

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

**A regionális fejlesztési ügynökségek szerepe a  
fejlesztéspolitikában**

*Doktori értekezés tézisei*

**Készítette: Simó Balázs**

**Témavezető: Pálné Kovács Iлона MTA levelező tagja**

**Pécs, 2018**

## Tartalomjegyzék

Témamejelölés. A témaválasztás indokoltsága .....	1
A dolgozat céljai, hipotézisei és felépítése .....	5
A kutatás módszertana és forrásai .....	9
Az értekezés tudományos eredményei, hasznosíthatósági lehetőségei.....	12
Szakpolitikai fejlesztési irányok.....	22
A tézisfüzetben felhasznált irodalom .....	26
Az értekezés témakörében megjelent saját publikációk, megjelenésre váró kéziratok és konferencia előadások.....	29
Szerkesztői tevékenység .....	30

## Absztrakt

A Hetedik jelentés a gazdasági, szociális és területi kohézióról fő üzenete „Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk” (Európai Bizottság, 2017). Egy olyan uniós programozási időszak közepén, melynek már a 2014-es kezdetére Magyarország megszüntette mind a régiókat, mind pedig a regionális fejlesztési ügynökségeket (RFÜ). Jelen disszertáció arra keresi a választ, hogy a magyarországi RFÜ-k számára adott volt-e az elmúlt két évtized során az a támogató környezet, mely a potenciáljuk teljes kiaknázásához és a nyugati társintézményekhez hasonló fejlődési pálya bejárásához volt szükséges. Továbbá annak az áttekintése, hogy az RFÜ-k megszüntetését is magával hozó, jelenkori kihívásokkal megküzdő kormányzati területfejlesztési fejlesztéspolitikai rendszer megfelelő alternatíva lehet-e. Az elméleti kutatás a téma szempontjából releváns közgazdasági elméletek mellett kitér a területfejlesztéssel kapcsolatos uniós politikák és forrásfelhasználási rendszerek áttekintésére is. A magyar kontextus esetében különös hangsúly kerül a rendszerváltást követő regionalizmussal kapcsolatos politikai klíma megítélésére. Ebben a szerző a hatályba lépett jogszabályok és szakpolitikai döntések végrehajtásának a vizsgálatára támaszkodik. Az ügynökségek történetének gyakorlati feldolgozása a tevékenységükhöz kapcsolódó dokumentációk (operatív programok, éves munkaterv, kormányzati elemzések) feldolgozása, saját adatbázisok építése, a fellelt információk újabb szempontú vizsgálata és interjúk nyomán valósul meg. A kutatás eredményei

engedik azt a következtetést levonni, hogy a magyar ügynökségeknek már létrejöttüktől fogva kedvezőtlen szakpolitikai környezetben kellett végezni feladataikat. Így tevékenységi körük mindvégig korlátozott volt, fejlődésük külső gátak által volt keretek közé szorítva. A megszüntetésük nyomán funkcióik teljes spektrumát nem voltak képesek más szervezetek átvenni. Ezáltal is csökkent annak a kormányzati centralizációs törekvés sikerének a lehetősége, mely a globális kihívásokkal és a területi egyenlőtlenségekkel hivatott megküzdeni.

## Témamegjelölés. A témaválasztás indokoltsága

A regionális fejlesztési ügynökségekkel (RFÜ) kapcsolatos nemzetközi kutatások (Halkier, Danson 1996) már a kilencvenes évek közepén rámutattak (Danson, Halkier, Damborg, 1998) arra, hogy a gazdasági fejlődés regionális szintű elősegítése többet jelent, mint egy, a tradicionális regionális politikát végrehajtó újabb helyi intézmény. Az újfajta eszköztár felvonultatásában az RFÜ-k pedig zászlóvivő szerepet tölthettek be, ezzel is elősegítve a regionális politika innovációját. **Egy jól működő RFÜ-nek feltétele, de nem elégséges sajátossága a szervezeti függetlenség. Az integrált, széleskörű funkciók ellátásához támogató és hosszútávon fennálló környezetre van szükség.** A fenti tételt erősítette az ezredfordulót követő, **ipar alapú gazdaságról a tudásalapú gazdaságra való átállás** folyamata is. Bachtler és Yuill hangsúlyozza (Bachtler, Yuill, 2007), hogy **a közeljövőben azok a térségek tudnak a versenyképesség területén előrelépni, amelyek kombinálni és fejleszteni is képesek a kívülről megszerzett és internalizált tudást. Így a kihívás**

**leginkább abban rejlik, hogy milyen módszerek és intézményrendszer fogja egy térség számára biztosítani a megfelelő mennyiségű és minőségű információ és tudás összegyűjtését és feldolgozását. Strambach (2008) szerint ebben az aktív, tudástranszferen alapuló regionális külső kapcsolódási pontok kiépítésében kell, hogy a regionális fejlesztési ügynökségek is kulcsszerepet vállaljanak. 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.). Olyan támogató kormányzati és szakpolitikai háttér szükséges, amelyben az intervencionista közpolitika helyét átveszi az önmagát szervező kormányzati modell (Jessop, 2002).**

**A fenti közpolitikai megközelítéssel ellentétes, centralizációs kormányzati akarat vezetett a magyar**

**ügynökségek közelmúltbeli megszűnéséhez. Az elmúlt kormányzati ciklusokban bevezetett közjogi változások olyan kormányzási paradigmaváltást és hatalmi átrendeződést jelentettek a központi-helyi relációban is, amit a *jó állam* kifejezés fémjelzett a kormányzati kommunikációban. Az Európai Unió csatlakozása óta a jelen uniós költségvetési periódus az első olyan ciklus, amikor a magyar területfejlesztési intézményrendszerben nincsenek jelen a regionális fejlesztési ügynökségek. 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. A régi uniós tagállamok döntő többségében ezen szervezetek fontos operatív szereplői maradtak a területi**

**intézményrendszereknek**, sokoldalú és konstruktív viszonyt alakítanak ki nemcsak a helyi, hanem a központi szereplőkkel is (Dahlström, Olsen, Halkier, 2012, pp. 7-24.). **Az Európai Bizottság (EB) szintén nagy hangsúlyt fektet a területi dimenzióra** (Böhme *et al.*, 2011, pp. 28-52.)

A centralizációt annak tudatában hajtották végre, hogy a **2020-at követő időszakban a Magyarországra érkező forrásoknak volumene jelentősen csökken, változik az összetételük is a visszatérítendő források javára. A változás nyomán finanszírozási és forrásmobilizálási szempontból is csökkenni fog a majdani kormányzat mozgásteré.** Arra kevésbé lehet számítani, hogy az államháztartás képes lesz a mainstream operatív programok esetében prognosztizálható kieső forrásokat pótolni, de arra sem, hogy a magyar projektgazdák közvetlen forrásokkal kapcsolatos pályázatai a kezdetektől fogva kimagasló nyereségi aránnyal bírnak majd a tapasztaltabb nyugat-európai pályázókkal szemben. **Az esetlegesen negatív fejlemények nemcsak a regionális különbségek további fokozódását hozhatják**



**magukkal, hanem a jelenlegi centralizációs kormányzati megküzdési irányok erősödéséhez vezethetnek.**

Közös érdek, hogy ne az esetleges kudarcok hatására kelljen utólagosan korrigálni a területfejlesztési intézményrendszert, hanem előrelátóan kell felkészülni a változásokra.

**A dolgozat céljai, hipotézisei és felépítése**

Az ország rendelkezésére álló **uniós források elosztásával kapcsolatos Európai Bizottsági irány és az elosztást menedzselő hazai intézményrendszer között ellentmondás feszül.** Az eszközök rendeltetésszerű felhasználásának és a szinergiák kihasználásának könnyen gátja lehet, ha a cél-és eszközrendszer több ponton nem kompatibilis az operatív végrehajtó rendszerrel. Így joggal merülnek fel az alábbi kérdések:

- **Mi lehetett az oka annak, hogy a magyar ügynökségek bő két évtizednyi látszólagos „erősödését” követően az új költségvetési ciklus kezdeti szakaszában váratlanul megszűntek?**

- **A hazai ügynökségek csupán elszenvedői voltak annak a kedvezőtlen kontextusnak, amiben teljesíteniük kellett, 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 a rövidtávon gondolkozó hatalomgyakorlás felülírásához?**

**Hisz könnyen feltételezhető, hogy a rendszerváltáson éppen csak átesett országok kormányzatai nem feltétlenül tettek meg mindent annak érdekében, hogy az átmenet és az uniós csatlakozási folyamat során létrehozott struktúrák és intézményeik számukra kedvező működési környezetben láthassák el feladataikat. Az ügynökségek beleeshettek 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. Az RFÜ-k kudarcát firtató kérdések megválaszolása segíteni fogja annak a feltárását**

is, hogy az új generációs ügynökségeket mellőző fejlesztéspolitikai intézményrendszer bírhat-e a jelen kor kihívásaival való megküzdéshez szükséges potenciállal.

Az RFÜ-kkel kapcsolatos 90-es évekbeli kutatások már rámutattak arra (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.). Nálunk viszont kevés **az olyan elemzés, amelyik az RFÜ-k tevékenységét és különösképpen működési környezetét teljes kontextusában vizsgálná.**

**A dolgozat két nagyobb blokkra, egy nemzetközire (I.-IV. fejezet) és egy magyar részre (V.-VIII. fejezet) tagolódik.** Az első három fejezet az elmúlt fél évszázados nyugat-európai támogató korszakot mutatja be Tipizálásuk és a folyamatosan változó működési környezethez való alkalmazkodásuk bemutatása segíti az ekkortájt létrejövő kelet-közép-európai ügynökségek helyzetének és minőségének vizsgálatát a IV. fejezetben.

Azok a struktúrák és *know-how-k*, melyeket a rendszerváltás és az uniós csatlakozás során javasoltak a nyugat-európai országokban már fél évszázados múlttal bírtak. A magyar RFÜ-k esetében az organikus fejlődést nélkülöző struktúráknak megvan az a veszélyük, hogyha a külső patronálás természete, ereje vagy módja módosul, esetlegesen megszűnik, akkor az átvett rendszer is megroppan.

Az V. fejezettől kezdődő hazai kontextus vizsgálatában szükség volt a megfelelő időbeli szakaszolásra. A rendszerváltást követő évtizedek a poszt szocialista országok állami és politikai rendszerében kardinális változásokat hoztak. **Fontos volt az egyes kormányzati ciklusok főbb, a regionális fejlesztéspolitikát, illetve az RFÜ-ket közvetve vagy közvetlen módon érintő pártpolitikai, kormányzati munkájának a bemutatása.** Az elemzések segítették annak megválaszolását, hogy az egyes politikai erők és kormányzatok képesek voltak-e a területfejlesztési intézményrendszer kiépítésében az általuk preferált és vízionált konzekvens álláspontot képviselni. Vagy a szakpolitikai döntések áldozatul estek

a pillanatnyi politikai csatározásoknak. **A tágabb megközelítés lehetővé tette annak magyarázatát is, hogy az ügynökségekkel kapcsolatos minőségi és mennyiségi jellemzők mennyiben és milyen arányban köszönhetőek vagy éppenséggel róhatóak fel a (szak)politikának, és az ügynökségek konkrét tevékenységének, operatív vezetésének.**

A **Konklúzió** a korábbi fejezetek kutatásai eredményeit összegezi. A **Kitekintés** pedig a jövőbeli kutatási irányokra tesz javaslatot, hangsúlyozva a regionalizmus felvállalásának a szükségességét.

### A kutatás módszertana és forrásai

A disszertáció elméleti háttérének megalapozása érdekében **szükséges volt azon elméleti közgazdaságtani irányzatok áttekintése, melyek bázisán jelent meg a fejlett országok államigazgatási struktúráiban az ügynökségek létrehozására irányuló igény, a regionális decentralizáció, a rugalmasság jegyében** (Osborne, 2010). Elengedhetetlen volt az uniós politikáknak, illetve az egyes programozási időszakokban

rendelkezésre álló területfejlesztési források felhasználási rendszerének az áttekintése is.

A magyar időbeli szakaszolás keretében **fontos volt az egyes kormányzati ciklusok főbb, a regionális fejlesztéspolitikát, illetve az RFÜ-eket 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 kérdések megválaszolását. 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. 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 magyar ügynökségek nemzetközi kritériumrendszerekkel való összehasonlításához szükséges volt az **ügynökségek helyzetével és tevékenységével kapcsolatos alapvető dokumentációk áttekintése** is. Az operatív programok, éves munkatervek, Brüsszelnek küldött beszámolók, kormányzati elemzések 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 kitekintsen az országon belüli regionális különbségekre, több aspektus vizsgálatára került sor konkrét magyar RFÜ-k esetében. Ez a megközelítés rávilágított arra, hogy a regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszer esetében melyek az országos tendenciák, a központi kormányzat befolyása miatt, illetve melyek azok, amelyek helyi sajátosságokat mutattak. Az

**interjúk** segítségével pedig kirajzolódott olyan öszkép a magyar területfejlesztési, és különösen regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszer múltjáról, mely lehetőséget adott a hipotézisek megtartására vagy elvetésére. Továbbá objektív képet szolgáltatott a jelenlegi területfejlesztési rendszerrel szembeni kihívásokról.

### **Az értekezés tudományos eredményei, hasznosíthatósági lehetőségei**

Az elméleti háttér elemzése megerősítette, hogy a gazdasági fejlődés regionális léptékű elősegítése több mint egy újabb, a tradicionális regionális politikát végrehajtó kormányzási szint létrehozása. Az újfajta eszköztár felvonultatásában az RFÜ-k pedig zászlóvivő szerepet tölthettek be, ezzel is elősegítve a regionális politika innovációját. Nyilvánvaló, hogy az RFÜ-k jó működésének fontos de nem elégséges feltétele a szervezeti függetlenség. Az integrált megközelítéshez és a széleskörű funkciók ellátásához támogató és hosszú távon fennálló kormányzati működési környezetre van szükség. **A kutatás bizonyította, hogy a magyar RFÜ-k számára már a létrejöttük kezdetétől fogva nem állt rendelkezésre az a támogató környezet, ami ahhoz**



**kellett volna, hogy a nyugat-európai társaikhoz hasonló fejlődési pályát járhassanak be.** Az említett konklúzió levonását az alábbi kutatási eredmények támasztják alá.

1. Igazolást nyert, hogy a rendszerváltás és különösen az uniós csatlakozási tárgyalások során megkövetelt területi reformok a poszt-socialista országok esetében politikailag meglehetősen nagy konfrontációval és áldozatokkal jártak. Azonban 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. Mindenesetre a központi kormányzatok több országban is az újbóli centralizáció és újraelosztás fölötti diszponálás szolgálatába állították a regionalizációt és partnerséget. Így hiába alakultak ki a brüsszeli ajánlások nyomán a formális fejlesztéspolitikai szervezeti struktúrák is, **az átalakulás kezdetén – a regionális politika hiányából fakadóan – az ügynökségek mozgásterét és tevékenységi köre is nagyon korlátozott volt, legalábbis a folyamat első évtizedében. A**

**szervezetek irányítását központi területfejlesztési szervek látták el, feladatuk lényegében egyszerű koordinációs feladatokra, projektgyűjtésre és fejlesztési tervek összeállítására korlátozódott.** Nemcsak a tervezés, de a végrehajtás során is kis intenzitású volt a központi kormányzati szint alatti szervezetek bevonása a Strukturális Alapok felhasználásába – minisztériumok és háttérintézményeik dominálták a forrásallokációt is. **Ezek a kedvezőtlen feltételek predesztinálták ezen országok regionális fejlesztési ügynökségeinek a jövőjét és kibontakozási lehetőségeit. Az intézmények úgy váltak részévé az átalakítási folyamatnak és növekedett folyamatosan a jelentőségük, hogy közben folyamatosan finanszírozási nehézségekkel, humánerőforrás problémákkal, nem megfelelően képzett állománnyal és bizonytalan jövőbeli kilátásokkal küzdöttek. Kezdetből küzdöttek a helyi partnerségi kapcsolatok felülről történő korlátozásával.**

2. Csakúgy mint a közép-kelet-európai államok esetében, **a magyar rendszerváltásnak szintúgy sajátossága volt, hogy a többszintű területi intézményrendszer kialakítása**

ellenére a **központi kormányzat nem adta fel a korábbi évtizedekre jellemző domináns pozícióját.** Már a területfejlesztési törvény maga sem teremtette meg a tényleges decentralizáció garanciáit. Nagyon komoly, a területi szervek mozgásterét korlátozó jogosítványokat juttatott a központi szervezeteknek, a kormányoknak és a regionális politikáért felelős minisztériumnak. Így a fejlesztési régióknak lehetősége sem volt arra, hogy a többszintű kormányzás színhelyévé váljanak, a felépülő területfejlesztési rendszer nem tudta hatékonyan betölteni a koordinatív és együttműködésre épülő facilitáló szerepét. **A fentebbiek egyenes következményeként aposztrofálható a magyar RFÜ-k disszertációban részletezett hanyag jogi szabályozása és bizonytalan finanszírozási háttere.** Ez pedig már a 90-es évek második felében **további akadályokat jelentett a szervezeti és humánkapacitások kiépítésében.** 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.**

3. Az egészségtelen szakpolitikai környezet miatt az RFÜ-k jövőbeli kilátásaiknak ezredfordulót követő javulásához jogszabályalkotói szintű irányváltásra lett volna szükség. Azonban már **a kétezres évek legelejére nyilvánvalóvá vált, hogy az addigra két legnagyobb párt koncepcionális irányváltásai a regionalizációs folyamatot nem elvek és távlati stratégiai nemzetérdekek, hanem napi politikai taktikák és erőviszonyok mentén formálták. A magyar ügynökségek fejlődésük kezdeti szakaszában olyan politikai, jogi környezetben és forrásszerkezettel voltak kénytelenek dolgozni, mely kevéssé tette lehetővé minőségi fejlődésüket.**

A RFÜ-k a 2004-2006-os uniós ciklusban mindössze közreműködő szervezeti feladatkört tölthettek be, az **Irányító Hatóság által dominált hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyrendszerben.** Így bár az ügynökségek igyekeztek kihasználni a KSZ szerepkör adta lehetőségeket és jelentős területi, valamint több szempontból is befolyásos szereplőivé válni 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**.

4. **Az olló a nyugat-európai és a magyar ügynökségek között pedig csak egyre tágabbra nyílt**. Hiába dédelgettek a fejlesztési tanácsok és az RFÜ-k további ambíciókat a következő uniós költségvetési periódusra, **az intézmények 2007-től fogva az uniós források felhasználása terén jelentős központi (és egyben finanszírozói) nyomással és kihívással szembesültek**. Az ügynökségi vezetők már 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 biztonságot**. A kedvezőtlen tendenciát tovább erősítette a **központosított és sztenderdizált KSZ finanszírozási módszertan 2011-es átalakítása**, mely noha támogatta a közreműködő szervezeti feladatokhoz

**kapcsolódó kapacitásfejlesztést és fenntartást, azonban egyértelműen gátja lett az RFÜ-k minőségi fejlődésének, és a közreműködő szervezeti feladatok kizárólagos ellátásának az irányába tolta.**

5. A régiós szereplők tulajdonosi státusza kevésnek bizonyult a tendencia megfordításához és a központi kormányzat által diktált irány ellensúlyozásához. Az RFÜ-  
knél a gazdasági társaságokban megszokott döntési folyamatokkal ellentétes dinamikák működtek: **a menedzsmentre nem a tulajdonosok (régiók), hanem a finanszírozó (NFÜ) bírt komolyabb befolyással.** Így pedig a centralizált magyar uniós forráskezelési rendszer nem sokáig tolerálhatta azt a disszonanciát, ami az RFÜ-  
knél a (csaknem kizárólagos) finanszírozó és a tulajdonos külön jogi személyiségéből fakadt. **A 2012. január 1-jén** bekövetkezett jogszabályi változásoknak köszönhető kormányzati lépések nyomán 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. **A rugalmasabbnak tekinthető koordinációtól való**

elszakadás természetszerűen további gátja lett az RFÜ-k fejlődésének. Mindemellett a területfejlesztési törvény módosításával az RFÜ-k a Magyar Állam tulajdonába kerültek, az NFÜ pedig jogutódlással megszűnt. Az új intézményrendszerben a korábban az NFÜ keretein belül kialakított IH-k három minisztérium és a Miniszterelnökség szervezeti keretei között működtek tovább. Az átalakítások nyomán az ügynökségek irányításának jogköre a legfelsőbb államigazgatási szintre került, annulálva annak az esélyét, hogy érdemben bővíteni tudják az általuk ellátott feladatok körét. Ebben a szakmai irányítási hierarchiában a megyei önkormányzatok – 2014. január 1-től gyakorolt tulajdonosi jogkörük és törvényben szabályozott területfejlesztési feladatkörük ellenére – meg sem jelentek.

6. A **pénzügyi fenntarthatóságot veszélyeztető kockázatokat a módosítások nem tudták mérsékelni.** 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 nem arra törekedtek, hogy az RFÜ-k hatékonyabb és minőségi kibontakozását segítő szabályozási és irányítási környezetet alakítsanak ki.** 2013-at követően a kabinet az ügynökségeknek nem biztosított átmeneti időszakot ahhoz, hogy a szinte kizárólagos, állami eredetű megbízási állományuk hirtelen elvesztését követően alkalmazkodhassanak a megváltozott kedvezőtlen környezethez. Ilyen körülmények között jártak le az ügynökségek alapvető finanszírozását biztosító SLA szerződések 2015. december 31-ével. **Az ügynökségeknek nem volt esélyük a fennmaradásra, az egyes megyei közgyűlések 2016 év elejétől döntöttek az ügynökségek végelszámolással történő megszüntetéséről.**

7. Az RFÜ-k megszüntetése alkalmas momentumnak bizonyult volna a megyei önkormányzatoknál a Tftv. módosítást követő területfejlesztési feladataikhoz szükséges gyors kapacitásépítési igény kielégítésére. **A jelenlegi kontextus azonban még az elvi lehetőségét sem biztosítja annak, hogy a megyei önkormányzatok**



**által fenntartott ügynökségek képesek legyenek modern területfejlesztési eszköztárat, humánállományt, de legfőképp szervezeti függetlenséget felvonultató szervezetekként működni.**

8. A 2008-as válságot követően a régiók intézkedéseinek is önmaguk „újrafeltalálását” kellett és kell a mai napig szolgálniuk. Ezáltal válhatnak proaktívvá 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 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 2010-et követő centralizáló reformok azonban szembe mentek a nemzetközi trendekkel, gyorsak és a teljes spektrumot felölelőek voltak. Az RFÜ-k felszámolása nagyobb teret engedhet a rövidtávú politikai**

**motivációknak és céloknak alárendelt központi döntéshozatalnak, és ennek nyomán a járadékvadászat és a haveri kapitalizmus kialakulásának. Megszüntetésük nemcsak az elvi, de gyakorlati lehetőségét is annulálja annak, hogy az említett kockázatokat lehetőségeikhez mérten mérsékelhessék.**

### **Szakpolitikai fejlesztési irányok**

A 2014-2020-as időszak forrásszerkezete és annak volumenének változása nyomán finanszírozási és forrásmobilizálási szempontból is csökkenni fog a majdani kormányzat mozgásteret. **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. Ellenben ha egy ország kormányzata 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. 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 taglalt kutatás azt a konklúziót vonta is le, hogy az elmúlt harminc év kormányzati gyakorlata alapján kevéssé 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 érdekképviseletet 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.

## A tézisfüzetben felhasznált irodalom

- Bachtler, J.** – Yuill, D. (2007): Regional Policy in Western Europe: taking stock of the shift in paradigm. *RUFIS Beiträge zur Bullandsraumforschung*, 2007.
- 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/docgen/studies/pdf/challenges2020/2011\\_territorial\\_dimension\\_eu2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgen/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf) (2018.01.22.)
- 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.

**Európai Bizottság** (2017): *My Region, my Europe, our future. Seventh report on economic, social, and territorial cohesion*. [on-line]. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgen/studies/pdf/challenges2020/2011\\_territorial\\_dimension\\_eu2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgen/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf) (2018.06.21.)

**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.

**Jessop, B.** (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, Polity Press.

**Osborne, S.** (szerk.) 2010. *The new public governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, London and New York.

**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.



## Az értekezés témakörében megjelent sajtó publikációk, megjelenésre váró kéziratok és konferencia előadások

### Megjelent publikációk

**Simó B.** (2018): A magyar területfejlesztési intézményrendszer reformja és versenyképességi kilátásai a regionális fejlesztési ügynökségek szemszögéből. In: Fata I. – Gajzágó É. J. – Schuchmann J. (szerk.). *Regionális folyamatok a változó világban és Magyarországon. Tanulmánykötet Enyedi Professzor emlékére.* Budapest, Tomori Pál Főiskola. pp. 64-73.

**Simó B.** (2017): A tematikus koncentráció érvényesülése az együttműködési programokban. *Közgazdaság*, 12. évf. 5. sz. pp. 205-214.

**Simó B.** (2016): The analysis of absorption capacity of project beneficiaries contributing to cross-border programmes based on the most fundamental criteria. *Abstract*, 10. évf. 4-5. sz. pp. 93-101.

### Publikálásra elfogadott, megjelenés alatt álló kéziratok

**Simó B.:** The need for utilising the potential of the Hungarian Development Agencies. *Polgári Szemle.* Várható megjelenés: 2018 ősz.

**Simó B.:** A posztszocialista uniós tagállamok regionalizációja a regionális fejlesztési ügynökségek szemszögéből. *Erdélyi*

*Közigazgatási Konferencia Tanulmánykötete.*  
Várható megjelenés: 2018 ősz.

**Simó B.** – Gordos T. – Józsa V.: At the doorstep of post 2020 Cohesion Policy. Status Report from Hungary. *Deturope*. Várható megjelenés: 2018 ősz.

Disszertáció témaköréből tartott konferencia előadások

**Simó B.** (2017): *Magyar pipeline: egycsatornás területi pénzosztás vagy komplex versenyképesség javítás?* Magyar Regionális Tudományi Társaság XV. vándorgyűlése, Mosonmagyaróvár.

**Simó B.** (2017): *Centralizált területfejlesztéssel a globális környezetben?.* Erdélyi nemzetközi közigazgatási konferencia, Kolozsvár.

**Simó B.** (2017): *A regionális fejlesztési ügynökségek története.* XI. Régiók a Kárpát-medencén innen és túl c. konferencia, Kaposvár.

**Simó B.** (2017): *Magyarországi területfejlesztési rendszer 2014 után: centralizáltan a globális kihívásokkal szemben?.* Enyedi György emlékkonferencia, Budapest.

## Szerkesztői tevékenység

**Suha Gy -Simó B. – Galambos A. – Nagy B. (szerk.):**  
*Tiszteletbeli konzuli intézményrendszer vonatkozású, angol és magyar nyelvű*

*cikkgyűjtemény: Colligatum of selected articles in English and Hungarian with relevance to honorary consular institution. Külgazdasági és Külügyminisztérium, Budapest, 2018.80 p.*