 2015-ig kellett megtenni, a komplett programzárást pedig még ennél is jóval később. Ebből kifolyólag nem meglepő, hogy az interjúk alanyai is arról számoltak be, miszerint az RFÜ-k vezetőségei és az állományai is a KSZ feladatok ellátására egy középtávú és kiszámítható egzisztenciális biztosítékként tekintettek. Főleg úgy, hogy az első három év során – ahogy az a 7.1.2. alfejezetben is bemutatásra került – kielégítő eredményt lehetett ezen a tevékenységen realizálni. **Így a vezetők kevésbé voltak motiváltak közép- és hosszútávú építkezéseket elkezdeni egy olyan munkakörnyezetben, ahol a KSZ jellegű megbízások egyébként is garantálták a mennyiségi kapacitásépítést és az évekre**

szóló kitekintés luxusát. Esetlegesen egy ilyen irányú, a maga elszámolási kockázataival járó RFÜ-s „szárnypróbálgatást” ösztökélő impulzus a tulajdonostól, az ügynökségek esetében a régióktól érkezhettek volna. Azonban az interjúk során az akkori vezető beosztásban lévő szakemberek elmondása és a politikai és jogi kontextus korábbi fejezetekben történt áttekintése nyomán nyilvánvalóvá vált, hogy ez nem volt elvárható a demokratikus deficittel és az önkormányzatiság hiányával küzdő statisztikai-tervezési régióktól. Ha alapul vesszük **a régióknak, és így az ügynökségeknek a 1. ábrában** bemutatott potenciális szerepvállalási lehetőségeit és az eddig leírtakat, akkor **az uniós források felhasználásáról** kijelenthető, hogy **a 2004-06-os és a 2007-13-as időszakokban elenyésző mértékben kerültek bevonásra**, mivel:

- A programdokumentumok megalkotása központi koordinációval történt. Továbbá ez által – lévén hogy az IH-t az NFÜ-ben helyezték el – az Európai Bizottsághoz az RFÜ-k (régiók) helyett a központi kormányzat nyújtotta be az operatív programokat is.
- Alulfinanszírozottságuk miatt eredménytelenek lettek az RFT-knek a fejlesztésfinanszírozás decentralizálásra vonatkozó törekvései is.
- A nemzeti/ágazati OP-kban való regionális részvétel az ágazati dominancia újbóli erősödése, valamint a megyei szint lobbijának hatékonyabb artikulálása miatt elenyészőbb volt.
- Kedvezményezettként a régió nem jelent meg. A regionális szintű fejlesztéspolitikai egységfront – többnyire csak projekt szinten – a régiót alkotó három megye összefogása esetén jött csak létre.
- A ROP-ok Irányító Hatósági szerepkörét integrálták a központi kormányzatba (NFÜ – ROP IH), így a végrehajtás végső felelőssége is a kabinetet terhelte.
- Bár az RFT-k munkaszervezeteiként az RFÜ-k részvétele áttételesen, de legalább megvalósult az OP-k Monitoring Bizottságaiban, viszont csakis végrehajtói felelősségük volt.

Így azoktól az ügynökségektől (ÉARFÜ, NORDA, KDRFÜ), melyek még a KSZ funkciók ellátásának sem tudtak megfelelő minőségben eleget tenni (80 pontnál alacsonyabb értékelést kaptak a 14. táblázatban), nem volt elvárható, hogy belülről fakadó ambíciók által közelítsék intézményeiket a modell-RFÜ szintet megközelítő vagy produkáló névrokonaikhoz. Ilyen jellegű motivációt reálisan csak azokban az ügynökségekben lehetett remélni, melyek a közreműködő szervezeti feladatok

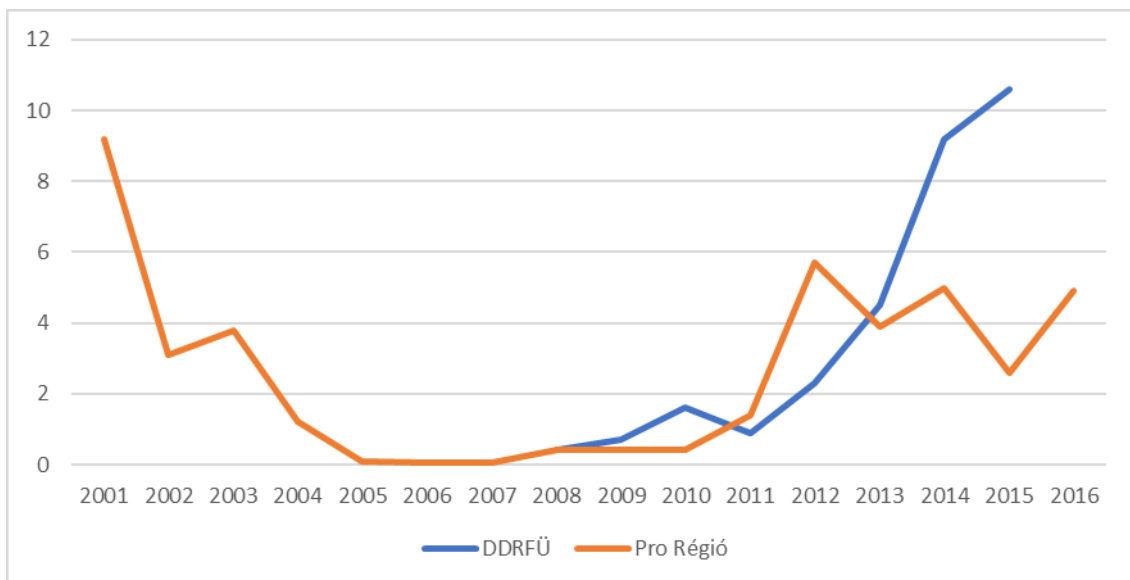
ellátásában – a többi szervezettel összehasonlítva – az akadályokat könnyebben vették.

Ilyen szempontból a **konvergencia régiókban** található RFÜ-k közül – mind a fentebbi elemzés, mind pedig a személyes interjúk tanúbizonysága alapján – a **DDRFÜ emelkedett ki a leginkább társai közül.** Így a konvergencia régiókban valaha működtetett szervezetek közül a DDRFÜ a legalkalmasabb arra, hogy tevékenységeit górcső alá vegyük. Szintén ugyanez mondható el a **Pro Régióval** kapcsolatosan is. Nemcsak a KSZ feladatokban nyújtott minőségi tevékenysége szemszögéből, hanem mint egyedüli olyan RFÜ, mely Magyarország egyetlen olyan régiójában tevékenykedett, melynek már ebben az időszakban is az egy főre eső GDP-je meghaladta az uniós átlag 75%-át. Emellett elkerülte a megszüntetést szintén egyedülként a jelen tanulmányban tárgyalt hazai RFÜ-k közül, és napjainkban is jogfolytonossággal működik, bár közreműködő szervezeti feladatokat 2017 áprilisa óta nem lát el. Tehát most **e két szervezet éves beszámolóinak adatai alapján kíséreljük meg annak a bemutatását, hogy milyen alapvető tendenciák olvashatóak ki a vállalkozási, illetve a közhasznú tevékenységeik változásaiból az évek folyamán.** Ennek a vizsgálata nagyban segíthet meghatározni, hogy a hazai ügynökségek mennyire voltak nyitottak és képesek a KSZ feladatoktól való egyoldalú függőség csökkentésére, és ezáltal a minőségi fejlődésre. Vagyis a KSZ feladatok által bőkezűen finanszírozott kapacitásépítés teret adott-e a tevékenységeik és megbízásaik diverzifikálására vagy ezzel ellentétesen egyfajta kizorító hatást generált?

Ahogy azt a 2. ábra is szemlélteti, a Pro Régió éves beszámolóiban 2001-től rendelkezésre álló adatok alapján a 2016-ig folyó vállalkozási és közhasznú tevékenységekből származó bevételek egymáshoz viszonyított arányában a vállalkozási feladatok csökkenése, majd felfutása tapasztalható. A vonaldiagram szemléletesen mutatja, hogy az uniós csatlakozásra való felkészülés, valamint az első csonka (2004-06), illetve a második teljes (2007-13) uniós programozási időszak során a vállalkozási tevékenységből származó bevételek aránya szinte minimálissá vált a közhasznú tevékenységekhez képest. A tervezési és a felkészülési feladatok, valamint a későbbiekben a közreműködői szerepkörrel járó kapacitásépítés szinte teljes mértékben kizorították a vállalkozói tevékenységekhez köthető aktivitást, holott – az 5.2-es fejezetben bemutatottak alapján – éppen erre lett volna a leginkább szükség ahhoz, hogy azokat a stratégiaibb jellegű feladatokat is elláthassák, melyekre az általános működési

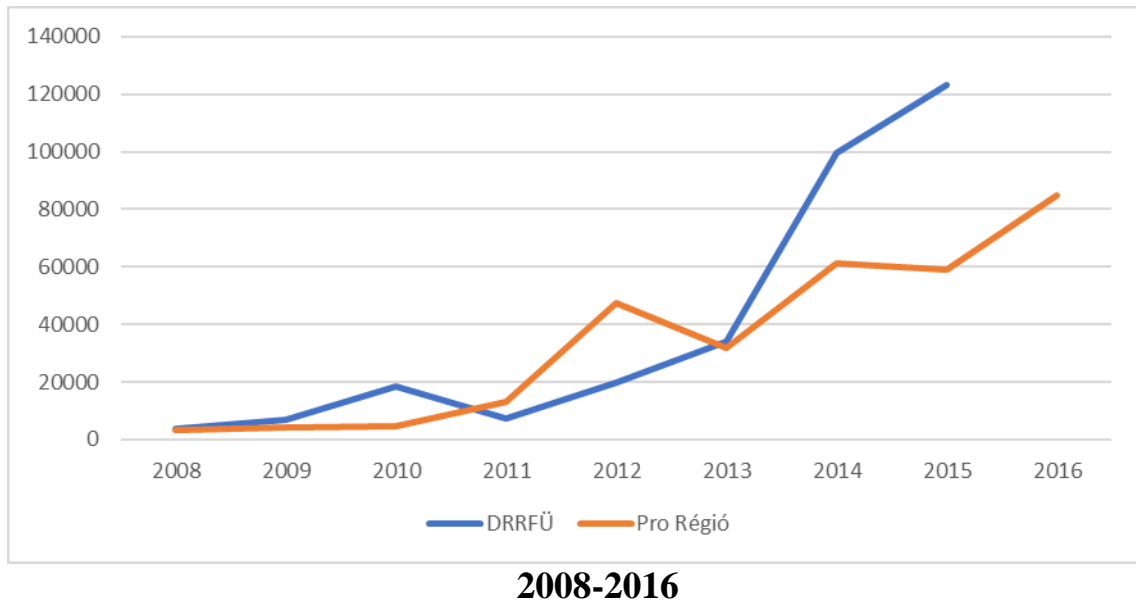
támogatás már nem nyújtott kellő fedezetet. Az ilyen jellegű tevékenységek felfutása mindkét szervezetnél 2011-ben indult meg (ld. 3. ábra), és évről-évre többszörösére növelték a vállalkozói tevékenységből származó bevételeiket. Azonban az összbevételhez viszonyított arányuk még a 2015-ös DDRFÜ-s csúcsidőszakban is alig haladta meg a tíz százalékot, illetve a Pro Régió esetében vizsgált 16 éves periódusban mindössze átlagosan 4,6 százalékot tett ki (ld. 4. ábra).

**2. ábra: a vállalkozási és közhasznú tevékenységekből származó bevételek egymáshoz viszonyított aránya a Pro Régiónál és a DDRFÜ-nél (%)
2001-2016**



Forrás: a DDRFÜ és a Pro Régió éves beszámolóinak az adatai alapján saját szerkesztés

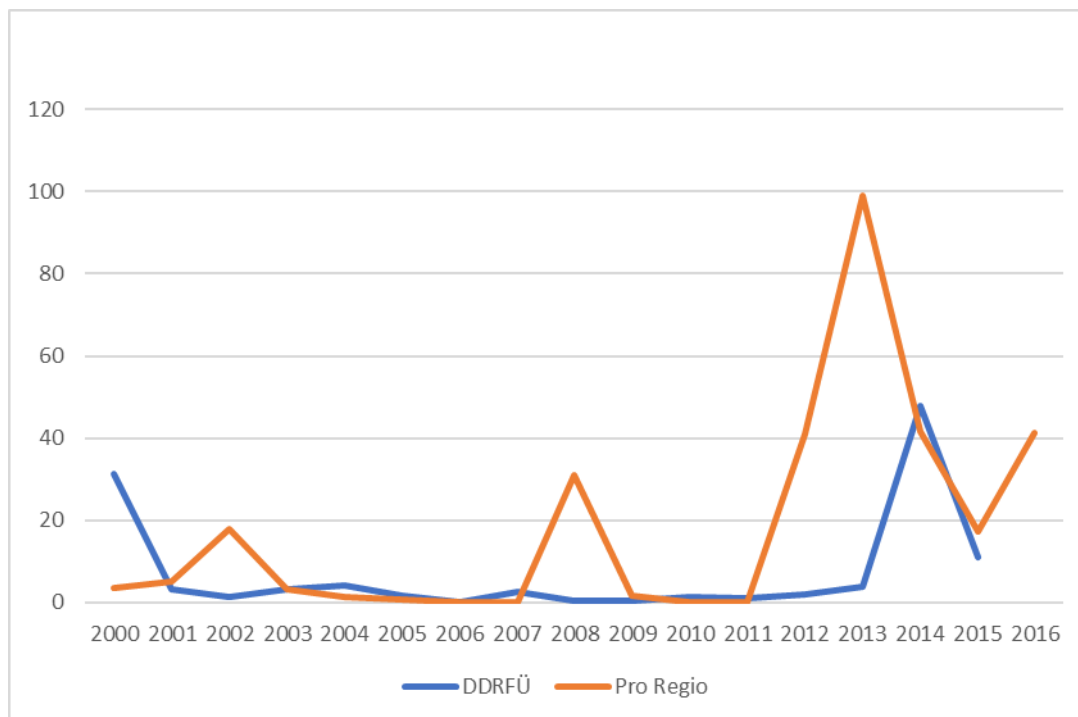
3. ábra: a Pro Régió és a DDRFÜ vállalászási tevékenységeiből származó bevételei (eFt)



Forrás: a DDRFÜ és a Pro Régió éves beszámolóinak az adatai alapján saját szerkesztés

Az ügynökségek vállalászói tevékenységének felfuttatása mögött több lehetséges ok is áll. Egyrészt a 7.1.2-es alfejezetben bemutatott SLA szerződéseknek a módosítása olyan jellegű eredménytartalékképzési lehetőségtől fosztotta meg a szervezeteket, melyeknek részleges pótlását a vállalászási tevékenységek biztosíthatták. Másrészt a KSZ feladatok 2007-13-as időszakai csúcsterhelése (ld. 15. táblázat) is 2013 folyamán tetőzött. Harmadrészt pedig hamarosan begyűrűztek az ügynökségek szintjére is azok a rendszerszintű kormányzati átalakítások, melyeket a következő, nyolcadik fejezetben részletesen kifejtünk. Ezek első körben a következő költségvetési időszakokra vonatkozó közreműködő szervezeti feladatok elvesztésének, később pedig a megszüntetésnek a reális veszélyét, tehát egzisztenciális bizonytalanságot hordoztak magukban. Mindenesetre a Pro Régiónál tetten érhető, hogy amikor az operatív programok ciklikussága, és így munkaterhelése lehetővé tette, akkor a DDRFÜ-vel összehasonlítva sokkal dinamikusabban tudta a vállalászási tevékenységeiből származó eredményét az összeredményéhez képest növelni, akár már rövid távon is (ld. 4. ábra).

**4. ábra: a vállalalkozási tevékenységekből származó eredményeknek az összeredményekhez viszonyított aránya a Pro Régiónál és a DDRFÜ-nél (%)
2000-2016**



Forrás: a DDRFÜ és a Pro Régió éves beszámolóinak az adatai alapján saját szerkesztés

Ez a teljesítmény nemcsak rugalmasabb, de magasabb hatékonyságú intézményrendszert is feltételezett. A fejlesztéspolitikai rendszer által végzett KSZ értékelések, valamint az azok nyomán kiválasztott két ügynökség rövid összehasonlítása arra enged következtetni, hogy nemcsak hogy a Pro Régió a KSZ feladatokat legmagasabb szinten ellátó szervezetek között volt, hanem az élbolyhoz tartozó DDRFÜ-höz képest rugalmasabban és eredményesebben volt képes a ROP-ok végrehajtása mellett piaci szolgáltatásokat is nyújtani. Ennek ellenére még a Pro Régió esetében is elenyészőek voltak a 2006-2010-os időszakban a nem közhasznú tevékenységekből származó bevételek. Sőt, arányaiban csökkentek az említett periódust megelőző évekhez képest. **A KSZ feladatok ellátása nyomán mindenképpen érvényesült egy kizorító hatás már a csatlakozást megelőző években is, ami végigkísérte a 2007-13-as programozási időszak első felét is. Ez viszont a kapacitásépítési és intézményi fejlődési folyamatokat olyan egysíkúvá tette az RFÜ-kben, hogy hiába deklarálta pl. már 2012-ben az üzleti jelentésében a szándékot a**

Pro Régió a piaci alapú megbízások számának megduplázására, ha az azokból származó bevételek éves aránya 2016-ig egyszer sem haladta meg az öt százalékot a teljes bevételhez képest. Noha az ügynökségek, még a fejlesztéspolitikáért felelős tárcával kötött Közhasznúsági Szerződések keretében, közreműködtek a megyei tervezéshez kapcsolódó módszertani dokumentumok kidolgozásában, valamint elvégezték a megyei tervek minőségbiztosítását, azonban a közhasznúság keretében kifejtett tevékenységük is egyre operatívabb formát öltött a vállalkezési tevékenységek kiszorulásával, továbbá az RFT-k döntési hatáskörébe utalt decentralizált hazai célirányzatok 2009-es megszüntetésével párhuzamosan. A helyi szereplőkkel szembeni kommunikációs, tájékoztatási, képzési valamint projektgenerálási tevékenységük is kezdett kizárólagosan a uniós forrásfelhasználáshoz kötődni (Regionális Operatív Program 2007-2013; Pro Régió éves beszámoló és közhasznúsági jelentések 2006-2015).

7.4 2010-re sztenderdizálás és abszorpció fókusz

A fentebbiekben kifejtett kiszorító hatás, a hányattatott sorsú magyar regionális politikai környezet, valamint a módosított SLA rendszer bevezetése kiválóan rámutatott arra, hogy milyen **negatív következményei lehetnek annak, ha a közigazgatásban kizárólagosnak tekinthető finanszírozó (NFÜ) nem azonos a tulajdonosi (régió) körrel. Noha az átalakított rendszer a KSZ feladatok ellátása és azok finanszírozása szempontjából hatékony volt, azonban a pénzügyi kiszámíthatósága az említett megbízói és tulajdonosi struktúra mellett kevésbé volt fenntartható.** Ugyanis egy finanszírozási rendszer akkor felel meg a fenntarthatóság elvének, ha tőkevesztés nem lép fel a finanszírozott szervezeteknél. A finanszírozási rendszer átdolgozott szabályai azonban több módon is okozhattak tőkevesztést a KSZ-ként funkcionáló ügynökségeknél. A rendszer logikájából az következett, hogyha a korábban felhalmozott eredményt, illetve a prémium keretet meghaladó hatékonyság esetén a költségeket nem fedezték a bevételek, akkor a KSZ-eknek más bevételekből, vagy a tőkéből kellett finanszírozni a különbséget, hisz az SLA-féle zártnak tekinthető finanszírozási rendszerben nem volt forrás az el nem számolható költségek fedezetére.² Mivel jelen kutatás alapján kijelenthető, hogy a KSZ-finanszírozás mellett az RFÜ-knek

² A KSZ-ek a munkaerő mozgások kapcsán a munka törvénykönyve rendelkezéseinek megfelelően juttatásokat fizettek ki távozó munkatársaiknak. Ezek a juttatások viszont nem voltak elszámolhatóak, mert a nemzeti elszámolhatósági szabályozás ezeket kizárta. A szabályozást alapvetően a kedvezményezettek által elszámolt költségekre fókuszálva alakították ki, ezért is került bele ez a szabályozási elem. A problémát a szabályozás módosítása oldotta meg, de a módosítást megelőző időszak kifizetései így sem lettek elszámolhatóak, tehát veszteséget jelentettek az RFÜ-k számára.

alig voltak egyéb bevételeik, így a kieső költségek fedezete a tulajdonos által biztosított tőkéből, vagy annak korábbi felhasználása esetén (ez volt a jellemzőbb) tőkeemelésből származott. Egy tőkeemelési kényszer nyilvánvalóan arra motiválná a tulajdonost, hogy a kontroll fokozásával és/vagy a menedzsment cseréjével megakadályozza a hasonló helyzetek kialakulását. Jóllehet a KSZ vezetők kinevezésével és felmentésével kapcsolatban az NFÜ-nek egyetértési joga volt, azonban a munkáltatói jogokat a régió gyakorolta. Ennek nyomán az IH-t magában foglaló NFÜ a vezetők premizálását sem tudta teljesen kontrollálni, illetve szükség esetén a személyi konzekvenciákat érvényesíteni. Ez alapvetően nem is lett volna kirívó gyakorlat, mert egy klasszikus finanszírozási megállapodásnak a szakmai befolyásolás nem lenne a funkciója. Mivel azonban az RFÜ-k bevételeinek több mint 90%-a a KSZ feladatok ellátásából származott, így különösen kötött pályán mozogtak és sok szempontból kiszolgáltatottak voltak. Általában **a gazdasági társaságokban a komplex döntési helyzetekben** (pl.: vezető csere, átszervezés stb.) **a menedzsmentet formálisan a tulajdonosi jogkör gyakorlója tudja kizárólagosan befolyásolni, azonban ez az NFÜ-RFÜ relációban ezzel ellentétesen működött.** Az olyan dokumentációknak, mint pl. a munkaterv, éves bevételi és ráfordítás terv, tevékenységi terv, teljesítési jelentés stb. véleményezési és jóváhagyási jogkörökön túl az NFÜ-nek még ahhoz is joga volt, hogy az SLA-ban foglalt kötelezettségek teljesítését a helyszínen vagy dokumentumok bekérésével ellenőrizze. Emellett a finanszírozónak joga volt az operatív programok végrehajtását érintő, valamint a projekt bírálati folyamat részét képező döntéshozatali eljárásokban a döntés előkészítő bizottságba tagként vagy megfigyelőként részt venni. Az RFÜ-k a feladataik ellátásához alvállalkozót kizárólagosan átmeneti jelleggel vagy speciális szakterületen, illetve a közbeszerzési értékhatár felett az NFÜ előzetes egyetértésével vonhattak be. A finanszírozó joga volt a kiválasztási szempontrendszer jóváhagyása és a döntési folyamatban történő részvétel. Így **az évek alatt folyamatosan devalválódtak az RFÜ-k potenciáljának a kiaknázásával kapcsolatos várakozások.**

Ebből a helyzetből pedig csak még nehezebbé vált a kitörés az ügynökségek számára. Az NFÜ – elérvén az aktuális programozási időszak közepét – **a TOP-okban is az uniós források teljes abszorpcióját tűzte ki prioritásként és rendelte alá ennek a közreműködő szervezeteket is.** Így a 2010-es választások idejére olyan működési környezet alakult ki az RFÜ-k számára, melyben a KSZ feladatok skatulyájából való kitörésére csakis a szakpolitikai szintnél magasabb jellegű, valós regionalizmust és

decentralizációt hozó politikai irány hozhatott volna reményt. Ellenkező esetben magas volt a kockázata annak, hogy a centralizált magyar uniós forráskezelési rendszer középtávon sem fogja tolerálni azt a disszonanciát, ami az RFÜ-knél a (csaknem kizárólagos) finanszírozó és a tulajdonos külön jogi személyiségéből fakad. Ez pedig **nemcsak az RFÜ-k eddigi és jelképes függetlenségének a további csökkentésével és/vagy megszüntetésével fenyegetett, hanem a közreműködő szervezeti feladatkörök kizárólagosságának formális vagy informális kikényszerítésével.** Kardinális politikai változás hiányában azonban az ügynökségekkel szemben támasztott követelmények és elvárások egységesítése és annak végrehajtása garantálható volt. A kérdés az volt, hogy a homogenizálás során mely szervezetek szolgálnak majd benchmark-ként: az éltanuló RFÜ-khöz kívánják majd felzárkóztatni a rendszert vagy éppenséggel a tehetségtelegebbek kibukásának a megakadályozása a cél? Mindenesetre a 2010-es választásokat követő, valóban kardinálisnak minősíthető politikai változások a fejlesztéspolitikai intézményrendszert is elérték, és az említett kérdéseket legfelsőbb, kormányzati szinten eldöntötték.

8 2010-2018

8.1 A regionalizáció vége és a fejlesztéspolitikai intézményrendszeri reform

A 2010-es kampány során szinte minden párt egyetértett abban, hogy az évtizedek óta húzódoó önkormányzati reformot nem lehet tovább halogatni, és hogy a finanszírozási gondokra megoldást kell találni. **Választási programjában azonban már csak egyedül az SZDSZ hangsúlyozta a régiók és regionális együttműködések növekvő szerepét, illetve vetette fel a regionális önkormányzatok kialakításának szükségességét** (SZDSZ, 2010). Ezzel szemben a Jobbik a régiók magyarországi életképtelenségét vallva kiállt azért, hogy az EU által NUTS III-asként definiált területi egységek, azaz a megyék a NUTS II-es régiós kategóriába kerüljenek, „tekintettel az ezer éve jól bevált közigazgatási gyakorlatra” (JOBBIK, 2010). A választásokon győztes FIDESZ a Kormányprogramban az önkormányzatok és az állam közötti munkamegosztás átstrukturálását ígérte. Ennek ellenére a választásokon elért kétharmados többsége nyomán olyan reformokat hajtott végre a területi államigazgatásban az Alkotmány és az önkormányzati törvény módosításával, melyek

sem a kampányban, sem pedig a kormányprogramban nem jelentek meg explicit módon (Oppe, 2016, pp. 95-96.).

Az új Alaptörvény által meghatározott, a korábbiaktól jelentősen eltérő államszervezeti felépítés átalakította az önkormányzatok és az államigazgatás egymáshoz való viszonyát: szakított az önkormányzatiság autonomista, alapjogias, településközpontú felfogásával. Szemben a korábbi Alkotmány szabályaival, az új szabályozás hangsúlyozza az önkormányzatoknak a közigazgatáson belüli, az államigazgatással szorosan együttműködő jellegét. Megerősödött a kormányhivatal szerepe, a korábbi törvényességi ellenőrzést egy erős beavatkozási lehetőséget biztosító törvényességi felügyelet váltotta fel. Ezzel párhuzamosan az önkormányzatok gazdálkodási önállósága is erős államigazgatási korlátok közé került. A finanszírozás kötöttsége szintén erősödött, és főszabály szerint az önkormányzati hitelviszonyok létesítéséhez is államigazgatási engedélyre volt szükség. Az Alaptörvény immár nem határozza meg a helyi önkormányzathoz való jog alanyát és részletes tartalmát, ezek a szabályok a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) rendelkezései közé kerültek. Az Mötv. átalakította az önkormányzati feladatok rendszerét, az új törvényben hangsúlyosabbá vált a kötelező feladatok ellátása. Az új jogszabály feltételekhez köti az önként vállalt és átvállalt feladatok biztosítását. Mindezekon túl, az új szabályozás megnyitotta a széles körű államosítás lehetőségét, nemcsak a feladatok rendszerének átalakításával, hanem azzal is, hogy az önkormányzati vagyont a nemzeti vagyon részeként határozza meg.

Az említett jogszabályi módosítások mellett 2011-ben döntött úgy a kormány, hogy újból megérett az idő arra, hogy a területfejlesztésről és a **területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény** (Tftv.) egy átfogóbb, főleg a területfejlesztési intézményrendszert érintő **módosítására** sor kerüljön. A Tftv. módosításával egy olyan folyamat vette kezdetét, melynek a 2012. január 1-jén hatályba lépett módosítások az első – törvényi szintű – szabályozási lépését jelentették. Ennek az **első pillére volt a fejlesztéspolitikai intézményrendszer megújítása, melyet a fejlesztési támogatási források koordinációjának az átalakítása, majd – harmadik pilléreként – a tervezési rendszer reformja kellett, hogy kövessen.** A Tftv. módosítás egyik célja az volt, hogy a széttagoltan működő területfejlesztés szervezetrendszerének racionalizálásához a jogszabályi alapot megteremtse. Természetesen a jogszabályalkotók is érzékelték a területi szintek magas számát, ebből adódóan pedig az indokolatlan párhuzamosságokat

és az alacsonyabb hatékonyságú működést. A kérdés csak az volt, hogy a racionalizáció és a hatalomgyakorlás logikája mely szinteket fogja beáldozni. Mindenesetre a jogszabályalkotók is tudatában voltak annak a korántsem megszokott kontextusnak, miszerint a demokratikus legitimitást mellőző RFT-k (mint tulajdonosok) esetleges megszüntetése érdemben nem érintené a 2007-13-as időszak végrehajtásában fontos szerepet játszó közreműködő szervezeti feladatellátását. Így a döntés kézenfekvő volt, mindössze az RFÜ-k tulajdonlásának kérdését kellett rendezni.

Ennek nyomán a **2012. január 1-jén** bekövetkezett jogszabályi változásoknak köszönhetően **megszűntek az RFT-k és a területfejlesztés középszintjévé a megye vált, a területrendezési feladatok egységesen a megyei önkormányzatokhoz kerültek. A megyei önkormányzatok** által fenntartott intézmények állami fenntartásba történő átvétele során a megyei önkormányzatok egyszerre szabadultak meg az adósságuktól, a közszolgáltatási funkcióiktól és tulajdonuktól. A **közszolgáltatási szerepkör elvesztésének kompenzálásaként a területfejlesztési törvény módosításával hozzájutottak a területfejlesztési funkció elvi lehetőségéhez.** Így a módosítást követően a **Megyei Területfejlesztési Tanácsok, a Kistérségi Területfejlesztési Tanácsok, valamint az RFT-k jogutódja egyöntetűen a területileg érintett megyei önkormányzat lett.** Az RFT-k megszűnése nyomán a 7 regionális fejlesztési tanács elnöki helyét a 19 megyei közgyűlés elnöke vette át. A reform további – az alaptörvény és a sarkalatos törvények módosításával járó – lépései csak erősítették a centralizációs tendenciát, a központi szintű kormányzati szervek irányító, ellenőrző szerepét és közvetlen közszolgáltató funkciókkal való bővítését. A területi kormányzás közjogi keretfeltételeinek átalakítása az új alaptörvénnyel, választójogi szabályozással és a magyar önkormányzati törvény elfogadásával teljesedett ki. A változások nyomán csökkentek a helyi önkormányzatok funkciói, mozgásterük és csorbult önállóságuk. **A közjogi változások egyértelmű hatalmi átrendeződést jelentettek a központi-helyi relációban:** már a 2010-es választásokra csökkent a helyi képviselők száma, megszűntek a megyei listák, így az önkormányzati politikai elit befolyása jelentős veszteséget szenvedett. A FIDESZ a megyei szerveződést is felváltotta választókerületi szintűre. A fentebbiekben taglalt változások szorosan összefüggtek azzal a **kormányzási paradigmaváltással,** amit a *jó állam* fémjelzett a kormányzati kommunikációban és a neoliberais *jó kormányzás* modelljének a helyébe lépett. Az említett reformok pedig nem a kormány hivatalba lépésekor már csúcsosodó

problémákat kívánták kezelni azáltal, hogy az önkormányzatok szerkezetének és kapacitásainak a konszolidálásával alkalmassá tették volna őket a feladataik ellátására. Ehelyett tovább gyengítették a kapacitásaikat, s pontosan erre hivatkozva államosították az önkormányzati feladatrendszer jelentős részét. Így az önkormányzati rendszer konszolidálása sokkal inkább **egy helyi állam kialakítását eredményezte**, ami már a továbbiakban nem értelmezhető releváns hatalommegosztási keretként, mivel nem teszi lehetővé a valódi decentralizációt (Pálné, 2016, pp. 82-85.)

Az említett reformok lecsapódása a regionális fejlesztéspolitikában is tetten érhető volt, mivel a döntéshozatal és a forrásmenedzsment terén is kardinális változások történtek. A 2000-es évek dekoncentrációs folyamatai, továbbá a 2010-es kormányváltást követő nyílt centralizációs törekvések ebben az esetben is kéz a kézben jártak a bürokratikusággal és így a nehézkes (fejlesztéspolitikai) döntéshozatallal (is). Ebből kifolyólag **komoly aggodalom jelentkezett kormányzati oldalon, hogy a 2007-13-as időszak végére nem fog megvalósulni a rendelkezésre álló uniós források teljes mértékű abszorpciója. A politikai vezetés azonban ezen aggodalmán úgy próbált meg úrrá lenni, hogy az ne veszélyeztethesse az általános és horizontális centralizációs folyamatokat.** Ennek nyomán alkották meg a 2007-13-as időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011 (I. 28.) Korm. rendelet. A hivatkozott jogszabály 2012-es módosításával megpróbálták az akciótervek és a felhívások tervezését és jóváhagyását úgy gyorsítani, hogy elkerüljék azok döntési hierarchia szerinti alacsonyabb szintre delegálását. Az akciótervek és források gyorsabb tervezése érdekében a korábban a kormány hatáskörébe tartozó feladatok (pl. döntés az akciótervekről és azok módosításáról, a kiemelt projektek nevesítéséről, az 1 milliárd Ft-ot meghaladó támogatási igényű projektjavaslatokról) a szintén tárcavezetőkől álló Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság (NFK) hatáskörébe kerültek át. A forráslehívás folyamatának hasonló megközelítésű (döntéshozatal gyorsítása érdemi delegálás nélkül) átstrukturálása azokon a lentebbi szinteken is megtörtént, melyek már a közreműködő szervezetek működési környezetére is kihatottak.

A pályázati kiírások tervezésének és közzétételének eljárásrendjét az NFÜ Egységes Működési Kézikönyve (MK) tartalmazta. Az MK szabályozta a pályázati kiírások meghirdetésének, módosításának, felfüggesztésének szabályait, illetve részletesen szabályozta a lehetséges projektkiválasztási eljárásokat (egy- és kétfordulós, kiemelt

eljárás, közvetett támogatás). A kézikönyvnek megfelelően a ROP IH a szakmai egyeztetések lebonyolítására Pályázat Előkészítő Munkacsoportot (PEMCS) működtetett. A PEMCS résztvevői az IH, az RFÜ, az érintett tárca képviselője, továbbá az NFÜ egyéb érintett szervezeti egységei voltak. Azonban **2012-től fogva jelentősen csökkent a PEMCS-ek száma, és később teljesen meg is szűntek.** Továbbá kihirdették a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 176/2012. (VII. 26.) Korm. rendeletet, mely 2012. július 29-én lépett hatályba. Ennek rendelkezései **hatályon kívül helyezték a Döntés-előkészítő Bizottság (DEB) alkalmazásának szabályait. A projektjavaslatról szóló döntést pedig – amennyiben annak javasolt támogatási összege nem haladta meg az 1 milliárd Ft-ot – az NFÜ-höz, tehát az IH vezetőjéhez delegálták.**

Szintén a teljes mértékű abszorpció elősegítésének priorizálása volt tetten érhető az ún. **kiemelt eljárásrend megváltoztatásában** is. A stratégiai fontosságú fejlesztési, beruházási elképzelésekről a kormány nem nyílt pályázatok útján döntött, hanem mérlegelve az adott fejlesztés fontosságát az ÚSZT céljaihoz illeszkedően. Ezek voltak a kiemelt projektek. Az ún. „projektcsatornán” valamennyi kiemelt projektjavaslatnak át kellett haladnia, függetlenül annak eredetétől, a beruházás jellegétől. Kiemelt projektek előzetes nevesítésére javaslatot a 255/2006 (XII. 8.) Korm. rendelet 17. § (1) bekezdésében meghatározott szervezet, illetve személy tehetett. A 2010-et megelőző időszakban a kiemelt projektjavaslatokat a javaslattevő szervezetek (minisztérium, RFT) juttatták el az NFÜ ROP IH-hoz. Ezt követően került sor a beérkezett projektjavaslatoknak a vonatkozó Tervezési Felhívás és Útmutatóban meghatározott jogosultsági szempontok szerinti ellenőrzésére. A jogosultsági szempontoknak megfelelő, befogadott fejlesztési elképzelések döntési javaslatát – két független szakértő értékelését és az illetékes szaktárca/RFT véleményezését követően – fejlesztési területenként egy-egy Bíráló Bizottság (BB) készítette el. Ezekben a bizottságokban helyet kaptak az NFÜ, a szakminisztériumok, a régiók és a nem kormányzati szervek képviselői. A kiemelt projektként indokolt fejlesztések akciótervi nevesítéséhez – a BB döntési javaslatát követően – a kormány támogató döntése is szükséges volt. A kormány döntéséről szóló kiértesítő levél kézhezvétele után – ROP-os projekt esetén – a projektgazdának fel kellett vennie a kapcsolatot az illetékes RFÜ-vel. A szervezetnek ezt követően már a KSZ funkciójában kellett részletes útmutatást adni a projektfejlesztés, valamint a támogatási igénylések feltételeiről. A részletesen

kidolgozott projektjavaslatnak a benyújtásig tartó projektfejlesztési folyamata egy előre meghatározott útvonalterv mentén haladt, amelyet az RFÜ és a projektgazda közösen dolgoztak ki.

2010-et követően azonban ezen a téren is jogszabályi változások történtek. A 4/2011. (I. 28.) rendelet értelmében az egyes minisztériumoknak a tervezési és projekt kiválasztási eljárás valamennyi szakaszában lehetősége lett a kormány szakpolitikájának az érvényesítésére. Ennek fényében új elemként jelent meg a kiemelt projektek esetében a befogadási kritériumként meghatározott szaktárca támogatói nyilatkozat kiadása, amelynek hiányában a kiemelt projektjavaslat befogadására nem volt lehetőség. Így a **szaktárcák ágazati meglátásai tehát közvetlenül érvényesülhettek az új rendszerben.** 2012-ben további változások történtek a kiemelt projektek eljárásrendjében. A forráskihelyezés gyorsabb teljesíthetőségére hivatkozva a befogadott és értékelt projektről – két független szakértő értékelését és az RFÜ-k javaslatait figyelembe véve – az IH vezetője hozta meg a projektötlet esetén a döntési javaslatát, részletes projektjavaslat esetén pedig – az akciótervi nevesítést követően – jóváhagyó döntését. Tehát a **Bíráló Bizottságok intézményét 2012-ben megszüntették.**

Összességében tehát elmondható, hogy 2010-et követően a kormányzat érdemben dolgozta át az uniós forrásfelhasználást szabályozó jogszabályi környezetet is. Tette ezt annak érdekében – legalábbis a jogszabálmódosító előterjesztésekben olvasható indokok szerint –, hogy a forrásvesztés elkerülhető legyen. Ezen módosítások döntéshozatallal kapcsolatos részei hasonló szervezőelv mentén hatályosultak. Úgy csökkentették a döntéshozatali fórumoknak, a döntéshozóknak a számát, hogy az érdemben ne veszélyeztesse az általános centralizációs folyamatot. Ennek esett áldozatául a Pályázat Előkészítő Munkacsoport, a Döntés-előkészítő Bizottság, a Bíráló Bizottság vagy jött létre pl. az Nemzeti Fejlesztéspolitikai Kormánybizottság. Ez azt jelentette, hogy a **regionális politika területén is redukálódott azoknak a fórumoknak a száma és összetétele, melyek nemcsak hogy lehetőséget adtak a véleményütköztetésre, de képesek voltak a stakeholderek tágabb körét is bevonni a forrásmenedzsmentbe.** Ezen szereplők jogszabályok általi kizárása csak tovább erodálta a valódi partnerség kialakulásának a lehetőségét a fejlesztéspolitikai szegmensben is. Csökkent annak a lehetősége és kényszere is, hogy a(z alapvetően központi) közigazgatási szereplők különböző piaci és civil szereplőkkel kommunikációt

és együttműködést valósítsanak meg. **A rugalmasabbnak tekinthető koordinációtól való elszakadás természetesen csak további gátja lett az RFÜ-k minőségi kibontakozásának és fejlődésének. Mégha a jogszabályi módosítások ellenére is végig benne maradtak a projektszatórnában, azonban ez a KSZ funkcióik erősödése árán történt.**

8.2 A végróák tetőző centralizációja

A területfejlesztési törvény módosítása rendezte az RFÜ-k tulajdonlasi viszonyait is. Léven, hogy az uniós források felhasználásához kapcsolódó közreműködő szervezeti feladatok ellátása volt tevékenységük súlypontja, így a többi ágazati KSZ-hez hasonlóan – melyek ekkorra már szintén az NFM tulajdonosi joggyakorlása alatt álltak – **a Magyar Állam tulajdonába kerültek.** A jogszabály változásának az értelmében inentől fogva – mint volt RFT-s munkaszervezetek – a regionális fejlesztési és a megyei területfejlesztési tanácsok helyébe lépő megyei önkormányzat számára kellett továbbra is döntés-előkészítési és döntésvégrehajtási feladatokat végezni. Mindezzel párhuzamosan a közreműködő szervezeti tevékenységen kívüli területfejlesztési feladatokkal foglalkozó munkatársak körében 38%-os létszám csökkenés következett be a Tftv. módosítást követően (Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, 2013). Ennek oka egyrészt az előzőekben említett átszervezés volt, másrészt az RFÜ-k területi tervezéssel kapcsolatos feladatai sokáig bizonytalanok maradtak nemcsak a 2014. utáni TOP és a hozzá kapcsolódó uniós fejlesztéspolitikai intézményrendszerben, de a megyei önkormányzatoknál is. Így az RFÜ-k területi tervezéssel foglalkozó munkatársai több esetben is más munkahelyeken helyezkedtek el. Ezek után pedig **hiába kívántak az RFÜ-k menedzsmentjei részt vállalni az egyes, legalább középtávú kitekintést igénylő tervezési feladatok ellátásában.**

A törvénymódosítás jóvoltából még homogénebbé vált az RFÜ-k portfóliója, illetve csökkentek a kilátások a KSZ feladatokon túlmutató, stratégiaibb jellegű jövőbeli munkavégzésre. Mindemellett az uniós forrásmenedzsmenttel kapcsolatos technikai feladatok finanszírozása a 2007-13-as időszakban továbbra is biztosított volt, az idősoros adatokon törés sem a 2010-es kormányváltást, sem pedig a 2012-es törvénymódosítást követően nem volt tapasztalható (ld. 16. táblázat).

**16. táblázat: a RFÜ-k közreműködő szervezeti feladatokhoz
kapcsolódó költségek 2011-2013**

adatok eFt-ban							
KSz	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KDRFÜ	79 118	299 832	476 281	550 331	550 436	490 292	567 265
DDRFÜ	204 207	328 162	462 196	702 007	698 012	659 492	693 594
NORDA	102 515	220 104	449 405	849 256	903 412	911 050	1 034 276
DARFÜ	158 985	380 018	630 659	717 966	692 534	884 742	1 058 964
ÉARFÜ	169 868	379 548	466 848	607 425	748 534	868 013	939 926
Pro Régió	204619	452 823	562 689	813 936	819 664	774 631	876 335
NYDRFÜ	122 098	275 028	362 582	497 796	479 901	435 691	481 456

Forrás: Miniszterelnökségi adatok alapján saját szerkesztés

A központi reformlendület kitartható és a kormányzat a 2012-es törvényi szintű jogszabály-módosítást követően haladt tovább a többi pillérben foglaltak végrehajtásával. Így teljes rendszerátalakításra került sor az uniós forráskezelést ellátó intézményrendszerben is. 2014. január 1-től az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból finanszírozott programok irányítási rendszerének átalakítása következett, mely érintette mind a központi koordinációs, mind pedig az irányító hatósági funkciókat. Ennek keretében az NFÜ jogutódlással megszűnt. Az új intézményrendszerben a korábban az NFÜ keretein belül kialakított IH-k három minisztérium és a Miniszterelnökség szervezeti keretei között működtek tovább, miközben az IH funkciókat és a központi koordinációs funkciókat szétválasztották. Az IH-k szakmai irányítást és végrehajtást igénylő funkciói az érintett szakminisztériumhoz kerültek. Az IH-k működtetéséért felelős miniszterek biztosítják azóta is az IH vezetőkön keresztül az IH feladatok ellátását, akik helyettes-államtitkári rangban a miniszter vagy a felelős államtitkár irányítása alatt állnak. Az IH-k munkájának az összehangolását és egységességét a Miniszterelnökségen belül kialakított, korábban az NFÜ által ellátott horizontális funkciókat átvevő központi koordinációs szerv (KKSZ) biztosítja. A központi koordinációs szerv és az IH-k feladatait a 4/2001 (I.28.) Korm. rendelet 2013. december 30-i módosítása (548/2013. (XII.30.) Korm. rendelet) határozta meg. Az NFÜ megszűntetésével összefüggő egyes kérdésekről szóló 475/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet értelmében az NFÜ általános jogutódja a ROP IH esetében a Nemzetgazdasági Minisztérium lett.

Teljes átrendeződés volt megfigyelhető a közreműködő szervezeteknél is: az ágazati programok KSZ jellegű feladatait az eddigi gazdasági társaságok helyett 2014. április 15-től az érintett operatív programok végrehajtásáért felelős irányító hatóságok látják el az adott szakminisztérium működési keretei között. Ekkor még azonban a ROP-ok valamennyi prioritása tekintetében továbbra is a területileg illetékes RFÜ látta el a KSZ feladatokat. Mindemellett **2014. január 1-től az egyes RFÜ-k tulajdonosaivá a Magyar Állam helyett – ismételten – a korábban az adott régiókat alkotó megyei önkormányzatok váltak.**

A rendszerátalakítás nyomán a Miniszterelnökséghez nemcsak a fentebb felsorolt horizontális feladatok kerültek, hanem a 4/2011 (I.28.) Korm. rendelet 5. § h.) alpontja szerint a közreműködő szervezetek finanszírozása, illetve ellenőrzésük összehangolása is. Így az RFÜ-k mellé a 2015. évi SLA-ban megállapodó felekké a Nemzetgazdasági Minisztérium (IH), a Miniszterelnökség, valamint a három releváns megyei önkormányzat avanszált. **Az átalakítások nyomán az ügynökségek irányításának jogköre a legfelsőbb államigazgatási szintre került, ezáltal annulálva annak az esélyét, hogy érdemben bővíteni tudják az általuk ellátott feladatok körét.** Sőt, az ennek nyomán szinte kizárólagosnak tekinthető **KSZ feladataik ellátásában a koordinációért inntől fogva nem egy önálló költségvetéssel bíró államigazgatási szerv (NFÜ), hanem két államigazgatási csúciszerv lett felelős.** Többek között az ME és az NGM közös feladata lett a munkaterv, az éves bevételi és ráfordítási terv értékelése és jóváhagyása. Az ME határozta meg az RFÜ-k által elszámolási időszakonként benyújtandó teljesítési jelentés formáját és kötelező tartalmát. Az NGM feladata lett az operatív programok végrehajtását érintő, valamint a projekt bírálati folyamat részét képező döntéshozatali eljárásokban való részvétel. A KSZ-eknek a továbbiakban már mind az NGM, mind pedig az ME felé tűrési és adatszolgáltatási kötelezettségük volt az ellenőrzések terén. Az informatikai rendszer (EMIR), valamint a ROP-ok végrehajtásának kommunikációja tekintetében az ME vette át az időközben megszűnt NFÜ feladatait és rótt kötelezettségeket a regionális fejlesztési ügynökségekre. A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos ellenőrzések és minőségbiztosítások feladatait szintén a Miniszterelnökség vette át. Az uniós fejlesztéspolitikai rendszer centralizálttá és egyben tagolt irányításúvá válását jól mutatja a 2014-es SLA szerződés III.1. pontjában leírt tervezési rend. Ennek keretében az NGM feladatává vált a tárgyévi pályázati felhívások ütemezésének összeállítása, ami

alapján az RFÜ-k kötelesek voltak két hónapon belül jóváhagyás céljából elkészíteni és benyújtani mind az NGM, mind pedig az ME részére az éves munka-, később pedig a tevékenységi terveket. Ebben **a szakmai folyamatban a megyei önkormányzatok – tulajdonosi jogkörük és törvényben szabályozott területfejlesztési feladatkörük ellenére – meg sem jelentek.** Az RFÜ-k mindössze az éves üzleti tervüket voltak kötelesek megküldeni nekik. Azé az éves tervét, mely teljesülésének a záloga az SLA megállapodás aláírójának másik két, központi kormányzati szereplőjének a kezében volt. A kormányzati akaratot – miszerint az RFÜ-knek szánt egyedüli feladat a KSZ tevékenységek ellátása – kellőképpen demonstrálta a III.1-es pont alább hivatkozott passzusa:

„Az IH által jóváhagyott éves bevételi és ráfordítási tervnél magasabb értéket a KSZ meghatározhat a Tulajdonosa felé benyújtott üzleti tervben, azonban az IH a KSZ szolgáltatásaiért fizetendő ellenérték meghatározása során csak az általa jóváhagyott értékek nagyságáig fogja elismerni a ráfordításokat.”

A fentebbiek fényében az RFÜ-k központi kormányzati finanszírozása továbbra is csak a KSZ feladatvégzés keretében eddig is elszámolható teljesítmény-, különbözeti, valamint beruházási díjra korlátozódott. Természetesen továbbra sem jutott semmi jogosultság a tulajdonosoknak a teljesítésigazolás terén sem: 2014-ben a Miniszterelnökség által meghatározott, a KSZ munka nyomán az RFÜ-knek fizethető összeg alapján az IH állította ki a teljesítésigazolást. Ennek elvégzése érdekében a KSZ által megküldött teljesítési jelentésekben foglaltakat az NGM és az ME egyöntetűen jogosult volt mind szakmai, mind pedig pénzügyi szempontból ellenőrizni. Ugyanígy tárcaszintű kettős felelősség volt tetten érhető a működési hatékonyság vizsgálatában is. Az éves ellenőrzések során esetlegesen tapasztalható megállapítások esetén a Miniszterelnökség az IH javaslata alapján élhetett levonással.

Így a KSZ-ként is funkcionáló RFÜ-k 2014-es SLA szerződéseit vizsgálva kijelenthető, hogy a jelen fejezetben taglalt, alapvetően **a pénzügyi fenntarthatóságot veszélyeztető kockázatait a módosítások nem tudták mérsékelni a finanszírozási rendszernek. Sőt, nemcsak hogy a finanszírozói és a tulajdonosi jogokat is megbontva hagyta, hanem a finanszírozói és szakmai irányítási jogosultságokat is tovább tagolta.** Ezek a lépések, illetve a megyei önkormányzatok korlátozott tulajdonosi jogkörei sem a hatékonyabb, fenntarthatóbb és így nagyobb hozzáadott értékkel működtethető RFÜ-k irányába mutattak. Az említett **kormányzati lépések már nyíltan nem arra**

törekedtek, hogy az RFÜ-k hatékonyabb és minőségi kibontakozását segítő szabályozási és irányítási környezetet alakítsanak ki.

8.3 A minisztériumok dekoncentrált, bizonytalan jövőképpel bíró végrehajtó szervezetei

A tulajdonosi struktúra és a döntéshozatali rendszer átszabásából, a potenciális ügynökségi eszközök leszűkítéséből fakadó akadályok leküzdését csak tovább nehezítették a finanszírozáson is túlmutató kööttségek és egységesítési törekvések. Egyértelműen kirajzolódott, hogy a központi kormányzat milyen kizárólagos szerepkörben számít rájuk: egy olyan technikai szintű közreműködő szervezetként, melynek prioritása a forráskihelyezés felgyorsítása és a teljes forráslehívás megvalósítása volt. Az abszorpció minden egyéb aspektust felülíró volta egyértelműen tetten érhető volt abban is, hogy az egyes RFÜ-k finanszírozó általi értékelése hogyan változott meg a 2007-13-as időszakon belül is. A 2010-et megelőző időszakban az ún. Partnerelégedettségi értékelés által szubjektív értékelési szempontok szerint is értékelték az RFÜ-eket. Így is tágabb, KSZ-en túlmutató szerepkörében vizsgálva a ügynökségeket. Azonban a kormányzati ciklus vége fele már a szoros, negyedéves értékelések vizsgálati szempontrendszere teljes mértékben a forrásmenedzsmenttel, abszorpcióval kapcsolatos technikai feladatokat (szabálytalanságkezelés, kifogáskezelés, egységes kommunikációval kapcsolatos elvárások teljesítése, EMIR menedzsment stb.) követte noymon. A KSZ tevékenységek számonkérése, nyomon követése, valamint az átalakuló uniós fejlesztéspolitikai intézményrendszer felsőbb szintjeinek a kiszolgálásának értékelése (pl. adatszolgáltatás) dominált. Ennek fényében nem meglepő, hogy a kormányzati ciklus közepére nemcsak az alábbiakban taglalt közbeszerzés, de még a kommunikáció területén is nemcsak teljesen központi, de kézi irányítás alá is kerültek a regionális szervezetek, ezáltal is elvéve az önálló feladatvégzésnek és a köz irányába történő arculatformálásnak a lehetőségét.

A finanszírozási rendszer 2011-ben bevezetett szankcionáló természete továbbra is megmaradt és rászorította az RFÜ-eket arra, hogy a mindenk felett álló forrásabszorpció célját az ügynökségek is magukévá tegyék. Az SLA mindenesetre nem gátolta az uniós források abszorpciójához szükséges kapacitások mennyiségi fenntartását (*ld. 17. táblázat*).

17. táblázat: a RFÜ-k létszáma (2011-2013)

RFÜ	2011.	2012.	2013.
DARFÜ Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Nonprofit Kft.	102	107	107
DDRFÜ Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft.	96	99	85
ÉARFÜ Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft.	106	110	117
KDRFÜ Közép-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft. és VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Nonprofit Kft.	70	64	63
NORDA Észak-magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft.	98	98	96
Pro Regio Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft.	101	88	86
NYDRFÜ Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft.	73	60	61

Forrás: Miniszterelnökségi adatok alapján saját szerkesztés

A minőségi fejlődés elé azonban újabb akadályok gördültek:

- Az alulról-felfele szerveződő alternatíva érvényesítésére már nem volt reális lehetőség.
- A közreműködő szervezeti feladatok csaknem kizárólagosságából és a központi kormányzat kontrolljából kifolyólag nem voltak képesek megfelelő rugalmassággal és fogékonysággal megközelíteni az egyes régiók sajátos kihívásait (DDRFÜ, 2012).
- Az RFÜ-k – mint KSZ-ek esetében – az egységesítési törekvések során a benchmarkot a gyengébb minőségű ügynökségek jelentették, ami szintén csökkentette a minőségi fejlődés lehetőségét.

Így a második Orbán-kormány ciklusának a közepére az RFÜ-k kezdeti, szűk két évtizeddel korábban dédelgetett ambícióinak a részbeni megvalósítására sem volt már lehetőség. **Az ügynökségek jövőbeli kilátásaikkal kapcsolatos várakozásai is radikálisan változtak néhány év leforgása alatt: a továbbiakban a szervezetek számára már nem a KSZ feladatkörben való megrekedés jelentette a legrosszabb**

forгатókönyvet. Mindenesetre egészen a második Orbán-kormány ciklusának a közepéig úgy tűnt, hogy ennek a befolyásolására még az SLA finanszírozási keretei között is van némi közvetett ráhatása az RFÜ-knek. Ugyanis **még a 2011-es finanszírozási szerződések is úgy rendelkeztek, hogy az RFÜ-knek kötelességük volt biztosítani a következő programozási időszakokkal kapcsolatos tervezési feladatok ellátásához, illetve a 2007-13-as időszak értékeléséhez szükséges erőforrásokat.** Ezeket csak az NFÜ által meghatározott tervezési feladatok elvégzésére használhatták. Talán ez maradt az utolsó olyan puffer kapacitása a szervezeteknek, ami az adott szabályok között elszámolható volt és – noha kapcsolódott az uniós forráskezeléshez – mégsem a szűken vett és aktuális programozási időszak technikai forrásmenedzsmentjéhez volt sorolható. A tervezés belső erőforrásokból való ellátása némi lehetőséget adhatott mind az elkövetkező ciklus intézményrendszeri berendezkedésének a befolyásolására, mind pedig a jövőre vonatkozóan a regionális különbözőségeket felkarolására és területspecifikus megoldások kidolgozására. Továbbá ez lett volna egy olyan egyedülként stratégiaibbnak aposztrofálható feladatkör, mely túlmutatott a KSZ feladatok darabszámban mérhető „nagyüzemi” feladatain. Bár ezzel kapcsolatosan már 2010-ben intő jel kellett, hogy legyen az ügynökségek számára, hogy a ROP IH a folyamatban lévő kormányzati szintű átalakítására való hivatkozással nem rendelte meg az RFÜ-ktől az olyan értékelések (pl. mid-term) elvégzését, melyek alappillérként szolgálhattak volna a 2014-es időszakra szóló tervezéshez (DDRFÜ, 2011). A végkimenetet a centralizált viszonyok közepette természetesen az határozta meg, hogy összintézményi szinten milyen irányok kerülnek meghatározásra, és ebben szerepet szán-e egyáltalán az ügynökségeknek.

Ebben a folyamatban természetesen intő jel volt az RFÜ-k számára az ágazati KSZ-ként működő gazdasági társaságok integrálása a minisztériumi apparátusokba. Azonban egészen **a Partnerségi Megállapodás benyújtásáig** – ahol is a magyar kormányzat először deklarálta formálisan is, hogy a 2014-ben induló Területi Operatív Programokban (TOP-ok) a Magyar Államkincstárra kívánja bízni a közreműködő szervezeti feladatokat – **függőben maradt az ügynökségek jövője.** Mindeközben a 2012-ben területfejlesztéssel megbízott megyei önkormányzatok már ekkor építették saját és különálló intézményi kapacitásaikat, mégis a társmegegyekkel való szervezetrendszeri szintű és formalizált fejlesztéspolitikai együttműködési hajlam kicsinek mutatkozott. Ez pedig érdemben hatott ki az RFÜ-k hamarosan túlélésre

apelláló esélyeire. Mindenesetre az RFÜ-k jövőjével kapcsolatos kormányzati döntéselőkészítési folyamat már 2014. során megkezdődött. A kérdés csupán az maradt, hogyha a kormányzat valóban kitaszítja az uniós forrásmenedzsmentből az RFÜ-ket, akkor az intézményrendszeri átállás kellő átmeneti időszakot biztosít-e az ügynökségek számára ahhoz, hogy a jövőbeli működésük – noha teljesen más keretek, feladatok és finanszírozás mellett – de biztosítható legyen?

8.4 Az RFÜ-k megszüntetése

A kihívás és így a kockázatok is jelentősek voltak, mert a hatályos SLA megállapodásban foglaltak, valamint a 2015. január 30-i adatszolgáltatás és a 2015. évi KSZ munkatervben szereplő adatok szerint a feladatellátáshoz az RFÜ-k pénzügyi és humán kapacitásigénye nagyon jelentős volt (ld. 18. táblázat).

18. táblázat: a 2015. évi ROP-os közreműködő szervezeti feladatokhoz kapcsolódó becsült pénzügyi és humán kapacitásigény

Szervezet neve	Létszám (fő)*	Éves működési költség (HUF)**
DARFÜ	117	1 108 144 000
DDRFÜ	97	868 002 779
ÉARFÜ	130	1 007 200 600
ÉMRFÜ	113	1 016 401 808
KDRFÜ	65	560 831 600
NYDRFÜ	57	512 971 053
Vidéki RFÜ-k összesen:	578	5 073 551 841
Pro Regio	180	1 633 073 590
Mindösszesen:	758	6 706 625 430

*2015. január 30-ai adatszolgáltatás alapján

** 2015. évi KSZ munkatervben szereplő adat

Forrás: a Nemzetgazdasági Minisztérium adatai alapján saját szerkesztés

Az SLA szerződések a 2007-13-as ROP TA források felhasználási szabályaihoz igazodva 2015. december 31-ig nyújtottak fedezetet az RFÜ-knél felmerülő költségek finanszírozására. A megállapodások I.4. pontja azonban kimondta, hogy „...a Felek a 2016-20 közötti KSZ rendelkezésre állásáról legkésőbb 2015. június 30. napjáig

egyeztetéseket kezdenek egymással.” Ezen kitétel azért volt fontos, mert a ROP TA források 2015 év végi felhasználhatósági határideje ellenére a finanszírozandó KSZ feladatok 2015. december 31-ével nem szűntek meg. Az OP-k teljes körű pénzügyi és szakmai zárása, valamint a fenntartási időszakhoz kapcsolódó feladatok ezt követően is jelentős munkaterhelést jelentettek az intézményrendszer számára 2016. január 1-től. A feladatok volumene pedig jelentős volt, mivel:

1. A projektek és az OP-k zárásához kapcsolódóan (tehát 2017. márciusig) szükséges volt még
 - 18 ezer ROP projekt szakmai és pénzügyi zárása;
 - a záráshoz kapcsolódó helyszíni szemlék lefolytatása;
 - a követelés- és szabálytalanságkezelési feladatok elvégzése;
 - valamint az OP-k zárásához kapcsolódó IH támogató feladatok elvégzése;
 - mindemellett az Európai Bizottsági auditok során az ellenőrzéstűrési kötelezettségekből fakadó audittámogatási feladatok ellátása.

2. A fenntartási időszakhoz kapcsolódóan (tehát a fenntartási időszak végéig, de legkésőbb 2021-ig)
 - a fenntartási időszak nyomkövetési feladatainak elvégzése;
 - a szerződéskezeléssel kapcsolatos kötelezettségek ellátása;
 - követelés- és szabálytalanságkezelés;
 - valamint az Európai Bizottsági auditok alatt az ellenőrzéstűrési kötelezettségekből fakadó audit támogatási feladatok ellátása.

Az Irányító Hatóság az RFÜ-k bevonásával felmérte a fent jelzett feladatok várható kifizetését, amelynek a főbb sarokszámait a 19. táblázat mutatja:

19. táblázat: a 2007-13-as Regionális Operatív Programok zárásával kapcsolatos feladatok

Időszak	2016.01.01 - 2017.03.31	2017.03.31. - 2021.12.31.	Összesen
Elvégzendő elszámolási egységek* várható db száma	34 500 db	48 700 db	83 200 db
Elszámolási egységekhez köthető feladatok várható költségigénye	2,1 Mrd forint	3,2 Mrd forint	5,3 Mrd forint
Elszámolási egységekhez nem köthető feladatok várható költségigénye**	1 Mrd forint	1,5 Mrd forint	2,5 Mrd forint

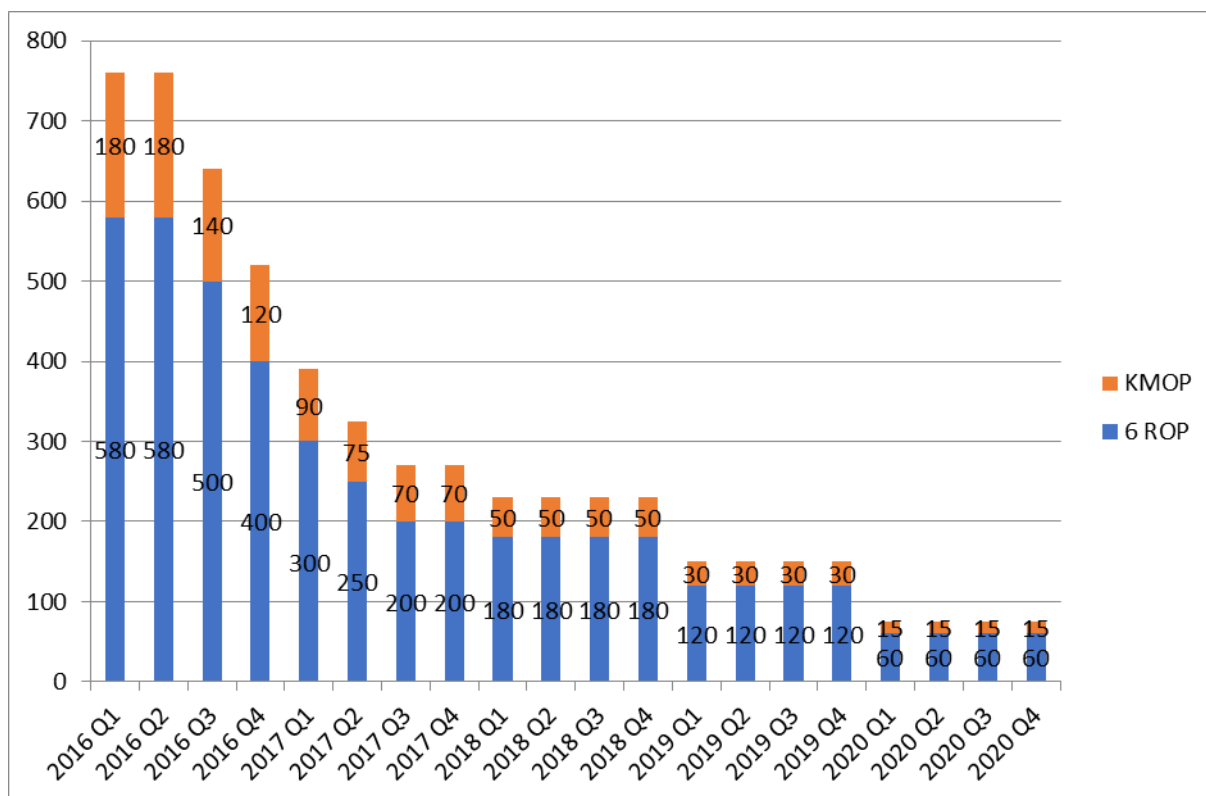
* Szerződéskezelés, helyszíni szemle, pénzügyi és szakmai zárás, fenntartási jelentések kezelése

** Szabálytalanságkezelés, követeléskezelés, adatszolgáltatás, auditok kezelése, OP zárás kapcsán közreműködés

Forrás: a Nemzetgazdasági Minisztérium adatai alapján saját szerkesztés

Az RFÜ-k akkori adatszolgáltatása alapján a feladatok becsült humán kapacitásigényét az 5. ábra szemlélteti:

5. ábra: a 2007-13-as Regionális Operatív Programok zárásával kapcsolatos feladatok ellátásának humán kapacitásigénye



Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium

Fontos megjegyezni, hogy a fentiekben összefoglalt zárási és fenntartási feladatok elvégzése kapcsán ekkor még csak az RFÜ-k rendelkeztek jogszabályi kijelöléssel, valamint az audithatóság (EUTAF) által megerősített akkreditációval. A ROP-ok hatékony (forrásvesztési és audit kockázatot minimalizáló) zárása érdekében szükséges volt mihamarabb eldönteni, hogy mely szervezet(ek) végezzék az OP-k zárási és/vagy fenntartási feladatait. Továbbá amennyiben a jelenlegi jogszabályi kijelöléstől eltérő szervezeti struktúrában történne a feladatellátás, akkor mikor és milyen keretek között történjen meg az átszervezés. Ezeknek a kérdéseknek az eldöntéséhez a kormánynak figyelembe kellett vennie a feladatellátás folyamatosságának biztosításával, a finanszírozással, a humánerőforrással, a kapcsolódó eszközökkel, az uniós akkreditációval, valamint a jogi háttérrel kapcsolatos kérdésköröket. Az IH az általa elkészített döntéselőkészítő anyagban a 20. táblázatban bemutatott lehetséges forgatókönyveket vázolta fel. A dokumentum követte azt a kormányzati gondolkozást, amely nemcsak a 2014-20-as újabb uniós költségvetési időszakra kívánta a MÁK-ot

megjelölni a TOP-ok KSZ-eként, hanem a 2007-13-as időszak ROP-jainak fenntartási és zárási feladatai esetében is. Így a következő scenárióknak volt elvi lehetőségük:

1. Az RFÜ-k végzik a ROP-ok zárási és fenntartási KSZ feladatait, ameddig költséghatékony.
2. Az RFÜ-k végzik a ROP-ok zárási és fenntartási KSZ feladatait 2016 szeptemberéig.
3. Az RFÜ-k végzik a ROP-ok végrehajtási és zárási feladatait 2015. december 31-ig.
4. Az RFÜ-k a lehető leghamarabb, még 2015 tavaszán átadják a ROP-ok végrehajtási, zárási és fenntartási feladatait a MÁK-nak.
5. Az RFÜ-k a lehető leghamarabb, még 2015 tavaszán átadják a ROP-ok végrehajtási, zárási és fenntartási feladatait a MÁK-nak és az NGM-nek (IH).

20. sz. táblázat: a ROP-ok fenntartási és zárási feladatainak ellátásával kapcsolatos lehetséges forgatókönyvek

ROP KSZ feladatok ellátása		2015 Q1	2015 Q2	2015 Q3	2015 Q4	2016 Q1	2016 Q2	2016 Q3	2016 Q4	2017 Q1	2017 Q2	2017 Q3	2017 Q4	2018 Q1	2018 Q2	2018 Q3	2018 Q4	2019 Q1-től	
1	RFÜ-k zárnak, ameddig költséghatékony	RFÜ-k																	
																			RFP IH
2	RFÜ-k zárnak 2016 Q3-ig	RFÜ-k							MÁK										
3	RFÜ-k 2015 végéig végeznek KSZ feladatot	RFÜ-k				MÁK													
4	MÁK átveszi a KSZ feladatokat azonnal	RFÜ-k	MÁK																
5	MÁK és IH átveszi a KSZ feladatokat azonnal	RFÜ-k	RFP IH - KMOP vonatkozásában																
				MÁK - 6ROP vonatkozásában															

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium

Az IH elvégezte az egyes forgatókönyvek vizsgálatát és igyekezett feltárni a különböző előnyöket, hátrányokat, illetve a bennük rejlő kockázatokat (ld. 2. függelék), ezáltal is támogatva a kormányzati döntéshozatalt. A kabinet végül az 5. lehetőség mellett tette le

a voksát. Ha a területért felelős fejlesztéspolitikai intézményrendszerben dolgozó szakemberek fentebbiekben hivatkozott, és a *2. függelékben* részleteiben kifejtett elemzését vesszük alapul, akkor a **kormány a scenáriók közül a legkockázatosabb és a legtöbb hátránnyal járó mellett döntött.** Mindössze két pozitívum szólt mellette. Az egyik az RFÜ-kben és a MÁK-ban potenciálisan kialakuló párhuzamosságok elkerülése volt. A másik pedig az a költséghatékonysági aspektus, mely az addig külön szervezetekben kialakított back office kapacitások összevonásából adódott. Ennek mértéke viszont a rendszer összfinanszírozási szükségletéhez képest egyébként is elenyésző volt. **Ezzel a döntésével a kormányzat felvállalta azt a forgatókönyvet, amelynek nemcsak hogy a legnagyobb forrásvesztési kockázata volt, de az átalakítások végrehajtására is nagyon kevés idő állt rendelkezésre.** Így a humán- és eszközpark megfelelő felmérésére, valamint azok MÁK-ba történő átmentésének az előkészítésére sem volt lehetőség. Ellehetetlenült a ROP feladatok kifutásából és az egyre jelentősebbé váló TOP kihívások felfutásából adódó kapacitások átadásának folyamatos és ütemezett átvétele a kincstár számára. Ebből adódóan kérdésessé vált az ügynökségi eszközállományok későbbi, más keretek között történő hasznosíthatósága is. Az időbeliség ebben az esetben azért is volt kritikusan jelentős, mert a feladatok, a szakemberek, valamint az eszközök átvétele jogutódlás formájában történhetett volna a leoptimalisabb módon, ehhez azonban a Tftv. újabb módosítására lett volna szükség. Továbbá lehetőség sem volt az akkreditációs kockázatok kiiktatására, így felmerült a későbbi visszafizetés, mint reális következmény.

A kabinet tehát az ügynökségeknek sem biztosított átmeneti időszakot ahhoz, hogy a szinte kizárólagos, állami eredetű megbízási állományuk hirtelen elvesztését követően a maguk operatív szintjén alkalmazkodhassanak a megváltozott kedvezőtlen környezethez. Ebben a kontextusban egyébként is csak piaci alapon, önfenntartó módon történő helytállás jöhetett volna szóba. Ilyen keretek kialakítása esetleges sikeresség esetén is éveket vett volna igénybe. **Az ügynökségek alapvető finanszírozását biztosító SLA szerződések 2015. december 31-ével lejártak, meghosszabbításukra nem került sor.** Emellett a 2007-13-as feladatok átadási határideje 2016. március 31-e volt. Ezek a tények, valamint a Tftv. 2012. január 1-jén hatályosult módosítása miatt nem volt realitása annak, hogy az egyébként is forráshiányos megyék képesek és hajlandóak legyenek önerőből és együttesen, most már az SLA szerződések kiesését követően, megfinanszírozni az RFÜ-k feltehetően

éveket igénylő helykeresését. Így a felülről, kormányzati szintről indukált változások minden levegőt elszívtak a szervezetek elől, mégpedig viharos gyorsasággal. Ennek nyomán **az egyes megyei közgyűlések 2016 év elejétől fogva egytől egyig az ügynökségek végelszámolással történő megszüntetéséről döntöttek.** Az SLA szerződések szerinti speciális díjtípusból (beruházási díj) beszerzett könyv szerinti értékkel rendelkező eszközöket átadták az NGM (Irányító Hatóság) részére.

Az RFÜ-k megszüntetésében az egyetlen kivételt a Pro Regio jelentette, mely nem került a tulajdonosok (Pest Megye Önkormányzata és Budapest Főváros Önkormányzata) által megszüntetésre, és a Közép Magyarországi Operatív Programmal kapcsolatos közreműködő szervezeti feladatokat is egészen 2017. március 31-ig ellátta. Ebben a szervezet jelen fejezetben bemutatott teljesítménye mellett mindenképpen szerepet játszott az is, hogy az RFÜ-k között egyedülálló módon az adott régióban nemcsak a ROP-os pályázatokat kezelte. KSZ feladatokat látott el a Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP), valamint a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) tükör kiírásaiban is. A szerződéses állománya nemcsak hogy tematika tekintetében heterogénnek volt tekinthető, de több mint 6300-as darabszámra volt tehető. **Így a szervezetnek megadatott a lehetőség, hogy megpróbálja az átszilipelést a versenyszféra** irányába úgy, hogy a KSZ feladatok megszűnését követően semmiféle szubvencióra sem támaszkodhatott a tulajdonosok irányából. Az egyedüliként „túlélő” RFÜ megmenekülésének a lehetséges okai között az akkori átalakulásokat menedzselő szakértők több aspektust is megvilágítanak.:

- Ezek egyike Budapest Főváros Önkormányzatával – mint egyik tulajdonosával – kapcsolatosan az a tény, hogy a megyékkel szemben megannyi egyéb céggel és azok fenntartási ügyeivel bírkózott és bírkózik napi jelleggel. Így számára kevésbé volt presztizskérdés az RFÜ.
- Másrészt a Pest Megyei Önkormányzatban – az ország többi megyéjétől eltérően – már idejekorán felvetődött a „szolgáltató megye” koncepciója.
- Továbbá – ahogy azt fentebb is láthattuk – a Pro Regio képes volt felpörgetni a piaci alapú szolgáltatások nyújtását, ha az egyes programozási időszakok ciklusai engedték.
- Zárásképpen pedig megkerülhetetlen a személyi kérdések és a vezetői szintű stabilitás megemlítése, mivel Lukovich Tamás – a többi RFÜ-höz képest rendhagyó módon – tizenhárom éven át vezette ügyvezetőként a szervezetet. Ez

lehetővé tette azt, hogy a piaci világban elterjedt minőségbiztosítási rendszereket honosítsanak meg az ügynökségnél, és a stratégiai és középtávú tervezést, valamint azok végrehajtását is segítette.

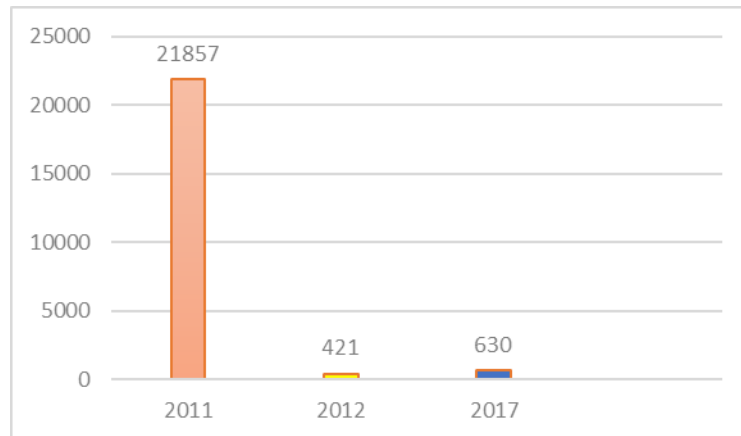
Az önállósági kényszer a finanszírozás terén nem volt meglepő az adott kontextusban, azonban az már kevésbé érthető, hogy **a tulajdonosok** – habár keretek között, de rendelkezettek (volna) az ügynökségük erőforrásaival – **a későbbiekben mégsem támaszkodtak a szervezet tapasztalatára és az általa nyújtott szolgáltatásokra. Ez pedig gátolta a szervezet további fejlődési lehetőségeit.** A 2016. évi megbízások volumene és minősége (*ld. 3. függelék*) is arról tanúskodik, hogy **a kizárólagossá váló piaci alapú munkák közül az ügynökség csakis olyan feladatokat látott el a közelmúltban, ami még a 90-es évek időszakát leképző, második fejezetben bemutatott Halkier-féle értékelés szempontjából is tradicionálisnak tekinthető.** A Pro Regio weboldalán kínált szolgáltatások³ is egy klasszikus, grant típusú forrásfelhasználási, tradicionális tanácsadói (*consultancy*) profilt mutatnak..

Mindenesetre a többi RFÜ megszüntetése alkalmas momentumnak bizonyult a megyei önkormányzatoknál a Tftv. módosítást követő területfejlesztési feladataikhoz szükséges gyors kapacitásépítési igény kielégítésére. Az eszközök esetében jellemzővé vált, hogy a tulajdonosok – hivatkozva az ügynökségeknél feleslegessé vált, nem használt ingóságokra, valamint a saját közérdekű feladataikhoz szükséges eszközigényre – haszonkölcsön szerződéseket kötöttek az RFÜ-kkel. Ennek keretében az ügynökségek a megjelölt eszközöket átruházták a megyékre. A haszonkölcsönszerződések jellemző módon minden külön jogi cselekmény nélkül az eszközök átadását követően megszűntek, és így azok véglegesen az önkormányzatok tulajdonában maradtak. Hasonló tendencia mutatkozott a humán erőforrások terén is. A Józsa (2017) által végzett Google Drive alapú kérdőíves, kb. 10%-os válaszolási aránnyal bíró felmérés is arról tanúskodik, hogy az ügynökségek megszüntetését követően az alkalmazottak több, mint kétharmada az adott megyében, több, mint háromnegyede pedig az adott régióban folytatta tovább a munkát. Ráadásul a válaszadók 23,7%-a megyei szintű szervezetnél (önkormányzat, ügynökség, kincstár, támogatáspolitikai intézményrendszer) helyezkedett el. Ez a „felszívó” arány és akarat pedig különösen magasnak tekinthető a megyei önkormányzatok akkori, és azóta is jellemző anyagi teherviselési képessége szempontjából. Ugyanis 2011-et követően –

³ <http://proregio.hu/rolunk> 2017.11.14.

azzal párhuzamosan, ahogy közszolgáltatási funkcióikat elveszítették – drasztikusan lecsökkentek a megyék éves kiadási főösszegei (ld. 6. ábra).

6. ábra: megyei önkormányzatok kiadási főösszegeinek számtani átlaga (millió Ft)



Forrás: megyei önkormányzatok költségvetési rendeletei

Tetten érhető (volt) a megyéknél a kapacitásépítési akarat mind az eszközállomány, mind pedig a humán erőforrás terén a területfejlesztési feladatok ellátása érdekében. Azonban a pénzügyi lehetőségek egyszerűen nem voltak összehasonlíthatóak azokkal az anyagi lehetőségekkel, amiket a ROP-os keretek biztosítottak korábban az RFÜ-k számára az SLA-k által az intézményrendszeri működtetéshez. **Így azonnal tapasztalható volt a területi fejlesztéspolitikai rendszer átalakításakor az az ellentmondás, mely a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai és a hozzá nyújtott alacsony hazai költségvetési finanszírozás, valamint a MÁK-kal centralizáltan kiépülő, kellő uniós erőforrásokkal bíró menedzsmenti struktúra között volt és van azóta is.** Ahogy arra Pálné Kovács is rámutatott (2014, 2. p.), a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatköreinek megerősítése mindössze egy olyan elvi lehetőség, aminek a gyakorlati kiaknázására azóta sem volt kormányzati akarat. Hiszen a funkció tényleges jelentősége a források mennyiségének a függvénye, márpedig – az akkreditált uniós TOP-os rendszerrel ellentétesen – a kabinet oldaláról szűkmarkúság tapasztalható. **A jelenlegi kontextus pedig még az elvi lehetőségét sem biztosítja annak, hogy a megyei önkormányzatok által futtatott ügynökségek képesek legyenek modern területfejlesztési eszköztárat, humánállományt, de legfőképp szervezeti függetlenséget felvonultató szervezetekké avanzsálni.** Így a

jövővel kapcsolatosan kirajzolódik az alapvető kérdés. Valóban a nemzetközi sztenderdek alapján működő ügynökségeket mellőző területfejlesztési intézményrendszer a legalkalmasabb struktúra ahhoz, hogy az ország területi szintjei számára a versenyképesség-növekedés biztosítható legyen? Vagy inkább a harmadik fejezetben is bemutatott olyan irány lenne a követendő, melyben a kormányzat képes teret adni az új generációs ügynökségeknek és eképpen is reflektál az aktuális globális folyamatok alakulására (pl. az európai regionális politika változó paradigmája vagy a területi tudás dinamikára való átállás) és alkalmazkodik az általuk diktált versenyképességi kritériumokhoz? A következő fejezetben erre keressük a választ.

9 A hátramutató magyar fejlesztéspolitikai

intézményrendszeri reform

Ahogy az a harmadik fejezetben is bemutatásra került, a 2008-as válságot követően az európai régiók intézkedéseinek is önmaguk „újrafeltalálását” kellett és kell a mai napig szolgálniuk. Ezáltal proaktívvá válnak és – ami egy gazdasági sokkhatás után különösen fontos – növekszik a kockázatvállalási hajlandóság. Természetesen az ilyen jellegű intézkedések kivitelezése és támogatottsága mellett sokat nyom a latba a régió kezdeti állapota, informális és formális intézményrendszereinek erősségei és gyenge pontjai. Az alulról építkező intézményrendszeri beavatkozások többnyire a már fejlett és alapvetően működő formális és informális intézményrendszerek sajátjai. Ilyenkor a rövidtávú és kimért intézkedések – melynek részeként akár újgenerációs regionális fejlesztési ügynökségek alakulnak ki – akár érdemi javulást is tudnak hozni. Az ilyen jellegű finomhangolásokra szorítókozó intézkedések azonban nem fognak kellő javulást hozni az olyan országokban, ahol a formális és informális intézmények gyengék, a felelősségi körök korlátozott, jellemző az opportunizmus és magasak a tranzakciós költségek. **Ilyen körülmények között csak egy jól megcélzott, lassú ütemű és hosszabb távon fenntartott intézkedés hozhat változást.** A második Orbán-kormány reformtörekvései során érvényesített centralizációs folyamatokban a válság – mint az állam minden területen aktívabb beavatkozását és jelenlétét sürgető jelenség – nagyon sokszor hivatkozási alapként szolgált a kormányzati kommunikációban. **A centralizáló reformok nemcsak szembe mentek a harmadik fejezetben vizsgált nemzetközi trendekkel, gyorsak és teljes spektrumot felölelőek voltak, és hamar megjelentek az RFÜ-k szintjén is. A kérdés a jelen dolgozat szempontjából már csak**

az, hogy a sebes és széles fesztávú átalakítások által újraszabott regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszernek legalább a járadékvadászat csökkentésében, valamint az ügynök-megbízó és az aszimmetrikus információ terén lehet-e pozitív hozadéka? Mert csak így lehet visszaszorítani az esélyegyenlőséget sértő, szociális polarizálódást fokozó klientizmust, mely végső soron a gazdasági teljesítmény és a versenyképesség csorbulásához vezet. Az állam foglyul ejtése **járadékvadász** (*rent seeking*) tevékenységen keresztül nemcsak akkor jut érvényre, amikor az állampolgárok vagy vállalatok csoportjai el tudják érni, hogy a kormányzat őket kivételes helyzetbe hozó törvényeket és szabályokat hozzon. Hanem akkor is, amikor a rendelkezésre álló fejlesztési források elosztásával kapcsolatos döntések sem kizárólagosan a versenyképesség növelésének és az esélyegyenlőség biztosításának primátusával történnek. Ilyen esetekben az állam szűk érdekcsoportok kiszolgálójává, foglyává válik, melyek cserébe támogatják a regnáló politikai garnitúrát. Az ún. **haveri kapitalizmus** (*crony capitalism*) is a **járadékvadászat nyomán jön létre, azonban ebben az esetben már az állam elsődleges funkciójává válik, hogy a politikai vezető réteg az általa preferált jogi és természetes személyekre ruházza át a társadalom erőforrásait. A haveri kapitalizmus alapján álló államban a kiválasztottak erőforráshoz juttatása a politika célja, és így az állam rendeltetése. Ez a jelenség azonban már erős, centralizált államot feltételez** (Magyar, 2013, pp. 9-88.).

Ahogy azt a nyugat-európai RFÜ-k évtizedekkel ezelőtti megjelenését taglaló első fejezetben is hangsúlyoztuk, az ügynökségi feladatok kartávolságot megtartó intézményekbe szervezése nyomán a bürokraták a korábbiaknál magasabb szabadságfokkal dolgozhattak. Ez által a félig autonóm helyzet által válhatott lehetővé a stratégiaibb, választási ciklusokon túlnyúló gondolkodás is. **Noha a magyar RFÜ-k a létezésük kezdetétől fogva folyamatosan ki voltak téve egyfajta centralizációs hatásnak, azonban fennállásuk legutolsó időszakáig legalább a tulajdonjogaikat helyi szereplők, az RFT-eket alkotó megyék gyakorolhatták.** Így bár a megbízások és a finanszírozás legnagyobb volumene a központi kormányzathoz tartozó szereplők által menedzselt OP-kból származott, a tulajdonjoggal nemcsak hogy némi formális és informális területi szintű befolyás járt, de egyfajta jövőbeli potenciált is rejtett magában. Tehát annak ellenére, hogy az OP-k végrehajtásának felelőssége a kormányt terhelte, a forráselosztással kapcsolatos döntéshozatali mechanizmusban is volt értékelhető

ráhatásuk. Annak ténye pedig elvitathatatlan, hogy az egyes ügynökségek tulajdonlásában is hármával csoportosuló megyék – mégha a kivitelezett államigazgatási reform során politikai szempontból (is) gyengülő tendenciát mutattak – együttesen jobban tudták képviselni a fejlesztéspolitikai érdekeiket. Azonban a TOP-ok IH feladatainak központi kormányzati struktúrában (NGM) való elhelyezése, valamint a MÁK-nak a területi OP-kban KSZ-ként történő kijelölése mindenképpen visszalépést jelent. Egyrészt az IH feladatok is egy ügynökségi (NFÜ) struktúrából visszakerültek egy minisztériumi struktúrába. Másrészt a KSZ feladatok egy területi ügynökségi felállást követően kerültek átadásra egy olyan szervezet számára, mely dekoncentrált jelleggel, igazgatósági struktúrában működik központi kormányzati tulajdonlás és irányítás alatt. Az RFÜ-ket felszámoló megyék átvették egy részét a megszüntetés során felszabadult HR kapacitásoknak és az eszközállománynak az általuk alapított megannyi, különálló – alapvetően Nkft. státuszban működő – megyei fejlesztési ügynökségeik számára. A megyei önkormányzatok közszolgáltatási funkcióinak az elvesztése, valamint a krónikus forráshiányuk az elvi esélyét is kizárja annak, hogy a nemzetközi szakirodalmakban fellelhető kategorizálások szerinti ügynökségi feladatok ellátására képes szervezeteket tarthassanak fent. Az említettek miatt, a 90-es évek közepétől részben decentralizált jegyeket mutató átalakulási folyamattal szembe menve, a 2014-20-as területi fejlesztéspolitikai rendszer dekoncentrált jelleget öltött. Hangsúlyozandó, hogy a régiók megszüntetése nyomán **a TOP-os tervezés a ROP-okkal szemben értelemszerűen már megyei megközelítéssel történt.** A reformok ezen következménye joggal **kérdőjelezi meg a 2014-2020-as területfejlesztésre allokált források hatékony felhasználását** is. Hisz – ahogy arra Horváth (Horváth, 2005) is rámutat a régiók előnyének hangsúlyozása során - a megyei léptékű területfejlesztési szint túl kicsi ahhoz, hogy méretgazdaságosság tekintetében a régiónál hatékonyabban tölthesse be fejlesztési funkcióját. A megyei szinten nagyobb kihívásokba ütközik a fenntarthatóság és fejlődés mind gazdasági, mind pedig társadalmi és környezeti értelemben. Az alacsonyabb méretgazdaságosság miatt nehezebb **a komplex fejlesztési stratégiák kidolgozása** és kevésbé áttekinthetőek a fejlődés tényezői. A régióval szemben a megyei szint már túl szűknek bizonyul, így ezért a különböző közpolitikák, mint az oktatás, egészségügy, a szociálpolitika és a közlekedéspolitika hatékonytalanabban szervezhetőek meg. **Így az elvi lehetősége és a gyakorlati esélye is kisebb annak, hogy a kartávolság és a politikai szponzoráció pluralitásának a felszámolása nyomán a területi fejlesztéspolitika és a TOP-os források**

felhasználása stratégiai megközelítéssel és kormányzati ciklusokon átívelő gondossággal történjen. Tehát összességében a **jelenlegi programozási időszak nagyobb teret engedhet a rövidtávú politikai motivációknak és céloknak alárendelt központi döntéshozatalnak, és ennek nyomán a járadékvadászat és a haveri kapitalizmus kialakulásának.**

Amennyiben az **ügynökelmélet** (Jensen, Meckling, 2008, 312 p.) szempontjából vizsgáljuk és értékeljük az átalakulás kérdéskörét, úgy első megközelítésre még kisebb kockázatúnak is tűnhetne az új struktúra. A **ügynök-megbízó** és az **aszimmetrikus információ** problémájának a vizsgálata ugyanis abból a felismerésből indul ki, hogy a szervezetekben a tulajdonos és a menedzsment gyakran szétválik. Kapcsolatukat egy olyan szerződésként definiálhatjuk, amelyben egy vagy több személy (megbízó) megbíz egy másik személyt (ügynököt), hogy végezzen helyette/nevében bizonyos tevékenységeket, ami magában foglalja néhány döntési jogkör átadását az ügynök számára. Ez persze különböző érdek-összeütközésekhez vezethet. Hiszen míg az entitást érintő alapvető döntéseket az ügynök hozza, addig az eredmény nagy része a megbízóé lesz, ráadásul a megbízó nem képes érdemben ellenőrizni az ügynököt, így annak módjában áll a megbízó érdekeit csorbítani, annak ellenére, hogy a megbízó éppen a saját érdekeinek a képviselőjével bízta meg. Az érdek-összeütközés alapvetően az információs aszimmetriából származik, ami abból következik, hogy az ügynökök általában többet tudnak az adott szervezet működéséről, mint a megbízóik. Érdekeinek védelmében a megbízó csökkentheti az információs aszimmetriát azáltal, hogy ellenőrzési rendszereket alakít ki, így korlátozva az ügynök opportunista lehetőségét, vagy olyan ösztönzéseket alakít ki az ügynök számára, amelyekkel a két fél érdekeit összehangolja.

Az ellenőrzés erősödése a fejlesztéspolitikai intézményrendszer reformja során is tapasztalható volt, mivel a jelenlegi IH funkciókat betöltő szaktárcák nem szervezik ki a KSH feladatokat a központi kormányzati körön kívülre, mert a közreműködő szervezetek intézményrendszeri szinten kerültek integrálásra az egyes minisztériumokba. Jelen esetben azonban szükséges kitérni a hazai uniós forrásfelhasználással kapcsolatos, különösen az államháztartásért és költségvetésért felelős minisztérium gyakorta hangoztatott álláspontjára: a fejlesztési igények kielégítése csak akkor történjen hazai forrás terhére, ha mainstream operatív programokból nem lehetséges. Ez azonban további fennartásokra adhat okot. Mindez

pedig arra alapozható, hogy a második Orbán-kormány gigaminisztériumi struktúráját továbbvivő harmadik kabinet esetében is egy tárcán (NGM) belül található meg a fiskális és bizonyos fejlesztési portfóliók is (TOP IH, GINOP IH, Audit Hatóság, Kifizető Hatóság). Ez pedig nemcsak azt jelenti, hogy ezek teljes mértékben egyazon szaktárca alá tartoznak, hanem azt is, hogy a központi államháztartáshoz kapcsolódó közintézmények lévén a finanszírozásuk nem szerződések (akár SLA) által szabályozott, hanem a kormány által évente beterjesztett, és a parlament által jóváhagyott költségvetési törvényben foglaltak szerint történik. **A költségvetési tervezés éves ténye pedig már önmagában is potenciálisan csökkenti a középtávú és stratégiai tervezést, és működést. Ezzel sérül a függetlenség és a legalább középtávú stabilitás is.**

Továbbá visszalépés abból a szempontból is, hogy az átalakulással annulálva lett az az SLA-féle szofisztikált szerződéses viszony, amely a 2011-es Európai Bizottság által végzett audit nyomán kristályosodott ki. Hisz az előző struktúrában jelen volt egy olyan szerződések által szabályozott mechanizmus, aminek a hiánya a megbízó-ügynök elmélet esetében rizikófaktornak tekinthető. Minthogy a módosított **SLA-knak köszönhetően** a kellő hatékonyság (nem az uniós források felhasználása, hanem a szervezetrendszer működtetése szempontjából) **garantálva volt**, ezáltal megfelelt a **hatékonyságmaximalizálás** feltételének. Emellett – mégha az SLA-król mint szerződésekről a továbbiakban sem lehetett kijelenteni, hogy tökéletesek lettek volna (ergo a tökéletlen kategóriába estek) – mégis nagyon pontosak voltak az elmélet szerződésekre vonatkozó másik két fontos aspektusából: **a költségek meghatározásával és az operatív szintű ellenőrző, ösztönző** (igaz a magyar RFÜ-k esetében inkább szankcionáló) **mechanizmusokkal kapcsolatosan.**

A fentiek mellett szükséges még körbejárni és összehasonlítani, hogy az intézményrendszeri változásokkal párhuzamosan csökkenhetett-e az **aszimmetrikus információ mértéke** (Laffont, Martimort, 2009, pp. 47-48.) Ennek előfordulására természetesen mindkét – 2007-13-as és a 2014-20-as – struktúrában megvolt és megvan a lehetősége. A kérdés itt is az, hogy a csökkentését és megakadályozását milyen mechanizmusok igyekeznek elősegíteni. A 2007-13-as időszakban a hatodik fejezetben bemutatott KSZ teljesítmények mérése az NFÜ, és azon belül is a Központi Monitoring Főosztály feladata lett. Így – ahogy az szükséges egy hatékonyan működő, formalizált alá-és fölérendeltségi viszonyban – egy kézben volt a teljesítményméréshez szükséges

monitoring rendszer, illetve a szakmai, de legfőképp finanszírozói jogkör és felelősség is. Az NFÜ megszüntetése és a jogutódlás során a monitoring rendszer működtetése átkerült a Miniszterelnökséghez, míg a TOP-okhoz kapcsolódó egyéb szervezetek és feladatok az NGM-hez. **Így az államigazgatás különböző tereibe vetődtek olyan feladatok, melyek ha nem egy kézben összpontosulnak, akkor erősödhet az aszimmetrikus információ jelensége.** Ugyanis az ellenőrző és ösztönző mechanizmusokról másik tárca (Miniszterelnökség) rendelkezik, mint amelyiknek (NGM) a hatáskörébe tartozik a rendszer finanszírozása és az operatív működtetése is. **Ekképpen az ellenőrző és ösztönző funkciókat ellátó Miniszterelnökség és a TOP-os fejlesztéspolitikai rendszer egyéb struktúrái között fennáll az aszimmetrikus információ eloszlás növekedésének a veszélye is. Tehát összességében az újonnan kialakított struktúra nemcsak hogy a járadékvadászat és a haveri kapitalizmus, de az ügynökéletből levezethető kockázatok számára is a korábbiaknál nagyobb teret engedhet.**

Konklúzió

Jelen összegző fejezet célja, hogy a dolgozat bevezetőjében felvetett hipotézisekre válaszokat adjon a disszertáció keretében végzett kutatómunka nyomán. Vagyis annak a megválaszolása, miszerint a magyar RFÜ-k – profánul fogalmazva – önmaguk voltak felelősek a hányattatott sorsukért és hirtelen megszűnésükért, vagy a működési környezet okolható ezért?

A posztszocialista országok kontextusát érintő vizsgálatok rámutattak, hogy a **közép-kelet-európai országok esetében a csatlakozási tárgyalások időszakában egyöntetűen kedvezőtlen körülmények voltak az RFÜ-k számára.** Mindazonáltal az is kiderült, hogy **egy közép-kelet-európai ország kormányának a csatlakozás időszakában volt érdemi lehetősége az adott keretek között is a nemzeti specifikumok érvényesítésére és kialakítására.** Így a regionális szint (és az intézményrendszere) mellett való mindenkori kormányzati elköteleződés nagymértékben befolyásolta az adott ország – így Magyarország – ügynökségeinek mozgásterét is. Tehát a vizsgálat későbbi részében taglalt, ügynökségekkel és azok működési környezetével kapcsolatos magyar kormányzati és szakpolitikai irányok vizsgálata valóban képes megválaszolni a hipotézisekben foglalt, magyarországi ügynökségekre vonatkozó felvetéseket.

Az uniós csatlakozást megelőzően és a csatlakozási tárgyalások hajrájában a magyar RFÜ-k olyan politikai és jogi környezetben voltak kénytelenek szerepet vállalni és forrásszerkezettel dolgozni, amely nemcsak hogy kormányzatokon átívelő állandóságot mutatott, de egyirányú utcába kezdte el terelni a szervezeteket. Egy olyan predestinált pályára állította őket, melynek integráns része volt a központi kormányzati befolyás, és így a jelentős ágazati lobbival bíró, kizárólagosan tradicionális forrásmenedzsmentben való részvétel. Ennek nyomán mindössze valós döntéshozatali jogkört mellőző, pusztán operatív végrehajtói feladatokat láthattak el. A mindekori magyar kormányzatokat pedig ebben jelentős felelősség terheli.

Az ügynökségek szempontjából negatív tendencia az uniós csatlakozást követően sem vett más irányt. Ekkor már a kormányzatok is egyre nagyobb szabadságfokon alakíthatták az eseményeket. Az ország „kapun belül” volt, így a *shared management* nyomán a Bizottság korábbi kontrollja is egyre inkább kezdett közvetettebb formát ölteni az uniós forrásosztás terén. A kabinetek pedig az ügynökségek rovására ki is használták a növekvő mozgásteret. Így a csatlakozást követően egy olyan (szak)politikai döntés sem említhető, mely az RFÜ-k működési környezetét az uniós forrásdömping ellenére pozitívan befolyásolta volna. Egyedüli kivételként – egy ideig – az ügynökségek biztos középtávú finanszírozása említhető. Azonban az ezzel járó KSZ funkció mellőzött minden valós döntéshozatali potenciált és jogkört, valamint gátolta a szervezetek egyébirányú kibontakozását. A további sorvadást pedig nemcsak a folyamatok önálló dinamikája, hanem további kormányzati lépések proaktívan is „segítették” már 2010-et megelőzően is. Így a 2007-13-as ciklus első felében is folyamatosan devalválódtak az RFÜ-k potenciáljának a kiaknázásával kapcsolatos várakozások.

2010-et követően azonban gyorsuló tendenciát mutatott a kormányzati centralizáció a területfejlesztés, a központi szereplők kizárólagosságának az erősítése, a döntés-előkészítés és a döntéshozatal terén is. Mindemellet nyílt karaktert öltött a partnerség elvének erodálása. Így 2010-et követően alulról-felfelé szerveződő alternatíva érvényesítésére már nem maradt lehetőség, tehát az RFÜ-k

- számára nemcsak hogy elvi szinten is ellehetetlenült a differenciált területi megközelítés;

- valamint véglegesen és végletesen beszorultak a KSZ feladatok ellátásának egyoldalúságába;
- de hirtelen, a piaci jellegű működést megakadályozva kerültek az ügynökségek is megszüntetésre.

Noha a jelen fejezetben összefoglalt, különböző kabinetekhez rendelhető döntések folyamatosan ártottak az ügynökségeknek, a 2010-et követő döntések azonban mégis szeparálhatóak bizonyos szempontok alapján: ugyanis **a FIDESZ kormányzatok a 2014-20-as uniós költségvetési időszak kezdetére már nemcsak hogy a megfelelő működési környezetet nem kívánták biztosítani az RFÜ-k számára, de „helyet sem óhajtottak nekik” szorítani a területi fejlesztéspolitika rendszerében.** Olyannyira, hogy nemcsak az állami feladatokhoz kapcsolódó rendszerben nem kerültek formális kijelölésre, de az évtizedek során felhalmozott humán-, eszköz-, kapcsolati- és egyéb tőkájük piaci felhasználásának a lehetőségét sem kívánták megadni a szervezeteknek. Egyszerűen **a szervezetek testidegenek lettek a legfelsőbb politikai szinten végrehajtott általános (re)centralizációs folyamatokban.**

Összegzésként elmondható, hogy noha egyes, nagyon rövid időszakokban bizonyos ügynökségeknél tetten érhetőek voltak pozitív szándékok a „KSZ skatulyából” való kitorésre, azonban ez végül sosem sikerült. **A kormányzati döntések miatt az RFÜ-k egészen a megszűnésükig megmaradtak azoknak az RFT-s munkaszervezeteknek,** melyek finanszírozásukat és szinte teljes munkamennyiségüket az operatív programok menedzsmentjéhez kapcsolódó, pusztán közreműködő szervezeti feladatokból nyerték. Az ezen feladatok ellátásához olyan grant típusú eszközrendszert használták, melyet ugyan nyugati társaik is előszeretettel alkalmaztak egykoron, azonban ezeket már három-négy évtizede tradicionális eszközként tartják számon a nemzetközi szakirodalomban. **Mindemellett természetesen többen is láttak el tervezéssel, pályázatírással és azok menedzsmentjével kapcsolatos feladatokat, és akár piaci alapú megbízásokat. Azonban ezek is közvetlenül kapcsolódtak, és így feltételezték annak a centralizált struktúrának a kiszolgálását, mely az egész központosított és alapvetően ágazati szempontú uniós forráselosztási rendszert jellemezte.** Ennek nyomán nem tudtak és – egy rövidebb, kegyelminek minősíthető túlfinanszírozott időszakot leszámítva – nem is volt lehetőségük ezeknek a kereteknek a támogatására, illetve a regionalitási szemlélet erősítése érdekében történő meg- és lebontására.

Mindemellett legalább két évtizedig léteztek. Ha másképp nem is, de a ROP-ok végrehajtása során a szervezeteket működtető állománynak is volt lehetősége első kézből megismerni mind a brüsszeli regionális fejlesztéspolitika, mind pedig a nyugati RFÜ-k fejlődési irányait. Az természetesen más kérdés, hogy nem volt lehetőségük és képességük e jó gyakorlatok és irányok hazai meghonosítására. Ennek ellenére **a tapasztalatuk, a felhalmozott regionális kapcsolati tőkéjük és beágyazottságuk olyan értéket jelentett, amely alkalmas lett volna arra, hogy a későbbi felzárkózáshoz ideális alapként szolgáljon a mindenkori területi irányítás számára. Így noha a magyar ügynökségek mindig is távol álltak minőségükben a nyugati top kategóriás, hasonló rendeltetésekkel bíró szervezetektől, megszüntetésük mégis egy (fejlesztés)politikai irányultságú korszaknak a végét, és jövőbeli lehetőségek – minimum középtávon való – annulálását jelenti.**

Ahogy a jelen, és a dolgozat politikai aspektusokat taglaló ötödik és hatodik fejezeteiből is kiviláglik, a második és a harmadik Orbán-kormányok a regionális fejlesztési politikához és annak intézményrendszeréhez való hozzáállása hasonult a többi, rendszerváltást követő hazai kabinetéhez. Hiszen ezek a kormányzatok sem tekintettek a regionalizáció és annak fejlesztéspolitikai intézményrendszeri irányzataira úgy, hogy annak megvalósítását belső meggyőződésből vallották volna. Így a kialakítása érdekében nemcsak hogy nem voltak hajlandóak komoly belpolitikai konfrontációkat felvállalni, de olyan hatalmi disztribúciót sem vittek véghez, melyet nem külső politikai, gazdasági vagy szociális kényszer erőltetett ki. Mindenesetre a **Magyarországgal egyidőben csatlakozott országokhoz képest kardinális különbség a többi állam esetében, hogy még továbbra is léteznek és működnek az RFÜ-k.** Lengyelország esetében például már látszanak a pozitív hatásai annak a bizonyos fokú stabilitásnak, mely a területfejlesztés szabályozása és intézményrendszere terén mutatkozik (Mezei, Schmidt, 2013.). Hisz az utóbbiak egy lengyel minta szerint végbement tényleges decentralizációs folyamat végeredményeként lehetővé teszik az alulról építkező tervekben és kezdeményezésekben rejlő lehetőségek így az ügynökségek kiaknázását.

Noha a felemás regionalizáció folyamatához megannyi magyar kormányzat asszisztált, az intézmények pusztán létének hazai fenyegetettsége 2010-et követően lett reális kockázat. Amiben a regnáló és az azt megelőző FIDESZ-KNDP-s kormányoknak más volt a helyzete, az a politikai mozgásterükben jelentkezett. Egyrészt belpolitikai szempontból mind a 2010-es, mind pedig a 2014-es választások alkalmával a

rendszerátváltást követő időszakban korábban nem látott politikai felhatalmazást kaptak az ehhez társuló parlamenti frakció méretével és döntéshozatali hatalommal párosulva. Másrészt a 2008-as **gazdasági válság** globális és különösen az európai országokra való negatív hatása miatt az **egyres országok kormányai egyre inkább befele fordultak** a saját problémáik kezelése érdekében. Így **az EU maga is a fennálló strukturális problémáinak a kezelésével, valamint önmaga megújításával volt és van elfoglalva**. Mindkét folyamat **erőteljesen növelte az Orbán kabinetek mozgásterét a reformfolyamatok végrehajtása nyomán**, így azt mindinkább saját, eredeti elképzelései mentén tudta végrehajtani. Mint láttuk, ugyanaz a fajta centralizációs irány érvényesült a regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszer esetében is, mint az államigazgatási rendszer többi részében. Noha a RFÜ-knek egyik kormányzat alatt sem volt adott a megfelelő működési környezet, **a második Orbán kormánynak megvolt a lehetősége és az eltökéltsége is, hogy megfordítsa a menetirányt a területi fejlesztéspolitikai rendszer húsz éves dőcögős útja után**. Az RFÜ-k megszüntetése is ráerősített arra, hogy a posztoszocialista államok jó részéhez hasonlóan Magyarország esetében is a paternalista, centrális és hierarchikus hatalomgyakorlás nem egy hátrahagyott örökség volt, hanem a temetetlen múlt. Így pedig bármikor kész volt a feltámadásra, kizárólagosan a megfelelő bel-és külpolitikai kontextusra várva. A reformok végrehajtásának sebessége és kivitelezésének a hatékonysága is ezt támasztja alá. Az említett **kormányzatok a politikai erejük jóvoltából a regionalizációval és így az ügynökségekkel is úgy sáfarkodtak, hogy központi hatalmuk maximalizálódjon és annak gyakorlása időbeli szempontból minél inkább kitolódjon**. Alapozva a hetedik fejezetben áttekintett újgenerációs ügynökségekre kijelenthető, hogy **a 2014-20-as időszakban is a versenyképesség fokozásával szemben a források központi el- és inkább újraosztásának kontrollálását elősegítő intézményrendszer kialakítása mellett tette le a kabinet a voksát**.

Kitekintés – amíg nem vállalható a regionális fejlődés politikai ára, addig elkerülhetetlen a további leszakadás és izoláció

A hatalomgyakorlás és -megtartás szemszögéből akár még érthetőek is a rendszerváltást követő kormányok területfejlesztési politikái és döntései. Azonban ez a megközelítés csak addig tartható fenn több cikluson átívelően, amíg egy ország a kohéziós politika jegyében az éves GDP-hez mérten is nagyon jelentős forrásokat kap az uniós újraosztási mechanizmus keretében. Különben az ilyen jellegű források csökkenése és elapadása nyomán az ország gazdaságának teljes mértékben önerőből kellene leküzdenie a felzárkózás kihívásait. Mindemellett a kormányzat is többször jelezte, hogy tudatában van annak és számít rá, hogy a **2020-at követő időszakban a mainstream operatív programok keretében Magyarországra érkező forrásoknak nemcsak a volumene fog jelentősen csökkenni, de változni fog azok összetétele is a visszatérítendő források terhére.**

A 2020 utáni időszakban a **Kohéziós Politika** finomhangolása várható és – noha még rengeteg a kérdőjel a folyamatban lévő, költségvetéssel kapcsolatos uniós tárgyalások esetében – az arra fordítandó források **csökkenése akár a 20%-ot is elérheti.** Ennek oka egyrészt az Egyesült Királyság várható kilépésével biztosan csökkenő közös költségvetés, másrészt az, hogy a hagyományos politikákra jutó források mellett olyan új kihívásokra is forrást kell majd biztosítani, mint a közös biztonságpolitika megerősítése vagy a menekültek és a bevándorlók helyzetének kezelése. Az utóbbi kihívások megoldására fordítandó összegek nagysága akár az évi 10 Mrd EUR-t is elérheti. Ezt az előrejelzést támasztja alá a Miniszterelnökség Európai Ügyekért Felelős Államtitkárságának a 2018. áprilisi háttéranyaga is. Az abban foglaltak szerint Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke, valamint Günther Oettinger költségvetésért felelős biztos március 1-jén levelet küldött a többi uniós biztosnak a 2020 utáni többéves pénzügyi keretről (MFF) szóló javaslatcsomag belső előkészületeiről. A levél mellékletében továbbá felsorolásra kerültek a 2020 utáni tervezett programok is, a jelenlegi MFF struktúrájával és programjaival összehasonlítva. Ezek szerint az MFF tervezésének meghatározó tényezője az uniós költségvetés főösszegéről folytatott vita. Noha egyik levél sem tartalmaz utalást az MFF méretére

vonatkozóan, Oettinger számos fórumon elmondott álláspontja szerint a Bizottság az EU GNI 1,1 és 1,2 közötti százaléknak (1,1x%) megfelelő főösszegre fog javaslatot tenni. A 2014-2020-as MFF mérete folyóáron jelenleg az EU bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1,03%-a. Ugyanakkor, ha a jelenlegi keret az Egyesült Királyságra jutó kiadások nélkül az EU27-ek GNI-ével kerül összehasonlításra, akkor ez az arány már 1,13%, ami csupán a kiadások szinten tartásához lenne elegendő. Továbbá a 2018-as reálértéken az EU27 GNI 1%-ában meghatározott MFF főösszeg a 2021-2027-es időszakban összességében közel 30 milliárd eurós csökkenést eredményezne. A kohéziós politika forrásaira veszélyt jelent az is, hogy egy fejezetben összevonásra kerültek a Gazdasági és Monetáris Unióhoz (GMU) kapcsolódó eszközökkel, és az Európai Szociális Alap mellé bekerültek a humán erőforrásokat érintő további programok is (Erasmus+, Európai Szolidaritási Testület és az új Értékek & Kultúra Program). Új elemként jelenik meg továbbá, hogy a Bizottság csoportokba („cluster”) foglalja a programokat az egyes fejezeteken belül. Ennek egy célja lehet: az, hogy az egyes programokat ne kösse meg a fejezetek, alfejezetek erős szabályozottsága. Ezáltal a Bizottság többek között a költségvetés rugalmasságát növelheti, továbbá jelzésértékű az is, hogy a kohéziós politika nem kap önálló fejezetet. Mindemellett a Gazdasági és Monetáris Unió vonatkozásában a strukturálisreform-támogató program (SRSP), valamint a reform végrehajtási eszköz és a konvergencia eszköz célja, hogy pénzügyi ösztönzést nyújtsanak a tagállamoknak az európai szemeszter keretében megfogalmazott reformok végrehajtására. Az újonnan csatlakozott államoknak így szintén aggasztó, hogy a fejezeti struktúra szerint egy fejezetben szerepelnek ezen eszközök a kohéziós politikával, így fennállhat a lehetősége a KA források technikailag könnyebben kivitelezhető elvonásának.

Egyelőre tehát úgy tűnik, hogy bár fájdalmas csökkenés és jövőbeli kockázatok árán is, de a Kohéziós Politika megmarad. **A forrás volumenének várható változása mellett azonban legalább ilyen nagy kérdést vetnek fel a felhasználás szabályai és intézményi keretei**, mivel a fejlesztést támogató beruházások egy része – mint láttuk – a tagországok részére delegált végrehajtásban történik az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek által. A másik részük azonban – a hazai szakzsargonban csak **közvetlen bizottsági forrásokként** említett eszközök –Európai Bizottsági menedzsment alatt állnak, így Brüsszelbe kell pályázni, és az elbírálás, valamint a végrehajtás is központilag történik. Az előbbi esetében – a megannyiszor emlegetett mainstream

operatív programokra lebontva – de előre meghatározott tagállami keretek vannak. Az utóbbinál **nincsen, vagy csak nagyon kivételes esetben van tagországokra lebontott költségvetés**, melyet informálisan tagállami borítékoknak neveznek. Tehát a pályáztatás folyamán dől el, hogy melyik tagállam projektgazdája mennyi forrást kap. A Bizottság és a fejlettebb gazdasággal és szektorokkal, jóval gyakorlottabb pályázói körrel bíró **nettó befizetők többnyire azon az állásponton vannak, hogy a 2020 után időszakban a közvetlen arányát növelni kellene a közvetett forrásokéval szemben.** A nettó befizetők (Franciaország, Németország, Olaszország, Hollandia stb.) álláspontja nem meglepő, ha összevetjük az adatokat, melyek szerint ezen országok jóval nagyobb mértékben részesülnek a közvetlen forrásokból. Ezen scenárió megvalósulása egyébként is illene a jelenlegi tendenciába, miszerint a 2000-2006-os periódusban ez az arány még csak 6,8% volt, viszont a jelenlegi időszakra már 13,1%-ra nőtt (Bachtler et al., 2017, pp. 36-49.).

A harmadik kardinális pont pedig a támogatások formájára, minőségére vonatkozik. A Kohéziós Politika eddig alapvetően vissza nem térítendő támogatásokkal működött. Azaz a projektgazda a megkapott forrást felhasználta, a projektet megvalósította, a költségek tekintetében elszámolt és – esetlegesen – maximum öt éves távlatban biztosítania kellett a projekt vívmányainak a fenntartását. Az egymást követő időszakokban azonban **egyre nagyobb teret nyertek az úgynevezett visszatérítendő támogatások**, amik alapvetően a piaci feltételekhez képest kedvezőbb kondíciókkal bíró pénzügyi eszközöket (hitel-és garanciatermékeket és esetlegesen kockázati tőkét) jelentenek.

Az ilyen jellegű eszközök fel- és kihasználása azonban olyan üzleti és gazdasági szempontból racionális, fenntartható és megtérülő beruházásokat feltételez, melyek képesek eleget tenni a visszatérítendő támogatások felhasználásával kapcsolatos feltételeknek és követelményeknek. Mindemelllett a vissza nem térítendő támogatások esetében is mind nagyobb büdzsével fognak bírni azon közvetlen finanszírozású Európai Bizottsági programok, melyek esetében a hazai pályázóknak az összes uniós tagállam projektgazdáival egyetemben kell harcba szállniuk. Ráadásul az ezek pályázati kiírásaival kapcsolatos eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy az esetek többségében – legyen szó kulturális, szociális, gazdasági, de akár klímapolitikai területről – a magyar szektorok nem érik el az ún. belépési szintet (entrylevel). Pedig ez szükséges lenne ahhoz, hogy az alapvetően nyugat-európai fejlesztési igényekre reflektáló támogatási

területek és támogatható tevékenységek legalább részben összhangban legyenek a magyar fejlesztési igényekkel, képességekkel és kapacitásokkal. Ennek **a küszöbnek az elérését lennének hivatottak szolgálni a kohéziós politikai források hatékony, célszerű, fenntartható és valós hozzáadott értékkel bíró felhasználásai. Ez azonban feltételezi a lokális, országos és globális folyamatokhoz illeszkedő és azokkal kompatibilis intézményrendszert. Mindenesetre, ha egy – különösen az újabbak között csatlakozott – ország elmulasztja ezt a lehetőséget, akkor a 2020-at követő források mobilizálásában emiatt többszörös hátrányba fog kerülni.** Egyrészt mert a szektorok, és így a potens pályázók sem lesznek olyan szinten, másrészt az intézményrendszernek is idő kell majd az alkalmazkodáshoz, már ha erre lesz egyáltalán politikai, kormányzati akarat. Márpedig a **2020 utáni ciklus esetében** előreláthatóan ennek lesz minden a függvénye: újból komolyabb lesz az alkalmazkodási kényszer és nem is feltétlenül politikai szempontból.

A forrásszerkezet és annak volumenének változása nyomán finanszírozási és forrásmobilizálási szempontból is csökkenni fog a majdani kormányzat mozgástere. Arra kevésbé lehet számítani, hogy az államháztartás képes lesz a mainstream operatív programok esetében prognosztizálható kieső forrásokat pótolni, de arra se, hogy a magyar projektgazdák közvetlen forrásokkal kapcsolatos pályázatai a kezdetektől fogva kimagasló nyereségi aránnyal bírnak majd. A történelmi múlt és a dolgozat kutatásának konklúziói pedig nem engedik azt a következtetést sem, miszerint az ország gazdasági, politikai és civil szereplői képesek lennének belső indíttatásból olyan intézményrendszeri módosításokat végrehajtani középtávon, melyek kikényszerítésére sem a rendszerváltás, sem pedig az uniós csatlakozás nem voltak képesek.

Mindenesetre a kormányzati cselekvés mindenképpen szükséges lesz, hiszen a kihívások volumene fokozódik, spektrumuk pedig rendkívül széles: a teljesség igénye nélkül említhető az automatizálás, a mesterséges intelligencia, az elöregedő társadalom, a klímaváltozás vagy akár a terrorizmus stb. Ezeknek a kormányzat általi kezelésével kapcsolatos állampolgári elvárások pedig minden országban növekednek. Minél később kezd hozzá a mindenkori magyar kormányzat és a politikai, gazdasági elit a megfelelő államigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszer kiépítéséhez, annál drasztikusabb következményekkel kell számolniuk. **A negatív fejlemények nemcsak a regionális különbségek további fokozódását hozhatják magukkal, hanem további**

rossz kormányzati megküzdési utakhoz vezethetnek. Így komoly a kockázata annak, hogy a további hibás kormányzati stratégiák a hatalom további centralizálásával fognak járni, és nem kívánnak tekintettel lenni azon formális és informális (intézmény-)rendszer szintű képességekre, melyek megléte tudja csak garantálni egy ország, egy régió vagy egyéb területi szint versenyképességét. Az ezen struktúráknak történő megfelelés mellőzése – noha bizonyos ideig biztosíthatja a végrehajtó hatalom regnálását – nagyobb leszakadással járhat, mint amit a közép-kelet-európai poszt-socialista államok átéltek a XX. század második felében a nyugat-európai államokkal összehasonlítva.

Természetesen a végrehajtó hatalmat birtokló magyar politikai erők bármelyik választás alkalmával válthatják egymást. Arra viszont az elmúlt közel három évtizednek a vizsgálata rámutatott, hogy a belülről fakadó decentralizációs törekvések – melyek alapvetően szükségesek az RFÜ-k megfelelő működéséhez – a kormányra kerülés nyomán mindig elapadtak. Így erre – egy esetleges diskurzus váltás esetén is – kevésbé lehet számítani. Pedig a tudásalapú gazdaság fejlődésének iránya, valamint a kormányzatokra nehezedő kihívások jellege indokoltá tenné ezt. Ugyanis **ha egy ország kormánya demokratikus keretek között kíván hatalmon maradni, akkor a saját hatalmának megőrzése céljából is érdekében áll egy olyan rendszert működtetnie, mely intézmény-és eszközrendszere által akarja és képes is kezelni a tudás dinamikájából fakadó újszerű gazdasági folyamatokat.** Az akarat mögött Magyarországon központi kormányzati szintű politikai elkötelezettség, a képesség mögött pedig egy olyan területi fejlesztéspolitikai rendszer is kell, hogy álljon, mely alkalmas a tudás folyamatos mobilizálására, a nemzetközi multi-lokációs tudás hálózatokba történő bekapcsolódására. **Az ilyen rendszernek pedig elengedhetetlen elemei az újszerű eszközrendszerrel és működési megközelítéssel bíró RFÜ-k.**

Értelemszerűen az olyan országokban, ahol már eleve erősek voltak a kapcsolatok a központi, a helyi, valamint a magánszféra képviselői között, ott könnyebben megy, és szervesen illeszkedik a demokráciák tradíciójához ez a jellegű alkalmazkodási stratégia. Ahol azonban az állam továbbra is egyedüli letéteményese kíván lenni a nemzetbiztonságot fémjelző *hardpower* mellett a *softpower*-nek is, ott addig nem kerülhet sor RFÜ-ek támogató kontextus kialakítására, amíg ezt külső tényezők nyomása ki nem kényszeríti. **Az uniós források 2020 utáni, Magyarország és a magyar projektgazdák számára rendelkezésre álló változó volumene és azok**

minőségi összetétele lehet esetlegesen középtávon egy ilyen kényszerítő erő. Ha a jelenlegi, felvázolt trendek maradnak, akkor addigra már a fejlesztéspolitikai intézményrendszernek is el kell mozdulnia az újraelosztó és méltányossági szempontokat kiszolgáló rendeltetésének a zsákutcájából. A képesség növekedésének a kulcsa és egyben eredménye a versenyképesség és a gazdasági teljesítmény növekedése lesz. Az együttműködés szereplői pedig a politikai, akadémiai, civil és társadalmi, valamint a gazdasági élet szereplői lesznek megannyi területi szintről. Egy ilyen fejlesztéspolitikai intézményrendszerben magas hozzáadott értékkel fognak funkcionálni az újgenerációs területi fejlesztési ügynökségek, mivel a tudás dinamikájának megfelelő kezelése kikényszeríti azt. Az ezzel ellentétes, centralizációra és információs monopóliumra épülő kormányzati irány, még ha egyszer meg is kísérelné *top-down* módon újból létrehozni az ügynökségeket, a szervezetek pontosan annyira lennének ellehetetlenítve a bennük rejlő potenciál kiaknázásában, mint amennyire a magyar RFÜ-k voltak a létrejöttüktől egészen a megszűnésükig. Ebből kifolyólag **szükséges, hogy a mindenkorai magyar kormányzat a közjó érdekében mihamarabb felismerje és elfogadja, hogy a regionális fejlődésnek politikai ára van. Mihelyt ez megtörténik, az intézményrendszeri építkezéshez hozzá kell tartozzon az új generációs RFÜ-k létrejöttét és működését, és vele a tudásmegosztást és –menedzsmentet támogató, diffúz hatalomgyakorlási módszerekkel bíró környezet kialakítása.**

Így az ezen a területen végzendő institucionalista kutatásoknak érdemes lesz azt a kérdéskört is körbejárnia, hogy majdani kormányzati nyitottság esetén milyen jogi státusszal, területi lefedettséggel, tulajdonosi és politikai szponzorációval bíró ügynökségi hálózat kiépítése lenne a legalkalmasabb Magyarország esetében? Feltételezhetően – a fejlettebb gazdaságokhoz képest alulfejlett szektorokkal bíró országban – még elengedhetetlen lesz vegyíteni a tradicionális és a legújabb generációs eszközrendszereket. Ezek egyensúlyának, valamint az ezekből fakadó portfóliónak a kérdéskörét pedig mindenképpen szükséges összhangba hozni a közeljövőben rendelkezésre álló (uniós és hazai) forrástérképpel is. Noha az ügynökségeknek továbbra is az endogén potenciál kiaknázása és a helyi szereplők kiszolgálása lesz a küldetésük, a (külső) források számbavétele mégis elengedhetetlen Magyarország esetében. Még ha a jelen kutatás azt a konklúziót vonta is le, hogy az elmúlt harminc év kormányzati gyakorlata alapján kevésbé prognosztizálható a diffúz hatalomgyakorlási

technikák középtávú meghonosítása, azonban az összegzésben említett külső jövőbeli kényszerek miatt továbbra is szükséges lesz rövidtávon a helyi területi szintek aktivitásának a serkentése. Ehhez pedig olyan kutatások elvégzése szükséges, amelyek nemcsak a politikai és államigazgatási kontextusra vannak tekintettel, de képesek az adottságokhoz hozzárendelni a kiutat jelenthető eszközöket is. Így – az éppenséggel törvényi felhatalmazással bíró, de mégis forráshiányos és fragmentált érdekképviselőt felvonultató – megyék esetében kell körbejárni azokat a fejlesztéspolitikai együttműködési lehetőségeket, amelyek serkenthetik a megyénél nagyobb, akár határon átnyúló területi és együttműködési szemléletet. Az ehhez hozzárendelhető források, ahogy a közvetlen közösségi eszközök aránya is, az elkövetkező időszakban növekedni fognak. Így bár az ország a jelen periódusban kevésbé használja ki pl. az integrált területi beruházás (ITI) vagy a közösségvezérelt helyi fejlesztési (CLLD) lehetőségeit, a jövőben az ehhez hasonló eszközöknek is a nagyobb volumene lehetővé tehetik a városok, megyék számára a mostaninál legalább kicsivel nagyobb egzisztenciális és anyagi függetlenséget a központi kormányzattól. Az eszközök felhasználása és a lehetőségek kiaknázása azonban egy proaktív intézményrendszer és megfelelő köz-, valamint piaci feladatokat is ellátó ügynökségi háttér nélkül nem fog menni. Így a jelenlegi jogszabályi, finanszírozási és forráskezelési keretek között is szükséges elkezdeni a kutatásokat azzal kapcsolatosan, hogy a városi és megyei területfejlesztési kapacitások hogyan transzformálhatóak és készíthetőek fel a jövő kihívásai mellett a lehetőségekre is.

Felhasznált Irodalom

- Ágh A.** (2007): A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az Európai Unióban. In: Kaiser T. – Ágh A. – Kis-Varga J. (szerk.): *A régiók Magyarországa I. A regionális intézményrendszer körvonalai*. Budapest, MTA Szociológiai Kutatóintézet.
- Bachtler, J** – McMaster, I. (2007): *EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states* [on-line]. Glasgow, The University of Strathclyde., <http://strathprints.strath.ac.uk/7811/> (2017.05.16.).
- Bachtler, J.** – Yuill, D. (2007): Regional Policy in Western Europe: taking stock of the shift in paradigm. *RUFIS Beitrage zur Bullandsraumforschung*, 2007.
- Baker Tilly Hungária Könyvvizsgáló Kft.** (2014): A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a Közreműködő Szervezetek közötti elszámolások felülvizsgálatának összefoglaló jelentése.
- Bachtler, J.** – Martins, J. O. – Wostner, P. – Zuber, P. (2017): *Towards Cohesion Policy 4.0. Structural Transformation and Inclusive Growth* [on line]. Regional Studies Assciaton, Brüsszel http://www.regionalstudies.org/uploads/documents/RSA_Report_Web_22-6-17.pdf (2017.11.16.)
- Blazek, J.** – Prikryl, J. – Nejd, T. (2003): The Czech Republic. In: Davey, K. (szerk.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest, Open Society Institute.
- Blazek, J.** – Vozáb, J. (2006): Ex-ante evaluation in the new member states: the case of the Czech Republic. *Regional Studies*, 40 évf.
- Borins, S.** (2002): New Public Management, North American Style. In: McLaughlin, K. – Osborne, S. – Ferlie, E. (szerk.): *New Public Management: current trends and future prospects*. New York, Routeledge.
- Borsod-Abaúj-Zemplén County Development Council** (1995): *Integrated Reconversion and Crisis Management Programmefor Borsod-Abaúj-Zemplén County*. Miskolc, 1995. június. Mimeo.
- Böhme, K.** – Doucet, P. – Komornicki, T. – Zaucha, J. – Swiatek, D. (2011): *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the Cohesion Policy* [on-line]. Report based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf (2018.01.22.)

- Cappellin, R.** (1996): Federalism and the network paradigm: guidelines for a new approach in national regional policy. 36th European Congress, 1996. augusztus 26-30. Zürich, European Regional Science Association.
- Carayannis, E. G.** – Campbell, D.F.J. (2009): Mode 3 and quadruple helix: toward a 21st fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*. 46. évf., 3-4. sz.
- Cooke, P.** – Laurentis, C.D. (2010): Trends and drivers of knowledge economy. In: Cooke, P. – Laurentis C.D. – Collinge, C. – Macneill, S. (szerk.): *Platforms of Innovation: Dynamics of New Industrial Knowledge Flows*. London, Edward Elgar.
- Crevoisier, O.** – Jeannerat, H. (2009): Territorial knowledge dynamics: from the proximity paradigm to multi-location milieus. *European Planning Studies*, 17. évf., 8.sz.
- Dahlström, M.** – Olsen, L.S. – Halkier, H. (2012): Multi-actor and multi-scalar regional development policies in the knowledge economy. In: Bellini, N. – Danson, M. – Halkier, H. (szerk.): *Regional Development Agencies: the next generation?* New York, Routledge.
- Danson, M.** – Halkier, H. – Damborg, C. (1998): Regional Development Agencies in Europe. An Introduction and Framework for Analysis. In: Halkier, H. – Danson, M. – Damborg, C. (szerk.): *Regional Development Agencies in Europe*. London, Regional Studies Association.
- DDRFÜ** (2011): Jelentés a Dél-dunántúli Operatív Program 2010. évi megvalósításáról.
- DDRFÜ** (2012): Jelentés a Dél-dunántúli Operatív Program 2011. évi megvalósításáról.
- DDRFÜ** (2013): Jelentés a Dél-dunántúli Operatív Program 2012. évi megvalósításáról.
- European Research Area Board** (2010): *Needed a new approach to research and innovation in Europe* [on-line]. Report from business panel on future of EU innovation policy expert group. http://www.sciencebusiness.net/pdfs/innovationboard/ANewApproach to EU RDI-JOINT_STATEMENT.pdf (2016.10.09.).
- Ferry, M.** – McMaster (2003): Implications of EU regional assistance programmes in Moravia-Silesia and Upper Silesia. In: Smith, S. – Myant, M. (szerk.): *European Studies*, 2003/03.
- Finta I.** (2000): A regionális fejlesztési tanácsok megszervezésének első gyakorlati tapasztalatai I. *Comitatus*, 10. 2000.11.
- Goddard, J. B.** – Chatterton, P (1999): Regional Development Agencies and the knowledge economy. harnessing the potential of universities. *Environment and Planning C Government and Policy*, 17. sz.
- Gorzalak, G.** – Kozak, M. – Roszkowski, W. (1998): Regional Development Agencies in Poland. In: Halkier, H. – Danson, M. – Damborg, C. (szerk.): *Regional Development Agencies in Europe*. London, Regional Studies Association.

- Halkier, H.** – Danson, M. (1996): *Regional Development Agencies in Western Europe: A Survey of Key Characteristics and Trends*. Aalborg University: Department of History, International and Social Studies, Aalborg University.
- Hardiman, N.** (2006): Politics and Social Partnership: Flexible Network Governance. *The Economic and Social Review*. 37. évf. 3. sz.
- Healy, P.** (2009): City regions and place development. *Regional Studies*, 43. évf., 6. szám.
- Hooghe, L.** - Marks, G. (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, Rowman & Littlefield.
- Horváth Gy.** (1998): *Európai regionális politika*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus.
- Horváth Gy.** (2005): Regionális fejlődés és politika a kelet-közép-európai csatlakozó országokban. In: Inotai, A. (szerk.): *EU-tanulmányok*. IV. kötet. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest.
- Horváth Gy.** (2006) (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. MTA RKK, Pécs.
- Horváth Gy** – Illés I. – Pálné Kovács I. – Perger É. (2013): *Régiók és Regionális Közigazgatás Európában* [on-line]. CDC. http://elemzo.hargitamegye.ro/wp-content/uploads/2016/08/regiok_es_regionalis_kozigazgatas.pdf (2017.05.16.)
- Hughes, J.** – Sasse, G. – Gordon, C. (2004): Conditionality and compliance in the EU's eastward enlargement: regional policy and the reform of sub-national government. *Journal of Common Market Studies*. 42. évf.
- Illés I.** (2001): Régiók és regionalizáció. *Tér és Társadalom*, 15. évf. 1 .sz.
- Jensen, M.** – Meckling, W. (2008): A vállalat elmélete: menedzseri viselkedés, ügynöki költség és tulajdonosi struktúra. In: Kiss Zs. – Nagy E. – Tranker B. (szerk.): *Tulajdonosok és menedzserek: A vállalatirányítás természete*. Budapest, Alinea Kiadó.
- Jessop, B.** (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, Polity Press.
- Jobbik** (2010): Radikális Változás. A Jobbik országgyűlési választási programja a nemzeti önrendelkezésért és a társadalmi igazságosságért.
- Jones, M.** (2003): The Rise of the Regional State in Economic Governance: 'Partnership for Prosperity' or New Scale of Power?, *Environment and Planning*, 33. sz.
- Józsa, V.** (2017): *Quo Vadis, regionalizmus? Avagy egy eszme- és értékrendszer továbbélése a szakemberek közvetítésével* [on-line]. MRTT XV. Vándorgyűlés, Mosonmagyaróvár. <http://www.mrtt.hu/en/node/460#6> (2017.11.11.)
- Kacziba P.** – Oppe O. – Pálné Kovács I. (2016): Az európai területi reformok és tanulságaik. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

- Kálmán, J.** (2002): Possible Structural Fund absorption problems. In: Marcou, G. (szerk.): *Regionalisation for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*. Budapest, Open Society Institute.
- Kovács R.** (2007): Helyzetjelentés a Közép-Magyarországi Régióról. In: Kaiser T. - Ágh A. – Kis-Varga J. (szerk.): *A régiók Magyarországa I. A regionális intézményrendszer körvonalai*. Budapest, MTA Szociológiai Kutatóintézet.
- Laffon, J-J.** – Martimort, D. (2009): *The Theory of incentives*. New Jersey, Princeton University Press.
- Macleod, G.** – Jones, M. (1999): Reregulating a regional rustbelt: institutional fixes, entrepreneurial discourse, and 'politics of representation'. *Environment and Planning*, 17. évf.
- Magyar B.** (2013): Magyar polip – a posztkommunista magyar állam. In: Magyar B. (szerk.): *Magyar polip*. Budapest, Noran Libro Kiadó.
- McMaster, I.** (2006): Czech regional development agencies in a shifting institutional and policy landscape. *Europe-Asia Studies*, 58. évf.
- Mezei C.** – Schmidt A. (2013): A lengyel regionális politika és intézményei. *Tér és Társadalom*, 27. évf., 3. szám.
- Miles, N.** – Tully, J. M. (2007): RDA policy to tackle economic exclusion? The role of social capital in distressed communities. *Regional Studies*, 41 évf. 6. sz.
- Miniszterelnöki Hivatal** (2003): *Ex-ante értékelés – Regionális Fejlesztési Program 2004-2006*. Budapest, Nemzeti Területfejlesztési Hivatal [on-line] www.nefmi.gov.hu/download.php?docID=290 2018.03.26.
- Morgan, K.**(1998): Regional Renewal. The Development Agency as Animateur. In: Halkier, H. – Danson, M. – Damborg. C. (szerk.): *Regional Development Agencies in Europe*. London, Regional Studies Association.
- Neil, H.** (2006): Increasing and Spreading Prosperity: Regional Development, Spatial Planning and the Enduring 'Prosperity Gap' in Wales. In: Adams, N. – Alden, J. – Harris, N. (szerk.): *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*. London and New York, Routledge.
- Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium** (2009): *A hazai területfejlesztési és támogatási rendszer átfogó értékelése (1996-2008)*. Budapest, NFGM.
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium** (2013): A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 2012. január 1-én hatályba lépett módosításának utólagos vizsgálata.
- OECD** (2009): *Policy responses to the economic crisis: investing in innovation for longterm growth* [on-line] <http://www.oecd.org/dataoecd/59/45/42983414.pdf> (2016.08.27.)]

- Oppe O.** (2016): Az önkormányzati reformok megjelenése az 1990-2014 közötti párt- és kormányprogramokban. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Osborne, S.** (szerk.) 2010. *The new public governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, London and New York.
- Pálné Kovács I.** (2003): *A területfejlesztés irányítása*. Pécs, 2003.
- Pálné Kovács, I.** (2015): *AER Study on the state of regionalism in Europe. Country report on Hungary*. Pécs, Institute for Regional Studies. [on-line] http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/871/1/palne_aer_2015.pdf (2018.06.19.)]
- Pálné Kovács I.** (2013): Jó kormányzás és decentralizáció. In: Kindert Judit (szerk.): *Székhogyalók a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, 2013. október 15. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- Pálné Kovács I.** (2016): Bevezetés – A kutatás célkitűzése, elméleti keretei, módszerei. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Pálné Kovács I.** (2014): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. [on-line] http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf 2017.11.14.
- PHARE** (1993): *Cooperation Programme between the European Union and the Republic of Hungary. PHARE Indicative Programme 1994-95*. PHARE, Mimeo.
- Rechnitzer J.** (2012): *A területi politika és az új állam*. MRTT konferencia, Győr.
- Miniszterelnöki Hivatal** (2003): *Regionális Fejlesztés Operatív Program 2004-2006*.
- Roberts, P.** (1997): Sustainability and spatial competence: an examination of the evolution, ephemeral nature, and possible future development planning in Britain. In: Halkier, H. – Danson, M. – Damborg. C. (szerk.): *Regional governance and economic development. European research in regional science*. Pion, London.
- Rodriguez-Pose, A.** (1992): *The efficacy of European Development Policy*. EUI szeminárium. Firenze, 1992 január.
- Sárközy T.** (2006): A kormányzás modernizálásáról. *Mozgó Világ*, 8. sz.
- Scott, J. W.** (2009): *De-coding New Regionalism*. Burlington, Ashgate Farnham.
- Steiner, M.** – Jud, T. (1998): Regional Development Institutions in Austria. Trends in Organisation, Policies and Implementation. In: Halkier, H. – Danson, M. – Damborg. C. (szerk.): *Regional Development Agencies in Europe*. London, Regional Studies Association.

- Strambach, S.** (2008): Knowledge-intensive business service (KIBS) as drivers of multilevel knowledge dynamics. *International Journal of Services Technology and Management*. 10 évf., 2-4. szám.
- SZDSZ** (2010): Pártprogram.
- Temesi I.** (2006): *Regionalizmus és regionalizáció*. Ph.D. doktori értekezés. Pécs.
- Vadál I.** (2000): Az államigazgatás jogi szabályozásának problémái. In: Csefkó F. (szerk.): *A közigazgatás törvényessége*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány.
- Visser, E. – Atzema, O.** (2008): With or without clusters: facilitating innovation through a differentiated and combined network approach. *European Planning Studies*, 16. évf.
- 2006.** évi 1083-as Tanácsi Rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül való helyezéséről.

Függelék

I. : függelék az RFÜ-k által a 2007-13-as időszakban ellátott legalapvetőbb közreműködő szervezeti feladatok

A Közreműködő Szervezet feladatköre a teljes pályázati ciklusra kiterjed:

- részvétel az operatív program és az akcióterv kidolgozásában és módosításában;
- részvétel a pályázati felhívások és útmutatók, valamint a támogatási szerződésminták kidolgozásában és módosításában;
- támogatást igénylők és kedvezményezettek szakszerű tájékoztatása;
- a projekt javaslatok befogadása, formai ellenőrzése;
- a projekt javaslatok tartalmi értékelése;
- a projekt kiválasztási folyamat szervezése;
- projektek fejlesztése;
- támogatói okiratok kibocsátása, támogatási szerződések megkötése és módosítása az NFÜ által jóváhagyott támogatási szerződés minta alapján;
- biztosítéki szerződés megkötése és módosítása;
- projekt előrehaladási jelentések ellenőrzése, projektek megvalósításának nyomon követése;
- előleg utalványozása a lebonyolítási számláról;
- lebonyolítási számla könyvelése;
- előleg kérelmek ellenőrzése és jóváhagyása;
- a kifizetési kérelmek ellenőrzése és jóváhagyása;
- a támogatás utalványozása a lebonyolítási számláról;
- forráslelővétel összeállítása és NFÜ-nek megküldése;
- éves munkaterv összeállítása és NFÜ-nek megküldése;
- beszámoló készítése és megküldése a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter és az NFÜ, illetve a szakmailag illetékes miniszter részére az akcióterv és az éves munkaterv megvalósításában történt előrehaladásról, az egyes konstrukciók előrehaladásáról és a szükséges intézkedésre vonatkozó javaslatokról;
- helyszíni ellenőrzés elvégzése;
- ellenőrzési nyomvonal készítése és folyamatos aktualizálása;

- szabálytalanságok és kifogás kezelése;
- közreműködés a szabálytalanságkezelési rendszer működtetésében;
- a projekt zárásához kapcsolódó közreműködői feladatok ellátása;
- az adatok folyamatos rögzítése az EMIR-ben, az adatbázis naprakészségének, hiteleségének és megbízhatóságának biztosítása;
- fenntartási kötelezettségek ellenőrzése;
- követeléskezelés;
- irattározás, dokumentumkezelés.

II. függelék: A ROP-ok zárásával és fenntartási kötelezettségével kapcsolatos KSZ feladatok ellátásának lehetséges forgatókönyveinek elemzése

1. forgatókönyv: az RFÜ-k végzik a ROP-ok zárási és fenntartási KSZ feladatait (a feladatok kifizetésével, várhatóan 2019-től az RFP IH átveszi a még bent maradó folyamatokat)

Előnye:

- A ROP-ok KSZ feladatainak folyamatos ellátása biztosított
- A 2015. és 2016. évi kifizetési tervek „nem teljesülésének” és a forrásvesztés kockázata minimalizálható
- Jelenleg rendelkezésre áll az RFÜ-knél a feladatellátáshoz szükséges, képzett humán állomány és eszközpark (iroda, gépjárművek, informatika, stb.)
- Az audit szempontból szükséges eljárásrendek, szabályozók, belső folyamatok akkreditálva vannak, nem szükséges a rendszer EUTAF általi ismételt validálása

Hátránya:

- A régióként működő szervezetek back office tevékenységének finanszírozása a párhuzamosságok miatt nem költséghatékony, amely 2016-tól már a hazai források intenzívebb igénybevételét eredményezi
- 2016-tól a MÁK mellett párhuzamos intézményi struktúrában KSZ funkciók kerülnek finanszírozásra

- A MÁK TOP KSZ szervezetének kiépülése megindíthatja a KSZ-ektől a munkaerő elvándorlást, amely veszélyeztetheti a minőségi feladatellátást
- A finanszírozás forrása jelenleg még nem tisztázott, várhatóan KÖFOP forrás, de a Miniszterelnökség ezt még nem erősítette meg

2. forgatókönyv: az RFÜ-k végzik a ROP-ok zárási és fenntartási KSZ feladatait 2016 szeptemberéig (az OP zárás kapcsán érdemi KSZ feladat várhatóan a fenti dátumig jelentkezik, ezt követően a MÁK átveszi a fenntartási feladatokat)

Előnye:

- A ROP-ok KSZ feladatainak folyamatos ellátása a végrehajtás és OP zárás szempontjából kritikus időszakban biztosított
- A 2015. és 2016. évi kifizetési tervek „nem teljesülésének” és a forrásvesztésnek a kockázata minimalizálható
- Jelenleg rendelkezésre áll az RFÜ-knél a feladatellátáshoz szükséges, képzett humán állomány és eszközpark (iroda, gépjárművek, informatika, stb.)
- Az audit szempontból szükséges eljárásrendek, szabályozók, belső folyamatok akkreditálva vannak, nem szükséges a rendszer EUTAF általi validálása a MÁK-nak való feladatátadásig, amely addigra már megszerzi a TOP kapcsán az akkreditációt, így vélhetően kis kockázattal át tudja venni a maradék ROP feladatokat is
- A jelenleg RFÜ-knél lévő, képzett humán állomány MÁK általi ütemezett átvétele biztosítható a következő másfél évben, figyelembe véve a ROP feladatok kifutását és a TOP feladatok felfutását

Hátránya:

- A régióként működő szervezetek back office tevékenységének finanszírozása a párhuzamosságok miatt nem költséghatékony, amely 2016-tól már a hazai források intenzívebb igénybevételét eredményezi

- 2016-tól a MÁK mellett párhuzamos intézményi struktúrában KSZ funkciók kerülnek finanszírozásra
- A MÁK TOP KSZ szervezetének kiépülése megindíthatja a KSZ-ektől a munkaerő elvándorlást, amely veszélyeztetheti a minőségi feladatellátást
- A finanszírozás forrása jelenleg még nem tisztázott, várhatóan KÖFOP forrás, de a Miniszterelnökség ezt még nem erősítette meg
- A feladat átadásakor a még meglévő – Kincstárhoz át nem vihető – RFÜ állomány leépítésének költsége a hazai költségvetést terheli
- A feladat átadásakor az RFÜ-k jogutóddal történő megszüntetése lenne kedvező (így a feladat, emberek, eszközök átvétele egyszerűbb, lásd MAG integráció), ehhez azonban a Területfejlesztési törvény módosítása szükséges
- Amennyiben a feladat átadásakor az RFÜ, mint szervezet nem szüntethető meg, munkajogilag kérdéses az emberek, eszközök MÁK általi átvétele (ennek pontos lehetőségei még nem tisztázottak)

3. forгатókönyv: Az RFÜ-k végzik a ROP-ok végrehajtási és zárási feladatait 2015. december 31-ig (2016-tól a MÁK és/vagy az RFP IH veszi át a zárási és fenntartási feladatokat, az SLA megállapodás nem kerül meghosszabbításra)

- Előnye:
 - A KSZ intézményi struktúrában a RFÜ-MÁK párhuzamosság csak rövid ideig jelentkezik, így a rendszerben a költséghatékonyság elve csak csekély mértékben sérül
 - Nincs szükség az RFÜ-k finanszírozási szerződéseinek felülvizsgálatára
- Hátránya:
 - A ROP-ok végrehajtása és zárása szempontjából a legkritikusabb időszakban éri változás az intézményrendszert, amely a folyamatos feladatellátás szempontjából komoly kockázatot jelent (abszorpciós célok nem teljesülése, forrásvesztés)

- Nem tisztázott még az RFÜ-knél jelenleg meglévő eszköz állomány 2015-öt követő hasznosíthatósága, így a maradványértékek esetleges visszafizetési kockázata is felmerül
- Az RFÜ-knél jelenleg meglévő humán állomány leépítése a friss adatszolgáltatások alapján 700-750 millió forintnyi plusz költséget okozna a hazai költségvetésnek
- A feladat átadásakor az RFÜ-k jogutóddal történő megszüntetése lenne kedvező (így a feladat, emberek, eszközök átvétele egyszerűbb, lásd MAG integráció), ehhez azonban a Területfejlesztési törvény módosítása szükséges
- Amennyiben a feladat átadásakor az RFÜ, mint szervezet nem szüntethető meg, munkajogilag kérdéses az emberek, eszközök MÁK általi átvétele (ennek pontos lehetőségei még nem tisztázottak)
- A TOP, VEKOP kijelölési audittal párhuzamosan el kell indítani az EUTAF ellenőrzését, amely az RFÜ-k helyére lépő Kincstár ROP-okra vonatkozó folyamatait, szabályozását, szervezeti struktúráját akkreditálja

4. forgatókönyv: az RFÜ-k a lehető leghamarabb, még 2015 tavaszán átadják a ROP-ok végrehajtási, zárási és fenntartási feladatait a MÁK-nak

- Előnye:
 - Bár a folyamatos feladatellátást egy rövid időre megakaszthatja az átszervezés, de ez olyan időszakban történik, amikor a kifizetések volumene az éves átlag alatti, illetve még van lehetőség az év végéig az esetleges lemaradásokat behozni (lásd MAG integráció következményei 2014-ben)
 - A KSZ struktúrában a párhuzamosság megszüntethető
 - A regionális szervezetekben párhuzamosan jelentkező back office tevékenységek központi kezelése költséghatékony működést eredményez (kb. 10-20 ember végez ilyen tevékenységet RFÜ-nként)

- A 2015 tavaszára ütemezett „MÁK belépéssel” egy időben elvégezhető minden szervezeti átalakítás, így később már nem jelentkezik hasonló működést megakasztó feladat
- Hátránya:
 - Az átszervezésre és annak előkészítésére rendelkezésre álló idő nagyon rövid
 - Nem tisztázott még az RFÜ-kenél jelenleg meglévő eszköz állomány 2015-öt követő hasznosíthatósága, így a maradványértékek esteleges visszafizetési kockázata is felmerül
 - Az RFÜ-kenél jelenleg meglévő humán állomány leépítése a friss adatszolgáltatások alapján 700-750 millió forintnyi plusz költséget okozna a hazai költségvetésnek
 - A feladat átadásakor az RFÜ-k jogutóddal történő megszüntetése lenne kedvező (így a feladat, emberek, eszközök átvétele egyszerűbb, lásd MAG integráció), ehhez azonban a Területfejlesztési törvény módosítása szükséges
 - Amennyiben a feladat átadásakor az RFÜ, mint szervezet nem szüntethető meg, munkajogilag kérdéses az emberek, eszközök MÁK általi átvétele (ennek pontos lehetőségei még nem tisztázottak)
 - A TOP, VEKOP kijelölési audittal párhuzamosan el kell indítani az EUTAF ellenőrzését, amely az RFÜ-k helyére lépő Kincstár ROP-okra vonatkozó folyamatait, szabályozását, szervezeti struktúráját akkreditálja
 - A finanszírozás forrása jelenleg még nem tisztázott, várhatóan KÖFOP forrás, de a Miniszterelnökség ezt még nem erősítette meg

5. forgatókönyv: az RFÜ-k a lehető leghamarabb, még 2015 tavaszán átadják a ROP-ok végrehajtási, zárási és fenntartási feladatait a MÁK-nak és az RFP IH-nak

- Előnye:
 - Lásd a 4. pontban foglaltakat.

- A KMOP-ra vonatkozó KSZ feladatok IH-ba történő integrálása csökkenti a MÁK hirtelen terhelését, továbbá lehetőséget ad arra, hogy az IH könnyebben kezelje a KMOP zárás és VEKOP programindítás kapcsán jelentkező munkacsúcsot
- Hátránya:
 - Lásd a 4. pontban

**III. függelék: A Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft.
2016. évi bruttó 200 000 Ft feletti megbízási állománya**

Megbízás éve	Rövidítés	Megbízó neve	Megbízás tárgya	Megbízási díj (bruttó)
2016	Nemz.gazd.-i Min.	Nemzetgazdasági Minisztérium	KMOP projektek és kapcsolódó közreműködő szervezeti feladatok átadása a Magyar Államkincstár részére, Területi operatív programok végrehajtásához szükséges általános területfejlesztési tanácsadás	270 994 638
2016	HUNGARO LUX	HUNGARO LUX LIGHT Kft.	Pályázati dok. Készítése a VEKOP 2.1.7-15 felhíváshoz	9 076 690
2016	Rup-15	Rup-15 Városfejlesztési Kft.	AT1 Szociális városrehabilitáció akcióterületére vonatkozó projekt-előkészítő tanulmány készítése	8 943 340
2016	Törökbálint Önk.	Törökbálint Város Önkormányzata	Helyi és kistérségi gazdaságfejlesztés alapjainak lerakása önkormányzati kapacitásfejlesztéssel és tudástranszferrel , megalapozó dokumentum készítése, A beruházás területét szemléltető vázlatos, térképi átnézeti rajz vagy nyomvonalterv elkészítése	7 556 500
2016	Eger Önk.	Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata	Eger MJV Integrált Területi Programjának felülvizsgálata	6 451 600
2016	Monor Önk.	Monor Város Önkormányzata	A leromlott településrészekben élő alacsony státuszú lakosság életkörülményeinek javítása, társadalmi és fizikai rehabilitációja Pest megyében	6 400 800
2016	Bp. VI.ker.Önk.	Budapest Főváros VI.kerület Terézváros Önkormányzata	Pályázatos épületergetikai felhívás a közép-magyarországi régió települési önkormányzatai számára	5 334 000
2016	Bp. Városépítési Kft.	Budapest Főváros Városépítési Kft.	Területfejlesztési elemzési és tanácsadói feladatok ellátása, Budapest 2030 - monitoring és értékelés rendszere című fejezet gazdasági indikátorainak értékmeghatározása 2014 és 2015 évekre	5 257 800

Megbízás éve	Rövidítés	Megbízó neve	Megbízás tárgya	Megbízási díj (bruttó)
2016	Tahitótfalu Önk.	Tahitótfalu Község Önkormányzata	Pályázatos épületergetikai felhívás a közép-magyarországi régió települési önkormányzatai számára, pályázati dokumentáció összeállítása	4 857 750
2016	Inárcs Önk.	Inárcs Nagyközség Önkormányzata	Inárcs Nagyközség Integrált Településfejlesztési Stratégiájának elkészítése, Felmérési és Tender tervek elkészítése	4 718 050
2016	Bp. XIV.ker. Önk.	Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzata	VEKOP 6.1.1-15 projekt megalapozó vizsgálatának elkészítése	4 445 000
2016	Bp. XV.ker.Önk.	Budapest Főváros XV.ker.Önkormányzat	Budapest XV kerület Integrált településfejlesztési stratégia készítése	4 318 000
2016	Ráckeve Önk.	Ráckeve Város Önkormányzata	Településszerkezeti Terv, HÉSZ, Szabályozási Terv készítése, projekt előkészítő tanulmány készítése	4 064 000
2016	Alsónémedi Önk.	Alsónémedi Nagyközség Önkormányzata	Bölcsödék és családi napközök, valamint óvodák infrastrukturális fejlesztése	3 606 800
2016	Kerepes Önk.	Kerepes Város Önkormányzata	Kerepes városban található szegregáltum kerül kijelölt akcióterületre vonatkozó projekt-előkészítő tanulmány elkészítése, pályázati dokumentáció készítése	3 492 500
2016	Aszód Önk.	Aszód Város Önkormányzata	Az üzleti infrastruktúra fejlesztésének támogatása Pest megyében, Kerékpárút és P+R parkoló építés Aszódon	3 302 000
2016	Pécel Önk.	Pécel Város Önkormányzata	Pécel Újtelep városrészben található szegregációval veszélyeztetett akcióterületre projekt-előkészítő tanulmány készítése	3 175 000
2016	Szigetszentmiklós Önk.	Szigetszentmiklós Város Önkormányzata	Projektelőkészítő Tanulmány elkészítése	2 984 500
2016	Bp. XXI.ker. Önk.	Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata	VEKOP 6.1.1-15 projekt megalapozó vizsgálatának elkészítése	2 794 000
2016	Bp. IX.ker. Önk.	Budapest Főváros IX.Ker. Ferencváros Önkormányzata	Fenntartható településfejlesztés a kis-és középvárosokban (fővárosi kerületekben) - Integrált Településfejlesztési Stratégiák kidolgozása	2 667 000

Megbízás éve	Rövidítés	Megbízó neve	Megbízás tárgya	Megbízási díj (bruttó)
2016	Budaörs Önk.	Budaörs Város Önkormányzata	Megalapozó vizsgálat, Településfejlesztési Koncepció és ITS elkészítése	2 413 000
2016	Göd Önk.	Göd Város Önkormányzata	A beruházás területét szemléltető vázlatos, térképi átnézeti rajz vagy nyomvonalterv elkészítése, Megalapozó dokumentum készítése	2 222 500
2016	Ecsér Önk.	Ecsér Nagyközség Önkormányzata	A beruházás területét szemléltető vázlatos, térképi átnézeti rajz vagy nyomvonalterv elkészítése	2 095 500
2016	Pest Megyei Ter.fejl.Nonpr.Kft.	Pest Megyei Területfejlesztési Nonprofit Kft.	Pest megyére vonatkozó Integrált Területi Program elkészítése	1 800 000
2016	EU 2002	EU 2002 Szolgáltató és Tanácsadó Kft.		1 016 000
2016	Vácszentlászló Önk.	Vácszentlászló Község Önkormányzata	Pályázati dokumentáció készítése, projekt menedzselése, megalapozó dokumentum készítése	1 016 000
2016	Örkény Önk.	Örkény Város Önkormányzata	Három csoportszobás bölcsődeépítési projekt előkészítése érdekében a Megalapozó dokumentum elkészítése	1 016 000
2016	Szigetbecse Önk.	Szigetbecse Község Önkormányzata	A tervezett óvoda és bölcsődefejlesztési projekt előkészítése érdekében Megalapozó dokumentum elkészítése	1 016 000
2016	Remeteszőlős Önk.	Remeteszőlős Község Önkormányzata	Pályázati dokumentáció és egyéb projektelőkészítéshez kapcsolódó szakértői tevékenység a VEKOP 5.3.2-15 felhívás kapcsán	952 500
2016	Bp. XVII.ker. Önk.	Budapest Főváros XVII.kerület Rákosmente Önkormányzata	Igényfelmérés és elemzés készítése a VEKOP 6.2.1 felhíváshoz	798 830
2016	BEST-IMPEX	BEST-IMPEX Kft.	Projekthez szükséges pénzügyi tervezés, elemzés elkészítése	259 080
2016	Urban-Lis	Urban-Lis Stúdió Kft.	Budapest XV kerület ITS-nek megalapozó vizsgálat készítése	241 300

