

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

**A magyar regionális fejlesztési ügynökségek és  
működési környezetük**

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

**Készítette: Simó Balázs**

**Témavezető: Pálné Kovács Ilona egyetemi tanár, MTA rendes tagja**

**Pécs - Budapest, 2019**

## Köszönetnyilvánítás

Ezúton szeretném kifejezni köszönetemet az értekezés elkészítése során nyújtott rengeteg szakmai segítségért, tanácsért és megannyi jogos kritikai észrevételért témavezetőmnek, *Pálné Kovács Ilona* akadémikus asszonynak. Iránymutatásai nélkül a dolgozat nem készült volna el. Köszönettel tartozok továbbá a pécsi Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola vezetőjének, *Dr. Varga Attila* professzor úrnak, aki a fokozatszerzésem folyamata alatt a számomra fontos lépcsőfokoknál mindig buzdított. Mindkettőjük türelemmel és támogatólag viseltetett aziránt, ahogyan folyamatosan igyekeztem az államigazgatási háttérremnek köszönhetően beidegződött megközelítési módszereimet a tudományos elvárásokhoz igazítani.

Köszönöm a dolgozat empirikus részéhez tartozó interjúk azon alanyainak a rendelkezésre állást, akik a megkeresésemet követően ezt készséggel megtették.

Végül, de nem utolsó sorban köszönöm a támogatást a családomnak, akik mindig is vallották a tudás értékét.

# Tartalomjegyzék

1	Bevezetés .....	5
1.1	A disszertáció témája és aktualitása.....	5
1.2	Kutatási kérdések és hipotézisek .....	15
1.3	Alkalmazott módszertan .....	19
2	A nyugat-európai regionális fejlesztési ügynökségek létrejöttének és fejlődésének elméleti és történeti háttere.....	24
2.1	A megalakulást és kibontakozást támogató XX. századi működési környezet .....	25
2.2	A XX. századi regionális fejlesztési ügynökségek és tipológiájuk.....	32
2.3	Az ezredfordulós regionális fejlesztési ügynökségek fejlődése .....	39
2.4	A folyamatos XXI. századi ügynökségi alkalmazkodás .....	47
3	A kelet-közép-európai ügynökségi működési környezet.....	50
3.1	Kelet-közép-európai regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszerek – nyugati mintakövetés nemzeti sajátosságokkal és korlátokkal .....	52
4	A magyar regionalizáció.....	67
4.1	Rendszerváltás: decentralizáció helyett dekoncentráció .....	68
4.2	A sajátos magyar regionális politikai irányítási modell kiépülése .....	70
4.3	Kormányzati dominancia mentén folytatódó regionalizáció.....	72
4.4	Az uniós csatlakozással megtorpanó regionalizáció.....	75
4.5	Erősödő centralizáció és a regionális területfejlesztési feladatok, intézmények megszűnése.....	78
4.6	Regionalizáció, mint sikertelen magyar szakpolitikai transzfer .....	80
5	A magyar regionális fejlesztési ügynökségek.....	86
5.1	A felülről vezérelt regionalizáció és a mérsékelt ügynökségi kilátások (1990-2003) .	87
5.1.1	Területfejlesztési és fejlesztéspolitikai intézményrendszeri környezet (1990-2003).....	87
5.1.2	Az ügynökségek operatív területfejlesztési tevékenységei és finanszírozásuk (1990-2003) 91	
5.1.3	1990-2003-as időszaki összegzés - ügynökségi beágyazódás a centralizált uniós forrásmenedzsment rendszerébe.....	98
5.2	Az elhúzó extenzív regionalizálódás és az ügynökségek kibontakozásának megrekedése (2004-2010) .....	103
5.2.1	Területfejlesztési és fejlesztéspolitikai intézményrendszeri környezet (2004-2010).....	103
5.2.2	Az ügynökségek operatív területfejlesztési tevékenységei és finanszírozásuk (2004-2010) 107	
5.2.3	2004-2010-es időszaki összegzés – a közreműködő szervezeti szerepkör erőteljes kiszorító hatása.....	118
5.3	Recentralizáció és az ügynökségek megszűnése (2011-2016).....	123
5.3.1	Területfejlesztési és fejlesztéspolitikai intézményrendszeri környezet (2011-2016).....	123

5.3.2	Az ügynökségek operatív területfejlesztési tevékenységei és finanszírozásuk (2011-2016)	128
5.3.3	2011-2016-os időszaki összegzés: az ügynökségi kényszerpálya zsákutcája .....	140
6	Az ügynökségi funkciók betöltésének lehetőségei az intézményrendszeri reformot követően.....	143
6.1	A területfejlesztéssel kapcsolatos tervezés szereplői az RFÜ-k megszűnését követően	145
6.2	A területfejlesztéshez kapcsolódó végrehajtás szereplői az RFÜ-k megszűnését követően .....	150
6.3	Gúzsba kötött helyi területfejlesztési intézmények: leszűkített mozgástér, feladat-és felelősségi körök, elégtelen erőforrások.....	156
7	Összegzés és következtetések .....	160
	Felhasznált források jegyzéke .....	175
	Szakirodalmi források .....	175
	Jogszabályok (időrendi sorrendben) .....	184
	Szakpolitikai dokumentumok .....	186
	Kutatási és értékelési jelentések.....	187
	Egyéb források.....	188
	Ábra-és táblázatjegyzék .....	188
	Rövidítések jegyzéke .....	190
	FÜGGELÉK.....	193
1.	függelék: a 2018 során elvégzett félig strukturált interjúk kérdései .....	194
2.	függelék: a ROP IH által elvégzett 2009. évi RFÜ-s teljesítménymutatók.....	196
3.	függelék: Nemzetgazdasági Minisztérium RFP Programvégrehajtási Főosztályának Negyedéves Tevékenység értékelő lapja .....	197
4.	függelék: a ROP-ok zárásával és fenntartási kötelezettségével kapcsolatos KSZ feladatok ellátásának lehetséges forgatókönyveinek elemzése.....	204
5.	függelék: a Pro Régió Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft. 2016. évi bruttó 200 000 Ft feletti megbízási állománya .....	209
6.	függelék: a 2014-2020-as programozási időszaki növekedést ösztönző 11 kohéziós politikai tematikus célkitűzés .....	212
7.	függelék: térségi fejlesztési tanácsok.....	212
8.	függelék: balatoni fejlesztések és a fejlesztések forrása – 1. melléklet az 1821/2015. (XI.12.) Korm. határozathoz.....	212

# 1 Bevezetés

## 1.1 A disszertáció témája és aktualitása

A hatalom fenntartása érdekében annak birtokosai mindig is megpróbálták azt annak gyakorlása során legitimálni. Míg a premodern kormányzatok esetében ezt szimbolikus (örökletes) képességgel próbálták elérni, addig a modern polgári demokráciák a képviselő és a részvételi jogok kiszélesítésében látták ennek a zálogát. A posztmodern államok az állampolgárok jólétét biztosító gondoskodással próbálták a legitimitást megőrizni. A második világháborút követő évtizedekben Európa demokratikus berendezkedésű, fejlett országai részesei lettek annak a gazdasági átalakulásnak, melyet alapvetően a piaci orientáció és az egyre fokozódó kereskedelmi liberalizáció jellemez. Hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a kialakuló rendszer által nyújtotta lehetőségeket egyes területi egységek nagyobb mértékben tudták kihasználni, mint mások. Egyre hangsúlyosabbá vált a „társadalmi igazságosság” elve, melyet leginkább a nyugat-európai országokban is vitathatatlan területi különbségek és egyenlőtlen jövedelemeloszlás gerjesztett. Ezzel párhuzamosan forradalmi változások indultak meg a közgazdaság területén is. A térbeli strukturálódási folyamatokat a Krugman-féle monopolisztikus gazdasági modell képes volt endogénként kezelni. Michael Porter pedig a globális vállalatok és iparágak versenystratégiáit elemezve mutatta ki, hogy a helyi tényezők milyen nagymértékben meghatározóak a vállalatok globális versenyképességében (Lengyel, 2000). Ebből fakadóan – a térben változó versenyelőnyök miatt – a vállalatok számára egyáltalán nem közömbös, hogy melyik telephelyük melyik területen található. A Porter-féle rombusz-modell esetében több olyan helyi versenyképességet növelő és befolyásoló tényező is akad (pl. tényezőellátottság, helyi kereslet mennyisége és minősége), amiket legalább részben az állam határoz meg a piaccal szemben.

Így a XX. század második fele során fellépő kormányzati kihívások kezelése a forrás-újraelosztás gyakorlatával élő jóléti államok megjelenésével kezdődött (Horváth, 2006). Nagyon sokáig a regionális politika cég központú, standardizált, ösztönzéseken alapuló és állam által irányított volt. A keynes-i hagyaték nyomán ez különösen igaz volt az 1960-as évek fejlett gazdaságainak a többségében. Az állami beavatkozás a gyakorlatban is megjelent és az egyes kormányok felzárkóztatás címén láttak hozzá az elmaradottabb régiókban a gyártási költségek csökkentéséhez, melyre a tőke régióba

való áramlásának az akadályaként tekintettek. A kevésbé fejlett régiók felzárkóztatása esetében az eszköztárat alapvetően a jövedelem újraelosztása, a jóléti politikák által serkentett kereslet, valamint a helyi cégek számára az állam által biztosított különböző – a közvetlen állami támogatásoktól az infrastrukturális beruházásokig tartó – ösztönzők jelentették. Paradox módon az ezt követő évtizedekre jellemző neoliberális megközelítések is sok mindenben azonosságot mutattak. Egyrészt ebben az időszakban a hangsúly a piaci mechanizmusokon, ebből fakadóan a piacok és különösképpen a munka és a tőke deregulációján volt. Másrészt a támogatások a vállalkozások és képzések, technológiai, szállítási és kommunikációs infrastrukturális fejlesztések finanszírozását jelentették. Mindkét irányzat és időszak – az alapvető különbözőségek ellenére – alapvetően feltételezte és megkövetelte az aktív állami szerepvállalást a piaci folyamatok felett és felülről szervezett (*top-down*) megközelítést alkalmazott minden régió esetében. A központi kormányzatok által megfogalmazott stratégiai célokat ekkor még a helyi szervek hajtották végre. Jellemző volt a kormányzási szintek közötti paternalista viszony, így a területi szereplők a döntéshozatali folyamatban nem, csak a végrehajtásban vettek részt. Az ilyen jellegű gazdaságélénkítés esetében a visszacsatolási referenciapontokat jobbra az aggregált gazdasági mutatók jelentették. Így azonban két probléma is az előtérbe került, melyekre a tradicionális megközelítés nem tudott választ adni. Az egyik az a gazdaságban történt strukturális változás volt, melyet a folyamatos technikai fejlődés indukált, melyre csakis differenciált és egyedi eszközök adhattak hatásos választ. A másik probléma pedig az volt, 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 szervezeti rendszeri 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 kifulladására korszerűbb áramlatok felé terelte a fejlesztéseket.

A fiskális föderalizmus – mely a területileg decentralizált közösségi döntéseket a közpénzügyek és közösségi döntések oldaláról vizsgálja – egyre sikeresebben tudta hangsúlyozni a helyi mechanizmusok jelentőségét. Támogatta az allokációs döntések helyi meghozatalát az egyszerű centralizált állami politikával szemben (Brennan, Buchanan, 1977, pp. 255-274.), ezzel is érvelve a szubszidiaritás mellett (Döbrönte, Vida, 2004, pp. 1-7.). Ekkorra már a munkanélküliség csökkentése végcélként vált,

melynek megvalósításához 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 területi 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 még inkább rámutatott a helyi, területi szintnek a termelésben betöltött kiemelkedő szerepére. Mindemellett a különböző nemzetközi szervezetek (pl. az Európai Unió) esetében is egyre inkább a középpontba került a régió fogalma.

Az Európa Tanács meghatározása alapján (idézi Nemes Nagy, 1997) *„A régió olyan közigazgatási egység, amely közvetlenül a központi igazgatási szint alatt helyezkedik el, önálló politikai felelősséggel felruházott, mely politikai önállóságot választott testület által, vagy ennek hiányában a régió szintjén a közvetlenül alatta levő önkormányzati szint által delegált tagokból álló testület vagy szervezet gyakorolja.”* Nemes Nagy megfogalmazásában (2009) egyaránt jelen vannak a régió fogalmának gazdasági, társadalmi, földrajzi és politikai tényezői is: *„A régió lehatárolt, a környezetétől elkülönülő területi egység a nemzeti és a települési szint között, amelyet a társadalmi folyamatok széles körét átfogó, soktényezős társadalmi-gazdasági összekapcsoltság (kohézió), lakosainak érzékelhető regionális összetartozása (identitástudata), valamint érdemi irányítási hatáskörű és önállóságú regionális intézmények rendszere fog tartós egységbe.”* A kutató e fogalommal kapcsolatosan alkotta meg azt a folyamatot, mely nyomán létrejön maga a régió. A regionalizáció első lépésének tekinti a régió határainak létrejöttét, melynek következtében elválik környezetétől ez a területi egység akár jelképesen, akár ténylegesen. A regionalizálódás folyamatának második lépcsőfokaként alakul ki az erős társadalmi és gazdasági kohézió. A regionalizmusra – mint utolsó lépcsőre – úgy tekint a kutató meghatározása, hogy már feltételezi a társadalom tagjainak közös identitását, továbbá a terület (politikai) intézményrendszerének kialakulását. Jogosan merülnek fel a kérdések a tendencia mögött álló további okokkal és mozgatórugókkal kapcsolatosan, mert csak ezek ismeretében 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 hogyan lett a régió az új kihívások kezelése szempontjából a 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 legjobban 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 dolgozhatóak 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 közellátási egységként funkcionáló régió optimális tér a közszolgáltatások megszervezéséhez. Mivel az országos méret túl tág, az ennél kisebb egységek túl szűkek, *„ezért a különböző közpolitikák, mint az oktatás, az egészségügy, a szociálpolitika és a közlekedéspolitiká ezen a közép szinten szervezhetőek meg a legjobban. A közpénzügyek területén pedig nemcsak az erőforrások felhasználása, hanem az adókiivetés és -begyűjtés optimalizációja is jelentkezik, mivel erős, közvetlen helyi érdek keletkezik a gazdaság kifejlesztésére, valamint a potyautasok felderítésére és kizárására”* (idézi Ágh, 2007, pp. 13-14.). A fentiek mellett a régió képes arra, hogy megvalósítsa az átmenetet a „hierarchikus kormányzatról” a „rugalmasabb kormányzatra”, a partnerségi kapcsolatok megteremtése és a szereplők döntéshozatalba való bevonása 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 tér el ez a korábbi 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. Szükségessé vált a reformokkal érintett országokban, hogy az állami struktúrák a továbbiakban már ne az állandóságot jelentsék, hanem hogy elősegítsék a társadalom és gazdasági rendszerek változó körülményekhez való alkalmazkodását és az új kihívásokkal való megküzdést. A kormányzatok mindinkább a technokrata teljesítményükkel kívántak legitimitást szerezni és kialakultak az egyes kormányzatok teljesítménymérésének nemzetközi standardjai is. Ezáltal a jó kormányzás minőségének megítélése kikerült a választópolgár kizárólagossága alól és a világ több mint hatvan országában decentralizációs reformok következtek (Hutchcroft, 2001). A decentralizáció a közhatalmi feladatok lefele történő delegálásáról szól. Azonban az mérlegelés kérdése, hogy mely kompetenciák cserélnek gazdát milyen szereplők között, továbbá hogy milyen eszkörendszer, finanszírozás és jogkörök találnak új gazdára a delegálás és feladatátadás nyomán. A szakirodalom három decentralizációs modellt különböztet meg (Pálné, 2013):

- Az adminisztratív decentralizáció nyomán az államigazgatási rendszeren belül kerülnek a feladatok a területi intézmények fele delegálásra.
- A pénzügyi decentralizáció során a forráselosztás arányai változnak meg a helyi szereplők javára.
- A demokratikus decentralizáció esetében pedig tényleges hatalommegosztás következik be a választott és legitim területi szereplők irányába.

Lévén, hogy a centralizáció-decentralizáció egyensúlyának a kutatása nyomán rendkívül összetett – időben és térben változó – kritériumrendszerek jöttek létre, így a paradigmát is folyamatosan felül kellett vizsgálni. A centralizáció és decentralizáció fogalmi keretei azonban összességében mégsem változtak. Az érvek, ellenérvek és szempontrendszerek hasonlóak maradtak az évtizedek alatt (Linder, 2002) és egyre inkább bebizonyosodott, hogy a helyi kontextusnak kiemelt szerepe van, a decentralizáció pedig továbbra is megmaradt egyfajta normatív politikai értéknek. Egy olyan eszköz, amely a kormányzás során a politikai rendszer integráló erejét és hatékonyságát segítheti elő. A decentralizációt megcélzó területi reform kivitelezésének azonban – forma, mérték és modell tekintetében – megannyi módja van. Az átalakulási folyamat sikeres kivitelezéséhez rendkívül fontossá vált, hogy a decentralizáció arányaihoz és jellegéhez

idomuljon a közjogi jogállás és a költségvetési modell is. Gaulé (2010, pp. 47-60.) az európai decentralizációs reformokat három korszakra bontja:

- az 1950-1980 között lezajlott adminisztratív decentralizáció;
- a térbeli és hatásköri szintek nyolcvanas évekre jellemző átstrukturálódása és a menedzserizmus megjelenése;
- a hatékonyság kiegészülése a kilencvenes évek folyamán a részvétellel és így az egyre erősödő legitimitációval.

Az első korszakban a területi szereplők még csak a központi kormányzat kinyújtott kezei voltak. Majd a második periódusban megkezdődött a közszolgáltatások – elsősorban települési önkormányzatok – részére történő átadása. A harmadik időszakban pedig mindinkább eltolódtak az arányok a köz- és magánszektor esetében is a régiók javára. A reformok nyomán a területi adminisztrációk nyomás alá kerültek, hogy a vállalkozások erőteljesebb támogatása érdekében képesek legyenek a korábbiaknál magasabb fokon és rugalmasabb módon kapcsolódást teremteni a többi releváns területi szereplővel, különösen a versenyszféra képviselőivel. A tradicionális regionális politika esetében a közintézmények által hozott döntések azonban 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 tradicionálisat felváltó új regionális politika (ld. *I. táblázat*) a régiók adminisztrációjának operatív célkitűzései esetében is folyamatos változást hozott.

## 1. táblázat: a tradicionális és az új regionális szakpolitika ismérvei

	Tradicionális	Új
<b>kihívások</b>	tőkehiány	vállalkozások hiánya
	képzett munkaerő hiánya	elégtelen innováció
	a méretgazdaságosságban rejlő lehetőségek kiaknázása	nemzetköziesedés hiánya
		specifikus know-how hiánya
<b>stratégiák</b>	regionális politika, mint a nemzetközi versenytől való védelem egyik eszköze	piacorientált regionális politika
	a fejletlenebb régiók számára juttatott kiegyenlítő támogatások	gazdasági hatékonyságon alapuló regionális politika
<b>célkitűzések</b>	árverseny biztosítása	tranzakciós költségek csökkentése
	termelési költségek csökkentése	alkalmazkodási költségek csökkentése
<b>eszközök</b>	cégeknek nyújtott támogatások	termelési tevékenységeket támogató szolgáltatások
	háztartásoknak nyújtott közvetlen transzferek	regionális politika
		interregionális együttműködés
<b>hatások</b>	nincs tere az önfenntartó fejlődésnek	önfenntartó fejlődés
	növekvő függőség	nemzetközi versenyképesség
	feszültség az EU-s versenypolitikával	az uniós versenypolitikával való megfelelés

*Forrás: (Cappellin, 1991) alapján saját szerkesztés*

Az új regionális politikával szemben elvárassá vált, hogy a közintézmények szerepe egyfajta „aktív interface”-szé és rendszerintegrátorra módosuljon. Ezáltal is szakítva a korábbi kizárólagosan szabályozói 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 irányzat keretében a nagyobb menedzseri szabadság érdekében a bürokraták jobb szolgáltatásokat nyújtanak. Az állampolgárok és a politikusok természetesen ellenőrizhetik és kikényszeríthetik a bürokraták vállalásait. Borins megközelítése nyomán tetten érhető az NPM intézményi közgazdaságtani aspektusa is, mint pl. az

ügynök–megbízó elmélet. A döntéshozók felelőssége mindössze a stratégia és a távlati célok meghatározása legyen, a közigazgatási szakértők pedig nagyobb szabadságfokkal hajthassák végre az operatív feladatokat. Az átállást gyorsította, hogy a decentralizáció nyomán tendenciózus jelenség volt az egészségügynek, az oktatásnak, a közszolgáltatásoknak, az úthálózat fejlesztésének, a környezetvédelemnek valamint a regionális fejlesztésnek a központi kormányzattól való egyre nagyobb fokú átvétele. Mind fontosabbá vált a regionális szereplők aktivitása párhuzamosan azon folyamatokkal, melyek áthelyezték a hangsúlyt az adminisztratív dekoncentrációról a politikai decentralizációra, illetve a közszolgáltatásokról a gazdaságfejlesztésre (Pálné, 2013, pp. 16-22.). Ahogy arra Olson (Olson, 1992) is felhívta a figyelmet, a szubszidiaritás és a decentralizált döntéshozatal nyomán meghozott döntések végrehajtásának nem csupán az államok és régiók viszonyában kell megtörténnie, hanem az egyes régiókban működő regionális bürokrácia, a regionális közintézmények és a különböző magán-és piacszereplők esetében is. Kiemelkedően fontos a regionális társadalom és gazdaság számára, hogy az egyes területi kollektív intézmények és szervezetek az eredeti szerepüknek és céljuknak megfelelően tudjanak hozzájárulni és részt venni a régiók működtetésében. Ez a stratégiai irányváltás kikényszeríti a tradicionális hierarchikus kormányzati modelltől való átállást a hálózatosodáson alapuló hálózati modellre. A fentebbiek nyomán a decentralizációs folyamat egyes lépcsői esetében a nemzeti és regionális szintű közaktorok új köz- és piaci szereplők megjelenésével szembesültek.

Nyugat-Európában az 1950-es évektől folyamatosan alakultak meg a kvázi autonóm regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ). A 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 intézményesített (ön)kormányzati 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. Mindenesetre a témával foglalkozó kutatók döntő többsége az ezredfordulóra elfogadta 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 struktúrák kívül működve támogatja a gazdasági fejlődést. Az RFÜ-ket a hierarchikus államigazgatási intézményi struktúrákkal szemben legegyszerűbben olyan alulról-felfele szerveződő alternatívaként lehet jellemezni, amelyek kellő távolságot tudnak tartani a helyi kezdeményezések néha túlzottan elaprózódott rendszerétől. Ennek ellenére mégis megfelelő rugalmassággal és fogékonysággal tudják az egyes régiók sajátos kihívásait megközelíteni és azokat kezelni. Ezzel egyidőben a kormányzati apparátustól való kellő távolság megadja a lehetőséget az ügynökségeknek, hogy olyan üzleti szellemben legyenek képesek a közpolitikai célok eléréséért tenni, melyek mentesek a túlzó állami beavatkozásoktól.

Míg a nyugat-európai ügynökségek szervesen fejlődtek a XX. század második felében és folyamatában változott a tevékenységüket támogató működési környezet, addig a kelet-közép-európai államokban csak a rendszerváltást követő időszak teremtett kibontakozási lehetőséget a hasonló rendeltetésű, helyi beágyazottsággal bíró területfejlesztési intézmények számára. Azonban a szocialista centralizált állami berendezkedés hagyatéka, a jogszabályi környezet kiforratlansága kezdetben közel sem biztosított számukra ideális terepet. Noha a PHARE program és egyéb uniós előcsatlakozási alapok (ISPA, SAPARD) a 90-es évek folyamán forrásokkal támogatták többek között a területfejlesztési intézményrendszerrel kapcsolatos nyugat-európai know-how átvételét (PHARE, 1993), ezek mértéke azonban egészen a csatlakozásig nagyon marginálisnak bizonyult, csakúgy mint a magyar kormányzat által 1993-ban létrehozott Területfejlesztési Alap volumene (NFGM, 2009, pp. 1-18.). Mindenesetre az EU már a 90-es évek közepétől szorgalmazta az európaizáció folyamatában a kohéziós politikai intézményrendszer kiépülését (Hughes, Sasse, Gordon, 2004, pp. 523-551). Így az úgynevezett kondicionalizmusnak való megfelelés jegyében a csatlakozni kívánó központi kormányzatok kénytelenek voltak fokozódó mértékben elköteleződni a területfejlesztési szemlélet alkalmazása és annak formális jogi és intézményrendszeri háttérének megteremtése mellett. A magyar uniós csatlakozási tárgyalások előrehaladása nyomán létrejövő RFÜ-k a magyar területfejlesztési szervezetek közül egyre inkább kiemelkedtek. Ebben kulcsszerepe volt annak, hogy a Magyarország számára csonka 2004-2006-os, valamint a teljes 2007-13-as uniós programozási időszak esetében is közreműködő szervezeti (KSZ) szerepkört láttak el a területfejlesztési operatív programokban (OP-kban). Ez a feladat- és felelősségkör nemcsak a jogszabályi háttér által garantált számukra széles körű részvételt a hazai uniós fejlesztéspolitikai

intézményrendszerben, de középtávon a finanszírozás terén is biztos alapokra helyezte a szervezeteket. A közreműködő szervezeti státusz olyan háttérrel nyújtott az RFÜ-k számára a fejlődési potenciáljuk kiaknázásához, mely egyik másik magyar területfejlesztési szervezetnek sem adatott meg. Élhettek a lehetőséggel a kapacitásaik növelése, eszköztáruk, területi beágyazottságuk és kapcsolati tőkéjük bővítése, bevételi forrásaik diverzifikálása terén. Valós céljukká válhatott, hogy olyan közreműködő szervezeti feladatokon túlmutató tevékenységi kört alakítsanak ki, mely által egyre önállóbb és a későbbiekben mellőzhetetlen területfejlesztési szervezetekké emelkedjenek.

Mindezek ellenére 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. A 2014-2020-as uniós költségvetési időszakkal kapcsolatos Partnerségi Megállapodás (Miniszterelnökség, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal, 2014) úgy került benyújtásra az Európai Bizottság részére, hogy abban a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) esetében már nem az RFÜ-k voltak közreműködő szervezetként megjelölve. Továbbá a TOP tartalmának és intézményrendszeri struktúrájának a kialakításával párhuzamosan kerültek megszüntetésre a Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT-k), majd nem sokkal később az RFÜ-k (egy kivételtől eltekintve). Sorsuk sok szakmabeli és a szerző számára is meglepetésszerű volt, különösen, hogy előtte az ügynökségek egyre komolyabb szerepkört töltöttek be a közösségi forráskezelés területén. Mindemellert megszűnésükkel magas volt annak a veszélye, hogy elvész az intézményekben felhalmozódott tudás, kapcsolati háló és tapasztalat. Természetesen az ilyen, szerves fejlődést nélkülöző struktúráknak mindig megvan a veszélyük: hogyha a külső patronálás természete, ereje vagy módja módosul, esetlegesen megszűnik, akkor a kialakított rendszer is sokkal hamarabb rokkan meg. Az újonnan csatlakozott államok esetében először Magyarországon szűntek meg ezek a szervezetek, megjegyezve, hogy azóta sem lépett más, 2004-et követően 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 Államkincstárat (MÁK) jelölte

ki.<sup>1</sup> A magyarországi folyamatok ellenére 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.). Mindemellett 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.). 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. Így hiátus mutatkozik egy lezárult területfejlesztési időszak regionális fejlesztési ügynökségeket érintő levonható tanulságai esetében. Ilyen irányú kutatások hatékonyan szolgálhatják a 2021-2027 közötti uniós programozási időszak tervezését is. Hiszen nemzeti érdek, hogy ne az esetleges kudarcok hatására kelljen menetközben, utólagos kiigazításokat végrehajtani a területfejlesztési intézményrendszeren. Ennek elkerülése összetett és előrelátást igénylő kormányzati és akadémiai munkát kíván.

## *1.2 Kutatási kérdések és hipotézisek*

A múlt század második felében eleinte a nyugati, majd a rendszerváltást követően a posztszocialista államokat is azonos hatások érték nemcsak az uralkodó gazdasági és területfejlesztési irányzatok, de a kormányzati és intézményi modellek terén is. A hasonló kihívások hasonló stratégiák végrehajtását jelentették. A magyar regionális fejlesztési ügynökségek megszűnésével véget érő hazai fejlesztéspolitikai korszak kivételesnek tekinthető egy olyan globalizált világban, amelyben a konvergencia jellemző inkább. Az Egyesült Királyság regionális fejlesztési ügynökségeinek megszüntetése 2012-ben rámutatott arra, hogy az RFÜ-k önmagukban túlságosan kicsi és operatív intézmények ahhoz, hogy az adott ország központi kabinetjének direkt támogatása nélkül megfelelő feltételek mellett láthassák el feladataikat. A magyar RFÜ-

---

<sup>1</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

k még kedvezőtlenebb körülmények között jelentek meg, kevesebb garanciával a tartós fennmaradásra. Magyarország tradicionálisan centralista hatalomgyakorlási történelmi múlttal és közigazgatási felépítéssel bíró állam. Így az uniós csatlakozási tárgyalások során meginduló regionális intézményrendszer kialakításával kapcsolatos külső elvárások teljesítése még nehezebbnek bizonyult. Míg a területfejlesztési struktúrák és szervezeti minták a fejlett országok esetében fél évszázados organikus fejlődésen mentek keresztül, addig azokat a poszt-socialista országoknak pusztán egy évtized alatt kellett létrehozni. A folyamat sikeréhez a tevékeny kormányzati közreműködés elengedhetetlen volt, hiszen a rendszerváltó korszakban nem lett volna elegendő alulról jövő kezdeményezés.

Megannyi kutatásnak témája volt a kelet-közép-európai országok esetében az említett (szak)politikai szintű *policy transfer* sikertelensége. A regionális fejlesztési ügynökségek magyar története is ennek a folyamatnak egy, eddig mélyrehatóan nem vizsgált megnyilvánulása. A jelenlegi magyar „RFÜ-mentes” különütasság nemcsak a 2010-et követő általános államigazgatási centralizáció hozadékának tekinthető, de egyfajta tudatos központi kormányzati távolodásra is rámutat a korábban átvenni és megvalósítani kívánt intézményi megoldásoktól. Kérdéses, hogy ennek a kormányzati irányzatnak volt-e előélete? Hiszen a nagy múltra visszatekintő államcentrikus berendezkedés nyomán kétséges, hogy a rendszerváltást követően az ország egymást követő kormányzatai tudták-e, illetve valóban szándékoztak-e biztosítani az RFÜ-k számára kedvező működési környezetet. Egy alapvetően közfinanszírozású szervezet valós teljesítménye ennek ismerete nélkül azonban nem ítélni meg. Fennáll a lehetősége, hogy úgy vártak el komoly teljesítményt az ügynökségektől, hogy sem politikai, sem jogszabályi, sem anyagi, sem pedig humán erőforrás téren nem biztosították a számukra az elvárások teljesítéséhez szükséges minimumfeltételeket. A magyar ügynökségek esetében ennek megállapítása különösen fontos annak fényében, hogy a szervezeteket életciklusuk végén központi kormányzati oldalról megannyi kritika érte. A változást követelő döntéshozók pedig gyakran hivatkoztak és mutattak rá az intézmények gyenge pontjaira, megkérdőjelezték hatékonyságukat és reform szlogeneket tűztek a zászlójukra. A kutatók felelőssége többek között az, hogy megkíséreljenek objektív képet alkotni azzal kapcsolatosan, miszerint valóban a rendszer megújítása és a reformok megvalósítása volt-e a legelőremutatóbb irány a vélt vagy valós problémák orvoslására? Hisz az átvett modellek esetében gyakran jellemző



forgatókönyv, hogy az adott intézményi struktúra meghonosításának módja egyszerűen nem teszi lehetővé, hogy egy szervezet potenciálja valóban megmutatkozhasson és kiaknázásra kerüljön. A lehetséges okok terén a másik végletet jelentheti a szervezet és menedzsmentjének elégtelensége, mely valóban nem hagy más opciót a döntéshozók számára, mint hogy elengedjék a kérdéses intézmények kezét. Ennek a tárgykörnek a tudományos igényvel való megvizsgálása adja a disszertáció első kérdését és hipotézisét is:

*K1: Mi a magyarázat a magyar RFÜ-k megszűnésére? Mik a regionális fejlesztési ügynökségek általános működési feltételei, s ezek közül melyek nem álltak a magyarországi szervezetek rendelkezésére?*

*H1: A kormányzási és szakpolitikai kontextus Magyarországon sosem biztosított megfelelő működési feltételeket az RFÜ-k számára. Így a magyar RFÜ-k mindig is hiányt szenvedtek el a teljeskörű kibontakozásukhoz szükséges szakpolitikai támogatás, alapvetően a stabil háttér és a megfelelő kapacitások biztosítása terén.*

A (szak)politika és államigazgatási struktúra rendszerszintű kutatásának az elvégzésén túl a hazai ügynökségek bő kétévtizedes történetének a feltárásához szükséges annak a megválaszolása is, hogy a magyarországi RFÜ-k milyen ismérvekben hasonultak, illetve különböztek nyugati társaiktól. Hiszen a névválasztás (RFÜ) és a társasági forma (Kht., NKft. stb.) meghatározása alapítói vagy tulajdonosi döntés kérdése, a bejegyzés mindössze technikai jellegű, jóllehet többnyire jelzésértékkel is bír. Így a magyar ügynökségekkel kapcsolatosan felmerül a kérdés, hogy a név- és a társasági forma választást követően sikerült-e az intézményeknek olyan minőségű és mennyiségű tartalommal való „megtöltése”, mely nemzetközi összehasonlításban is eleget tett az egyébként konfekcionálisnak és utánkövetőnek is tekinthető RFÜ névválasztásnak? Ennek a kérdéskörnek a megvizsgálása és nemzetközi szinten való összehasonlítása elengedhetetlen a magyar intézmények függetlenségének, szervezetének, tevékenységi körének és egyéb fontos jellemzőinek megítélése szempontjából. A szerző meglátása szerint amennyiben az első hipotézis igazolást nyer, úgy ennek a kérdéskörnek a vizsgálata kiváltképp hasznos eredményekkel szolgálhat, hiszen a nem megfelelő működési környezet komoly következményekkel bírhatott az ügynökségek egyes jellemzőire és hátráltathatta, torzíthatta fejlődési pályájukat. Ennek nyomán jelen kutatás második kérdése és a hozzá kapcsolódó hipotézis az alábbi:

*K2: Voltak-e, és ha igen, akkor milyen alapvető különbségek a nyugat-európai és a magyar regionális fejlesztési ügynökségek ismérvei között?*

*H2: A hazai RFÜ-k nyugati társaikhoz képest eltérő függetlenségi fokkal, szűkebb körű tevékenységi körrel és korszerűtlen eszközökkel látták el feladataikat.*

Az első és a második kérdésekre adott hipotézisek igazolása vagy elvetése egyidejűleg tud teljes és informatív képet adni a hazai RFÜ-kről. Hiszen azok együttesen teremtik meg azt a koherens megközelítést, mely – az eddigi vizsgálatoktól eltérően – nem csak az adott szervezetet és annak jellemzőit vizsgálja, hanem tekintettel van arra a folyamatosan változó környezetre is, amiben a szervezeteknek a feladataikat el kellett látniuk. A szerző reményei szerint a két kérdésre adott válaszok segítik annak a megvilágítását is, miszerint az ügynökségeknek lett volna-e nagyobb mozgásterük akár a felelősségi és tevékenységi körük, akár a működési függetlenségük növelését illetően.

Noha a magyar RFÜ-k az elmúlt évek során már nincsenek jelen a magyar területfejlesztési intézményrendszerben, a szerző hisz abban, hogy az általa végzett kutatás nem idejétmúlt, annak különös aktualitása van az éppen programozás alatt lévő 2021-2027-es uniós költségvetési ciklus miatt is. Hiszen minden tagállam abban érdekelt, hogy a nemzeti borítékokba dedikált uniós források minél hatékonyabb intézményrendszer közvetítésével kerüljenek felhasználásra. Lévéen pedig, hogy a Magyarországon végzett fejlesztési tevékenységek és beruházások döntő többsége uniós társfinanszírozásban valósul meg, így a források hatékony felhasználása feltételezi az EU-s források Európai Bizottság (EB) általi elosztási irányelvei, valamint a hazai disztribúciót végző területfejlesztési intézményrendszer közötti harmóniát. Az Európai Bizottság a szempontok érvényesítése céljából már a jelen, 2014-2020-as 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.). Példaként említhető eszközök és kezdeményezések a Fejlesztési és Befektetési Partnerségi Szerződés (*Development and Investment Partnership Contracts*), az Integrált Területi Beruházás (*Integrated Territorial Development, ITB*), valamint a Közösségvezérelt Helyi Fejlesztés (*Community-Led Local Development, CLLD*). Az említett eszközök egyöntetűen a decentralizált döntéshozatalt és végrehajtási rendszert szorgalmazzák. A helyi közösségek és szervezetek bevonásával és mozgósításával, régiók alatti, helyi szinten

kívánják kiegészíteni az egyéb fejlesztési támogatásokat. Ezzel szemben áll jelenleg a Magyarországon a MÁK-kal és a Pénzügyminisztériummal (PM) fémjelzett dekoncentrált uniós területfejlesztési intézményrendszeri modell. Kérdésként merül fel, hogy az említett ellentmondás enyhítésre került-e az RFÜ-k megszűnését követően? Valós lehetőségként vetődik fel, hogy az ügynökségek megszűnése nyomán feladataik egyáltalán nem, vagy nem olyan módon kerültek szétosztásra egyéb közfeladatot ellátó intézmények részére, hogy az az imént említett feszültséget csökkenthesse. Ha ez így van, akkor az egy tudatos, az EB-s és alapvetően nyugat-európai iránnyal ellentétes magyar területfejlesztési megküzdési stratégiát vetít előre az országos és a globális kihívásokkal való megküzdéssel szemben. Az esetleges különutas megküzdési irány tényét és sikerességét természetesen majd a jövő eldönti, mindenesetre a szerző megkísérli a prognosztizációt. Feltételezi, hogy az uniós források felhasználásának sikeréhez továbbra is elengedhetetlen az eszközök és a területfejlesztési elosztórendszer összhangja. Továbbá a versenyképesség záloga ezután is a központi és területi kormányzatok területfejlesztési szervezetei közötti megfelelő egyensúlyban és a területi szereplők hozzáadott értékében leledzik. Egy ilyen ismérvekkel bíró területfejlesztési intézményrendszerben pedig mellőzhetetlen helye van a korszerű regionális fejlesztési ügynökségekhez hasonló szervezeteknek. A fentiek nyomán a disszertáció záró kérdése és hipotézise a következő:

*K3: Miképpen történik a tipikus regionális fejlesztési ügynökségi funkciók betöltése a magyar területfejlesztési intézményrendszerben?*

*H3: A magyar centralizált területfejlesztési rendszer esetében a funkciók súlytalan, erőforráshiánnyal küzdő szereplőkhöz kerültek.*

### **1.3 Alkalmazott módszertan**

A kutatás tárgyai – tehát az elemzés alapvető egységei – maguk a hazai regionális fejlesztési ügynökségek. Azonban a végső célom az volt, hogy megértsem a magyar szervezetek és a létezésük megközelítő két évtizede alatt folyamatosan változó működési környezet közötti kölcsönhatások rendszerét és azok egymásra gyakorolt hatását. A vizsgálat során igyekeztem meghatározni azokat az alapvető jellemzőket, melyekkel az RFÜ-k működése terén nagyobb múlttal rendelkező országok ügynökségei bírnak, továbbá feltárni azokat a külső hatásokat és tendenciákat, melyek a tulajdonságaikat előhívták és időközben módosították. Azonban az ügynökségek – mint

szervezetek, jellemzőik és különösen szűkebb működési környezetük – vizsgálata a nemzetközi szakirodalomban meglehetősen szűk háttérrel bír. Ennek ellenére a módszertan kimunkálása során felmértem az eddigi gyakorlatot, más szakértők által végzett kutatásokat, azok hátrányait és előnyeit. Maguknak az ügynökségeknek a közreműködő szervezeti teljesítménye viszonylag egyszerűen kvantifikálható, hiszen egy programozási ciklus egyes szakaszaihoz kapcsolódó tevékenységek (pályázati kiírások megjelentetése, pályázatok befogadása, azok értékelése, támogatási szerződések megkötése, pályázatok végrehajtásának nyomon követése, kifizetett források volumene, megtartott információs napok száma stb.) meglehetősen könnyen számszerűsíthetőek. Így az értekezés természetesen támaszkodik kvantitatív módszerekre nemcsak a KSZ teljesítmények, de egyéb RFÜ-k által ellátott feladatkörök vizsgálata esetében is. Mindazonáltal az ügynökségek és környezetük közötti kölcsönhatások vizsgálata – mint a kutatás alapvető célja – túlmutat az RFÜ-k grant menedzsment jellegű feladatainak ellátásán, és ezen jelenségek és folyamatok alapvetően már nehezen kvantifikálhatóak. Így az alapvető módszertannak és a felhasznált ügynökségi tipológiáknak is ehhez kellett igazodnia. A szervezeti tulajdonságok alapvetően minőségi jellemzők meghatározása és kategorizálása által történik.

Az eddig taglaltak is rámutattak arra, hogy az a második világháborút követő környezet - mely „teret engedett” a regionális fejlesztési ügynökségek megalakulásának – önmagában is milyen összetett volt. A hazai RFÜ-k esetében is igaz, hogy egyáltalán nem lehet elvonatkoztatni a központi és a helyi, területi kulturális, szociális, gazdasági és legfőképp politikai összefüggésektől. Így elengedhetetlen a folyamatszempontú megközelítés, tehát a magyar RFÜ-k történetének a mélyrehatóbb vizsgálata összetett és idősíkon mozgó megközelítést igényel. Lévén, hogy a nyugat-európai ügynökségek környezete sem volt statikus az elmúlt 70 év alatt, így ezek a szervezetek is folyamatos adaptációra kényszerültek és ez az alkalmazkodás jelenleg is tart. Így nemcsak a jelenkori státuszuk és attribútumaik fontosak a vizsgálat szempontjából, de a korábbi időszaki jellemzők és külső hatások is különös figyelemre tartanak számot, hisz a magyar ügynökségek egy organikus fejlődési pályával szemben egyfajta *policy transfer* nyomán jelentek meg Magyarországon. Így az idődimenzió meghatározásánál a nyugat-európai ügynökségek esetében az 1950-2016-os, míg a magyar társaiknál az 1990-2016-os időszakot vettem alapul.

Noha a regionális fejlesztési ügynökségek a XX. század második felében jellemzően a fejlett amerikai és európai országokban egyaránt tendenciózusan jelentek meg, azonban a kelet-közép-európai és így a hazai ügynökségek létrejöttében és életében kiemelt szerepet játszó uniós források természetesen csak az európai országok szervezeteinél töltöttek be szintén jelentős funkciót. Ebből kifolyólag a földrajzi fókusz a fejlett országok ügynökségeinek a vizsgálatok az európai szintre korlátozódik, noha a szervezetek fejlődését generáló tendenciák jó része globális volt és jelenleg is az. A rendszerváltást követő időszak esetében Magyarország mellett a történelmi és történelmi párhuzamok miatt kiemelt figyelmet kap a kelet-közép-európai térség is.

A témaválasztás és a kutatási kérdések nyomán a tézisem megírása során primer és szekunder forrásokat egyaránt használtam. Ezek feldolgozása céljából metodológia tekintetében is alapvetően kvalitatív, kisebb mértékben kvantitatív módszereket alkalmaztam. A szekunder források az alábbiak voltak:

- publikációk, tudományos könyvek, előadások anyagai, konferenciakötetek;
- stratégiai tervek, programozási dokumentumok, területfejlesztési koncepciók és tervek;
- statisztikai adatok;
- szakpolitikai dokumentumok, jogszabályok uniós és hazai szinten;
- választási programok;
- a magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer által a kormányzat, illetve az Európai Bizottság részére készített időszaki jelentések, beszámolók, prezentációk;
- a magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer által belső használatra készített *non-paper*-ek és adatbázisok;
- a regionális fejlesztési ügynökségek éves közhasznú jelentései, valamint az Irányító Hatóság és az Európai Bizottság számára készített időszaki beszámolók, adatszolgáltatások;
- különböző szakmai szervezetek összefoglaló dokumentumai, tájékoztató anyagai;
- magyar kormányzati megrendelésre tanácsadó cégek által készített elemzések;
- publikus információk, elektronikus és nyomtatott média.

A szekunder források sorában kiemelt helyet foglalnak el mind a magyar, mind pedig a nemzetközi szakirodalmi anyagok. Nagymértékben segítettek a disszertáció megírását a hazai szakpolitikai kutatások, melyeket a regionális politika, a hazai regionalizáció és a regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszer témakörében végeztek. Itt külön szeretném kiemelni Pálné Kovács Ilona és Horváth Gyula munkásságát, valamint a *Tér és Társadalom* folyóiratot, mint az értekezés témájához kapcsolódó tudományos tanulmányok fontos színterét. Ezek a dokumentumok nagymértékben támogatták a vizsgált szervezetek operatív feladatainak ellátását kibontakoztató, vagy éppenséggel keretek közé szorító működési környezet megvilágítását. A nagyszámban rendelkezésre álló forrásanyag azonban meglehetősen heterogenitást mutatott, így szelekcióra volt szükség. A feltárómunka arra is rámutatott, hogy noha a regionális fejlesztési ügynökségek érintőlegesen megannyiszor vizsgálat tárgyát képezik a fejlett és a kelet-közép-európai országok fejlesztéspolitikai rendszerek egészének vizsgálatakor, azonban specifikus, kizárólagosan az ügynökségi történetre, jellemzőkre és feladatokra fókuszáló kutatások a nemzetközi és a hazai szinten is kiszámúak. A kelet-közép-európai uniós forráskezelési rendszerek vizsgálata esetében pedig csak mint közreműködő szervezeti minőségükben, többnyire csak érintőlegesen kerültek jellemzésre. Így különösen értékesnek bizonyult számomra Henrik Halkier és Mike Danson munkássága, akik többször is vizsgálataik fókuszába magukat a regionális fejlesztési ügynökségeket, mint szervezeteket helyezték.

Noha a korábbiakban a magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer által a kormányzat és az Európai Unió számára készített szakmai dokumentációkat általánosságban szekunder forrásként jellemeztem, ezek között szintén találhatóak primerek. Ezen források köre leginkább a 2013-2014-es időszakhoz kapcsolódó, a teljes uniós forráskezelést végző intézményrendszer átalakításával, valamint a 2014-2020-as uniós programozási időszakhoz kapcsolódó tervezési tevékenységhez kötődő anyagok körét ölelik fel. Ezen dokumentációkkal a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, majd a Miniszterelnökség Fejlesztéspolitikai Államtitkárságán végzett munkám, továbbá a DDRFÜ Felügyelő Bizottságának tagjaként végzett megbízatásom során kerültem közvetlen kapcsolatba. A primer kutatás során a 2018-as év folyamán – mint kvalitatív kutatási technika – félig strukturált személyes interjúkat is készítettem. Ezen kutatási technika rugalmas természete meglátásom szerint megfelelően segítette, hogy a disszertációm témájához kapcsolódó szakpolitikai és intézményi folyamatok személyes,

szakmai háttérrel bíró interpretációkon keresztül is megjelenhessenek az értekezésben. Mindemellett az elhangzottak nagymértékben támogatták a kutatás magyar részéhez kötődő időszak további szakaszolását. Az interjúk 90-120 perc közötti időintervallumúak voltak. Az interjúkészítés során igyekeztem olyan, legalább 10 éves fejlesztéspolitikai múlttal bíró szakembereket megszólítani, akik vagy belső, vagy külső, de legalább heti rálátással bírtak az ügynökségek működésére. Az alanyok köre az alábbi kategóriákba sorolhatóak:

- RFÜ munkatárs, aki legalább 8 éves ügynökségi munkavisztonnyal (és jellemzően felsővezetői háttérrel is) bír (9 fő, akik által az összes magyarországi RFÜ „lefedésre” került);
- ROP-os és TOP-os Irányító Hatósági munkatárs (4 fő);
- NFÜ felsővezető (2 fő);
- az NFÜ, majd a Miniszterelnökség és ezt követően az ITM központi koordinációjánál dolgozó szakértő (2 fő);
- megyei önkormányzati vagy háttérintézményi alkalmazott (4 fő);
- megyei jogú város önkormányzatánál vagy háttérintézményénél foglalkoztatott alkalmazott (3 fő);
- ROP-os és/vagy TOP-os tervezés és végrehajtás értékelése terén 100 millió Ft megbízás feletti referenciával bíró tanácsadó cég vezető beosztású szakértője (4 fő);
- ROP-ból finanszírozott kiemelt projekt generálásában és végrehajtásában részt vevő munkatárs (3 fő);
- az Európai Bizottság regionális és várospolitikáért felelős főigazgatóságának szakértője (*desk officer*) (1 fő);
- Magyar Vállalkozfejlesztési Alapítványi vezető (1 fő).

Az interjúalanyok szinte kivétel nélkül jelenleg is aktívak, természetesen egy részük már eltávolodott az ügynökségekhez kapcsolódó, szűken vett területtől. Össességében elmondható, hogy a megszólítottak nyitottsága az első körben nagyarányú volt, azonban a félig strukturált interjúknak keretet adó kérdések (ld. *1. függelék*) előzetes megküldése nyomán a hajlandóság a rendelkezésre állás tekintetében csökkent. A kezdeti interjúk esetében az alanyok ragaszkodtak az opcionálisnak felajánlott anonimitáshoz, mely a későbbiekben alapvető adottság lett, így szükségessé vált a bizalmas kezelés biztosítása.

Az interjú kérdéseire adott válaszok közzétételét nem önálló fejezetben, hanem az egyes résztémák vonatkozásában teszem meg, bízva az értelmezhetőség ezáltal javításában.

## **2 A nyugat-európai regionális fejlesztési ügynökségek**

### **Létrejöttének és fejlődésének elméleti és történeti**

#### **háttere**

A disszertáció első és második kérdésének a megválaszolása szempontjából kiemelt jelentőségű annak a feltárása, hogy a nyugat-európai államokban az elmúlt hét évtizedben milyen paradigmák és folyamatok nyomán alakult ki az a működési környezet, mely teret adott nemcsak az RFÜ-k létrejöttéhez, hanem folyamatos fejlődésükhöz is. Jelen fejezet különös hangsúlyt kíván fektetni azon működési környezet folyamatos változásának a vizsgálatára, melyhez az ügynökségek hosszú történetük alatt folyamatosan alkalmazkodni kényszerültek. Az említett aspektusok kutatása nyomán kívánja a szerző meghatározni, hogy vannak-e, és ha igen, akkor milyen ismérvei az RFÜ-k optimális működési környezetének. Amennyiben pedig a jellemzők változtak az évtizedek folyamán, akkor ezeket mik indukálták és milyen tendenciák voltak tetten érhetőek, továbbá az államok, a területi szereplők és maguk a szervezetek milyen válaszokat adtak. Hiszen nem szabad elfelejteni, hogy a rendszerváltást követően a kelet-közép-európai országoknak egy olyan mozgó szerelvényre kellett felugrani, mely már fél évszázaddal korábban megkezdte útját és a globális tendenciák nem engedték lassítani, hogy bevárhassa az új felszállókat. Ahhoz pedig, hogy egy posztoszocialista államban a mindenkori működési környezet értékelése megtörténhessen, elengedhetetlen látni nemcsak azt, hogy az új utasok hol foglaltak helyet a vagonban, hanem a mozdony által eddig bejárt utat és haladási irányát is. Hiszen csak így, nemzetközi összehasonlításban bírálható el mind a múlt, mind pedig a jelen esetében, hogy a magyar kormányzati és szakpolitikai kontextus valaha is megfelelő volt-e a regionális ügynökségek számára. A nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében a mindennapi működési környezet elemzése mellett a kutatásnak a szervezeti szintre is ki kell terjednie. Így a következő alfejezet igyekszik bemutatni nemcsak a XX. századi nyugati RFÜ-k alapvető ismérveit, a kategorizálásukra tett kísérleteket és a hozzájuk kapcsolódó tipológiát, hanem az ügynökségek legújabb nemzedékét is. A szerző ezzel is támogatni igyekszik az értekezés második kérdésének megválaszolását,



vagyis megalapozni annak a lehetőségét, hogy a nyugati és a hazai ügynökségek közötti különbségek a későbbiekben megválaszolhatóak legyenek.

## *2.1 A megalakulást és kibontakozást támogató XX. századi működési környezet*

Mezei (2006, pp. 85-96.) – számos kutatásra alapozva – igyekezett körbejárni a helyi gazdaságfejlesztés (HGF) meghatározásait. A sokszínű értelmezések és saját vizsgálatai eredményeinek szintetizálása nyomán megalkotta saját definícióját. Értelmezése szerint a helyi gazdaságfejlesztés (HGF) egy olyan tudatos beavatkozás, mely külső és belső erőforrásokat igyekszik hasznosítani, és noha a kezdeményezője lehet külső szereplő is (EU, központi kormányzat), mégis a folyamat lényege a helyi szereplők részvétele, akik lehetnek kezdeményezők vagy külső fejlesztési elképzelések befogadói, alakítói. A siker elengedhetetlen feltételének tartja a helyi önkormányzatok és egyéb közreműködők részvételét a gazdaságfejlesztési tevékenységben. A helyi gazdaságfejlesztés céljai az évtizedek során folyamatosan változtak. A Világbank az alábbi három alapvető hullámot azonosítja:

1. szakasz: az 1960-as évektől a korai 1980-as évekig,
2. szakasz: az 1980-as évektől az 1990-es évek közepéig,
3. szakasz: a késői 1990-es évektől napjainkig.

Józsa (2019, 70. p.) a HGF európai hullámainak a feldolgozott szakirodalmak alapján a 2. táblázatban foglaltak szerint összegezte:

## 2. táblázat: a helyi gazdaságfejlesztés szakaszai Európában

A HGF három hulláma Európában		
	Fő célok	Eszközök
1960-as évek – korai 1980-es évek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mobil feldolgozóipar beruházások</li> <li>- külső működőtőke vonzása</li> <li>- „kemény” (hard) infrastruktúrafejlesztés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jelentős vissza nem térítendő támogatások</li> <li>- támogatott hitelkonstrukciók</li> <li>- adókedvezmények</li> <li>- sok, alacsonyan képzett munkavállaló foglalkoztatása</li> </ul>
1980-as évek – 1990-es évek közepe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- működő helyi vállalatok megtartása és növekedésük támogatása</li> <li>- bejövő befektetések vonzása</li> <li>- szektorális/földrajzi alapon preferencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- közvetlen cégtámogatások</li> <li>- vállalkozási inkubátorok</li> <li>- kkv-tanácsadás</li> <li>- technikai támogatás</li> <li>- vállalatalapítás támogatása</li> <li>- „kemény” és „puha” infrastruktúra fejlesztése</li> </ul>
1990-es évek végétől napjainkig	<ul style="list-style-type: none"> <li>- üzletbarát környezet kialakítása</li> <li>- „puha” sorf (infrastruktúra)</li> <li>- PPP</li> <li>- hálózatosodás</li> <li>- célzott, bejövő befektetések a térségek kompetitív előnyeinek erősítésére</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- holisztikus, helyi cégekre koncentráló stratégia</li> <li>- versenyképes helyi üzleti környezet,</li> <li>- bürokráciacsökkentés</li> <li>- együttműködések, hálózatosodás elősegítése</li> <li>- üzleti klaszterek szervezése és fejlesztése</li> <li>- humán erőforrás-fejlesztés, -képzés</li> <li>- életminőség-javító intézkedések</li> </ul>

Forrás: (Józsa, 2019, 70. p.)

Ahogy az a 2. táblázatból is kiolvasható, a XX. század második felében gazdaságfejlesztés szempontjából is egyre fontosabb lett a helyi szint szerepe. A tudomány területén az „új gazdaságföldrajz” nyomán megindult a „tér újrafelfedezése”. Több és több kutató látta úgy, hogy az „új gazdaságföldrajz” paradigmája közelebb áll a közgazdaság-, mint a földrajztudományhoz (Bernek, 2000, pp. 87-104.). Így ezen tudományág szempontjából is feltárásra került a tér (Krugman, 1998, pp. 161-174.), különösen a mezoszint. A térbeliség növekvő gazdasági jelentőségével párhuzamosan az egyes gazdasági szereplők és a hozzájuk kötődő tevékenységek technikai és szervezeti fejlődése is kénytelen volt szorosan kötődni a közintézmények regionális rendszerekben betöltött helyéhez és szerepéhez (Cappellin, 1996) (ld. 3. táblázat). Egyre nagyobb figyelem övezte az egyéni vállalkozások erősítését, az integrált

rendszerek kialakítását, vagy éppen a hálózatosodást. Az együttműködési képesség pedig a versenyképesség alapvető feltételévé vált.

### 3. táblázat: a szervezeti modell fejlődésének három szakasza

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

*Forrás: (Cappellin, 1996, 9. p.)*

Az intézmények folyamatos szerepváltozása az eszköztár finomodását is feltételezte. A korábbiakban a fejlettségbeli különbségeket a fejlett és a szegényebb, esetlegesen leszakadó régiók között alapvetően a tőke hiányára, a piaci kudarcokra és a termeléshez szükséges erőforrások mobilitása elé gördített akadályokra vezették vissza. Ezt tükrözte az említett akadályok kezelésére kialakított és használt tradicionális eszköztár is. A helyi szintek és szervezeteik a központi kormányzati eszköztár megkülönböztetéseket mellőző, újraosztási politikájával szemben sokkal szofisztikáltabb, a helyi környezethez igazodó, diszkrecionális döntéseket hozhattak és proaktív tevékenységet végeztek. A 4. táblázat igyekszik szemléltetni a központosított központi kormányzati, valamint az alulról építkező, decentralizált regionális fejlesztéspolitikák közötti alapvető különbségeket.

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

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

*Forrás: (Danson, Halkier, Damborg, 1998) alapján saját szerkesztés*

A második világháborút követő évtizedek folyamán a fentebbiekben említett intézményi szintű alkalmazkodási folyamatokat azonban nem csak a nemzeti szint ösztökölte, hanem az Európai Közösségek (későbbiekben Európai Unió (EU)) is serkentette. 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 egyrészt öt éven belül megduplázódott a regionális politikára költendő források mértéke, másrészt új formalizált viszonyok (pl. a Strukturális Alapok Koordinációjáért Felelős Főigazgatóság) kerültek kialakításra az ágazati és regionális politikák között az EB-n belül. Mégis a reform egyik legnagyobb jelentőségű mozzanata annak a Közösségi Támogatási Keretnek (*Community Support Framework*) és partnerségi elvnek a kidolgozása volt, mely nyomán a regionális önkormányzatok bekerültek a döntéshozatali mechanizmusba. Ezáltal lehetővé vált a Közösségnek, hogy a nemzeti kompromisszumok addig működtetett rendszerén túllépve foglalkozhasson a regionális kihívásokkal. A négy szabadság elvének gyakorlati érvényesülése a Közös Piacon nemcsak a nemzeti kormányok, de a regionális önkormányzatok számára is új teret és lehetőségeket nyitottak. Ezen folyamatok egyidőben irányították rá a figyelmet a régiók tevékenységére, valamint a gazdasági folyamatok azon érezhető új dinamikájára, melytől joggal várták, hogy a közeljövőben erőteljesen fogja alakítani a Közösséget. 1988-ban – az új ötéves programozási időszak elején – került létrehozásra a Helyi és Regionális Önkormányzatok Konzultatív Bizottsága (*Consultative Committee of Local and Regional Authorities*), melytől egyrészt a Közösségi politikák kialakításához és végrehajtásához szükséges helyi és regionális szakértelem becsatornázódását, másrészt a nemzeti szint alatti legitim önkormányzati szereplőkkel való kapcsolatok erősödését várta az Európai Bizottság. Ennek nyomán alakult ki a kommitológia „világa”. Ennek keretében a régiók olyan – korlátozott, de korábban nem létező – lehetőséget kaptak a nemzeti kormányok túlsúlyával szemben, mely az EB által működtetett munkacsoportok és irányító bizottságok keretében gyakorolt elővéleményezési jogot jelentette. A Konzultatív Bizottság volt az első olyan tabudöntés az „új Európában”, mely a nemzetállami autoritás kizárólagossága ellen intézett kihívás volt és a frontot vele szemben az Európai Bizottsági és a régiók szimbiózisa jelentette. 1985-ben jött létre az Európai Régiók Tanácsa (*Council of the Regions of Europe*), mely az 1987-ben létrehozott Európai Régiók Gyűlése (*Assembly of European Regions*) elődjének tekinthető. A szervezet tagjainak száma folyamatosan növekedett, hamarosan

sikerült lefednie a Közösség területét és már Maastricht-ot megelőzően a páneurópai regionális érdekek érvényesítésének a fő fórumává nőtte ki magát. A régiók döntéshozatalban való közvetlen részvétele az 1992-ben bevezetett program-alapú megközelítéshez elengedhetetlen helyi körülmények alapos ismerete miatt is szükségessége vált. A Maastrichti Szerződés 1992-es februári aláírását követően csak tovább erősödött a „régió” és „Európa” viszonya. Ennek formalizált eredményei közé tartozott az Európai Unió Bíróságához való fordulásnak, valamint a Miniszterek Tanácsán való közvetlen részvételnek a lehetősége. Mindemellett a Régiók Bizottságának (*Committee of the Regions - CoR*) köszönhetően Az Európai Unióról szóló szerződés 198-as cikkelyében a Régiók Bizottsága, a 3-as cikkelyében pedig a szubszidiaritás elve is megjelenik, továbbá a 148-as cikkelynek köszönhetően a szubnacionális szereplők részt vehetnek a Tanács ülésein is. Azonban a Tanácsban való részvétel miniszteri szinthez kötött, ezáltal is kiejtve sok régió képviselőinek a részvételét. Másrészt a szubszidiaritás elvének az érvényesítési szintjét a szerződés a nemzeti, valamint a közösségi szintre vonatkoztatja, ezáltal is „kizárva” a régiót, mint egyes feladatok ellátása esetében potenciálisan jobb kormányzati szintet. A szubszidiaritás megjelenése a közösségi jogban így kétélű, hisz bizonyos szempontból kizáró azon régiók számára, akik ambiciózusan küzdöttek a teljes jogú elismerésért. Mindenesetre a Régiók Bizottságának taglétszáma napjainkban 353. Sok szempontból sikeresen tömöríti a tagállamok azon delegált polgármestereit, önkormányzati, tartományi vezetőit, akiket közvetlenül, demokratikusan választottak meg. Így ha valamelyik tag önkormányzati képviselőisége megszűnik, akkor automatikusan megszűnik a *CoR*-ban betöltött mandátuma is. Mindemellett a bizottság ajánlásai nem járnak kötelezettségekkel a tagállamok számára, a nemzeti delegációk kialakítása pedig továbbra is a tagállamok kompetenciája, melyet nemzeti kvóták alapján töltenek fel a Tanács tagjai, tehát a nemzeti kormányok delegálása nyomán. Az 1993-as edinburgh-i csúcs és az azt követő Tanácsi ülések vitái a gyakorlatban is megmutatták, hogy a régiók továbbra is milyen függő viszonyban vannak a nemzeti kormányoktól és azok érdekérvényesítő képességétől. Mindezek ellenére a taglalt *policy* szintű uniós folyamatok nagymértékben támogatták a tagállamok regionális fejlesztési ügynökségeinek a felállítását, valamint azok fejlődését, regionális beágyazottságuk elősegítését és nemzetközi kapcsolatrendszerük kialakítását.

Ahogy jöttek a Közösség életében az újabb és újabb bővítési körök, úgy épültek be egyre inkább elvárásként a csatlakozni kívánó országokkal szemben a források újszerű felhasználásával kapcsolatos követelmények a felvételi elvárások tematikájába. Így a 80-as és 90-es évek uniós bővítési körei gyorsították az integrált megközelítés alkalmazását a csatlakozni kívánó államokban is. 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, azonban az egyes területi szereplőknél folyamatosan egyre kiemeltebb figyelmet kapott a regionális fejlesztéspolitikai. A legsürgetőbbben a leszakadó régióknak kellett végrehajtaniuk a struktúraváltást 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 90-es évek elejétől a LEADER és a CLLD közötti viszonyrendszer támogatta a vidékfejlesztési aktorokat fejlesztési lehetőségeik és irányelveik meghatározásában. Az első LEADER 1991-ben indult útjára Közösségi Kezdeményezésként, mely helyi akciótervek elkészítése és végrehajtása nyomán kívánt olyan helyi közösségeket kialakítani, melyek nemcsak programozói, de végső kedvezményezettjei is voltak a kezdeményezéshez rendelt forrásnak. A tervezés során elvárás volt a fejlesztési tevékenységek többszektorú megközelítése. Az első, 1991 és 1993 közötti LEADER Közösségi Kezdeményezést újabb követte az évezred végén (LEADER II 1994 és 1999 között). A fejlesztési források allokálása esetében általánosságban is egyre hangsúlyosabbá vált az eredményorientáltság, ami tovább gyorsította a fejlesztési intézményekben folyó változásokat, mindemellett serkentette a regionális szereplők közötti kapcsolatépítést és együttműködést, hogy aztán együttesen vehessenek részt a nemzetközi együttműködésekben is. Erősödött a regionális identitás és tudat, a területi tervezés pedig közelebb hozta egymáshoz a politikai, gazdasági és civil szereplőket.

A leírtak természetesen új feladat- és munkamegosztást igényeltek a területi fejlesztési intézmények között, amiben az RFÜ-k egyre dominánsabb szerepet játszhattak, főleg a gazdasági fejlődés serkentésében. Hiszen a központi kormányzatok eleinte mindössze

országos szintű kihívásként és főleg a munkanélküliség, az általános regionális mutatók, a jövedelem, valamint a népesség szemszögéből voltak csak képesek a regionális különbségre, mint problémakörre tekinteni. Az ügynökségek bevezetőben is részletezett működési szabadsága, valamint a proaktivitás képessége lehetővé tette, hogy a központi kormányzatit kiegészítő, majd később megkerülhetetlen és önálló szerepkörre tegyenek szert. A regionális fejlesztési ügynökségeknek megvolt a lehetősége, hogy a központi kiegyenlítő törekvések helyett a versenyképesség növelése, a régiók endogén potenciáljának kiaknázása vagy akár a befektetési célú promóciója által kívánjanak pozitív változtatást elérni. Kibontakozásukat a XX. század második felében uralkodó gazdasági paradigmákon túl az Európai Unió is segítette.

## 2.2 *A XX. századi regionális fejlesztési ügynökségek és tipológiájuk*

A központi állami feladatok mellett és helyett tehát újakat vezettek be a területi alapon szerveződő ügynökségek. Így az évtizedek alatt egyre 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 a 90-es évekre 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. Természetesen az operatív területfejlesztési intézményekben, mint szervezettípusokban rejlő potenciál kiaknázásához nem volt elegendő egy olyan névnek a kiválasztása, mely magában foglalta a „régió”-t, a „fejlesztési”-t és az „ügynökség”-et. A névválasztáson túlmenően a szervezeteknek megannyi minőségi és mennyiségi ismérvek kellett eleget tenni. Ezeket a jellemzőket a 90-es évek végi kutatás (Danson, Halkier, Damborg, 1998, pp. 17-21.) nyomán az alábbiak szerint kísérelték meg összegezni:

1. regionális beágyazottság;
2. kellő távolság a központi és a területi kormányzati adminisztrációtól;
3. magas fokú függetlenségű feladatellátás, kiváltképp a gazdasági fejlesztés terén.



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.

Az említett sajátosságok mellett 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 félig 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*) aposztrofált 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 maradhatott 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.

Az RFÜ-k kategorizálása terén az első mélyebb kutatásra egészen 1996-ig kellett várni, ezt szintén Halkier és Danson (1996) végezte 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 menedzsment kezében maradhat. Ekkor jó eséllyel alakulhat ki az ügynökségnek egy önálló (közszervezeti) identitása, mely a fejlesztéspolitika terén nemcsak a szervezeti, de a politikai autonómiáját is növeli. Emellett fennáll a lehetősége 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 az 5. táblázat alapvető kategóriái jól mutatják azokat a konstellációkat, melyek érdemben befolyásolják az ügynökségek lehetőségét a saját prioritásaik és stratégiájuk kialakítására.

### 5. táblázat: az RFÜ-k szervezetrendszeri függetlensége

Kategória	Jogi státusz	Tulajdonos	Tulajdonoshoz való viszony
ágazati betagozódású	a központi kormányzat része	központi kormányzat	közvetlen politikai kontroll
kvázi-ágazati betagozódású	a központi kormányzat része	központi kormányzat (és egyéb szervezetek)	önálló Tanácsadói Bizottság által mediált közvetlen politikai kontroll
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, 12. p.)*

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 élvezzi a támogatását. A vizsgált szervezetek kétharmadánál a regionális tulajdonosi ismérv volt a jellemző. Azonban ezen belül már jelentős szórás mutatkozott az intézményi betagozódásukban. Egy részük szervezeti egységszerűen 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. Mindemellett 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*) betagozódott 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 természetesen 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 köszönhetően. A 6. táblázat kívánja érzékeltetni a potens eszköztár legfőbb kategorizálási lehetőségeit és széles repertoárját.

## 6. táblázat: az RFÜ-k kiterjedt eszközszerrendszere

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

*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 promóciójának keretein belül a működő tőke bevonásában, 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 az infrastruktúra esetében a cégek működéséhez szükséges környezet kialakítása volt a legjellemzőbb. Ezekből az arányokból az a következtetés volt levonható, 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 feladataihoz voltak köthetőek. Ezeket azonban fokozatosan szorították ki azok az egyedi, regionális léptékhez 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 ezáltal képes legyen az adott régió versenyképességét hosszútávú stratégia nyomán élénkíteni, 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. 7. táblázat).

### 7. 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, 22. p.)*

Összességében tehát megállapítható, hogy a kilencvenes évek közepén a nyugat-európai RFÜ-k meglehetősen heterogén képet mutattak, ennek ellenére lehetővé vált objektív sajátosságok mentén való kategorizálásuk. Természetesen az önmagukat regionális fejlesztési ügynökségeknek valló szervezetek közül néhány 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. Kálmán (2002) is felhívja a figyelmet, hogy még az EU15-ök esetében is csak a föderális, illetve decentralizált és regionalizált országokban volt jellemző az, hogy a regionális fejlesztéspolitika koordinációjáért a régiók legyenek a felelősek. Így az RFÜ-k minőségi fejlődését az ilyen berendezkedésű országok megfelelőbben tudták biztosítani.

### ***2.3 Az ezredfordulós regionális fejlesztési ügynökségek fejlődése***

A kelet-közép-európai országok csatlakozási tárgyalásainak az időszakában 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 való közreműködés. 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 egységek 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, és 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 az, hogy az odatelepült termelési egységeket minél inkább sikerüljön beágyazni a regionális gazdaságba és olyan szolgáltatásokat tudjanak nekik nyújtani, melyek elősegítik az újabb körös beruházásokat. Hiszen minden régió igyekszik a kezdeti, termelési célú befektetési döntéseket követő fejlesztési célú beruházásokat is bevonítani. A fejlesztési helyek kiválasztásához kötődő feltételrendszer azonban már jóval összetettebb. Dunning (1980) rámutat, hogy egy vállalat csak jelentős

költségelőnyök és kedvező helyi termelési tényezők mellett preferálja az exporttal szemben a működőtőke-beruházást.

A fentebbiek megvalósításához szükséges tevékenységek egyrészt már túlmutattak az ügynökségek addigi, belső erőforrásból ellátott feladatellátásán, másrésztől komolyabb koordinatív szerepkör felvállalására kényszerítette őket. 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 beszállítói szövetségeket hoztak létre az egyes ügynökségek. 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 elvárásként 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 szolgált 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 észlelt hiányosság volt, hogy a helyi vállalkozások nagy része nem is volt tudatában az egyetemek által nyújtott lehetőségeknek.
- Az ötödik sikeres, alkalmazkodást 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 a 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 kevésbé hatékony rendszerek alkalmankénti támogatásával kívánták elérni. Ezáltal a fókusz a konkrét beruházások és a 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 beruházás támogatására, ha az ügynökségek meggyőződtek róla, hogy az adott területen nem maradt további lehetőség a magántőke mobilizálására. Ha meg is történt a tőkekihelyezés, a dedikált 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 az ezredfordulón is. Felvállaltak közlekedésfejlesztéssel, turizmus promotálásával, nemzetközi kereskedelemmel kapcsolatos feladatokat is. Több országban formálisan is hozzájárulhattak a központi költségvetés éves tervezéséhez.

Az ezredfordulós európai regionális politika egyik legfontosabb aspektusa az ipar alapú gazdaságról a tudásalapú gazdaságra való átállás (Bachtler, Yuill, 2007). A modell-RFÜ megközelítés létrejöttkor 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 segítette, hogy a közszféra tradicionális, alapvetően reaktív szerepköre egyre inkább elmozduljon egy proaktív jelleg irányába. Ez a felfogásbeli eltolódás már szinte a vállalkezési 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 gyakorló körökben már az 1990-es évek végén egyre inkább az intézményi rugalmatlanság (*institutional fix*) fogalmához társult (Macleod, Jones, 1999, pp. 1-26.). A folyamatosan újabb kihívásokat generáló globális és lokális környezet megkérdőjelezte az RFÜ-k eddigi koncepcióját. Ez a folyamat az európai regionális politikát is legalább három aspektusában meghatározóan befolyásolja (Cooke, Laurentis, 2010, pp. 1-26.). A 8. táblázat mutatja be az európai regionális politika megváltozott paradigmáját.

## 8. táblázat: az európai regionális politikaváltozó 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 következik, hogy 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 régió 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 többé már nem csak a nemzeti kormányzat kizárólagos monopóliuma, hanem 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 kevésbé 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 már az ezredfordulóra partnerekké avansáltak (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, többfunkciós 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 elsajátított 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, tudástranzferen 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 serkentésében (Visser, Atzema, 2008,

pp. 1169-73). A 9. táblázat szemlélteti az új területi tudás dinamikájának az összehasonlítását a tradicionális paradigmával.

### 9. táblázat: a területi tudás dinamikára való átállás paradigmája

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

*Forrás: (Halkier, 2012, pp. 1767-1784.) 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 korszakokban olyan tevékenységekben tudtak 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 felölölő 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 schumpeter-i 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

hálózatossága 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 versenyelőnyvel 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 triplehelix-ből a quadropelhelix irányába történő elmozdulás (Carayannis, Campbell, 2009, pp. 201-34.) pedig különös perspektívát tud nyitni az olyan szervezetek számára, melyek képesek a különböző szereplők között hidat teremteni és kombinálni a különböző tudásformákat, alkalmazni a különböző szektorok erőforrásait vagy akár megszólítani a földrajzi, adminisztratív határokon kívüli szereplőket is. A

természeti és az épített környezetet is magában foglaló quintuple helix modell esetében már különösen igaz, hogy nem az egyes intézmények, hanem a közöttük lévő formális és sok esetben informális szervezeti, de akár személyi szintű kapcsolatok a meghatározóak (Carayannis *et al.*, 2012). 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 transzferek már csak elenyésző hányadban vannak jelen.

#### ***2.4 A folyamatos XXI. századi ügynökségi alkalmazkodás***

A 2. fejezet összefoglalásaként kijelenthető, hogy a HGF szempontjából folyamatosan értékelődik fel a tér és így a mezoszint szerepe is, ezáltal a jövőben is relevanciát és további mozgásteret nyújtva a területi intézményeknek. Továbbá 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, hogy 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 amiatt is, hogy ezáltal tudják majd mivel kompenzálni és kiegyensúlyozni az esetlegesen korlátozottabb belső kapacitásaikat.

A Cappellin-féle szervezeti fejlődés szakaszolása is rámutatott arra, hogy a RFÜ-k létezése során a szervezeteknek folyamatosan változó körülményekhez kellett alkalmazkodniuk. A szüntelen adaptációt a nemzeti kormányok államszerkezeti különbségeikből fakadóan különböző mértékben, míg az EU egyöntetűen támogatta a tagállamok esetében. Noha az RFÜ-k közvetlen „gazdái”, a régiók, folyamatosan erősödtek, a meghatározó szereplők továbbra is a nemzeti kormányok maradtak az

európai szinten. Így a szervezetek számára a föderális, decentralizált és regionálizált államok tudták a legmegfelelőbb működési környezetet biztosítani. Az ilyen berendezkedésű országok kínálják azt a fajta szervezetrendszeri függetlenséget és anyagi háttérrel, melynek fontosságára a Halkier és Danson-féle tipológia is rámutatott. Az európai szervezetek különböző szabadságfoka, finanszírozása, politikai szponzoraik száma és minősége megannyi eltérést okozott az intézmények által végzett tevékenységek és az általuk használt eszközök terén is. A keretek nagymértékben befolyásolták az egyes szervezetek képességét a dinamikus alkalmazkodásra és az újabb generációs ügynökségi tevékenységek ellátására. Hisz csak a stabil háttér és relatív függetlenség biztosíthatja az intézmények számára, hogy a kihívásokat stratégiai, integrált megközelítéssel és folyamatosan fejlődő eszközparkkal tudják kezelni. A kelet-közép-európai országok csatlakozási tárgyalásainak az időszakára eső újabb, „brókeri” típusú ügynökségi modellre való átállás is rugalmas szabályozási környezetet követelt meg. Sőt, a tudásalapú gazdaság XXI. századi kibontakozása nyomán a sikeres ügynökségi adaptáció csakis egy proaktív és MLG jellemzőkkel bíró közszféra keretei között képzelhető el. Máskülönben a szervezetek esnek a lehetőségtől, hogy kulcsszerepet vállalhassanak a tudástranszferen alapuló regionális kapcsolódási pontok kiépítésében. Pedig az ezredforduló előtti nagy, kvázi autonóm, többfunkciós 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 segítheti 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.). Továbbá az Európai Strukturális és Beruházási Alapok (*European Structural and Investment Funds, ESIF*) döntő hányadát a jelenlegi uniós ciklusban kiemelten a kutatás-fejlesztésre és innovációra kell fordítani a tagállamoknak. A 2014-2020-as programozási ciklushoz kapcsolódóan az egyes tagállamok által benyújtott Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégiák (*Smart Specialisation Strategy, S3*) kidolgozása esetében is alapvető elvárás volt az EB részéről, hogy minden nemzet és területi egységeik egymással együttműködésben dolgozzák ki azokat. Az intelligens szakosodási stratégiák elkészítése beépült az uniós joganyagba is. A 1303/2013 EU rendelet kimondja, hogy az adott tagállam csak akkor használhatja fel a kutatás-fejlesztésre és az innováció



erősítésére dedikált közösségi forrásokat, ha azok szétosztása a dokumentum céljaival összhangban történik. Az Európai Bizottság ebben látta a zálogát annak, hogy a tagállamok a forrásokat hatékonyan és a területi szinergiák kihasználásával fogják felhasználni. Ennek keretében, finomítva a korábbi stratégiák módszertanán és célrendszerén:

- a legjobb gyakorlatok terjesztése mellett igyekeztek középpontba állítani az egyes területek erősségeit, ezekre alapozva a gazdasági versenyelőnyt és a jövőbeli potenciált;
- a technológiai kutatás-fejlesztésről a hangsúly átkerült az innovációs folyamat teljes spektrumának a támogatására;
- a stratégiaépítésben a helyi célközönség a korábbiaknál nagyobb szerepet kapott.

Mindemellett a jelen uniós ciklusban a tagállamoknak kötelezően kell a regionális fejlesztési programjaik 5%-át (megközelítően 9,8 milliárd EUR-t) a LEADER/CLLD módszer keretében Helyi Akciócsoportok (HACS) közreműködésével felhasználni. A HACS-ok hivatottak a velük együttműködő helyi partnerekkel és szereplőkkel fejleszteni a térség külső kapcsolatrendszerét, továbbá kialakítani olyan új lehetőségeket, melyek segítik a vidéki térségek problémáinak megoldását. Az Európai Bizottság jelenlegi javaslata nyomán a CLLD megközelítés a 2021-2027-es időszakban is finanszírozható lesz az uniós alapokból.

Az ügynökségek számára az átállás még támogató környezet esetében sem 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.).Az eddigiekben megemlített és hivatkozott szakirodalmak és kutatások összességében arra engednek következtetni, hogy egy ország versenyképessége és annak növelése olyan kormányzati szerepkört követel meg, 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 fejlődhetnek ki a legújabb generációs regionális fejlesztési ügynökségek is. 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 A kelet-közép-európai ügynökségi működési**

#### **környezet**

A kelet-közép-európai országok esetében 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. Enyedi (2000) három olyan alkalmazkodási kényszert különböztet meg, melyhez az országoknak nagyon gyorsan kellett igazodniuk: a piacgazdaság feltételeinek a kialakítása, a gazdaság szerkezeti átalakítása és a globalizáció maga. Kutatása során az ezredforduló legfontosabb térségi szintjének magát a globális gazdaságot találja, míg további két szint – nemzetek feletti (nemzetközi integrációk) és a nemzetek alatti (regionális, lokális gazdaság) – felértékelődéséről ír. A több évtizedes centralizált szocialista időszakot követően azonban 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 mozgósítani bármilyen 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 perifériális régiókban. Az államok kevésbé intervencionalista hozzáállása a felszínre hozta azokat a kihívásokat, melyeket korábban a központi tervezésből fakadó erős kiegyenlítési mechanizmusok képesek voltak elrejteni. A régiók egyre jobban ki

lettek téve a világgazdaság növekedési ciklus-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 posztoszocialista országokban 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, továbbá felértékelődtek a nagy értékű, tudáson alapuló, nehezen utánozható lokális adottságok (Cséfalvay, 1999). Ebben a nyílt versenyben nagyon sokat számítottak az olyan területi 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, a területi igazgatási feladatok ellátására képes közigazgatási középszint kialakítása. 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.

Az elméleti háttér megalapozását, illetve a nyugat-európai ügynökségek fejlődését bemutatni hivatott fejezetekben taglaltak rámutattak arra, hogy az ügynökségek kibontakozásához a szervezeti függetlenség szükséges, de nem elégséges feltétel. Legalább ennyire fontos az a hosszú távon fennálló támogató működési környezet, mely a nyugat-európai országok döntő többségében több mint fél évszázadon keresztül biztosította a szervezetek számára a fejlődési lehetőséget. Így a kelet-közép-európai területfejlesztési intézmények és munkaszervezeteik szempontjából döntő fontosságú volt, hogy a posztoszocialista országokban felülről vezérelt és rohamtempóban

kibontakozó regionalizáció képes-e megteremteni számukra a nyugati országokra jellemző támogató működési környezetet. Az ezen országokban lezajló regionalizáció jelen fejezetben való áttekintése segíteni fogja annak a megértését, hogy a vizsgált országok esetében milyen hasonlóságok és különbségek érhetőek tetten a folyamat során. Ezek megállapítása érzékeltetni fogja, hogy volt-e mozgásterük az egyes országok központi kormányzatainak a nyugati minták gyors meghonosítása esetében. Mindemellett a területfejlesztési intézmények fejlődési lehetőségeinek feltérképezése szempontjából szintén fontos annak a feltárása, hogy az államszerkezeti ismervek miként hatottak ki azon uniós forrásosztási rendszerekre, melyek a létrejövő RFÜ-k szakmai irányítását jelentették és legalapvetőbb működési forrását biztosították.

### *3.1 Kelet-közép-európai regionális fejlesztéspolitikai*

#### *intézményrendszerek – nyugati mintakövetés nemzeti sajátosságokkal és korlátokkal*

Jelen fejezet bevezetésében említett kényszerek, illetve a 90-es évek közepétől beinduló uniós csatlakozási tárgyalások során kifejtett brüsszeli nyomásra az egyes országok hozzákezdték 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 szerkezet 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 csatlakozni kívánó országokban a 2000-es évek elejére 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.

A 21. fejezet hangsúlyozza a Strukturális Alapok felhasználásához és menedzseléséhez szükséges „megfelelő” területi szervezetek létrehozását, illetve a Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrájának, vagyis a NUTS-rendszernek a bevezetését is. A régi tagállamokban már ekkor is 206 NUTS II-es régió létezett, melyeknek nem csak közjogi szabályozottságuk, de adminisztratív helyzetük is különbözött egymástól. Lényegében ezek olyan nemzeti szinten meghatározott területi egységek voltak, melyek eleget tettek a statisztikai és fejlesztési régiókkal kapcsolatosan uniós szinten megkövetelt kívánalmaknak is. Az EU15-ök esetében az uniós kohéziós politika és az annak megvalósítását finanszírozó eszközrendszer (alapvetően a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap) 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. Mindenesetre az EU az országok területi tagoltságát illetően nem fogalmazott meg pontos előírásokat, és nem szabott meg időbeli korlátokat sem. Ennek eldöntése a nemzeti kormányok döntési kompetenciája maradt. A csatlakozni kívánó tagállamoknak lehetőségük volt a regionalizációjuk során tekintettel lenni az állam területi berendezkedéssel kapcsolatos múltjára és akkori állapotára, az adminisztratív körzetek területi lehatárolására, a NUTS II-es régiók kialakításával kapcsolatos költséghatékonysági megfontolásokra. A csatlakozni kívánó államok

releváns jogszabályai közül is egyedül a bolgár volt az, amelyik elméleti szinten is igyekezett meghatározni a régiók létrehozásával kapcsolatos elvárásokat (Geshev, 2001, pp. 81-100.):

- A régiók számának meglehetően alacsonynak kell lenni, meghatározásuk méretük és természeti erőforrásaik figyelembe vételével kell, hogy történjen.
- A régiók mérete és az azokat alkotó megyék száma megfelelő kell hogy legyen a régió működésének fenntartása, és az azon belüli együttműködés kialakítása szempontjából.
- Szükséges, hogy a régión belül olyan fejlesztési kihívások legyenek, melyek a területi egység egészében jelen vannak és annak megoldása együttműködésre ösztönzi a területi szereplőket.
- A régiók kialakításakor tekintettel kell lenni a természetföldrajzi egységekre és a történelmi hagyományokra.
- A régióknak kellően fejlett városi hálózattal és több fejlesztési pólussal is rendelkeznie kell.
- A tervezési régióknak teljes közigazgatási egységeket kell magában foglalnia.

Így annak ellenére, hogy a regionalizációs folyamat mindenhol megindult és a csatlakozni kívánó államok NUTS II-es régiói többé-kevésbé eleget tettek a bolgár jogszabály kapcsán is taglalt legalapvetőbb kívánalmaknak, a megvalósított területi reformok nagymértékben különböztek egymástól (McMaster, 2006, pp. 347-370.). Nemcsak a kijelölt területi egységek száma, mérete, lakosságának száma és gazdasági teljesítménye különbözött, hanem az önkormányzatiság ténye is. A 10. táblázat a V4 országok alapvető decentralizációs és regionalizációs ismérveit mutatja be:

**10. táblázat: a V4 országok regionalizációval kapcsolatos legfőbb ismérvei (2013)**

	<b>Szlovák Köztársaság</b>	<b>Cseh Köztársaság</b>	<b>Lengyelország</b>	<b>Magyarország</b>
<b>NUTS I</b>	nemzeti szint	nemzeti szint	6 régió	3 régió
<b>NUTS II</b>	4 összevont régió	8 kohéziós régió	16 vajdaság	7 régió
<b>NUTS III</b>	8 kerület (kraj)	14 kerület (kraj)	66 szub-régió	19 megye
<b>LAU 1</b>	79 járás (okre)	76 országos és 15 prágai járás (okre)	314 járás és további 65 város járási státusszal	175 járás
<b>LAU 2</b>	2890 önkormányzat (obec)	6249 önkormányzat (obec), ebből 206 kiterjesztett hatáskörrel	2479 önkormányzat (gmina)	3154 önkormányzat 328 várost magában foglalva
<b>adminisztratív (önkormányzatisággal bíró) régiók jelenléte</b>	nincs	nincs	van	nincs
<b>Regionális hatóságok</b>	igen (52)	igen	igen (66) 1991-1995	igen

*Forrás: (Józsa, 2016, 18. p.) alapján saját szerkesztés.*

1999-et követően Lengyelországban az önkormányzatisággal bíró, NUTS II-es vajdaságok lettek felelősek a regionális fejlesztésért. Így a 16 vajdasági önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozik a regionális fejlesztéspolitikai tervezés, a fejlesztési programok megvalósítása során pedig támaszkodnak regionális fejlesztési ügynökségeikre. Az ország esetében a területi önkormányzatok létrejötte és a regionális

fejlesztéspolitikai rendszer kiépülése kéz a kézben jártak és koherens módon fejlődtek együtt. A területi önkormányzati rendszer kialakításának gyökerei egészen 1989-re nyúlnak vissza. Majd egy évtizeddel később, az 1997-es alkotmánymódosítás során került be az alaptörvénybe a szubszidiaritás elve, valamint lefektetésre a területi önkormányzatok pénzügyi autonómiája. Így a vajdaságok tervezett és szervezett keretek között jöttek létre, politikai és társadalmi konszenzus nyomán (Kulesza, 2002). Csehországban szintén a területi önkormányzatok felelősek a regionális fejlesztéspolitikáért. Ennek az országnak az esetében is hosszú politikai és társadalmi vita előzte meg a regionális kormányzati rendszer kialakítását. Létrejöttüket végül a 2000-ben elfogadott, Regionális kormányzatokról szóló törvény szentesítette. Ennek köszönhetően 2001-től a regionális kormányzatok valós pénzügyi autonómiát élveznek és a régiós gyűlés tagjait közvetlenül választják (Blazek, 2002). Feladat-és hatáskörük a területfejlesztés mellett még kiterjed a középfokú oktatásra, az egészségügyre, a szociális területre, a tömegközlekedésre, valamint az alacsonyabb rendű úthálózat fenntartására. A szlovák NUTS III-as szintű megyei önkormányzatok 2002-ben jöttek létre. Illetékességük hasonló volt a cseh régiókéhoz, az egészségügyet leszámítva. Mindemellett – ahogy arra Brusis (2001) is rámutat – a decentralizációs folyamat Szlovákiában nem ment teljesen végbe: regionális fejlesztés terén a szlovák megyei önkormányzatok nem bírnak a lengyel és cseh területi önkormányzatokéhoz hasonló döntési jogosultságokkal, továbbá a pénzügyi autonómiájuk is korlátozott, finanszírozásukat kizárólagosan a központi kormányzat biztosítja. A V4-eken túlmenően Szlovénia, Észtország, Lettország és Litvánia esetében maga az országok teljes területe alkotott egy NUTS II-es régiót.

A nyugati regionalizációs folyamatokhoz képest újszerű volt, hogy a központi kormányzatok több országban is az újbóli centralizáció és újraelosztás fölötti diszponálás szolgálatába állították a regionalizációt és partnerséget (Pálné, Paraskevopoulos, Horváth, 2004, 457. p.). Ugyanis az új regionalizmus nevében végrehajtott regionális reformok könnyen lehettek a demokratizálódással, a versenyképességgel, a hatékonysággal és a modernizációval szemben a centralizáció eszközei is. Annál is inkább, hogy a kelet-közép-európai regionalizáció sajátossága, hogy több országban is szorosan összekötődött az ellene dolgozó nemzetépítési folyamattal (Scott, 2009). 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 nemzeti kabinetek mozgásteréből kifolyólag a formálódó államszerkezetek uniós szinten is meglehetősen heterogén képet eredményeztek. Az Európai Bizottság a témában az alábbi alapvető kategóriákat állította fel (European Commission, 2001):

- A (centralizált) unitárius államok esetében a regionális szint adminisztratív okokból létezik, azonban alá van rendelve a központi kormányzatnak.
- A decentralizált unitárius államok már megkezdték a helyi szint feletti, választott regionális hatóságok kialakításának a reformfolyamatát.
- A regionalizált unitárius államokat önkormányzatisággal és alkotmány által biztosított magas fokú autonómiával bíró mezoszint jellemzi.
- A föderális államoknak az alkotmány által garantált széleskörű hatalommegosztás az ismérve.

A területi és városi szakpolitikák végrehajtását vizsgáló ESPON projekt (ESPON, 2006) a 27 uniós tagállamot *11. táblázatban* foglaltak szerint csoportosította:

## 11. táblázat: az Európai Unió tagállamok államszervezeti ismérveik szerinti kategorizálása

Unitárius államok	Decentralizált unitárius államok	Regionalizált unitárius államok	Föderális államok
<b>Bulgária</b>	<b>Cseh Köztársaság</b>	Egyesült Királyság	Ausztria
Ciprus	Dánia	<b>Lengyelország</b>	Belgium
<b>Észtország</b>	Finnország	<b>Málta</b>	Németország
Görögország	Franciaország	Olaszország	
Írország	Hollandia	Spanyolország	
<b>Litvánia</b>	<b>Litvánia</b>		
Luxemburg	<b>Szlovák Köztársaság</b>		
<b>Magyarország</b>	Svédország		
Portugália			
<b>Románia</b>			
<b>Szlovénia</b>			

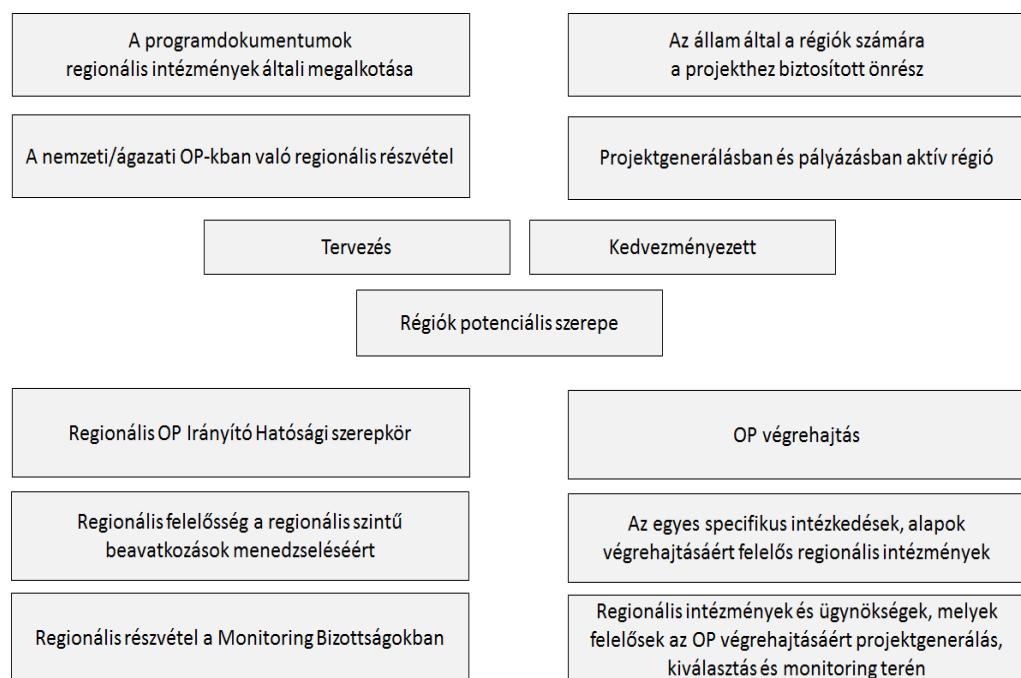
*Forrás: (ESPON, 2006) alapján saját szerkesztés.*

Ahogy az a 11. táblázatból is kiolvasható, az újonnan csatlakozott országok többsége unitárius, kisebbik része decentralizált unitárius, míg Lengyelország és Málta regionalizált unitárius állam, mindemellett nincs közöttük egyetlen föderális berendezkedésű sem. Az országok fentebb említett regionalizációs folyamatainak sajátosságai és kialakuló állami berendezkedésükből kifolyólag nem meglepetésszerű, hogy a statisztikai nomenklatúrába besorolt régióknál hamar jellemzővé vált az anyagi, intézményi és HR értelemben vett kapacitáselégtelenség (Blazek *et al.*, 2003, pp. 15-45.).

Ezen a szűkös állami költségvetési források mellett az előcsatlakozási alapok által kívántak enyhíteni és a frissen kialakított területi egységeket minél inkább bevonni a területfejlesztéssel kapcsolatos egyeztetési folyamatokba és a végrehajtásba. Elméletben a központi kormányzati szint alatti szubnacionális szereplők egy program-és pályázati

ciklus minden fázisában részt tudnak venni. Intézményeik szerepet vállalhatnak a pályáztatási tevékenységekben és akár döntéshozatali kompetenciákkal is bírhatnak a programtervezés formális konzultatív körei során, 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: a régiók potenciális szerepei az uniós források felhasználása során



*Forrás: (Bachtler, McMaster, 2007, 9. p.)*

Az országok az előcsatlakozási források által biztosított technikai segítségnyújtási projektek nyomán megalkották az első fejlesztési stratégiáikat, és kapacitásépítés indult meg a területfejlesztés intézményrendszeri és kedvezményezetti oldalon is a regionális programok és projektek végrehajtására. Ezek a külső források nélkülözhetetlenek voltak a területfejlesztési szervezetek számára a kezdeti kapacitásépítéshez. A nemzeti fejlesztési stratégiának az elkészítése 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 voltak bevonhatóak. 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. A kelet-közép-európai regionalizáció folyamatát azonban jól érzékelteti, hogy a 2004-2006-os uniós költségvetési ciklus esetében a csehek, a magyarok és a lengyelek kivételével az egyes országzsebeket 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 bújtatták el a regionális fejlesztési allokációt. Ekkor még az egységes szerkezetű ROP-ok egy dokumentumban kívánták uniformizálni a régiók különböző igényeit.

Egy uniós tagállamnak a nemzeti és területi szintű szervezetei által olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert kell az uniós forráskezeléshez kialakítania, mely összhangban van a közösségi szabályozással és hatékonyan működik. Az osztott felelősségi rendszer keretében a nemzeti struktúrák megfelelőségéről az Európai Bizottság bizonyosodik meg.<sup>2</sup> Az uniós szabályozás meghatározza a kötelezően vagy választható jelleggel felállítandó szervezetek körét: irányító hatóság (kötelező), audit hatóság (kötelező), koordinációs szerv (opcionális), közreműködő szervezet (opcionális), monitoring bizottság (kötelező). Így 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. Az Irányító Hatóság az általa menedzselt operatív program hatékony irányításáért és megvalósításáért felel. Az IH szerepét minisztérium, regionális hatóság, önkormányzat, vagy más állami vagy magántestület töltheti be. Legfontosabb feladataik az alábbiak:

---

<sup>2</sup> Európai Unióról szóló szerződés 317. cikk: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását...”

- annak a biztosítása, hogy a finanszírozás céljára kiválasztott tevékenységek eleget tegyenek az OP kritériumainak;
- társfinanszírozási szolgáltatások nyújtása összhangban az uniós és tagállami szabályokkal;
- operatív programok értékelésének az elvégzése;
- audit szempontú ellenőrzési nyomvonal kialakítása.

A 2004-06-os periódusban a Kohéziós Politika általános végrehajtásáért Észtországban, Lettországban 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 Minisztériumot, Csehországban a Regionális Fejlesztési Minisztériumot, Szlovákiában az Építési és Regionális Fejlesztési Minisztériumot, 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. A közösségi szabályozás szerint azonban az Irányító Hatóságot osztatlan felelősség terheli. Így az IH feladata hogy gondoskodjon a kijelölt KSZ-ek felkészítéséről mind a pénzügyi, mind pedig a humán erőforrás terén. Az OP-k végrehajtása keretében pedig figyelemmel kell kísérnie a feladatok ellátásának rendjét. Az EU8-ak kihasználták ennek a lehetőségét, és több esetben minisztériumokat, állami intézményeket, kormányzati ügynökségeket, területi kormányzati szerveket és mindösszesen egy kivételes esetben regionális tanácsokat jelöltek ki.

Az újonnan létrehozott területfejlesztési szervezeteknek meg kellett küzdeniük a már többnyire nagyobb múlttal rendelkező kormányzati és helyi szervezetek konkurálásával is (Gorzalak *et al.*, 2003). Ugyanis nemcsak az új intézmények kerültek a szerepfelfogásuk meghatározásának 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 újukra bocsátott szervezetek kezdeti helyzetét: az átalakulás egyik fő célja az állam gazdasági folyamatokba való

beavatkozásának radikális csökkentése volt, így redukálódott a régiók, iparágak és vállalatok közötti állami újraelosztási volumen. Blazek és Vozáb arra is rámutatott (Blazek, Vozáb, 2006, pp. 237-248.), 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 kapcsolatban. A konzultáció számukra az egyébként is bonyolult folyamat további komplikálását jelentette. Ezeket a problémákat egyértelműen tükrözik a 2004-2006-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. Ebben nagy szerepe volt annak is, hogy az Európai Bizottság is a centralizált forrásmenedzsmentet támogatta a 2004-2006-os időszakban, ezzel is nagy csalódást okozva megannyi akadémiai és gyakorló szakembernek (Józsa, 2016), 19. p.). Mindezek ellenére itt is tetten érhetőek voltak a nemzeti sajátosságok. Lengyelországban pl. a vajda (mint a kormányzat képviselője) és a marsall (mint a választott gyűlés feje) közös felelősséggel bírt az operatív program megvalósításáért. A partnerség elvének érvényesülését regionális menedzsment bizottságok létrehozása által garantálták és a lengyel RFÜ-k aktívan vettek részt a forrásmenedzsmentben. Csehország esetében – noha a Regionális Fejlesztési Minisztérium volt az integrált ROP végrehajtásáért felelős – a helyi szint aktív forrásmenedzsmentben való aktív részvételét jól mutatta az, hogy az IH-t összesen 26 közreműködő szervezet segítette feladatainak végrehajtásában. A KSZ feladatokat a regionális gyűlések titkárságai, valamint a Regionális Fejlesztési Központ régiós irodái látták el.

Mindenesetre a 2004-06-os programozási időszak alatt meginduló, következő költségvetési ciklusra vonatkozó jogszabályok megalkotása megadta a lehetőséget a további decentralizációra a programok menedzsment szervezeteinél is. Erről a Tanács 1083/2006-os EK rendelete rendelkezett. A 2007-2013-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. A 12. táblázat mutatja be, hogy az újonnan

csatlakozott, a 2007-2013-as vagy a 2014-2020-as időszakban regionális operatív programokkal bíró új tagországok esetében mely szervezetek töltötték be az irányító hatósági funkciókat, továbbá hogy a régiós területfejlesztési programjaik integráltak, avagy különállóak voltak-e:

**12. táblázat: az Európai Unió ötödik bővítési körében csatlakozott országok területfejlesztési operatív programjainak irányító hatóságai és integrált jellegük (2007-2013, 2014-2020)**

Ország	2007-2013 uniós programozási időszak		2014-2020 uniós programozási időszak	
	Irányító Hatóság	területfejlesztési program(ok) jellege (önálló/integrált)	Irányító Hatóság	területfejlesztési program(ok) jellege (önálló/integrált)
<b>Bulgária</b>	Regionális Fejlesztési és Közfoglalkoztatási Minisztérium	integrált	Regionális Fejlesztési és Közfoglalkoztatási Minisztérium	integrált
<b>Cseh Köztársaság</b>	megyei önkormányzatok	önálló NUTS II-es szintű területfejlesztési OP-k	Regionális Fejlesztési Minisztérium	integrált
<b>Magyarország</b>	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (2007-2013), Nemzetgazdasági Minisztérium (különálló területi OP-k)	régiónként önálló regionális operatív programok	Nemzetgazdasági Minisztérium (2013-2018-), Pénzügyminisztérium (2018- )	integrált
<b>Lengyelország</b>	vajdasági önkormányzatok	vajdaságonként önálló programok	Vajdasági Tanácsok (Vajdasági Regionális Operatív Programok), (különálló) Befektetési és Gazdaságfejlesztési Minisztérium (Kelet-Lengyelország Fejlesztési Operatív Program)	különálló és integrált
<b>Románia</b>	Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium	integrált	Regionális Fejlesztési, Közigazgatás és Európai Uniós Forrásügyi Minisztérium	integrált
<b>Szlovénia</b>	Fejlesztésért és Európai Kohéziós Politikáért Felelős Kormányzati Iroda	integrált	nincs	-
<b>Szlovákia</b>	Közlekedési, Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztérium	integrált	Agrár-és Vidékfejlesztési Minisztérium	integrált

*Forrás: (Európai Bizottság adatai) alapján saját szerkesztés.*

Ahogy az a fentebbi, 12. táblázatban is látható, a tagállamok többségére igaz, hogy a 2007-2013-as uniós költségvetési ciklus esetében az irányító hatósági funkciók



betöltésére továbbra is központi kormányzati szaktárcákat jelöltek ki. Viszont ebben a periódusban Magyarország, Lengyelország és a Cseh Köztársaság önálló regionális (cseh, magyar) és vajdasági (lengyel) területfejlesztési operatív programokkal bírt. Lengyelország és a Cseh Köztársaság esetében a vajdaságok és a NUTS II-es szintű régiók voltak felelősek nemcsak a tervezésért, de a programok végrehajtásáért is. A cseh regionális tanácsok voltak az Irányító Hatóságok, míg az ügynökségeik látták el a közreműködő szervezeti feladatokat. A regionális gyűlések létrehozták a fejlesztési tanácsaikat, melyekben az alsóbb szintű területi önkormányzatok, az üzleti szféra és a civil szektor is delegáltjaik útján jelen volt. Ezek a bizottságok töltötték be a Monitoring Bizottsági funkciókat is az adott programokhoz kapcsolódóan. Szlovákia a 2007-2013-as ciklusban hajtotta végre az első integrált regionális fejlesztési operatív programját. Az IH az érintett szaktárca volt, míg a regionális fejlesztési ügynökségeket – Magyarországhoz hasonlóan – a minisztérium közvetlenül szerződtette le a KSZ feladatok ellátására (Nagyházi, 2015). A 2014-2020-as időszakban az említett alapvető ismérvek egy kivétellel nem változtak az országok esetében: Magyarország erre a ciklusra újból integrált területfejlesztési operatív programot adott le és a ciklus későbbi részében ismételten szaktárca lett az IH funkció betöltője.

Összességében kijelenthető tehát, hogy noha a csatlakozási tárgyalások során megkövetelt területi reformok politikailag meglehetősen nagy konfrontációval és áldozatokkal jártak, a csatlakozás, illetve az ahhoz kapcsolódó uniós források felhasználásának a kecsesítő lehetősége kellő motivációt jelentett a mindenkori kormányzatok számára, hogy eleget tegyenek a legalapvetőbb brüsszeli elvárásoknak. Arról pedig továbbra 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 Európai Bizottság nyomásgyakorlásának ezen a területen is megvoltak a maga korlátai, mivel a nemzeti kormányok maradtak a legfontosabb döntéshozók a saját regionális intézményrendszerük kiépítésében, így ez igaz volt a forráskezelést végző menedzsment struktúra esetében is (Hughes, Sasse, Gordon, 2004, pp. 523-551). A sajátos kelet-közép-európai regionalizáció ellenére, vagy éppen annak nyomán az országok döntő többsége – köztük Magyarország is – unitárius államszerkezetet alakított ki. Ez különösen igaz volt azokban az országokban, ahol a régióknak nem voltak demokratikus legitimitással bíró önkormányzataik. A

regionális és területi szereplők csak egyek voltak azon érdekcsoportok közül, akikkel szemben a központi kormányzatoknak egyensúlyoznia kellett. 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, továbbá az éppen létrehozás alatt lévő régiók státusza. A regionalizáció szempontjából kedvezőtlen folyamatok ellenére a kelet-közép-európai országok esetében a területfejlesztési szervezetek korszerű működtetéséhez szükséges know-how az intézmények legalább rövid-és középtávon biztosító uniós források felhasználása nyomán honosodott meg, 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 létrejöttüket követően finanszírozási nehézségekkel, HR problémákkal, nem megfelelően képzett állománnyal és bizonytalan jövőbeli kilátásokkal küzdöttek. Ráadásul fejlődési potenciáljuk kiaknázását – kis kivételtől eltekintve – nem támogatták sem a 2007-2013-as, sem pedig a 2014-2020-as területfejlesztési OP-k összetétele és a szétosztásukat végző intézményrendszerek centralizáltsága. Azonban minden nehézség ellenére a csatlakozások lezárulásának az időszakára a rendszerváltó országokban létrejövő szervezeteknek sikerült részben kitölteni azt a vákuumot, amely a központi és a helyi önkormányzati szint között tátongott a területfejlesztés és regionális politika terén. A meginduló pozitív tendenciákat azonban lassította a partnerségi kapcsolatok kialakításának felülről érkező lefolytása. Mindenesetre a megannyi párhuzam ellenére a kelet-közép-európai országokban végbemenő európaizációs folyamatok különbözősége rámutat arra, hogy a kellő mérettel bíró és a regionalizáció esetében jobban elkötelezett országok önálló területfejlesztési programokat terveznek és hajtanak végre, ráadásul területi szereplőkre ruházzák a végrehajtás felelősségét. Sőt, ezek a nemzeti sajátosságok – ahogy az történt Magyarországon esetében is – akár ciklusról-ciklusra is módosultak, ezáltal is instabil, változó működési környezetet és jövőbeli kilátásokat teremtve az ország területfejlesztési szervezetei számára.

## 4 A magyar regionalizáció

Az eddigi fejezetek rámutattak arra, hogy az ügynökségek mindennapi működését és a folyamatosan változó körülményekhez való alkalmazkodási képességüket nagymértékben befolyásolják az adott ország államszerkezeti felépítése és közszférájának ismérvei. Mindemellett hiába volt tapasztalható az elmúlt közel fél évszázad során az EU támogató hozzáállása a szubnacionális területi szintek és intézményrendszereik esetében, a nemzeti kormányok továbbra is megkerülhetetlen és domináns szereplők maradtak az államszerkezeti berendezkedésük meghatározása esetében. A kelet-közép-európai folyamatokat bemutató fejezet rávilágított arra is, hogy hiába volt jelen a csatlakozási tárgyalások során az EB nyomásgyakorlása a regionalizáció terén, a rendszerváltó országok képesek voltak még a területfejlesztési uniós források szétosztását végző intézményrendszereik meghatározása esetében is érvényesíteni központi kormányzati érdekeiket, különösképpen a centralizált struktúrárt. Természetesen az uniós tagság elnyerését követően az EB elvesztette kapuórzó lehetőségét és a poszt-socialista országok kabinetjei még nagyobb szabadságfokkal gyakorolhatták ezen a téren is a végrehajtó hatalmat. A korábbi fejezetben leírtak (különálló, majd újból integrált magyar területfejlesztési OP-k, RFÜ-k megszűnése) is előrevetítik, hogy Magyarország a rendszerváltást követően időszakonként különböző mértékű elkötelezettséggel bírt a regionalizáció irányába. A rendszerszintű irányváltások természetesen olyan mértékű instabilitást hozhattak a területfejlesztési rendszerbe, mely már a megszűnésüket megelőző évtizedekben is gátolhatták az ügynökségeket tevékenységük ellátásában és könnyen okozhatták mozgásterük szűkülését, fejlődésük megtorpanását. Annak érdekében, hogy a magyar regionalizáció és az abból fakadó területi irányítási modell kialakításának és működtetésének az ügynökségekre gyakorolt hatása becsülhető legyen, szükséges a rendszerváltást követő kormányzati lépések és a mögöttük álló megfontolások, döntéshozatali dinamikák áttekintése. A magyar regionalizáció történetének vizsgálata így egyrészt segít rávilágítani azon kormányzati és szakpolitikai lépésekre, melyek akadályozták az ügynökségeket, befolyásolták jellemzőiket. Másrészt a disszertáció harmadik kérdéséhez kapcsolódóan támogatja a jelenlegi, „RFÜ-mentes” területfejlesztési intézményrendszer alapvető ismérveinek meghatározását.

#### *4.1 Rendszerváltás: decentralizáció helyett dekoncentráció*

Ahogy annak történelmi háttérét Pálné is bemutatja (2013), Magyarországon nem voltak erős hagyományai az önkormányzati decentralizációnak. 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 reformjában, 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 Pálné (2013) szerint is csak azért tudott fennmaradni, mert a központi kormányzat érdekét is szolgálta, hiszen alacsony helyi önkormányzati presztízs mellett könnyebb felszámolni a helyi önállóságot. 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 tanácsi 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 törvényszöveget hagyott jóvá az Országgyűlés. A kormány által 1992-ben jóváhagyott 3603/1992. számú határozat – mely a Közigazgatás Korszerűsítésének Programjáról rendelkezik – a régiókról, illetve a regionalizációról említést sem tesz. Erősen sérült a szubszidiaritás, mivel a mezoszinten nem választott önkormányzat gyakorolta a hatalmat. Ezzel párhuzamosan a megnövekedett feladatainak az ellátásával küzdő települési önkormányzati szint erőforrás- és kapacitáshiányban szenvedett, miután a jogalkotó nem biztosította ezek rendelkezésre állását. 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. A rendszerben elvált a település- és a területfejlesztés. Miközben az előbbiért a települési önkormányzat, addig az utóbbiért a meggyengült területi önkormányzat felelt, mely feladatát 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.

Ahogy arra Kovács (2007, p. 161.) rámutat, az ágazati feladatellátást szabályozó jogszabályok kijátszották a törvényi garanciákat, a kapacitáshiányos kistélepülések pedig az állami támogatásoktól várták a helyi kihívások kezelését az önálló forrasszerzéssel szemben. Noha az állam investált a települési közmű beruházásokba, a működési költségek tekintetében ez nem érte el az elégséges szintet. A normatívákkal szemben egyre jellemzőbbé váltak a kötöttebb felhasználású, központosított előirányzatok. Az utóbbiak felhasználását a kormány egyértelműen megszabta. Ennek következményeként a területi középszint ágazati megosztás alapján, a minisztériumok által irányított államigazgatási szint ellenőrzése alá került. A 90-es évek közepére megannyi dekoncentrált szerv létrehozására került sor többek között a foglalkoztatás, az építésügy, az oktatás, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem és a mezőgazdaság területén.

## 4.2 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. Mindemellett 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 felsoroltak mellett a területfejlesztési törvény emelte be az Európai Unió fejlesztési-statisztikai szintjeit 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 tekintsek régióknak. Ennek eldöntését a parlamenti 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 definálta: 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. Végül az országos területfejlesztési koncepció keretében, 1998-ban döntött az országgyűlés a NUTS II-es régiók számáról és határaitól (Pálné, 2016, pp. 76-80.).

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. A törvény megszületésekor az RFT-k a megyék önkéntes megállapodása alapján alakultak. 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, a minisztériumok és dekoncentrált szerveik, a 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 felállás annyiban mutatott párhuzamot a Nyugat-Európában is működtetett modellekkel, hogy ott is jellemző a különböző partnerségi fórumok, intézmények működtetése, különösen, ha a közigazgatási és a területfejlesztési tér

között nem teljes az átfedés. Mindemellett 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. (Vadál, 2000, pp. 175-187.). Így a tanácsoknál nem tisztázták a törvényességi ellenőrzést, az alkalmazottak jogviszonyát és a finanszírozást sem. A kormányzat regionalizációval és partnerségi eszmével kapcsolatos ambivalens hozzáállása a tanácsok 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.). 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 igénytel és az operatív szervezetrendszerrel szemben.

### *4.3 Kormányzati dominancia mentén folytatódó regionalizáció*

Az 1998-as év a kelet-közép-európai országok számára a csatlakozási folyamatban mérföldkőnek számított. Az EU tagállamai az 1997. decemberi luxemburgi csúcson döntöttek arról, hogy a tagjelölt államokkal megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások. 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 mindenekelőtt a magyar öntudatra kellett volna épülniük (Oppe, 2016, pp. 90-91.). A FIDESZ a rendszerváltást követő években még ellenezte a megyei rendszert. Ebben valószínűsíthetően szerepe volt annak is, hogy az első önkormányzati választásokon a nagyvárosokban ért el sikereket, 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.

Az 1998-as választásokon kormányzópárttá előlépett FIDESZ azonban a közigazgatás- és területpolitikai hatáskörök ellátását a 183/1998. (XI. 11.) Korm. Rendelet értelmében a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez delegálta. 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 célként fogalmazták meg a megyei keretek felülvizsgálatát és az államigazgatás, valamint az egyes államigazgatási szervek működésének regionális alapokra helyezését. A feladatok között jelent meg a regionális választott testületek kialakítási lehetőségének a megvizsgálása is.

A területi átszervezés várható kihívásai mellett tovább módosította a kormányzati gondolkozás irányát az is, 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 egyrészről az Európai Bizottsággal a tervezési régiók kialakításáról, másrészről pedig a valamennyi megyeszékhelyre és nagyvárosra vonatkozó egyeztetések is zajlottak. Mivel az MSZP a megyék esetében már nem veszíthetett sokat, így egyre inkább felkarolta a

regionalizációt, hátha a régiók önkormányzati választásán jobb eredménnyel büszkélkedhetnek.

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 létrehozása. A törvény szervezeti formájukról azonban nem rendelkezett, mindössze annyit állapított meg, hogy az RFT és munkaszervezete jogi személy.
- A regionális fejlesztési tanácsok egyre inkább központi irányítás alá kerültek. Az önkormányzatok által delegált tagok létszáma csak ott nem múlta alul a kormányzati oldal által delegáltakét, ahol több megyei jogú város volt a régióban, mint ahány megyeközpont (Dél-Alföldi a Közép- és a Nyugat-Dunántúli Régióban). 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 közbizalmi 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 Kormány a 2001-ben jóváhagyott 1057-es határozatában továbbra sem rendelt el konkrét területszervezési, illetve regionalizációt eredményező intézkedéseket.

Feladatként mindössze az általános közigazgatási kistérség igazgatási kategória koncepciójának kidolgozását jelölte meg. Ekkor már közeledett az újabb parlamenti választások időpontja, így az utolsó évben érdemi 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. Az egyes fejezetek mihamarabbi lezárásában újabb nyomást jelentett, hogy a 2001-es göteborgi EU-csúcson megerősítették azt a célt, hogy a 2004-es Európai Parlamenti választásokon a legfejlettebb tagjelöltek már tagként vegyenek részt. 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 gyakorlati megvalósítására 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 hivatalosan is megnevezte, 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. A magyar regionalizáció jövője szempontjából emiatt is volt kiemelkedően fontos, hogy a 2002-es országgyűlési választásokon befutó politikai erő képes és hajlandó legyen a folyamatokat a 2006-os újabb választásokig előrelendíteni.

#### *4.4 Az uniós csatlakozással megtorpanó regionalizáció*

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 1113/2003 (XI. 11.) Kormányhatározat nyomán kevesebb, mint három hónap alatt kellett volna előterjesztést készíteni a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési régiókká történő átalakításáról. 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 nem

tartalmazott újdonságot a régiók kialakításával kapcsolatos feladatok esetében. Sem új célkitűzést, sem új feladatot nem szabott, a regionális tervek végrehajtása gyakorlatilag megállt 2003 és 2005 között. 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 merete felvállalni, aminek a jogi szabályozásával többé-kevésbé a FIDESZ és az MSZP is egyetértett. A politikai tényezőket figyelembe véve már-már természeteszerű volt, hogy abban az évben a kormányzat nem intézkedett jelentősen a regionalizáció ügyében (Temesi, 2006, pp. 160-165.).

Mindezek ellenére politikai szinten a regionalisták számára némi bizodalomra 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 regionalizációra és az új közmenedzsment irányzatokra alapozva célul tűzte ki a közigazgatás reformját, azonban ez a törekvés ismét nagyon rövid életűnek bizonyult. Hiába nyújtott be a kormány törvényjavaslatot a regionális önkormányzatok létrehozásához szükséges alkotmánymódosításra és a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítására, a parlament leszavazta az indítványt. Ennek nyomán mindössze féloldalas átalakítások történtek a regionalizáció esetében: a megyei és más térségi szinteken végzett állami feladatokat a tervezési régióknak megfelelően szervezték át. 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.

#### ***4.5 Erősödő centralizáció és a regionális területfejlesztési***

##### ***feladatok, intézmények megszűnése***

A 2010-es kampány során szinte minden párt egyetértett abban, hogy az évtizedek óta húzódó 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. 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.).

Ahogy azt Nagy is hangsúlyozza (JEGYZO, 2012), az új Alaptörvény megváltoztatta az önkormányzatok és az államigazgatás relációját, csökkentve az önkormányzatiság autonomista jellegét. Hoffman kiemeli (JEGYZO, 2012), hogy nemcsak a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti szerepköre erősödött, de csorbult az önkormányzatok gazdálkodási önállósága is. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) rendelkezései az önkormányzati vagyon nemzeti vagyonként való meghatározásán túl nyomatékosítják a kötelező feladatok ellátását: feltételhez köti az önként és az átvállalt feladatok biztosítását. 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 2012. január 1-jén hatályosuló Tftv. módosításával egy új folyamat vette kezdetét. Ennek az első pillére volt a fejlesztéspolitikai intézményrendszer megújítása, melyet a fejlesztési támogatási források koordinációjának az átalakítása, majd – harmadik pilléerként – a tervezési rendszer

reformja kellett, hogy kövessen. Természetesen a jogszabályalkotók is érzékelték a területi szintek magas számát, az indokolatlan párhuzamosságokat és az így alacsony hatékonyságot. A kérdés csak az volt, hogy a racionalizáció és a hatalomgyakorlás logikája mely szinteket fogja beáldozni. Mindenesetre a jogszabályalkotók is tudatában voltak annak, hogy 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.

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 adósságtól, 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 neoliberális *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.)

#### *4.6 Regionalizáció, mint sikertelen magyar szakpolitikai transzfer*

Noha az 1990-es önkormányzati törvény elfogadásával a megyék területi integráló szerepének az elvesztése és a települési önkormányzatok megerősödése eleget tett a jó kormányzás polgárközelségre vonatkozó elvárásának, mégsem biztosította a megnövekedett feladatainak az ellátásával küzdő települési önkormányzatok számára a jogalkotó a szükséges erőforrásokat. Ennek nyomán a keretfeltételei is hiányoztak annak, hogy megvalósulhasson a jó kormányzás, következésképpen ez a konstelláció tette lehetővé a későbbi ismételt centralizációt. Az 1600 tanács 3000 települési önkormányzattal való felváltásával az önkormányzati törvény lényegében törvényi erőre emelte a „települési individualizmust”. (Kovács, 2007. 161. p.). A szabályozatlan kistépülési infrastrukturális fejlesztések, a település- és a területfejlesztés szétválásából fakadó fragmentáció és hatékonysági problémák rámutattak, hogy a települések számára a törvény nem az önállóságot, hanem a kiszolgáltatottságot hozta el. A központi előirányzatok kvázi kizárólagossá nyomán 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 feltételeit nem sikerült kialakítani a 90-es évek közepére (Pálné, 2014).

Az 1996-os területfejlesztési törvény ebből a szempontból nem jelentett megoldást, hiszen egyrészt további fragmentációt hozott a területfejlesztés, a településfejlesztés, és a közigazgatás, valamint az önkormányzati működés szétválasztása által. Másrészt a jogalkotó NUTS II-es régiók területi lefedettségének kijelölésére vonatkozó döntése 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. Ezen már az országos területfejlesztési koncepció sem változtatott, a régiók a későbbiekben mindössze az uniós fejlesztési programok technikai végrehajtási kereteit jelenthették. Noha az RFT-k kétségkívül azonosságot mutattak nyugati társaikkal abban, hogy egyfajta érdekütköztetési és partnerségi együttműködési színteret biztosítottak a területi és központi szereplők számára. Azonban sem összetételük, sem pedig területfejlesztési politikai „súlyuk” nem tette lehetővé, hogy olyan komoly döntéshozatali kompetenciával rendelkező entitások legyenek, mint az ilyen intézményi modellel bíró országokban a hasonló rendeltetésű területi szereplők. Így Magyarországon a területfejlesztés egy kompakt, ágazati politikákhoz hasonló saját intézményrendszerbe szerveződött. 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. Ezt az állapotot csak súlyosbította a működési megközelítés és az intézmény által kitermelt technokrácia: a tanácsok vitákat mellőző, formális jóváhagyási fórumokká degradálódtak, és a valós döntéshozatali fórumok visszaszorultak az informális, nyilvánosságot mellőző színterekre.

Összességében tehát kijelenthető, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdésének idejére a többszintű területi intézményrendszer kialakítása ellenére a kormányzat nem adta fel a korábbi évtizedekre jellemző domináns pozícióját. Hiányoztak a tényleges decenralizáció jogszabályok révén biztosítandó garanciái. Egyrésztől nagyon komoly, a területi szervek mozgásterét korlátozó jogosítványokat juttatott a kabineteknek, szaktárcáknak és a központi szerveknek. Másrésztől a területi döntéshozók nem bírtak sem eszközrendszerrel, sem pedig normatív módon garantált pénzügyi forrásokkal tevékenységeik ellátásához. 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. Mindemellett 1998-ra a két legnagyobb párt radikális koncepcionális irányváltásai a regionalizáció kapcsán arra is rámutattak, hogy

a területfejlesztés átalakításának és a regionalizációnak a folyamatait nem elvek és távlati stratégiai nemzetérdekek, hanem napi politikai taktikák és erőviszonyok irányítják (Illés, 2001, pp. 15-23.). Így a kormányprogramokban ígértek ellenére a regionális önkormányzati rendszer kialakítása egyre inkább kitolódott a távoli és ködös jövőbe. Ezt a tendenciát erősítette, hogy a többi parlamenti párt is egyre kevésbé szorgalmazta az önkormányzatisággal bíró regionalizáció kiteljesedését.

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. 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. Noha a 99-es módosítás illeszkedett az uniós tagságra való felkészülés tematikájába, kormányzati szemszögből azonban ez a munka is az elköteleződés helyett a kompromisszumnak a lázas kereséséről szólt: 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. Így a regionális fejlesztéspolitikai intézményrendszer az Európai Unió csatlakozást megelőzően olyan szakaszba jutott, mely korrekcióért 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, elengedhetetlenné vált a regionális tanácsok és munkaszervezeteik intézményi háttérének 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 régióknak nem volt kellő politikai érdekérvényesítő képessége, ez pedig erőteljesen gátolta annak a regionális identitásnak a kialakulását, melynek Magyarországon egyébként sem volt meg a történelmi-kulturális háttere. 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 bajjósna kellett volna, hogy tűnjenek azok a hazai regionalizációs folyamatok, melyek joggal adtak fenntartásra okot a magyar ügynökségek minőségi és mennyiségi jellemzőivel kapcsolatosan is.

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 nem hordozta magában a felzárkózáshoz szükséges potenciált. Így a rendszer kompatibilis volt, azonban az alacsony versenyképességből kifolyólag hiányzott a konformitás. Sürgössé 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, hiszen a régiók a jövedelem állam általi újraelosztása keretében egymással konfrontálódva jutottak forrásokhoz. Ekkor a fejlett uniós tagállamokban már rég működött a kooperatív regionalizmus, ahol is a fejlődés forrása az intra-regionális és az interregionális együttműködés, valamint a konkurálás volt. Ahogy azt Ágh már 2007-ben kifejtette (Ágh, 2007), az új demokráciákban 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 az első hullámot követően hozzá kell kezdeni a kiigazító és stabilizáló feladatok elvégzéséhez. A második reformhullám rendeltetése tehát egyrészt a megkezdett reformok hiányosságainak és hibáinak kiigazítása, továbbá a reformok

továbbfejlesztése: első körben a piacgazdaság szabályozásának finomhangolása. A fejlett államokban is kiemelt jelentőségű „szabályozó állam” feladata még kritikusabb az új demokráciákban, 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 hármas követelményrendszerében aposztrofálhatóak. 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 többsége az intenzív regionalizálódási szakasznak megfelelően igyekezett a nemzetközi versenyképességét fokozni.

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 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 körük 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 azonban nemcsak szembe mentek a második reformhullám rendeltetésével és az elméleti rész esetében taglalt nemzetközi trendekkel, gyorsak és teljes spektrumot felölelőek voltak, de megszüntették a regionális területfejlesztési feladatköröket és intézményeiket. A második és a harmadik Orbán-kormány ekképp zárta le azt az uniós csatlakozással lendületét veszítő regionalizációs folyamatot, melynek meghonosítását a rendszerváltást követően egyébként is végig a mindenkori kormányzatok általi kompromisszumkeresés és számító hozzáállás jellemezte.

## 5 A magyar regionális fejlesztési ügynökségek

Rechnitzer (2012) a magyar regionális politikát és regionalizációt taglaló elemzésében a 4. fejezetben is érintett időintervallumot 4 szakaszra bontja. Jómagam – tekintettel az előző jelen fejezetben leírtakra, valamint a disszertáció regionális fejlesztési ügynökségi fókuszára – Józsa-hoz (2016) hasonlóan három alapvető időszakot kívánok meghatározni, mely periódusok és alapvető jellemzőik az alábbiak:

- 1990-2003 – a felülről vezérelt sajátos regionalizáció kibontakozása
  - o 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, valamint a jogszabály 1999-es módosítása;
  - o Regionális Fejlesztési Tanácsok és munkaszervezeteik megjelenése;
  - o PHARE programok;
  - o hazai területfejlesztési források;
  - o uniós csatlakozási tárgyalások
- 2003-2011 – megrekedés az extenzív regionalizálódásban
  - o Európai Unió csatlakozás és közösségi forrásmenedzsmet;
  - o elmaradó második reformhullám;
  - o sikertelen reformkísérletek a közigazgatási középszint megerősítésével kapcsolatosan;
- 2011- 2016 – recentralizáció
  - o paradigmaváltás: *jó kormány* helyett *jó állam*, majd az önkormányzati rendszer konszolidálása nyomán *helyi állam*;
  - o helyi önkormányzatok funkcióinak, mozgásterének és önállóságuknak a csorbulása;
  - o az 1996. évi XXI. törvény újabb, 2011. évi módosítása:
    - az RFT-k feloszlatása, jogutódok a megyei önkormányzatok;
    - területfejlesztési funkció NUTS II-es szintre kerülése.

A rendszerváltást követő időszak három periódusra való tagolása megfelelő keretet jelenthet annak a vizsgálatára, hogy a sajátos magyar regionalizáció és az azt követő recentralizációs törekvések milyen módon hatottak ki a területfejlesztési és a fejlesztéspolitikai intézményrendszerekre, továbbá ezek a folyamatok milyen mértékben befolyásolták az RFÜ-k jellemzőit és mindennapi tevékenységeiket. A szerző reményei

szerint az intézményrendszeri környezet és az ügynökségek közötti kölcsönhatások feltárása hatékonyan támogatja majd az értekezés első kérdéséhez kapcsolódó hazai működési környezet hiányosságainak a feltárását. Továbbá az egyes időszakok esetében elvégzett RFÜ-s kategorizálás rá tud majd világítani a hazai ügynökségek azon alapvető ismérveire, melyek megállapítása a későbbiekben lehetővé teszi a szervezetek nyugati névrokonjaikkal való összehasonlítását a tézis második kérdésével összefüggésben. Így a jelen fejezet esetében az egyes periódusok vizsgálata mindig a terület-és fejlesztéspolitikai intézményrendszeri környezet – mint az RFÜ-k általános működési kontextusának – a bemutatásával fog kezdődni. Ezt az ügynökségek tevékenységeinek és az azok ellátásához kapcsolódó finanszírozás bemutatása fogja követni. A működési közeg, a feladataik és a hozzájuk kapcsolódó anyagi háttér egyidejű vizsgálatát pedig az egyes periódusokhoz kapcsolódó ügynökségi kategorizálás fogja zárni az adott időszakhoz kapcsolódó záró gondolatokkal egyetemben.

## *5.1 A felülről vezérelt regionalizáció és a mérsékelt ügynökségi kilátások (1990-2003)*

### **5.1.1 Területfejlesztési és fejlesztéspolitikai intézményrendszeri környezet (1990-2003)**

A területfejlesztési törvény 1996-os megszületéséig a magyar területfejlesztési politika központosított szerepfelfogást tulajdonított az állam számára. A területfejlesztési feladatok ellátását a kormány központi irányítás mellett úgy látta el, hogy döntései sokszor eseti ügyekre is kiterjedtek. A hivatkozott törvény azonban megváltoztatta az állam és a központi szervek szerepfelfogását. A területi szereplők is egyre fokozottabb hangsúlyt kaptak a központi állami szervek mellett. Létrejött az Országos Területfejlesztési Tanács (OTT), mellyel az Országgyűlés teret kívánt adni az uniós követelmények szerinti partnerség elvének, és a területfejlesztésben érintett legfontosabb szereplők közötti együttműködésnek. A területfejlesztésért felelős tárcavezető lett az OTT elnöke. A titkársági feladatokat a felügyelete alatt működő országos hatáskörű államigazgatási szerv, a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal (MTRFH) látta el. Szintén a tárcavezető rendelkezett a területfejlesztést szolgáló előirányzatok felett, valamint köteles volt a kormány számára beszámolni a regionális fejlesztési tanácsok működéséről. A feladatkör azonban meglehetősen gyakran

„vándorolt”: a területfejlesztési portfólió 1998-ig a környezetvédelmi és területfejlesztési, 1998-tól 2002-ig pedig a földművelésügyi és vidékfejlesztési tárcavezetőhöz tartozott. 2002-ben a területpolitikai és a területrendezési ágazati feladatok mellett a területfejlesztés is a MeH-et vezető miniszter feladat-és hatáskörébe került. Azonban a szereplők partnerségére épülő, az állami szerepeket átértékelő, a szektorokon átívelő kormányzási irány jóformán csak a területfejlesztésre vonatkozó jogszabályokban és intézményrendszerben jelent meg (Magyar Közigazgatási Intézet, 2006. pp. 18-19.). Ez pedig nagyon hátrányosan érintette a területfejlesztés esetében kibontakozó változást, hiszen térnyerése nagymértékben függött attól, hogy mekkora lesz ennek a szakpolitikának a súlya a kormányzati politikában és ebben milyen szerepet kap a területfejlesztési intézményrendszer. Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK) még kidolgozás alatt volt, így a 2004-ig tartó időszakban az országos fejlesztéspolitikai döntéseket a kormány közvetlenül hozta, ez pedig alapvetően korlátozta a területfejlesztés mozgásterét. Kabinet szintjén az előkészítésért 1998-2002 között a gazdaságpolitikáért felelős tárcavezető, 2002-től a Miniszterelnökségi Hivatal vezető miniszter, majd 2003-tól önálló tárca nélküli miniszter<sup>3</sup> volt a felelős. A fentebb leírtak egyik legfontosabb következménye lett, hogy az átfogó fejlesztéspolitikai döntésekben a területfejlesztési szempontok gyakran háttérbe szorultak, továbbá az 1996-os törvény egyik legnagyobb hiányossága volt, hogy csak érintőlegesen foglalkozott az európai uniós források hazai területfejlesztés intézmény- és eszközrendszeréhez való kapcsolódásával. Míg törvényi szabályozás taglalta a területfejlesztési intézményrendszer és a központi szereplők feladat- és hatáskörét, addig az uniós támogatások kérdését mindössze kormányrendeleti szinten szabályozták. Így az Országgyűléssel szemben továbbra is a kormány, illetve az általa kijelölt központi szervek maradtak a legfontosabb szereplők az EU-s források felhasználása során. Így a 2004-2006-os ciklusra való felkészülés intenzív munkája során is a MeH-re, majd a Nemzeti Fejlesztési Hivatalra hárult az I. Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítése és az öt operatív program kidolgozása. Ebben a munkában a területfejlesztési intézményrendszer jóformán csakis a Regionális Operatív Program – mely mindösszesen az összforrás mennyiségének a 12%-át tette ki – kidolgozása kapcsán kapott szerepet.

---

<sup>3</sup> Európai integrációért felelős tárca nélküli miniszter.



A leírtak ellenére elvitathatatlan, hogy a Területfejlesztésről és területrendezéséről szóló 1996. évi XXI. törvény megteremtette a hazai területfejlesztési rendszer alapjait és így az önálló régiók létrejöttét is. A jogszabály azonban csak a Tanács összetételét határozta meg, annak területi kiterjedését a megyék önkéntes társulására bízta: „*A megyehatárokon túlterjedő egyes területfejlesztési feladatok ellátására a megyei területfejlesztési tanácsok regionális fejlesztési tanácsot hozhatnak létre.*”<sup>4</sup> A törvény mindössze az elnök választását írta elő, az 1999-es módosítása jelezte először az elnökhelyettes(ek) megválasztását. A jogszabály módosításait követően kialakult az az általános gyakorlat, hogy az RFT az elnököt a régiót alkotó megyei területfejlesztési tanács (MTT) elnökei közül választotta, mely pozíciót éves rotációs váltással gyakorolták. Általános alelnöknek többnyire a következő soros elnököt jelölték, míg eleinte több tanács esetében is a másik alelnök a gazdasági kamarák képviselője lett. Az RFT-k indításakor a törvényi rendelkezéseknek megfelelően az egyes ágazati miniszterek képviselői az adott tárca, vagy annak regionális/megyei dekoncentrált szervezetének magas beosztású hivatalnokai voltak. A törvény 1999. évi módosítása nyomán kezdték el ezt a feladatot helyi szakemberek ellátni. Mindemellett a módosítással sérült a partnerség elve is, hiszen a gazdasági kamarák képviselői kikerültek a Tanács tagja közül, így az elkövetkező években ezt a pozíciót is az egyik MTT elnök töltötte be. Ahogy a tanácsok létrehozása, úgy 1999-ig az RFT-k számára a munkaszervezeteik létrehozása is opcionális volt, mindemellett a törvény anyagi forrásokat sem rendelt a működtetésükhöz. A tanácsai munkaszervezetek hanyag jogi szabályozása és bizonytalan finanszírozási háttere pedig – ahogy azt Pálné (2003) is kifejti – komoly akadályokat jelentett a szervezeti és humánkapacitások kiépítésében:

- Lévén, 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 a munkaszervezetek 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

---

<sup>4</sup> A területfejlesztésről és rendezéséről szóló 1996. évi XXI. tv. 15. § (1).

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.

A kihívások ellenére a létrejött régiók és munkaszervezeteik elkezdtek keresni a kapcsolódási pontokat belföldön és külföldön egyaránt. Az RFT-k és a háttérszervezeteik létrehozták a Területfejlesztési Régiók Egyeztetési Tanácsát (TERET), mely esetében az elnöki posztot az RFT-s elnökök szintén rotáció útján töltötték be. Továbbá 1999-ben született meg a döntés a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és a hét régió között a Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselőinek (MRBK) létrehozásáról. Kelet-Közép-Európa közül ekkor még nagyon egyedülálló volt ez a kezdeményezés, aminek keretében aktív kormányzati támogatással sikerült letenni a brüsszeli regionális jelenlét alapjait. A képviselő – melyben a régiók közül egyedül a Közép-magyarországi régió nem vállalt szerepet – legfontosabb feladata az RFT-k és a munkaszervezeteik, valamint a területi szereplők tájékoztatása és információval való ellátása volt. Az információk köre kiterjedt a kohéziós- és regionális politikával kapcsolatos fejleményekre, uniós szakpolitikákra, cikkekre, adatokra. A képviselő igyekezett nyomon követni a pályázati kiírásokat és támogatni az azokhoz szükséges partnerkeresést. A szervezet látta el a Régiók Bizottsága magyar delegációjának a nemzeti koordinációját is. A képviselő munkatársai igyekeztek minél szélesebb kapcsolati hálót kiépíteni a Brüsszelben jelenléttel bíró uniós, nemzeti vagy regionális szervezetek alkalmazottaival. A képviselő igyekezett disszeminálni a magyarországi RFT-k, ügynökségek, önkormányzati szövetségek és egyéb területfejlesztési intézmények eredményeit. A későbbiekben a magyar modell jó példaként szolgált a csehek és a szlovákok számára is (Balogh, 2008). Az RFT munkaszervezetei az EURADA tagjává váltak. A tagság segítette az információcserét a regionális fejlesztési stratégiákkal kapcsolatban, elemezte a közösségi politikák hatásait. Együttműködési programok kerültek a szervezetek között kidolgozásra, továbbá erőteljesen jelen volt a szervezetek közötti *know-how* átadása is.

A területfejlesztéshez ekkor még közvetetten, azonban a tudásalapú gazdasághoz közvetlenül kapcsolódott, hogy a kabinet a 1038/2000 (V.5.) számú Kormányhatározat rendelkezéseinek megfelelően létrehozta a Tudomány- és Technológiapolitikai Kollégiumot (TTK), valamint a Tudományos Tanácsadó Testületet. Céljuk az lett, hogy a kormány tudomány és technológia-politikájának kialakítását döntés-előkészítéssel és koordinálással támogassa. A TTK-t a miniszterelnök vezette. A hazai innováció területi megközelítését erősítette, hogy a Kutatási és Technológiai Alapról szóló 2003. évi XC. törvény értelmében létrejött egy államháztartástól elkülönített állami pénzalap Kutatási és Technológiai Innovációs Alap (KTIA) néven. Az alap forrásának 25%-át regionális megközelítéssel kellett decentralizálni. Ennek a keretnek a felhasználására a Regionális Fejlesztési Tanácsok mellett a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal elnöke tehetett javaslatot a Kutatási és Technológiai Innovációs Tanács részére. A javaslatoknak az adott régióban tervezett innovációs kezdeményezések megvalósítását és kutatás-fejlesztési pályázatok végrehajtását kellett szolgálniuk.

### **5.1.2 Az ügynökségek operatív területfejlesztési tevékenységei és finanszírozásuk (1990-2003)**

Magyarországon 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. 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 harmadik fejezetben is kifejtett – 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 megközelítésük és eszköztáruk által képesek a legkevésbé fejlett területek számára segítséget nyújtani. Magyarország esetében a PHARE egyik alprogramjának a célja kifejezetten a magyar kormányzat támogatása volt abban, hogy megszülessen a területfejlesztéshez kötődő jogszabályi környezete. Ezáltal is támogatni kívánta a döntéshozatal decentralizációját és a legrászorulóbb 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 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. Az MVA volt vezetőjével készített interjún elhangzottak arra engednek következtetni, hogy a szervezetek erőssége a tudásukban, üzleti megközelítésükben és a kialakított kapcsolati hálójukban rejlett. Ez a kapcsolati tőke felölelte a magánvállalkozókat, a kkv-kat, a többi HVA-t, illetve a megyei és központi adminisztrációt. Emellett a létrejöttüket követő pár éven belül komoly átfedés és így versengés mutatkozott a tevékenységeikben a szintén frissen létrejött kamarákkal. 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 piacokat, 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. A projekt keretében BAZ és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is felállították a Megyei Fejlesztési Tanácsokat és a Megyei Fejlesztési Ügynökségeket mint munkaszervezeteiket. Az ügynökségekkel kapcsolatosan elvárásaként 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 működhetek, mint a HVA-k vagy a kamarák. A PHARE azonban 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 kedvezményezett 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.

A szervezetek finanszírozási bizonytalanságát csak tovább erősítette, hogy a PHARE területi programjai a területfejlesztési törvény elfogadását követően 1996-tól a megyeivel szemben mindinkább regionális fókuszúvá váltak. Ezt az új irányt illusztrálta az Európai Unió 1996-os költségvetésében elfogadott PHARE programjának kísérleti kezdeményezése is. Ennek keretében a Dél-Alföld és a Dél-Dunántúl régiók számára rendelkezésre bocsátottak mindösszesen 8 millió eurót. A Regionális Kísérleti Programalapnak az volt az alapvető célja, hogy a régiók konkrét pályáztatás levezénylése nyomán készülhessenek fel a Strukturális Alapok majdani menedzselésére. Tehát a gyakorlati menedzsment tapasztalatok felhalmozása mellett a program regionális szinten történő végrehajtása segítette a regionális együttműködés, a regionális stratégiák kialakítását és megvalósítását. A pályázati rendszer esetében meghatározóak voltak a partnerség, a stratégiai megközelítés (a támogatott projekteknek illeszkedniük kell a régió fejlesztési prioritásaihoz) és a regionális hatás (a projekteknek regionális hatást kell kifejteniük) elvei. A program kapcsán hangsúlyozandó fejlemény volt, hogy serkentette az érintett régiókat konkrét programokat tartalmazó regionális fejlesztési stratégiák kidolgozására, ezáltal is támogatva a régiós konszenzus kialakulását a lehetséges fejlesztési irányok terén. Ilyen előkészítés nyomán alakította meg 1997 februárjában Baranya, Somogy, Tolna és Zala megye az ország első Regionális Fejlesztési Tanácsát. Ezzel párhuzamosan jött létre 1997. június 19-én nemcsak a Dél-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanács, de 1997. december 1-jei dátummal annak országos szinten első önálló operatív munkaszervezete, a DARFT Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht. is. Regionális fejlesztési terv hiányában az RFÜ feladata lett a program előkészítése során a régió releváns szervezeteivel leegyeztetni azokat a fő fejlesztési prioritásokat, melyek meghatározták a Regionális Kísérleti Program fő irányait. A pályázati folyamat jó alapot szolgáltatott a régiók számára is későbbi fejlesztési koncepcióik és programjaik kialakításához.

Az 1997-ben útjára bocsátott, a korábbiaknál jóval nagyobb – 34 milliós eurós – költségvetésű PHARE program Északkelet-Magyarország (Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye) és Dél-Dunántúl (Baranya, Somogy, Tolna és Zala) régióját célozta. Az említett támogatások segítették és ösztönözték a régiós területfejlesztési intézményrendszerek kiépülését. Az 1996-os területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény 1999-es módosítása értelmében az RFT-knek a régión belüli területfejlesztési intézmények

információellátásának javítására, a régió fejlesztési programja végrehajtásával összefüggő döntéseinek az előkészítésére, a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának támogatására immáron kötelezően munkaszervezeteket kellett létrehozni. A munkaszervezeteknek az RFT-k titkársági feladatainak az ellátása mellett az alábbi törvényben meghatározott tevékenységeket kellett ellátni:

- az Országos Területfejlesztési Konceptióval összhangban kidolgozni a régió hosszú és középtávú területfejlesztési koncepcióját, illetve fejlesztési programját;
- összegyűjteni a régióban a gazdasági és társadalmi szervezetek, önkormányzatok fejlesztési projektelképzeléseit, részt venni azok projektjavaslattá történő előkészítésében;
- kapcsolatot tartani a régióban működő közigazgatási szervezetekkel, intézményekkel a bevonható helyi források feltárása érdekében;
- közreműködni az RFT-k által a központi és regionális támogatásokra benyújtandó pályázatok kidolgozásában;
- a fejlesztési programok esetében elkészíteni azok pénzügyi tervét, szervezni a programok megvalósítását, részt venni a programok pénzügyi, finanszírozási és megvalósítási feladataiban;
- ellátni a regionális fejlesztési tanács által meghatározott egyéb feladatokat;
- külön megállapodás alapján részt venni a területfejlesztési programok lebonyolításában.

A szervezeti építkezés a csatlakozásig ezt követően is haladt. A PHARE későbbi programjai (2001, 2002-2003) esetében a regionális kapacitásfejlesztés továbbra is hangsúlyos maradt (pl. a Regionális Felkészítő Program a PHARE 2000 keretein belül), és mindemellett a korábbi szerteágazó és alapvetően *soft* támogatási területek mellett nagy infrastrukturális projektek (regionális csatornázás, úthálózat bővítés, regionális kommunális hulladéklerakók telepítése, ipari parkok stb.) finanszírozására is sor került.

A PHARE programokhoz hasonlóan a hazai költségvetésből táplálkozó decentralizált források is az ezredforduló környékén mindinkább regionális szinten kerültek allokálásra. 1987-től – még az EK-s forrásokat megelőzően – indult útjára a Területfejlesztési és Szervezési Alap. 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. Azonban egyrészt a rendelkezésre álló források mértéke még marginális volt, másrészt az 1990-ben lefektetett területi kormányzás korrekciója sem tudott megvalósulni az évtized folyamán. 1996-tól öt éven át mind a Területfejlesztési Célelőirányzattal, mind a Területi Kiegyenlítést Szolgáló Előirányzattal, mind pedig a Céljellelű Decentralizált Támogatási Előirányzatokkal (CÉDE-vel) 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.

Mindenesetre az addigi gyakorlattal ellentétben, 2001-től már regionális szinten is születtek döntések az addigi kizárólagos központi és megyei szinttel szemben, továbbá a decentralizált nemzeti források növekvő volumene is jól mutatta az akkori kormányzat régiókkal kapcsolatos prioritását (ld. *13. táblázat*). Így a nem NUTS II-es területi szinten működő szervezetek forráshiányosságát az ezredfordulót követően a hazai finanszírozás is egyre kevésbé tudta enyhíteni.



**13. táblázat: területfejlesztés nemzeti forrásokból a decentralizáció két szintjén (1999-2003, millió Ft, nominálértéken)**

Megnevezés	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Regionális Fejlesztési Tanácsok</b>					
Területfejlesztési Célelőirányzat (TFC)		1200	5519	6044	2400
Térség és település-felzárkóztatási előirányzat (TTFC)					9400
Terület és régiófejlesztési előirányzat (TRFC)					
Országosan kiemelt térségek Intézmény fenntartás					685,1
<b>Régió összesen</b>		<b>1200</b>	<b>5519</b>	<b>6044</b>	<b>12485</b>
<b>Megyei Területfejlesztési Tanácsok</b>					
Területfejlesztési célelőirányzat (TFC)	7322	7073	6735	7579	2300
Ter. kiegyenlítést szolg. előirny. (TEKI)	10000	10900	10573	10573	10537
Céljellegű decentr. tám. előirny. (CÉDE)	6000	6540	6300	6300	6300
Intézmény fenntartás					
<b>Megye összesen</b>	<b>23322</b>	<b>24513</b>	<b>23608</b>	<b>24452</b>	<b>19137</b>

*Forrás: (Rechnitzer, 2012)*

Ahogy a hazai decentralizált források esetében a területfejlesztésért felelős miniszter és az általa irányított hivatalok felügyelték a NUTS II-es szinten végrehajtott támogatások allokációját, úgy a központosított disztribúciós jellemzők az uniós források oldalán is tetten érhetőek voltak. Hiszen a *shared management* keretében az EU-s források allokációjának adminisztrációját a nemzeti hatóságok és az Európai Bizottságot 1990-től Budapesten képviselő Delegáció (EU delegáció) a csatlakozásig közösen látták el. Ráadásul a régiót érintő PHARE forrású pályázati kiírásokat csakis a VÁTI Területfejlesztési Igazgatósága (VÁTI TFI), vagy az ESZA Kht. hirdethette meg. A támogatási döntéseket bizottságok hozták, melyekben jelen voltak az EU delegáció, a VÁTI vagy az ESZA Kht. és a régió képviselői. Sőt, a bizottságok által hozott döntések csakis a delegáció jóváhagyásával léptek életbe. Az RFÜ-k feladata a VÁTI TFI és az ESZA Kht. között megkötött háromoldalú szerződések alapján az alábbiak voltak:

- marketing;
- tanácsadás;
- pályázatok befogadása;
- támogatási szerződések előkészítése;

- tendereztetés (PraG-os „közbeszerzések” végrehajtása);
- helyszíni ellenőrzés;
- számlák befogadása;
- monitoring (közbenső, végső).

Némely RFT ambíciókat dédelgetett azzal kapcsolatban, hogy a 2004-2006-os uniós programozási ciklus során a Regionális Operatív Programok esetében elláthassák az Irányító Hatósági feladatait (Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács, Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség, 2009, 10. p.). A felkészülés érdekében tematikus és bizottsági munkacsoport rendszereket állítottak fel. Azonban a régiók Irányító Hatósági szerepvállalásának tervei mind központi kormányzati, mind pedig Európai Bizottsági szinten is ellenállásba ütköztek és lekerültek a napirendről.

### **5.1.3 1990-2003-as időszaki összegzés - ügynökségi beágyazódás a centralizált uniós forrásmenedzsment rendszerébe**

Az 1990-2003-as időszakról az RFÜ relációjában összegzésként elmondható, hogy a magyar regionalizációs folyamat ezen időszakának negyedik fejezetben említett sajátosságai és kettőssége nyomot hagytak az RFT-k munkaszervezetein (későbbi RFÜ-kön). A működési környezetük alakulására nagymértékben hatással volt, hogy az 1996-os törvény ellenére a területfejlesztés és annak megközelítési módszertana nem itatódott át az egész államigazgatási struktúrán. Sőt, ahogy közeledett az uniós csatlakozás időszaka, úgy vált egyre egyértelműbbé, hogy Magyarországon a területfejlesztés és az uniós forrásokat kezelő intézményrendszer egymással párhuzamosan fog működni. Természetesen az intézményi struktúrák súlyát az azokban rendelkezésre álló források mennyisége határozza meg. Így az 1990-es évek elején hiába jöttek létre megannyi területi szinten az új területfejlesztési irányelvek szerint működő szervezetek, a hazai decentralizált források alacsony mértéke nyomán nem volt kérdés, hogy ezek közül azoknak a szervezeteknek adatik meg a valós kibontakozás és fejlődés lehetősége, melyek aktív szerepet tudnak vállalni a csatlakozási időszak felkészülési hajrájában és azt követően pedig a Strukturális Alapok felhasználása terén. Így az érintett szervezetek számára kritikus fontossá vált, hogy az uniós tagságra való felkészülési hajrában a többi területi szinttel folytatott verseny során felülkerekedjenek. Ebben az időszakban

csak azoknak a területi szervezeteknek volt lehetőségük viszonylag megfelelő méretűre növekedni, melyek a PHARE programot követően 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.).

Mindenesetre az 1996-os törvény hatályba lépését követően mind az uniós, mind pedig a hazai forrás allokálása terén tetten érhető volt a magyarországi NUTS II-es régiók és munkaszervezeteik előtérbe helyezése. Ezzel párhuzamosan az EU a PHARE keretében idejekorán várta el a 90-es évek első felében támogatott, elsősorban megyei szintű fejlesztési ügynökségektől az önfenntartást, különösen azokban a hátrányos helyzetű térségekben, ahol eredetileg megkívánták a működésüket. Az évtized végére megérkező uniós, és az évezredfordulón a megyei szintről mindinkább a regionális szintre átszilipelt források nagymértékben járultak hozzá az RFÜ-k kezdeti kapacitásfejlesztéséhez. Azonban 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 hatáiról (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. A kormányzat ezzel feloldotta a középszinttel kapcsolatos dilemmáit. Valószínű, hogyha az önkormányzati rendszerben a megyék helyét stabilabban építették volna ki a rendszerváltás idején, akkor a fejlesztéspolitikai célú regionalizáció sem feltétlenül kapott volna hatalmpolitikai dimenziót (Illés, 2001, pp. 15-23.). Mindenesetre a fentebbiek azt jelentették az RFT-s munkaszervezetek számára, hogy ekkortól erőteljesen megindult tagozódásuk az uniós forráskezelési

intézményrendszer irányába a területfejlesztési struktúrákkal szemben. Ezt a területet pedig a kormány döntően befolyásolta, így a relatíve nagyobb PHARE források megérkezésével egyidőben biztosította többségi jelenlétét az RFT-kben is. A felülről-lefelé irányuló megközelítés és kormányzati befolyás a forrásmenedzsment területén a VÁTI TFI és az ESZA Kht-k által egyébként is biztosítva volt. Noha a tanácsi munkaszervezetek munkájának nagyon nagy szerepe volt az addig még nem létező regionális fejlesztési koncepciók kialakításával kapcsolatos koordinációs és tervezési feladatokban, a forrásmenedzsment terén már abszolút, mint technikai végrehajtók vettek részt, szinte kizárólagosan *grant* menedzsment típusú feladatok ellátása által. Az egyes régiók Irányító Hatósági szerepkörrel kapcsolatos vágyai már a kétezres évek elején szertefoszlottak, így az addigi koncepcionális, tematikus bizottsági és felkészülési feladatok menetközben elhaltak.

Az RFT-s munkaszervezetek a fejezetben leírtak alapján a vizsgált 1990-2003-as időszakban a 14. és a 15. táblázatban foglaltak szerint jellemezhetőek. A két táblázat szerkezete alapvetően épít a Halkier-Danson-féle kutatási megközelítésre, azonban igyekszik tekintettel lenni arra, hogy a magyar szervezetek esetében a fentebbiekben említett okok miatt már ebben az időszakban megkezdődött a tulajdonosi és a kiemelt megbízási kör (kvázi szakmai irányítói) kör markáns szétválása. Hiszen noha az RFT-knek a törvény értelmében jogában állt forrásokat gyűjteni, állami normatív támogatást nem kaptak. A munkaszervezetek hazai költségvetési eredetű finanszírozását alapvetően a decentralizált források tervezésével és szétosztásával kapcsolatos feladatok ellátása keretében ítélték nekik. Ennek a támogatási formának a disztribúcióját ebben az időszakban a szaktárcai irányítás alatt álló Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal felügyelte. Az RFT-s munkaszervezetek számára a másik nagy megbízási csomagot az uniós források menedzsmentjéhez kapcsolódó dinamikusan növekvő feladatok ellátása jelentette, melyben a 100%-os állami tulajdonú VÁTI TFI és ESZA Kht. jelentette az ügynökségek szerződéses partnereit.

**14. táblázat: a magyar RFÜ-k alapvető ismérvei (1997-1998, 1999-2003)**

	Kategória	Jogi státusz	Tulajdonos	Központi kormányzati reláció	Fő megbízó (uniós források)	Fő megbízó (hazai decentralizált források)
<b>1997-1998</b>	kartávolság/egyedi	nincs jogszabályi megkötés a szervezeti önállóságra vonatkozóan	Regionális Fejlesztési Tanács (három megyei önkormányzat)	politikai felügyelet, az RFT összetételét törvény szabályozza, a központi kormányzati delegáltak kisebbségben	VÁTI TFI, ESZA Kht. (szaktárca irányítása alatt)	Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal (szaktárca irányítása alatt)
<b>1999-2003</b>	kvázi-ágazati betagozódás	nincs jogszabályi megkötés a szervezeti önállóságra	Regionális Fejlesztési Tanács (három megyei önkormányzat)	politikai felügyelet, az RFT összetételét törvény szabályozza, a területi és a központi kormányzati delegáltak kiegyensúlyozott száma	VÁTI TFI, ESZA Kht. (szaktárca irányítása alatt)	Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal (szaktárca irányítása alatt)

**15. táblázat: a magyar RFÜ-k eszközzrendszere (1997-2003)**

Kategóriák	Eszközök	
	tradicionális	új
szakpolitikai eszközök	tanácsadás	-
	forráskihelyezés	
	infrastrukturális fejlesztés	
tanácsadás	finanszírozás/pályázati lehetőségek	-
	nemzetköziesedés	
finanszírozás	uniós pályázati források	-
	egyéb	
infrastrukturális fejlesztés	tradicionális ipartelepítés	ipari parkok kialakítása

A 14. táblázatban feltüntetett aspektusokon túlmenően 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. Ahogy a hazai regionalizáció végrehajtásában az elsődleges politikai szponzor az Európai Unió, illetve a csatlakozási tárgyalások során az annak felhatalmazásával eljáró Európai Bizottság volt, úgy ez igaz volt az RFÜ-k esetében is. Így a kompromisszumok keresése a kormányzati oldalról ezen a téren is megjelent: az EB az RFT-s munkaszervezetekkel (később RFÜ-kkel) kapcsolatos stratégiai céljait a magyar kormányzat olyan módon moderálta és teljesítette, hogy az kellő kontrollt biztosíthasson a mindenkor központi kabinet számára. A viszony sajátossága volt, hogy az EB a kormányzat-RFÜ relációban

hivatalosan és formálisan nem jelenhetett meg. De befolyásoló és kontroll szerepe természetesen a csatlakozási tárgyalások során mindvégig fennállt. Ezt a központi irányt fémjelzi az 1999-es döntés, mely nyomán az RFT-kben többségbe kerültek a központi kormányzati delegáltak. A törvény módosítása az RFT-s munkaszervezetek esetében azt jelentette, hogy az eredeti, kartávolságként definiálható állapot még ki sem bontakozhatott a gyakorlatban, a szervezetek máris kvázi-ágazati betagozódásúvá váltak. 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. Ebből, valamint a második hullámos általános reform elmaradásából kifolyólag nem volt lehetőség és kellő idő ahhoz, hogy a 2004-ben kezdődő csonka költségvetési ciklusra a tanácsi munkaszervezetek olyan mértékű kapacitásokat, területi betagozódást és ezáltal feladatkört építhessenek ki maguknak, mely egy RFT által ellátott IH szerepkörhöz megfelelő háttérrel adhatott volna. Így noha különálló intézményi voltak – mint önálló RFT-s munkaszervezetek – jogilag az 1999-es jogszabály módosítása biztosította, a szakmai feladatok delegálása terén egyre kevésbé a tulajdonosi kör kezdte diktálni az iramot. Habár a szervezetek továbbra is ellátták a tanácsok működéséhez szükséges titkársági és adminisztratív tevékenységeket, a nagyobb volumenű feladatokat a hazai decentralizált és az uniós területfejlesztési intézményrendszer központi szereplőitől (Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal, VÁTI TFI, ESZAK Kht.) érkező megbízások és feladatok kezdték el jelenteni. Ebben az időszakban használt eszközrendszerük az akkori, 90-es évek végi kutatásoknak megfelelő tipizálási módszerek szerint is csak tradicionális jegyeket mutatott. Ráadásul a 15. táblázatban megjelölt összes eszköz használata önálló régiós források hiányában szinte kizárólagosan kapcsolódott a központi kormányzat által biztosított (decentralizált források), valamint az EU Delegáció és a központi kormányzat irányításával allokált uniós támogatásokhoz.

## *5.2 Az elhúzódó extenzív regionalizálódás és az ügynökségek kibontakozásának megrekedése (2004-2010)*

### **5.2.1 Területfejlesztési és fejlesztéspolitikai intézményrendszeri környezet (2004-2010)**

A 2004-2006-os uniós programozási ciklus első évében került létrehozásra a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszteré. Az uniós forrásmenedzsment terén az öt OP irányító hatóságai a szaktárcák (gazdasági, földművelésügyi, munkaügyi), valamint az MTRFH keretein belül végezték a programok menedzsmentjét. A végrehajtás rendszere a maga 22 közreműködő szervezeteivel meglehetősen szétagolt volt. A Nemzeti Fejlesztési Terv és EU-támogatások Hivatala jogutódlás nyomán 2004. január 1-jétől már mint Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) működött. A Miniszterelnökség és az NFH legfontosabb feladatai közé tartoztak a támogatások allokálásával kapcsolatos koordinatív és monitoring tevékenységek, illetve a 2007-2013-as újabb periódus nemzeti stratégiáinak megtervezése. Ezt követően a területfejlesztési feladatok átkerültek az új önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez és ezzel egyidőben meg is szűntették nemcsak a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszteri posztot, de a 149/2006. (VII. 21.) Korm. rendelet intézkedett az Országos Területfejlesztési Hivatal megszüntetéséről is. Az OTH jogutódja az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium lett. Az általános jogutódlás azonban nem terjedt ki a ROP és az INTERREG Irányító Hatóságokra, a Strukturális Alapok és Kohéziós Alap Képző Központra, valamint a Pályázati Információs Központra. Ezek a területek 2006-ban átkerültek a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez, mely központi hivatalnak a felállításáról, és így az NFH jogutódlásáról a 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet rendelkezett.

A kormányzati lépések során – noha a területfejlesztés felelőssége újra egy tárca kezében összpontosult – még inkább elkülönültek egymástól a területfejlesztés és az uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó intézményrendszerek. A korábbiakban a ROP végrehajtásáért a területfejlesztésért felelős miniszter volt a felelős és az Irányító Hatósági feladatokat is a tárcavezető irányítása alatt álló OTH látta el. Azonban a 130/2006 (VI. 15.) Korm. rendelet értelmében az uniós források felhasználásához kapcsolódó összes tevékenység (koordináció, tervezés, végrehajtás) az új, MeH

miniszter irányítása alatt működő NFÜ-höz került. Az ügynökség magába olvasztotta az IH-kat is. Az akkori érvrendszer szerint a kialakított struktúrában jobban érvényesülhettek a nemzeti szintű célok a szűken vett ágazatiak felett, mindemellett egyszerűbbé válhatott a más irányító hatóságok alá tartozó programok esetében az egymással összefüggő intézkedések összehangolása. Így tehát az irányító hatósági funkciók egy szervezetbe történő terelése mellett olyan IH funkciók is központosításra kerültek az NFÜ-n belül, mint amilyen pl. az információs rendszer működtetése, az értékelési módszertanok, vagy a kommunikáció volt. A központosítás és a sztenderdizálás vált az átszervezés fő mozgatórugójává. A KSZ-ek száma 15-re csökkent. Az NFÜ elnökének tevékenységét a 1062/2006. (VI.15.) Korm. határozat értelmében kormánybiztos irányította. A határozat rendelkezéseinek megfelelően a kormánybiztos volt felelős az országos szintű fejlesztéssel és tervezéssel összefüggő kormányzati tevékenység irányításáért is. Döntéselőkészítő fórumként a kabinet a 1065/2006. (VI.29.) Korm. határozat nyomán létrehozta a Fejlesztéspolitikai Irányító Testületet. Elnöke a miniszterelnök volt, további tagjai pedig az IH vezetők és a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos. Szintén ez a határozat rendelkezett a Tervezési Operatív Bizottság felállításáról is. Feladata a minisztériumokban folyó tervezési tevékenységek összehangolása volt. A bizottság elnöki posztját a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos töltötte be, míg tagjai az ágazati tárcák tervezéssel foglalkozó szakértői, az IH vezetők, a Pénzügyminisztérium képviselője, valamint az NFÜ fejlesztéspolitikáért felelős vezetője volt. A 1064/2006 (VI.29.) Korm. határozat rendelkezett a Nemzeti Fejlesztési Tanács, mint új érdekegyeztető testület létrehozásáról. Elnöke a miniszterelnök volt. Tagjai a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület alelnöke, a regionális fejlesztési tanácsok képviselői, a Gazdasági és Szociális Tanács által delegált 7 személy, valamint a miniszterelnök által felkért, a fejlesztéspolitika horizontális céljait képviselő 5 szakértő. A létrehozott szervezetek feladatai között szerepelt a területfejlesztési vonatkozású döntések előkészítése, azonban elsődleges tevékenységük az uniós támogatásokkal kapcsolatos fejlesztéspolitikai feladatok összehangolása volt.

A 168/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet értelmében az önkormányzati és területfejlesztési miniszter irányította a Területpolitikai Kormányzati Hivatalt és az Országos Területfejlesztési Tanácsot. A rendelet értelmében a miniszter uniós forrásokkal kapcsolatos feladat- és hatásköre kiterjedt a regionális fejlesztési és a határon átnyúló



együttműködési operatív programok koordinálására is. Az ÖTM háttérintézményeként működött tovább a VÁTI is, mely a Regionális Fejlesztés Operatív Programok mellett KSZ funkciókat töltött be az INTERREG Közösségi Kezdeményezés programok végrehajtásában is. A 2007-2013-as uniós költségvetési ciklus alatt a regionális operatív programok monitoring bizottságaiban helyet kaptak az RFT-k is, valamint a delegáltjaik ott ülhetek az olyan kormányzati stratégiai tanácsadó testületekben, mint amilyen az Nemzeti Fejlesztési Tanács vagy a Tervezési Operatív Bizottság is volt. A tanácsok számára a Tftv. 2004-es módosítása már kötelezően határozta meg a munkaszervezetek közhasznú társaságként való létrehozását, melyek rendre regionális fejlesztési ügynökségi elnevezést kaptak. Mindezen lépések ellenére a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) 102. oldalán olvasható, hogy „a regionális fejlesztési tanácsban a kormányzati jelenlét biztosítja a döntés szakmai és kormányzati kontrollját.” Így a regionális programok megvalósításáért – a többi operatív programhoz hasonlóan – a kormányé lett a végső felelősség. 2008 júliusától az MRBK felügyelete átkerült az ÖTM-től az újonnan létrejött Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumhoz, majd nem sokkal később meg is szűnt a Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselete. Az önálló brüsszeli képviseleti irodákkal bíró régiók is pár éven belül bezárták saját irodáikat (Szabó Szandra, 2012).

A magyar innovációpolitika terén az Országgyűlés 2004 év végén fogadta el az innovációs törvényt. A parlament a jogszabályban foglaltak megvalósulására, mint az Európai Unió belüli felzárkózás elengedhetetlen feltételére tekintett. Céljá vált, hogy fejlődjenek a magas hozzáadott értékkel bíró tudásalapú termelési tevékenységek és szolgáltatások, valamint létrejöjjön egy fenntartható fejlődési pálya. A KTIA decentralizált forrásrészének a megfelelő felhasználása, és így a régiók felzárkóztatása céljából a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal a Baross Program keretében 2004 őszén hirdette meg a „*Regionális Innovációs Ügynökségek*” című pályázatát. A pályázó konzorciumoknak képesnek kellett lenniük a kis-és középvállalkozások versenyképességének a növelésére, egy innovációt serkentő környezet kialakítására, a szereplők közötti hálózatosodás elősegítésére, továbbá a központi és a régiós innovációs intézmények közötti közvetítői szerepkör felvállalására. A konzorciumokat alapvetően a megyei önkormányzatok, kamarák, innovációt serkentő forprofit és nonprofit gazdasági társaságok és városi vagyonkezelő cégek alkották. A nyertes szervezetek számára a projekt három éven keresztül biztosította a folyamatos működést. A három éves

periódus lejártával, 2007 év végén az NKTH újabb hasonló célú pályázati felhívást tett közzé, ezúttal Regionális Innovációs Ügynökségek kutatás-fejlesztést és innovációt segítő feladatainak támogatására címmel. Az újabb pályázati ciklus 2008-cal vette kezdetét. A korábbi időszak konzorciális együttműködési nehézségeiből kifolyólag ezúttal a pályázóknak már önálló jogi személyiséggel kellett bírniuk. A projektek keretében az immár újjáalakult RIÜ-knek a regionális innovációs stratégiai fejlesztése okán fel kellett mérni az adott régió innovációs tevékenységét és azt monitorozni. Mindemellett a legígéretesebb kezdeményezéseket projektek generálása és menedzselése által kellett felkarolniuk, kihasználva a folyamatosan kiépítendő nemzetközi kapcsolatrendszerüket. Elvárás lett ezen szervezetek irányába is, hogy képesek legyenek a munkatervük teljesítéséhez szükséges anyagi forrásokat évenként növekvő külső bevételből fedezni. Az innovációs szolgáltatásból származó bevételek meglehetősen nagy (5 és 34,5 millió forint közötti) szórást mutattak a RIÜ-k három éves időszakra vállalt indikátorai esetében. A szolgáltatások alapvetően kommunikációs és általános tanácsadási tevékenységekre, projektek generálására és menedzsmentjére, valamint az RIÜ-k közreműködésével létrejövő publikációk, kiadványok és elemzések elkészítésére terjedtek ki. Az ún. grant menedzsment terén a RIÜ-k csak a Baross Gábor Program elindulását követő első három évben látták el a pályázattal adminisztratív feladatait, 2008-ban ez a feladatkör átadásra került az RFÜ-k számára. A programmal kapcsolatosan szót kell ejteni Tilinger (2010) kutatásáról is, mely szerint a 2004-től meginduló decentralizáció lendülete 2006-ban aláhagyott, hiszen ezután már jóval kisebb lett a régiók szerepe és a program megvalósítását inntől fogva már a központi kormányzati döntéshozatal dominálta. Mindemellett 2007-ben forráshiány lépett fel a programban, így az azévi kiírások elmaradtak, mindemellett az utolsó felhívások 2009 őszén zárultak.

A RIÜ-k koordinatív szerepkört töltöttek be szintén a regionális innováció támogatását elősegítő Innocsekk program esetében. A forrás hasznosulásának célja a mikro-és kisvállalkozások innovációs kezdeményezéseinek, valamint az innovációs szolgáltatások iránti keresletnek az ösztönzése volt. A programot 2008-tól Innocsekk plusz néven meghosszabbították, az utolsó felhívások beadási határideje 2010 márciusával véget ért, abban az évben régiós pályázati program az alap terhére már nem került meghirdetésre. A 25%-os regionális disztribúcióra vonatkozó vizsgálat (Csizmadia, Grosz, Tilinger, 2008) szerint a mérték a törvényi előírás ellenére a

gyakorlatban nem valósult meg: sok olyan központilag generált és jóváhagyott program volt – mint pl. a regionális egyetemi tudásközpontok -, melyeket a központi kormányzat regionális forrásosztásként kategorizált. A KTIA 2010-es értékelése (KTIA, 2010) rámutatott arra is, hogy a teljes innovációs pályázati struktúra régiókba telepítésének államháztartási törvényi akadályai is voltak. A részben RIÜ-ket is vizsgáló NYUTI Közleményei c. 185. sz. (2008) kutatás már 2008-ban arra a veszélyre hívta fel a figyelmet, hogy a hazai fizetőképes kereslet a regionális innovációs ügynökségek piaci szolgáltatásai iránt rendkívül korlátozott volt. Így – noha középtávon cél volt az öfenntartóvá válás – ennek rövidtávon nem volt lehetősége. A dokumentum azon regionális gazdaságfejlesztési konstrukciók hiányát nevezi meg az egyik legfőbb korlátként, melyek a RIÜ-k számára fundamentumként kellett volna hogy szolgáljanak a vállalkozásokat segítő koordinatív szerepkörükben. A második körös, működésüket biztosító pályázatok lezárulásával nonprofit szolgáltatásaik döntő hányadát már nem tudták továbbvinni, így az éppen alakuló regionális innovációs rendszer szolgáltatásainak fontos elemei estek ki. Alapvető működési költségeik biztosításának érdekében fokozták nemzetközi pályázatokban való részvételüket, azonban a szervezetek forprofit forrásszerzési lehetőségei továbbra is korlátozottnak bizonyultak, így intézményi típusú feladataikat nem voltak képesek a korábbi szinten tartani (NORRIA, 2012).

### **5.2.2 Az ügynökségek operatív területfejlesztési tevékenységei és finanszírozásuk (2004-2010)**

2004-től tovább folytatódott a hazai költségvetésből táplálkozó területfejlesztési források esetében a korábbi években megindult tendencia, mely már a megyeivel szemben a régiós szintet helyezte előtérbe. Ezzel párhuzamosan a Tftv. újabb módosítása ezúttal már minden RFT esetében biztosította a tagok tekintetében a kormányzati többséget az önkormányzati delegáltak számával szemben. A 2007-es és a 2008-as esztendőben már nem volt olyan támogatás mely megyei szinten került volna allokálásra (ld. 16. táblázat), azonban a hazai területfejlesztés céljait 1996-tól, mintegy 464 milliárd forint magyar költségvetési forrásból elősegítő támogatási rendszer 2008-ban felszámolásra került.

**16. táblázat: területfejlesztés nemzeti forrásokból a decentralizáció két szintjén (2004-2008, millió Ft, nominálértéken)**

<b>Megnevezés</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Regionális Fejlesztési Tanácsok</b>	-	-	-	-	-
Területfejlesztési Célelőirányzat (TFC)	-	-	-	-	-
Térség és település-felzárkóztatási előirányzat (TTFC)	-	-	-	-	-
Terület és régiófejlesztési előirányzat (TRFC)	20000	22250	9675	12541	3900
Települési hulladék közszolg. fejl.	-	1500	750	-	-
Tel. önkorm. szilárd burkolatú utak (TEUT)	-	10000	10400	8000	8000
Címzett és céltámogatások	-	2500	2500	200	200
Vásárhelyi terv	-	-	1760	2686	1000
Regionális innováció elősegítése	-	4000	4000	4000	5000
Helyi önkormányzatok fejlesztési támogatása (TEKI, CÉDE)	-	-	-	10870	10870
Leghátrányosabb helyzetű kistérségek támogatása (LEKI)	-	-	-	5800	5800
Országosan kiemelt térségek	4700	3411	-	687	-
Intézmény fenntartás	322	350	350	420	420
<b>Régió összesen</b>	<b>25022</b>	<b>44011</b>	<b>29435</b>	<b>45205</b>	<b>35360</b>
<b>Megyei Területfejlesztési Tanácsok</b>	-	-	-	-	-
Területfejlesztési célelőirányzat (TFC)	-	-	-	-	-
Ter. kiegyenlítést szolg. előirny. (TEKI)	10537	-	-	-	-
Céljellegetű decentr. tám. előirny. (CÉDE)	6300	-	-	-	-
Helyi önkormányzatok fejlesztési támogatása (TEKI+CÉDE)	-	16873	10870	-	-
Leghátrányosabb helyzetű kistérségek tám. (LEKI)	-	9000	9000	-	-
Intézmény fenntartás	276	262	261,7	-	247
<b>Megye összesen</b>	<b>17113</b>	<b>26135</b>	<b>20132</b>	<b>0</b>	<b>247</b>

*Forrás: (Rechnitzer, 2012)*

Mindenesetre az Európai Unió 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 (TA) prioritási tengelye. Bár a Regionális Fejlesztési Operatív Program tervezése központosítottan, a Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Területfejlesztési Hivatala (NTH) felügyelete alatt történt, a régiókon belüli egyeztetéseket az RFÜ-k szervezték. Feladatuk volt a helyi igények feltérképezése, az operatív program fejlesztési lehetőségeinek ismertetése a területi szereplőkkel, valamint a helyi visszacsatolások átvezetése az OP végleges változatának a kidolgozása során. Mindemellett a szervezetek egy aktív projektgyűjtési folyamatot igyekeztek elindítani, mely a helyi igények felmérését, és ez által a RFOP tartalmának megalapozását célozta. A tervezést követően pedig a végrehajtási szakaszban a 438/2001/EK bizottsági rendelet (2) cikkében definiált közreműködő szervezeti feladatkört töltötték be az OP néhány jelentéktelen súlyú intézkedéséhez kapcsolódóan. Így az Irányító Hatóság (IH - OTH) 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 új távlatokat nyitott, az IH által dominált hierarchikus alá-fölérendeltségi viszony a ciklus során végig erőteljesen jelen volt (Miniszterelnöki Hivatal, 2003), hiszen:

- az RFÜ-k a feladatok végrehajtásának módjáról, eszközeiről az IH számára rendszeresen információt szolgáltatottak;

- 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 szabályzókról;
- 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 körének keretében a szervezet szakmai minőségbiztosítást végzett (Regionális Fejlesztés Operatív Program 2004-2006, 2003, pp. 118-120.), nevezetesen:

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

Így az IH csakis a VÁTI, 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 válni, valamint több szempontból is befolyásos szereplőivé az uniós forráskezelési mechanizmusnak, a központosított keretek adottak és merevek voltak. Pedig ahogy az a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács (NYDRFT) 2004. évi munkatervéből is kitűnik, továbbá az ebben az időszakban aktív RFÜ-s interjúalanyok is hangsúlyozták, a tanácsok és az ügynökségek ennél nagyobb ambíciókat dédelgettek a 2004-2006-os ciklusra vonatkozóan. 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

- NFT tervezés;
- 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.

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 támogatásközvetítői feladatokat az uniós forráskezelési intézményrendszerben. A feladatok az alábbiak voltak:

- 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;
- forráslehívás összeállítása és NFÜ-nek megküldése;
- éves munkaterv összeállítása és NFÜ-nek megküldése;
- beszámolók 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 Egységes Monitoring és Információs Rendszerben (EMIR) az adatbázis naprakészségének, hitelességének és megbízhatóságának biztosítása;
- fenntartási kötelezettségek ellenőrzése;
- követeléskezelés;
- irattározás, dokumentumkezelés.

Az NFÜ a ROP-ok végrehajtásával kapcsolatos tevékenységek felfutásával párhuzamosan igyekezett a KSZ feladatokkal kapcsolatos teljesítménymérési rendszert



kidolgozni. A 2009-es 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 2. *függelék* szemlélteti.

A KSZ feladatok ellátása nyomán rohamtempóban épültek ki az ügynökségi kapacitások. A humántéren történő felfutást a 17. táblázat, míg az ehhez elengedhetetlen finanszírozás növekedését a 18. táblázat szemlélteti.

### 17. 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 Régió	85	88	90	95

*Forrás: (Miniszterelnökségi adatok) alapján saját szerkesztés*

### 18. táblázat: a RFÜ-k közreműködő szervezeti feladatokhoz kapcsolódó költségek (2007-2010)

adatok eFt-ban				
KSz	2007	2008	2009	2010
KDRFÜ	79 118	299 832	476 281	550 331
DDRFÜ	204 207	328 162	462 196	702 007
NORDA	102 515	220 104	449 405	849 256
DARFÜ	158 985	380 018	630 659	717 966
ÉARFÜ	169 868	379 548	466 848	607 425
Pro Régió	204619	452 823	562 689	813 936
NYDRFÜ	122 098	275 028	362 582	497 796

*Forrás: (Miniszterelnökségi adatok) alapján saját szerkesztés*

A bővüléshez szükséges finanszírozást az egyes ROP-ok technikai segítségnyújtás keretei jelentették. Az elszámolás az RFÜ-k és az NFÜ között 2007. óta teljesítményalapon, 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 tekinthetőek 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 egységárakat az elszámolási egységekhez. Átvette viszont a

finanszírozási rendszer a teljesítési szintekhez kapcsolt elvárások, a minőségi értékelések és az ezekhez kapcsolódó szankciók rendszerét. 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 ígéretet 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). Ezáltal meghatározó 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 az ügynökségek 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. 19. táblázat).

**19. 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
<b>Összesen:</b>	<b>13 692 638</b>	<b>11 507 091</b>	<b>2 185 547</b>

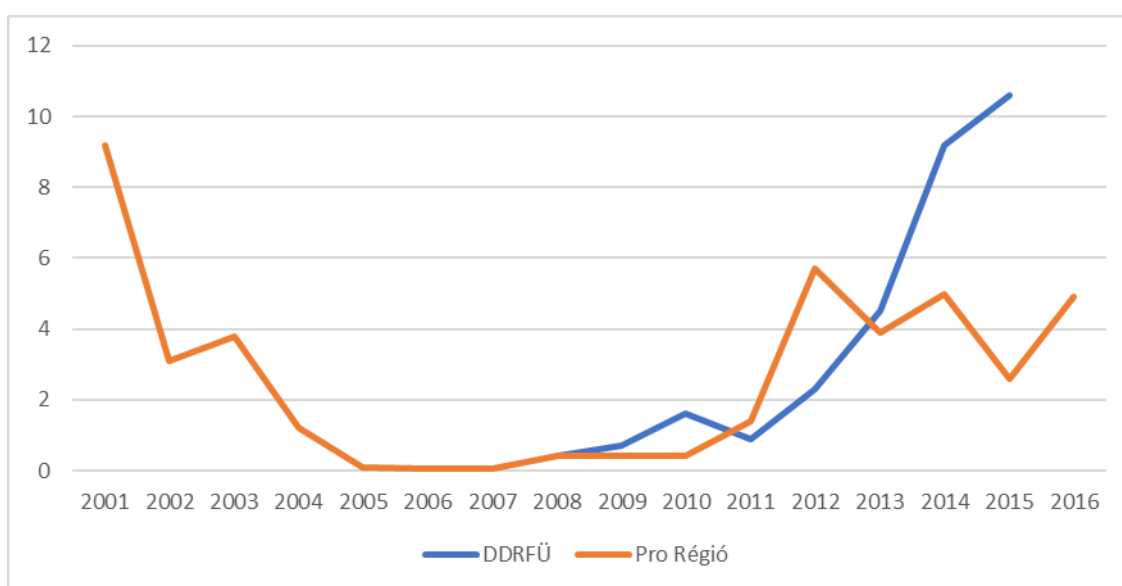
*Forrás: (Baker Tilly Hungary, 2014) alapján saját szerkesztés*

Az Európai Bizottság ellenőrzése és a belső vizsgálat nyomán feltárt finanszírozási transzparenciával kapcsolatos hiányosságok orvoslására tehát érdemben módosították az SLA-alapú rendszert. Az 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 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 eredménytartalék és adott évi bevételek nem fedezték a kiadásokat, akkor a KSZ-eknek más forrásokból, vagy a tőkéből kellett finanszírozni a különbséget, hisz az SLA-féle zártan tekinthető finanszírozási

rendszerben nem volt forrás az el nem számolható költségek fedezetére.<sup>5</sup> Mivel az IH által végzett RFÜ értékelések élén végzett ügynökségek (Pro Régió, DDRFÜ) esetében végzett kutatásaim alapján is kijelenthető, hogy a KSZ-finanszírozás mellett még az „éltanuló” szervezeteknek is alig voltak a 2004-2010-es időszakban egyéb bevételeik (ld. 2. ábra), így a kieső költségek fedezete a tulajdonos által biztosított tőkéből, vagy annak korábbi felhasználása esetén (ez volt a jellemzőbb) tőkeemelésből származott.

**2. ábra: a vállalalkozási és közhasznú tevékenységekből származó bevételek egymáshoz viszonyított aránya a Pro Régió és a DDRFÜ esetében (%) (2001-2016)**



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

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

<sup>5</sup> 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.

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 lehetősége 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.

### **5.2.3 2004-2010-es időszaki összegzés – a közreműködő szervezeti szerepkör erőteljes kiszorító hatása**

Noha a 2004-2006-os uniós programozási ciklus ideje alatt működő önálló regionális fejlesztési tárca emelte a szakpolitika súlyát a hivatkozott időszakban, azonban a tendencia hamarosan a visszajára fordult. 2008-ra az ÖTM és az OTH is megszüntetésre került. Nemcsak a területfejlesztéssel kapcsolatos feladatok kerültek át az ágazati NFGM-be, de a hazai költségvetésből finanszírozott területfejlesztési források elenyésző összmenyisége is ebben az évben került utoljára allokálásra. Mindemellett a 2007-2013-as ciklus beindulásával párhuzamosan az Irányító Hatóságok NFÜ-be való integrálása, valamint a KSZ-ek központi hivatalnak való alárendelése nyomán az uniós forráskezelési intézményrendszer elkezdett egyre inkább szigetszerűen kiépülni az államigazgatás keretein belül. Így nemcsak hogy szétvált a területfejlesztés és az uniós forráskezelés intézményrendszere Magyarországon, de az előbbi intézményrendszerileg és a rendelkezésre álló forrásmennyiség szempontjából is teljesen marginalizálódott,

míg az utóbbi a legfelsőbb államigazgatási szintű politikai irányítás (MeH) alatt teret nyert. Rövid ideig jelentett kivételt az említettek alól a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapból finanszírozott kvázi decentralizált források felhasználása, mely tevékenység során mind a RIÜ-k, mind az RFÜ-k szerepkörrel bírtak és egymással együttműködtek. Azonban a jelen fejezetben vizsgált időszak végére sem alakult ki a regionális innovációs támogatásoknak hosszabb távú koncepciója, továbbá a regionális programok összehangolása sem történt meg. Finanszírozási nehézségeik nyomán pedig a RIÜ-k alapvető tevékenységei olyan irányba tolódtak el, melyek – noha az életben maradást szolgálták – kapacitáshiányt okoztak a kialakulófélben lévő régiós innovációs rendszer különleges igényeinek a kielégítése esetében.

Az RFÜ-k számára középtávon kiszámítható megbízás és finanszírozás már csakis a ROP-okhoz kötődő tevékenységek ellátásából származhatott. A statisztikai-tervezési régiókat továbbra sem sikerült önkormányzatisággal felruházni, így politikai szempontból sosem válhattak tényezővé. Ha alapul vesszük a régióknak az *1. ábrában* bemutatott potenciális szerepvállalási lehetőségeit és az eddig leírtakat, akkor az uniós források felhasználásával kapcsolatban kijelenthető, hogy a 2004-10-es időszakban 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 és központi kormányzati (MeH) dominancia újbóli erősödése 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.

Így hiába sóvárogtak az RFT-k és munkaszervezeteik az előző uniós cikluséhoz képest szélesebb portfólió után a 2007-2013-as időszakban. A regionalizációnak ilyen jellegű

kiemenelete az RFT-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. Különösen, hogy Magyarország ekkorra már uniós tagállam volt, tehát az EB lobbij ereje is csökkent.

Az NFÜ keretein belül meginduló centralizációs és sztenderdizáló folyamatok egyértelművé tették, hogy a 2007-2013-as uniós programozási időszak során az RFÜ-k ismét közreműködő szervezeti szerepbe kényszerülnek. Mindenesetre – még ha végrehajtói tevékenységet is jelentett ez a feladatkör – a szervezetek biztos finanszírozási alapokat kaptak a programozási időszakra. Azonban már a 2009-es, NFÜ általi értékelési rendszer kritériumai is kellően érzékeltették, hogy a kvázi kizárólagos finanszírozó csakis a KSZ feladatokkal kapcsolatos teljesítményre volt kíváncsi a szervezeteknél. A finanszírozási módszertan átalakítása is – noha a korábbiakkal szemben prioritást kapott a költséghatékonyság kérdésköre – a közreműködő szervezeti feladatokhoz kapcsolódó kapacitásfejlesztést és fenntartást támogatta. A TA források ugyan képesek voltak az exponenciálisan növekvő KSZ feladatok ellátását lehetővé tevő rohamtempójú kapacitásbővítés finanszírozására, azonban a támogatási struktúra 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 2010-et követő évekre vonatkozóan, de visszamenőlegesen is le kellett mondaniuk erről a bevételükhöz mértentemesnek mondható eredményről. A finanszírozási modell ilyen természetű változása pedig innentől fogva pénzügyi szempontból is csak még jobban ráerősített arra a szakpolitikai, jogszabályi és intézményrendszeri 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, így a vizsgált időszakban az RFÜ-k esetében nem került sor újgenerációs eszközök alkalmazására (ld. 20. táblázat) sem. A közreműködői feladatkör kizorító hatását erősítette az évről-évre exponenciálisan növekvő uniós forráskezelési feladatmennyiség, mely teljes mértékben lekötötte a szervezetek operatív és menedzsment kapacitásait is.



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 2. függelék által bemutatott értékelésben), nem volt elvárható, hogy belülről fakadó ambíciók által közelítsék intézményeiket a modell-RFÜ szintet megközelítő vagy produkáló névrokonaikhoz. Ilyen jellegű motivációt reálsan csak azokban az ügynökségekben lehetett remélni, melyek a közreműködő szervezeti feladatok ellátásában – a többi szervezettel összehasonlítva – az akadályokat könnyebben vették. Esetlegesen egy ilyen irányú, a maga elszámolási kockázataival járó RFÜ-s „szárnypróbálgatást” ösztökélő impulzus a tulajdonostól, az ügynökségek esetében a régióktól érkezhett volna. Azonban három akkori vezető beosztásban lévő RFÜ-s és egy központi koordinációs szakember szerint is, a politikai és jogi háttér korábbi fejezetekben történt áttekintése nyomán nyilvánvalóvá vált, hogy ez nem volt elvárható a demokratikus deficittel, az önkormányzatiság és a finanszírozás hiányával küzdő statisztikai-tervezési régióktól. A KSZ szerep hangsúlyának agresszív növekedését jelezte mind az MRBK, mind pedig az RFÜ-k önálló brüsszeli képviseleteinek a vizsgált időszak végére történő bezárása is.

A közreműködő szervezeti szerep kiszorító hatása, a hányattatott sorsú magyar regionális politikai környezet, valamint az átdolgozott SLA alapú finanszírozás nyomán 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 uniós 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. Magas lett annak a kockázata, 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.

A fejezetben leírtak alapján a 20. és a 21. táblázat mutatja be a 2004-2010-es időszaki regionális fejlesztési ügynökségek legalapvetőbb ismérveit a vizsgált 7 éves időszakot további 3 részre bontva. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség létrejöttével a 2007-2008-as időszakban már megindult az RFÜ-k tolódása a területfejlesztési intézményrendszerrel szemben az uniós forráskezelési szervezeti struktúra irányába, mely folyamat végül a hazai költségvetés által biztosított decentralizált források 2009. évi megszüntetésével zárult le. Így az ügynökségek egyoldalúan és szerves módon váltak annak a közösségi támogatások menedzselésével foglalkozó intézményrendszernek a részévé, mely az NFÜ által került összefogásra, de már nem az ágazati minisztériumok, hanem a MeH felügyelete alatt állt.

**20. táblázat: a magyar RFÜ-k alapvető ismérvei (2004-2006, 2007-2008, 2009-2010)**

	<b>Kategória</b>	<b>Jogi státusz</b>	<b>Tulajdonos</b>	<b>Központi kormányzati reláció</b>	<b>Fő megbízó (uniós források)</b>	<b>Fő megbízó (hazai decentralizált források)</b>
<b>2004-2006</b>	kvázi-ágazati betagozódás	közhasznú társaság (Kht.)	Regionális Fejlesztési Tanács (három megyei önkormányzat)	politikai felügyelet, az RFT összetételét törvény szabályozza, a központi kormányzati delegáltak többségben	NFH. (MeH irányítása alatt)	Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal, majd 2005 szeptemberétől az OTH mint jogutód (szaktárca irányítása alatt)
<b>2007-2008</b>	kvázi-ágazati betagozódás	közhasznú társaság (Kht.)	Regionális Fejlesztési Tanács (három megyei önkormányzat)	politikai felügyelet, az RFT összetételét törvény szabályozza, a központi kormányzati delegáltak többségben	NFÜ (MeH irányítása alatt)	OTH
<b>2009-2010</b>	centralizált uniós forráskezelési intézményrendszerbe való betagozódás	közhasznú társaság (Kht.)	Regionális Fejlesztési Tanács (három megyei önkormányzat)	politikai felügyelet, az RFT összetételét törvény szabályozza, a központi kormányzati delegáltak többségben	NFÜ (MeH irányítása alatt)	-

## 21. táblázat: a magyar RFÜ-k eszköztendszere (2004-2010)

Kategoriák	Eszköztend	
	tradicionális	új
szakpolitikai eszköztend	tanácsadás	-
	forráskihelyezés	
	infrastrukturális fejlesztés	
tanácsadás	finanszírozás/pályázati lehetőségek	-
	nemzetköziesedés	
finanszírozás	uniós pályázati források	-
	egyéb	
infrastrukturális fejlesztés	tradicionális ipartelepítés	ipari parkok kialakítása

### 5.3 Recentralizáció és az ügynökségek megszűnése (2011-2016)

#### 5.3.1 Területfejlesztési és fejlesztéspolitikai intézményrendszeri környezet (2011-2016)

A 2010-es kormányváltást követő nyílt centralizációs törekvések ebben az esetben is kéz a kézben jártak a bürokratikussággal 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. A területfejlesztési törvény 2011-es módosítása rendezte az RFÜ-k tulajdonlási viszonyait is. A 2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról rendelkezéseinek értelmében a Tftv. 9. § (1) bekezdés j) pontja alapján 2012. január 1-től a 2014. január 1. napjáig az RFÜ-k tulajdonosává a Magyar Állam vált, a tulajdonosi jogok gyakorlója pedig a Magyar Állam nevében 2013. december 14. napjáig a Nemzeti Fejlesztési Miniszter, majd – újabb jogszabályi változások nyomán – 2014. január 1. napjáig a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő volt. A jogszabály rendelkezett arról is, miszerint a szervezeteket nonprofit gazdasági társaságként kell működtetni. A jogszabály változásának az értelmében innentől fogva – mint volt RFT-s munkaszervezetek – a regionális fejlesztési és a megyei területfejlesztési tanácsok helyébe lépő megyei önkormányzatok számára kellett továbbra is döntés-előkészítési és

döntésvégrehajtási feladatokat végezni. A kormányzat szintén ezen törekvését igyekezett érvényre juttatni 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 megalkotásával. 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. Így az uniós források felhasználása terén a korábbi, szélesebb körű érdekegyeztetési fórumok helyét a 140/2012 (VII. 2.) Korm. rendelet rendelkezéseinek megfelelően a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság (NFK) vette át. Az NFK elnöke a miniszterelnök, tagjai a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, a nemzeti fejlesztési miniszter és a nemzetgazdasági tárcavezető volt. A kormánybizottság létrehozásának a célja a fejlesztéspolitika területén hozandó kormányzati döntések gyors, megalapozott és koordinált előkészítésének támogatása volt. Mindemellet a kormány felhatalmazta a miniszterelnököt, hogy a kabinet ülései között az NFK döntése alapján kormányhatározatot (pl. döntés az akciótervekről és azok módosításáról, a kiemelt projektek nevesítéséről, az 1 milliárd Ft-ot meghaladó támogatási igényű projektjavaslatokról), illetve kormányrendeletet adhasson ki.

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 (EMK) 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 prioritizálása volt tetten érhető az ún. kiemelt eljárásrend megváltoztatásában is. A stratégiai fontosságú fejlesztésekről 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. A bizottságok tagjait a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, a szaktárcák, a régiók és egyes nem kormányzati szervek delegálták. A kiemelt projektként indokolt fejlesztések akciótervi nevesítéséhez – a BB döntési javaslatát követően – a kormány támogató döntése is szükséges volt. A kormány döntéséről szóló kiértékelő levél kézhezvétele után a projektgazdának fel kellett vennie a kapcsolatot az illetékes közreműködő szervezettel. A részletesen kidolgozott projektjavaslatnak a benyújtásig tartó projektfejlesztési folyamata egy előre meghatározott útvonalterv mentén haladt, amelyet az intézményrendszer 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 az IH vezetője hozta meg a projektötlet esetén a döntési javaslatát, részletes

projektjavaslat esetén pedig – az akciótérvi nevesítést követően – jóváhagyó döntését. Tehát a Bíráló Bizottságok intézményét 2012-ben megszüntették.

A központi reformlendület kitarított és már a 2007-2013-as programozási időszak végén változás történt az NFÜ felügyeletében: 2013 augusztusától a december 31-i megszűnéséig a fejlesztéspolitikáért felelős minisztert követően a Miniszterelnökség irányítása alá került a szervezet. 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 NFÜ megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről szóló 475/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet értelmében az NFÜ általános jogutódja a ROP IH esetében a Nemzetgazdasági Minisztérium lett. 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) biztosította. 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. A rendelkezés nyomán a Miniszterelnökség alakította ki és felügyelte az uniós támogatások és a kapcsolódó hazai költségvetési források felhasználását. Ennek részeként:

- koordinálta az uniós forrásfelhasználás tervezését;
- koordinálta a programok végrehajtását és lezárását;
- biztosította az egységességet a fejlesztéspolitikai jogszabályok és eljárásrendek tartalmában és alkalmazásában;
- közzétette a felhívásokat, ami előtt minőségbiztosítást végzett;
- képviselte Magyarországot a 2014-2020-as programozási idősakkal kapcsolatos uniós jogszabályok alapján létrehozott uniós bizottságokban;

- működtette az egységes képzési rendszert;
- koordinálta a programok végrehajtására vonatkozó külső ellenőrzésekből adódó feladatokat;
- ellenőrizte az uniós források felhasználásával összefüggő közbeszerzési eljárások szabályosságát;
- működtette az információs és monitoring rendszert;
- nyomon követte az OP-k előrehaladását;
- az irányító hatósággal együttműködve ellátta az uniós források felhasználásához kötődő partnerségi és egyeztetési folyamatok kommunikációs és tájékoztató feladatainak koordinációját. Ez felölelte az egységes kommunikációs stratégia kidolgozását, kommunikációs tevékenységek elvégzését, az arculati kézikönyv kidolgozását, valamint az egységes honlap létrehozását és működtetését.

A 1012/2014. (1. 17.) Korm. határozat nyomán javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő, koordináló szervként létrejött a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (FKB). Az FKB feladata lett az európai uniós forrásokból táplálkozó fejlesztéspolitika területén hozandó kormányzati döntések előkészítése és a Miniszterelnökség központi koordinációs tevékenységének ellátása. Tagjai az IH vezetők, a Miniszterelnökséget vezető miniszter, valamennyi tárca, továbbá az igazoló hatóság képviselője.

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, mégha 2014. január 1-től az egyes RFÜ-k tulajdonosaivá a Magyar Állam helyett – ismételten – a korábban az adott régiókat alkotó megyei önkormányzatok váltak. A Tftv. 29. § (2) bekezdése szerint: *„A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 2013. évi CCXVI. törvény hatálybalépésekor nonprofit gazdasági társasági formában működő regionális fejlesztési ügynökségek a magyar állam könyveiben 2013. december 31-én szereplő értéken, térítésmentesen a területileg érintett megyei önkormányzatok, illetve Budapest Főváros Önkormányzata tulajdonába kerülnek.”* A Tftv. 17. § (1) bekezdés értelmében *„...Irányításukról (RFÜ-k), tulajdonjogukról és a tulajdonosi jogok gyakorlásának módjáról a megyék (főváros) megállapodás keretében döntenek.”* 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 2014-es benyújtásáig – ahol is a magyar kormányzat először deklarálta formálisan is, hogy a 2014-ben induló Terület- és Területfejlesztési Operatív Programban a Magyar Államkincstárra kívánja bízni a közreműködő szervezeti feladatokat – függőben maradt az ügynökségek jövője. Így 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 forgatókönyvet, hanem a megszűnés. Különösen, hogy mindeközben a 2012-ben területfejlesztéssel megbízott megyei önkormányzatok már ekkor építették saját és különálló intézményi kapacitásaikat, mégis a társ megyékkel való szervezetrendszeri szintű és formalizált fejlesztéspolitikai együttműködési hajlam kicsinek mutatkozott. Az elszívó hatás nyomán az RFÜ-s munkatársak körében 38%-os létszám csökkenés következett be a Tftv. módosítást követően (Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, 2013).

### **5.3.2 Az ügynökségek operatív területfejlesztési tevékenységei és finanszírozásuk (2011-2016)**

Az 1996-os területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény újabb, előző alfejezetben említett módosítása az RFÜ-k feladatait a Tftv. 17§ (2) bekezdése nyomán a korábbiakhoz képest az alábbiak szerint módosította, szűkítette:

- közreműködő szervezeti feladatok ellátása a területi operatív programok végrehajtásában és ellenőrzésében;
- külön megállapodás alapján részvétel az ágazati területfejlesztési operatív programok, vagy más programok lebonyolításában, szervezni a programok megvalósítását, részvétel a programok pénzügyi finanszírozási feladataiban, a programok megvalósításáról, a pénzügyi felhasználásról naprakész nyilvántartás vezetése;
- közreműködés a megyei önkormányzat és a fővárosi önkormányzat területfejlesztési feladatainak az ellátásában.

A fejlesztéspolitikai rendszerátalakítás nyomán a Miniszterelnökséghez nemcsak az előző alfejezetben 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 innentől 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 abszorpció minden egyéb aspektust felülíró volta egyértelműen tetten érhető volt abban is, hogy az 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 az ügynökségeket. Azonban az uniós programozási ciklus vége fele már a szoros, negyedéves értékelések vizsgálati szempontrendszerében teljes mértékben a forrásmenedzsmenttel, abszorpcióval kapcsolatos technikai feladatokat (szabálytalanságkezelés, kifogáskezelés, egységes kommunikációval kapcsolatos elvárások teljesítése, EMIR menedzsment stb.) követte nyomon (ld. 3. függelék). 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 a fentebbiekben taglalt közbeszerzés mellett 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-ket arra, hogy a mindenk felett álló forrásabszorpció célját az ügynökségek is magukévá tegyék. Ennek a központi irányzatnak egyik apróbb, de a kormányzati akaratot kellően érzékeltető – az RFÜ-höz és NFÜ-höz köthető interjúalanyok és a szerző által is megtapasztalt – mozzanata volt, amikor az RFÜ-knek ki kellett lépni minden olyan Európai Területi Együttműködési projektből, melyben projektgazdai szerepkört töltöttek be. Mindemellett még a 2011-es finanszírozási szerződések is úgy rendelkeztek, hogy az RFÜ-knek kötelességük volt biztosítani a következő uniós 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 különbségek felkarolására és területspecifikus megoldások kidolgozására. Továbbá ekkor már ez lett volna egy olyan egyedülként stratégiaibbnak aposztrofálható feladatkör, mely túlmutatott a KSZ feladatok darabszámban mérhető „nagyüzemi” feladatain. Bár ezzel kapcsolatosan már 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). Az SLA mindenesetre nem gátolta az uniós források abszorpciójához szükséges kapacitások mennyiségi fenntartását és az ehhez szükséges források biztosítását (*ld. 22. és 23. táblázat*)

## 22. táblázat: az RFÜ-k létszáma (2011-2013)

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

*Forrás: (Miniszerelnökségi adatok) alapján saját szerkesztés*

## 23. táblázat: az RFÜ-k közreműködő szervezeti feladatokhoz kapcsolódó költségek (2011-2013)

adatok eFt-ban			
KSz	2011	2012	2013
<b>KDRFÜ</b>	550 436	490 292	567 265
<b>DDRFÜ</b>	698 012	659 492	693 594
<b>NORDA</b>	903 412	911 050	1 034 276
<b>DARFÜ</b>	692 534	884 742	1 058 964
<b>ÉARFÜ</b>	748 534	868 013	939 926
<b>Pro Régió</b>	819 664	774 631	876 335
<b>NYDRFÜ</b>	479 901	435 691	481 456

*Forrás: (Miniszerelnökségi adatok) alapján saját szerkesztés*

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.

Az SLA szerződések a 2007-13-as ROP TA források felhasználási szabályaihoz igazodva 2015. december 31-ig nyújtottak fedezetet az RFÜ-knél felmerülő feladatok és az ellátásukhoz szükséges költségek finanszírozására (*ld. 24. táblázat*).

**24. 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
<b>Vidéki RFÜ-k összesen:</b>	<b>578</b>	<b>5 073 551 841</b>
Pro Régió	180	1 633 073 590
<b>Mindösszesen:</b>	<b>758</b>	<b>6 706 625 430</b>

\*2015. január 30-ai adatszolgáltatás alapján

\*\* 2015. évi KSZ munkatervben szereplő adat

*Forrás: (Nemzetgazdasági Minisztériumi adatok) alapján saját szerkesztés*

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 szüntek 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;
  - az OP-k zárásához kapcsolódó IH támogató feladatok elvégzése;
  - 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 nyomonkövetési feladatainak elvégzése;
- a szerződéskezeléssel kapcsolatos kötelezettségek ellátása;
- követelés- és szabálytalanságkezelés;
- 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 25. táblázat mutatja:

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

<b>Időszak</b>	<b>2016.01.01 - 2017.03.31</b>	<b>2017.03.31. - 2021.12.31.</b>	<b>Összesen</b>
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

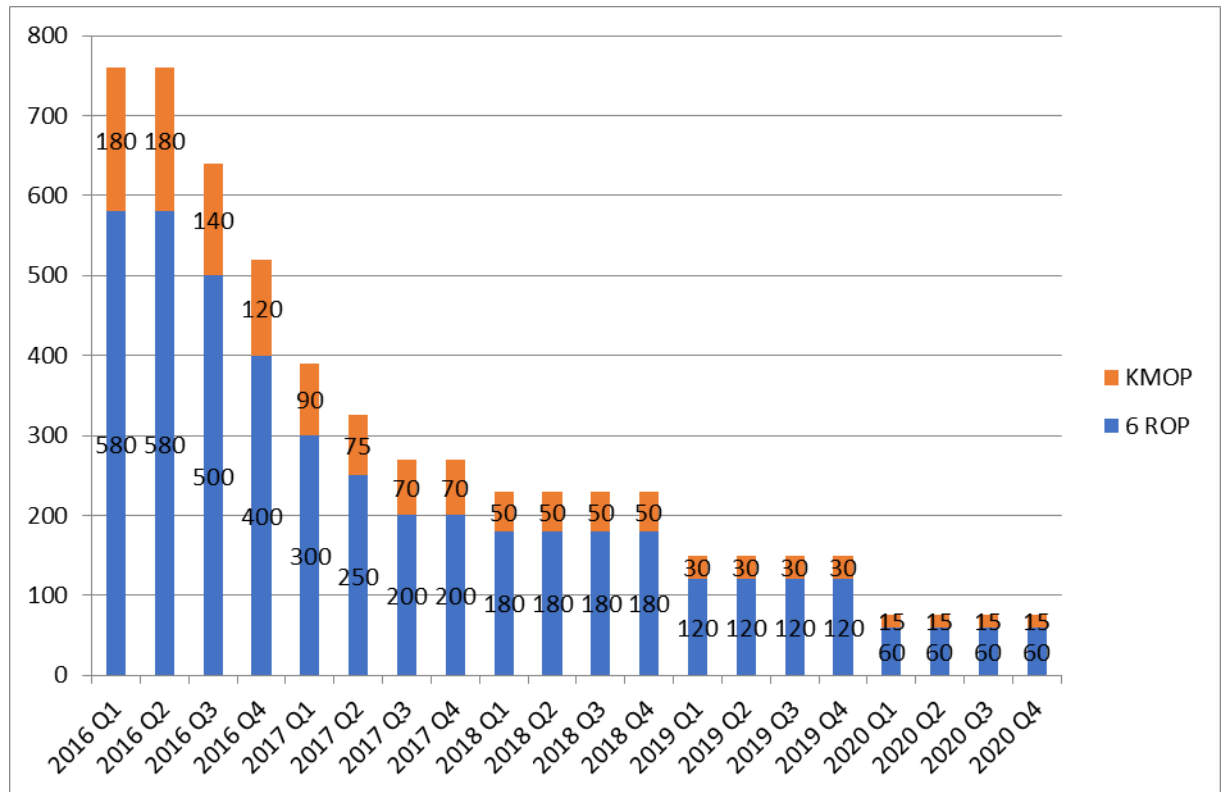
\* Szerződéskezelés, helyszíni szemle, pénzügyi és szakmai zárás, fenntartási jelentések kezelése

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

*Forrás: (Nemzetgazdasági Minisztériumi adatok) alapján saját szerkesztés*

Az RFÜ-k akkori adatszolgáltatása alapján a feladatok becsült humán kapacitásigényét az 3. ábra szemlélteti:

### 3. 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 humán erőforrással, a kapcsolódó eszközökkel, az uniós akkreditációval, valamint a jogi háttérrel kapcsolatos kérdésköröket. Az IH az általa elkészített döntéselőkészítő anyagban a 26. táblázatban bemutatott lehetséges forgatókönyveket vázolta fel. A dokumentum követte azt a kormányzati gondolkodást,

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).

## 26. 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. 4. függelék), ezáltal is támogatva a kormányzati döntéshozatalt. A kabinet végül az 5. lehetőség mellett tette le

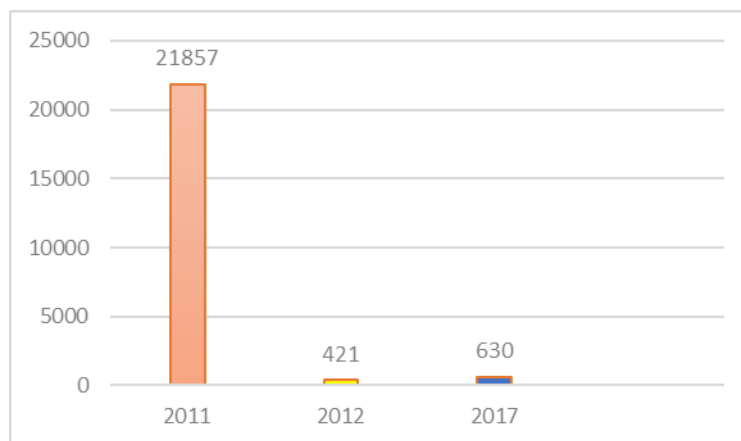


a voksát. Ha a területért felelős fejlesztéspolitikai intézményrendszerben dolgozó szakemberek fentebbiekben hivatkozott, és a *4. függelékben* részleteiben kifejtett elemzését vesszük alapul, akkor a kormány a scenáriók közül a legkockázatosabb és a legtöbb hátránnyal járó mellett döntött. Mindössze 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 kifuttatásából 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 legoptimálisabb 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. Ebben a helyzetben egyébként is csak piaci alapon, önfenntartó módon történő helytállás jöhetett volna szóba. Ilyen keretek kialakítása esetleges sikeresség esetén is éveket vett volna igénybe.

Így 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. Ennek, valamint az önálló megyei kapacitásfejlesztések nyomán az egyes megyei közgyűlések 2016 év tavaszától 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. Mindemellett az RFÜ-k megszüntetése alkalmas momentumnak bizonyult a megyei önkormányzatok számára, hogy a területfejlesztési feladataik ellátása érdekében újragondolják a szükséges kapacitások kiépítését és a már létezők megerősítését. Így a többi eszköz 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 – azzal párhuzamosan, ahogy közszolgáltatási funkcióikat elveszítették – drasztikusan lecsökkentek a megyék éves kiadási főösszegei (*ld. 4. ábra*).

#### **4. ábra: megyei önkormányzatok kiadási főösszegeinek számtani átlaga (millió Ft)**



*Forrás: (megyei önkormányzatok költségvetési rendeletei) alapján saját szerkesztés*

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 kimagasló KSZ teljesítménye (ld. 2. függelék) 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 átzsilipelést 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 és jelenleg is vezető beosztásban lévő Pro Régiós szakértő több aspektust is megvilágított:

- 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 megemlézése, 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 interjúalany elmondása szerint a tulajdonosok a későbbiekben sem 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. 5. 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 szolgáltatások (Pro Régió, 2017) is egy klasszikus, grant típusú forrásfelhasználási, tradicionális tanácsadói (*consultancy*) profilt mutatnak

### **5.3.3 2011-2016-os időszaki összegzés: az ügynökségi kényszerpálya zsákutcája**

A 2010-ben indult általános államigazgatási centralizációs folyamatok gyorsan átgyűrűztek az uniós fejlesztéspolitikai intézményrendszerbe is, közvetlenül érintve az RFÜ-ket is. Amellett, hogy a Magyar Állam tulajdonába kerültek, a változások kihatottak a mindennapi tevékenységeikre is. Nemcsak a stratégiai döntés-előkészítést és döntéshozatalt emelték a megelőző időszakok fórumaihoz képest magasabb kormányzati szintre az NFK és az FKB nyomán, de a központosítási tendencia a ROP-ok végrehajtása esetén is érezhető volt. Egyrészt a szaktárcák és az IH a területi szintekkel szemben a korábbiaknál is nagyobb teret kaptak az ágazati érdekek érvényesítésére, másrészt az NFÜ egy rövid Nemzeti Fejlesztési Minisztériumi kitérő után 2013 év végi megszűnéséig ismételten a Miniszterelnökség irányítása alá került. Sőt, az NFÜ-s jogutódlás keretében az összes IH végül a szaktárcákhoz került, ezáltal formálisan is véget vetve a hazai fejlesztéspolitika addig is botladozó területi megközelítésének. 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 jogszabálymódosító 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. Ez azt jelentette, hogy a regionális politika területén is redukálódott azon színtereknek 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.

Ezzel a folyamattal, illetve a megyék közszolgáltatási szerepének az elvesztésével egyidőben az RFÜ-k tulajdonjoga átszállt a korábban a régiókat alkotó megyékre. A ROP-ok tulajdonosi, szakmai irányítási és finanszírozási rendszere a korábbiaknál is markánsabban szétvált egymástól és tovább tagolódott. A tulajdonosi struktúra és a döntéshozatali rendszer átszabásából, a potenciális ügynökségi eszközök leszűkítéséből fakadó akadályok leküzdését csak tovább nehezítették a finanszírozáson is túlmutató kötöttségek 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. A rugalmasabbnak tekinthető koordinációtól való elszakadás természetesen csak további gátja lett az RFÜ-k minőségi kibontakozásának és fejlődésének. Még ha a jogszabályi módosítások ellenére is végig benne maradtak a projektcsatornában, azonban ez a KSZ funkcióik erősödése árán történt. A minőségi fejlődés elé így további, elháríthatatlan 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.

A megyék már a KSZ feladatok ellátásának formalizálási lépéseinél sem jelentek meg tulajdonosi minőségük ellenére. Az RFÜ-k szakmai irányítását és finanszírozását pedig az NGM (ROP IH) rendkívül szoros Miniszterelnökségi (KKSZ) kontroll mellett látta el ezt követően. Ezen kormányzati lépések, valamint az RFÜ-k 2014-es SLA szerződéseit vizsgálva kijelenthető, hogy a finanszírozási rendszer pénzügyi fenntarthatóságát veszélyeztető kockázatokat a módosítások sem 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 nyíltan nem arra törekedtek, hogy az RFÜ-k hatékonyabb és minőségi kibontakozását segítő szabályozási és irányítási környezetet alakítsanak ki. Ezt a rendszerszintű disszonanciát oldotta fel a kormány a 2013-as döntésével, amikor is a MÁK-ot jelölte ki a 2014-2020-as TOP közreműködő szervezetének. Fontos aspektus, hogy a kabinet a 2007-2013-as időszak fenntartási és zárási feladatainak az ellátásával kapcsolatos döntése nyomán nem biztosított átmeneti időszakot az RFÜ-k számára ahhoz, hogy a szinte kizárólagos, állami eredetű megbízási állományuk hirtelen elvesztését követően a maguk operatív szintjén alkalmazkodhassanak a megváltozott kedvezőtlen környezethez. Így a felülről, kormányzati szintről indukált változások minden levegőt elszívtak a szervezetek elől, mégpedig viharos gyorsasággal. A megyék számára ebben a központi kormányzat által kialakított környezetben már nem is maradt más lehetőség, mint az RFÜ-k megszüntetésének formális eldöntése és ennek végrehajtása.

A 27. táblázat mutatja be a jelen fejezetben taglaltak nyomán a szerző által meghatározott RFÜ-s ismérveket a 2011-2016-os időszakra vonatkozóan. A közvetlen állami, majd végső megyei tulajdonlás, illetve az NFÜ megszűnése nyomán nemcsak, hogy ágazati betagozódásúvá váltak az ügynökségek, hanem az életciklusuk végére már direkt módon volt jelen a mindennapi működésük során a legfelsőbb szintű közvetlen politikai kontroll is. A vizsgált 6 éves időszak működési környezet szempontjából nem biztosíthatott semmiféle előrelépési és kibontakozási lehetőséget az ügynökségek számára, így ebben a periódusban ugyanúgy tradicionális eszköztárral látták el mindennapi tevékenységeiket (ld. 28. táblázat), mint ahogy azt a csatlakozást megelőző, illetve az azt közvetlenül követő időszakban tették.

**27. táblázat: a magyar RFÜ-k alapvető ismérvei (2011-2013, 2014-2016)**

	<b>Kategória</b>	<b>Jogi státusz</b>	<b>Tulajdonos</b>	<b>Központi kormányzati reláció</b>	<b>Fő megbízó (uniós források)</b>	<b>Fő megbízó (hazai decentralizált források)</b>
<b>2011-2013</b>	uniós forráskezelési rendszerbe való betagozódás	Nonprofit Kft.	Magyar Állam	közvetlen politikai kontroll	NFÜ (NFM, majd az ME felügyelete alatt)	-
<b>2014-2016</b>	ágazati betagozódás	Nonprofit Kft.	az egyes régiókat korábban alkotó megyei önkormányzatok	közvetlen politikai kontroll	NGM (IH) és ME (KKSZ)	-

**28. táblázat: a magyar RFÜ-k eszközrendszere (2011-2016)**

<b>Kategóriák</b>	<b>Eszközök</b>	
	<b>tradicionális</b>	<b>új</b>
<b>szakpolitikai eszközök</b>	tanácsadás	-
	forráskihelyezés	
	infrastrukturális fejlesztés	
<b>tanácsadás</b>	finanszírozás/pályázati lehetőségek	-
	nemzetköziesedés	
<b>finanszírozás</b>	uniós pályázati források	-
	egyéb	
<b>infrastrukturális fejlesztés</b>	tradicionális ipartelepítés	ipari parkok kialakítása

## **6 Az ügynökségi funkciók betöltésének lehetőségei az intézményrendszeri reformot követően**

Ahogy azt a nyugat-európai RFÜ-k évtizedekkel ezelőtti megjelenését taglaló második fejezetben is hangsúlyoztam, 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 megyei önkormányzatok gyakorolhatták. Így bár a megbízások és a finanszírozás legnagyobb volumene a központi kormányzathoz tartozó szereplők által menedzselte OP-kból származott, a tulajdonjoggal nemcsak hogy némi formális és

informális területi szintű befolyás járt, de egyfajta jövőbeli potenciált is rejtett magában. Noha a 2014-2020-as ciklus tervezési időszaka alatt a törvényi rendelkezéseknek megfelelően a megyei önkormányzatok váltak felelőssé a területfejlesztési feladatok elvégzéséért, azonban a szakpolitikát alapvetően finanszírozó TOP-ok IH feladatai a szaktárcában (NGM, majd a Pénzügyminisztérium (PM)), míg a KSZ feladatok pedig a MÁK-ban kerültek elhelyezésre. Így egyrészt az IH feladatok is egy ügynökségi (NFÜ) struktúrából visszakérültek 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 említett kormányzati döntések nyomán kérdésessé vált, hogy a strukturális átalakítást követően a fejlesztéspolitikai intézményrendszer képes-e megfelelő közeget biztosítani ahhoz, hogy a tradicionális és legújabb generációs regionális fejlesztési ügynökségi funkciókat a jövőben más szervezetek láthassák el sikerrel?

Jelen fejezet célja – a tézis harmadik kérdésével összhangban – a fentebb említett felvetés megvizsgálása. Az ezzel kapcsolatos kutatás alapvetően két részre fog tagozódni. Az első szegmens esetében áttekintésre kerül, hogy az RFÜ-k megszűnését követő területfejlesztési struktúrában milyen intézményrendszeri betagozódás, szervezeti jellemzők és kapacitások mellett kerülnek elvégzésre a tervezéssel kapcsolatos feladatok. A második rész pedig igyekszik hasonló megközelítéssel górcső alá venni a végrehajtási időszakot. A szerző a dolgozat ezen szakaszában igyekszik megvizsgálni, hogy egyáltalán ellátásra kerülnek-e vagy kerülhetnek-e olyan tradicionális vagy akár újabb generációs ügynökségi feladatok a magyarországi területfejlesztési intézményrendszerben, mely tevékenységek a második fejezetben kerültek bemutatásra és az ötödik fejezet megállapításai szerint nem képezték részét a fennállásuk alatt a magyar RFÜ-k portfóliójának. Továbbá a szerző igyekszik megválaszolni a kérdést, miszerint a feladatok ellátását végző szereplőktől elvárható-e, hogy az intézményrendszeri betagozódásukból, felügyeletükből, irányítási struktúrájukból és országos jelenlétükből fakadóan tevékenységüket olyan területi szemlélettel végezzék, mely eleget tesz a második fejezetben is bemutatott tudásalapú gazdaság által az intézményrendszerrel szemben támasztott követelményeknek?



## *6.1 A területfejlesztéssel kapcsolatos tervezés szereplői az RFÜ-k megszűnését követően*

Az 1996. évi XXI. törvény 19/A (1) bekezdése az alábbiakban határozza meg a területfejlesztési célt közvetlenül szolgáló terveket:

- országos szintű fejlesztési és területfejlesztési koncepció;
- kiemelt térségi szintű területfejlesztési koncepció,
- operatív program;
- kiemelt térségi szintű területfejlesztési program;
- megyei és budapesti szintű területfejlesztési koncepció;
- megyei és budapesti szintű területfejlesztési program;
- térségi fejlesztési tanács által elfogadott területfejlesztési koncepció;
- térségi fejlesztési tanács által elfogadott területfejlesztési program.

A törvény 19/A (2) bekezdése alapján a tervek egymásra épülő rendszert alkotnak, hiszen az alacsonyabb szintűeknek támogatnia kell a magasabb szintűek célrendszerét. A törvény 6. § *a)* pontja alapján az Országgyűlés határozattal fogadja el az országos fejlesztési koncepciót és állapítja meg a területfejlesztési politikát meghatározó irányelveket, célokat, hosszú távú prioritásokat, és a kiemelt térségek körét. A 7. § *g)* pontja alapján a kormány fogadja el a kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciókat és programokat. A kormány szintjén pedig a jogszabály 9/B. § *b)-c)* és *h)* pontja alapján a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter:

- kidolgozza az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepciót;
- a megyei önkormányzatok, a fővárosi önkormányzat a megyei jogú városok önkormányzatának egyetértésével, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok többségének egyetértésével kidolgozza a területi szempontú fejlesztéseket tartalmazó operatív programokat;
- összehangolja az országos és térségi területfejlesztési koncepciókat és programokat;
- elősegíti a területi tervek, valamint a területi tervek és az ágazati tervek összhangját.

A 2014-2020-as ciklus kezdetét megelőzően az Európai Bizottsághoz beadott Partnerségi Megállapodás tekintettel volt a tervhierarchia tetején lévő, az 1./2014. (I.3.)

OGY határozattal elfogadott Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióra. Így a dokumentum nemcsak az Európai Unió 11 tematikus célkitűzésével (ld. 6. függelék) összhangban készült, hanem integrálta Magyarország Nemzeti Reform Programját és az Európai Tanács országspecifikus ajánlásait is. A fejlesztési irányok részletei a 10 db operatív programban kerültek kibontásra.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény, valamint a területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvény rendelkezései alapján területi szinten a területfejlesztési tevékenység címzettjei a már korábbiakban is említett térségi önkormányzatok (megyei önkormányzatok és Budapest Főváros Önkormányzata) mellett a fejlesztési tanácsok lettek. Magyarországon jelenleg 8 térségi fejlesztési tanács működik (ld. 7. függelék). A törvényi rendelkezések szerint a térségi fejlesztési tanácsok kétféle módon jöhetnek létre. Egyrészt a megyei önkormányzatok a szervezeti és működési szabályzat elfogadásával a régióhatárokon, illetve a megyehatárokon túlterjedő, illetve egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre. Másrészt a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet és a Tokaj Borvidék esetében a térségi tanácsot kötelezően kell megalakítani. A tanácsok tevékenységéhez szükséges pénzügyi fedezetet a pályázatokon elnyert források, valamint a tanácsban szavazati joggal rendelkező szervezetek befizetései biztosítják. Csak a törvény alapján kötelezően létrehozott térségi fejlesztési tanács számára adható költségvetési forrás. A térségi fejlesztési tanács tagjai:

- a tanács illetékességi területén működő megyei közgyűlések elnökei;
- az érintett megyei közgyűlés egy-egy képviselője;
- a Balaton Fejlesztési Tanács tekintetében:
  - o a területfejlesztési stratégiai tervezéséért felelős miniszter képviselője;
  - o az ágazati operatív programok végrehajtásáért felelős miniszterek egy-egy képviselője;
- a Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács tagjai:
  - o Tokaji Borvidék Hegyközség Tanácsa elnöke;
  - o a Tokaj Kereskedőház Zrt. Felügyelő Bizottságának elnöke;
  - o a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter, valamint a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter egy-egy képviselője.

A többi térségi tanáccsal szemben abból a szempontból sajátos jogállása van a Balaton Fejlesztés Tanácsának, valamint a Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanácsnak, hogy dönthetnek a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról, továbbá megállapodást köthetnek az érintett tárcákkal az egyes fejlesztési programok finanszírozásáról. A térségi fejlesztési tanácsok esetében a törvényességi felügyeletet az adott tanács székhelye szerinti illetékes megyei kormányhivatal látja el. Ellentétben az önkormányzati döntésekkel, a kormányhivatal fel is függesztheti a tanács döntését és magát a tanácsot is.

A megyei önkormányzatok fő feladatai a Tftv. 2011-es módosítása nyomán az alábbiak lettek:

- a megyei területfejlesztési koncepció és programjának elkészítése és elfogadása;
- az operatív programok kidolgozásában való részvétel;
- részvétel a területfejlesztési programok végrehajtásának nyomon követésében és értékelésében;
- az országos és a megyét érintő ágazati fejlesztési koncepciók előzetes véleményezése;
- az államigazgatási szervek megyét érintő fejlesztési elképzeléseinek és pályázatainak véleményezése;
- a hatáskörébe utalt fejlesztési forrásokról való döntés;
- a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból a megyei önkormányzatok hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról való döntés;
- együttműködés az önkormányzatokkal, területi államigazgatási szervekkel, társadalmi és szakmai szervezetekkel, gazdasági szereplőkkel;
- a területfejlesztési önkormányzati társulások szerveződésének, a területfejlesztési önkormányzati társulások és térségi fejlesztési tanácsok munkájának (tervezés, döntés, előkészítés) segítése.

A megyei önkormányzatok, Budapest Főváros Önkormányzata, a Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács, valamint a Balaton Fejlesztési Tanács területfejlesztési koncepciót és programot dolgozott ki. Ez a munka párhuzamosan futott az operatív programok tervezésével. A megyei önkormányzatok a területfejlesztési feladatok átvétele és így a 2014-2020-as időszak programozási feladataiban való részvétellel párhuzamosan adták át korábbi, elsősorban intézményfenntartói feladataikat (a humán erőforrás és az

eszközállomány jelentős részével együtt) a megyei intézményfenntartó részére. Így noha a megyei önkormányzatok igyekeztek a területfejlesztési kapacitásaikat kiépíteni, a megyei területfejlesztési koncepciók kidolgozása korántsem ideális körülmények között, erőforrás-hiányosan kezdődött. Az interjúkészítés időszaka alatt a megyei önkormányzatnál dolgozó négy munkatárs mindegyike korábban dolgozott RFÜ-nél. Így összehasonlítási alap birtokában erősítették meg egyöntetűen az imént leírtakat. Az anyagi nehézségeket jól érzékelteti, hogy míg a helyzetelemzések elkészítéséhez központi költségvetés finanszírozta, addig a területfejlesztési koncepció és területfejlesztési program kialakításához a kormányzat a szükséges forrásokat az Államreform Operatív Program keretéből biztosította.

A Balaton Területfejlesztési Koncepció (2014-2030) és a Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program elfogadásáról, valamint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területén a 2014-2020-as uniós hazai forrásokból megvalósuló beruházásokról szóló 1821/2015. (XI. 12.) Korm. határozat döntött. A határozat értelmében az érintett tárcavezetőknek hozzá kellett látni

- a releváns megyei integrált területi programok balatoni fejlesztésekre allokált összegeinek meghatározásához;
- az uniós forrásokhoz kapcsolódó Éves Fejlesztési Keretek megfelelő kialakításához;
- a szükséges operatív programok módosításához;
- illetve a támogatási konstrukciók előkészítési feladataiba be kellett vonni a Balatoni Fejlesztési Tanácsot.

A Tokaj Borvidék Területfejlesztési Programja a 2018./2009. (X.6.) Korm. rendelet 5. sz. mellékletében foglaltak szerint igyekszik meghatározni a borvidék hosszú távú területfejlesztési koncepciójában foglalt célok eléréséhez szükséges intézkedéseket. Így azonban – a Balaton Területfejlesztési Stratégia Programhoz hasonlóan – ez a dokumentum is mindössze indikatív forrástérképpel igyekszik megteremteni a koherenciát a saját programja, illetve a kiemelt térséget érintő uniós társfinanszírozású programok között.

Amint az a kormányzat által a tárcavezetőkre delegált feladatokból is látszik, a Balaton Területfejlesztési Stratégiai (ld. 8. függelék) és a Tokaj Borvidék Területfejlesztési Programok megvalósítása esetében is – az egyéb területfejlesztési feladatok

finanszírozásához hasonlóan – a kormányzat alapvetően a közösségi forrásokra kívánt támaszkodni. Az előterjesztésben foglaltak is visszaigazolták ezt, hiszen a balatoni program finanszírozását a kabinet 287,96 milliárd forintnyi összértékben hat operatív programból, míg mindössze 24,5 milliárd forint hazai költségvetési forrásból kívánta lefedni. A hazai forrás alacsony volumene illeszkedik a Balatoni Fejlesztési Tanács részére 1999 és 2013 között nyújtott központi költségvetési támogatások csökkenő mértékéhez (ld. 29. táblázat).

**29. táblázat: a Balatoni Fejlesztési Tanács számára nyújtott támogatások mértéke (1999-2013)**

év	Működési Támogatás (millió Ft)	BFT fejlesztési forrás (millió Ft)
1999	n.a.	190
2000	n.a.	216
2001	n.a.	1108
2002	n.a.	1300
2003	n.a.	756
2004	n.a.	1586
2005	n.a.	1240
2006	28	893
2007	10	8
2008	50	300
2009	63,5	828
2010	50	0
2011	45	210
2012	45	35
2013	65	80

*Forrás: (Balatoni Integrációs Ügynökség adatai) alapján saját szerkesztés*

## 6.2 A területfejlesztéshez kapcsolódó végrehajtás szereplői az RFÜ-k megszűnését követően

A tervezést követő végrehajtás tekintetében a 272/2014. (XI. 15.) Korm. rendelet rendelkezik a 2014-2020-as programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről. A jogszabály elfogadásakor is tetten érhetőek voltak az uniós forráskezelési rendszerben a centralizációs törekvések:

- Az Irányító Hatóságok vezetőinek szakmai ellenjegyztetési kényszere volt a Miniszterelnökség vezetőjével (az uniós források koordinálásáért felelős miniszterrel) a támogatási döntések meghozatala esetében.
- A bevezetett állami projektértékelői rendszerben a Miniszterelnökség jelölte ki az értékelőket.
- A kiemelt projektek esetében a kormányzati döntéshozatal során egyrészt nem volt szükséges indokolni, hogy a kormány miért mellőzi a kiemelt projekt tárgyának és a támogatást igénylőnek meghatározása során a projektjavaslatok versenyeztetését, másrészt az IH vezetőknek sem volt szükséges értékelni ezen pályázatokat.

Noha az Európai Bizottság nyomására a fentebbi pontok esetében a kormányzat jogszabályi módosításokat eszközölt 2016 végén, a TOP összes prioritása esetében a kormány területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős tagja (jelenleg a pénzügyminiszter) tölti be a szakpolitikai felelős tisztségét. A programmenedzsment kapcsán a tárcavezetőre az alábbi feladatok hárulnak:

- együttműködés az IH vezetővel az éves fejlesztési keret során a felhívások szakmai koncepciójának elkészítésében;
- a kiemelt projektek nyomon követése;
- a forráselosztási elvek, a szakpolitikai elvárások és horizontális követelmények meghatározásában való részvétel;
- a területi kohézió horizontális szempontjainak érvényesítése.

A TOP-ra vonatkozó végrehajtási struktúra kérdésében a KSZ feladatokat a korábban benyújtott Partnerségi Megállapodásban javasoltaknak megfelelően a MÁK látja el. A kincstár annyiban igyekezett a TOP megvalósítási modelljéhez illeszkedni, hogy a program tervezésébe és végrehajtásába a megyei irodák is bevonásra kerültek. A

budapesti központ funkciója lett a megyei irodák működésének irányításán túl az egységes feladatellátás biztosítása és az elvégzett tevékenységek minőségbiztosítása. Így a közbeszerzési, jogi, követeléskezelési, ügyfélszolgálatási tevékenységek ellátása, az előrehaladás és az éves tervek teljesülésének nyomon követése. A 18 megyei igazgatóság Állampénztári Irodáin belül működő Pályázati Támogatások Osztálya végzi a támogatási kérelmek befogadását, a kedvezményezettekkel való kapcsolattartást, a projektek végrehajtásának monitoringozását, valamint a kifizetési kérelmek és a támogatási szerződések kezelését. Bár a kormányrendelet alapján a megyei önkormányzatok által megválasztott személyek (általában megyei elnökök) tagjai a TOP keretében benyújtott bíráló bizottságoknak, azonban – az előző bekezdésben leírtak fényében – a megyék a pályázatok eredményére érdemi befolyást nem tudnak gyakorolni. Ráhatásuk a folyamatokra a megye specifikus kritériumrendszerek meghatározásán keresztül van. Így pedig feladat – ahogy arra a megyei önkormányzatnál dolgozó interjúalanyok is rámutattak – alapvetően a benyújtott pályázatok előkészítésében és kedvezményezettként azok menedzselésében hárul rájuk. Ez a tevékenységi kör se nem döntéshozói, se nem közhatalmi jellegű, alapvetően adminisztratív.

A forrásfelhasználás további operatív elősegítése és különösen a potens kedvezményezetti kör támogatása érdekében a kabinet a 68/2011. (IV.28.) Korm. rendelet nyomán létrehozta a Széchenyi Programirodák rendszerét. A felállított struktúra alapvető feladata a pályázók helyben történő támogatása lett. A kormány az irodák működtetésére a Széchenyi Programiroda Nonprofit Kft-t (SZPI) jelölte ki, tevékenységének felügyeletét azóta is a Miniszterelnökség látja el. Az SZPI a Végrehajtás Operatív Program forrásainak jóvoltából 2013 végéig összesen 40 irodát létesített az ország különböző pontjain. Ezen területi lefedettsége által kívánta tájékoztatási és tanácsadási tevékenységét ellátni az ÚSZT-vel kapcsolatosan. A 2014-2020-as uniós költségvetési időszakban a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) keretében elnyert támogatások biztosítják a szervezet számára a projekt felügyeleti tevékenységhez, valamint a pályázók és kedvezményezettek tájékoztatásához szükséges forrásokat.

A már említett 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelettel került szintén bevezetésre Magyarországon az Integrált Területi Program (ITP) a TOP és a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) esetében. Az ITP nem azonos az Integrált

Területi Beruházással, mellyel kapcsolatosan Magyarország döntött úgy, hogy nem fogja alkalmazni a 2014-2020-as Strukturális Alapok forrásallokációjának technikai lebonyolítása során. Az ITB alapvető célja, hogy a számos beruházási prioritás, tematikus cél és alap integrálása nyomán elősegítse a helyi szereplők bevonását a fejlesztési stratégiák előkészítésébe és kidolgozásába, alapvető kulcselemei az alábbiak:

- kijelölt földrajzi terület;
- integrált területi fejlesztési stratégia a területre vonatkozóan;
- intézkedéscsomag a végrehajtásra vonatkozóan;
- olyan menedzseléssel kapcsolatos megállapodások, mint amilyenek pl. a közvetítőkre vonatkoznak akár a tervezés, akár a programmenedzsment esetében (beleértve a területi és a helyi önkormányzatokat is.).

Az ITP az ITB-hez hasonlóan a TOP 6. prioritásának 5%-ából városi jellegű beruházásokhoz biztosít keretet. Azonban az ITP több aspektus esetében markánsan eltér az Integrált Területi Beruházástól:

- az ITP egy közigazgatási egységre vonatkozik (megye és megyei jogú város (MJV)), míg az ITB esetében ez nem feltétlenül van így;
- kvázi alanyi jogon az ITP minden megyét és MJV-t érint, lefedve ezáltal az ország egész területét, míg az egyes tagállamok esetében az ITB-k nem fedik le az állam teljes területét, mindemellett a lehatárolások különféle, tagországok szintjén változó megfontolások mentén történnek.

A megyei önkormányzatok és az MJV-k feladatai – mint területi szereplők – a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet alapján az ITP-k esetében a lentebbiek:

- kidolgozzák az ITP szintű kiválasztási kritériumokat, figyelembe véve az operatív programban és a hivatkozott rendeletben meghatározott követelményeket;
- a kiválasztási kritériumok alapján összeállítják az ITP-t és kezdeményezhetik annak módosítását;
- véleményezik az IH által megküldött felhívást és megadják a területi szempontú értékelési szempontokat;
- a hivatkozott rendeletben meghatározott esetekben szavazati joggal részt vesznek a döntés-előkészítő bizottság ülésén (megyei önkormányzat), vagy a területi szempontú értékelési szempontokat értékelik (MJV) és az irányító



hatóság elé terjesztik (a megyei önkormányzatokkal szemben az MJV-k rendelkeznek ITP forráskerettel és azok konkrét beavatkozásokat is tartalmaznak);

- végrehajtják az ITP-t, amelynek keretében a kedvezményezettektől és az irányító hatóságtól a támogatott projektekről adatszolgáltatást kérhetnek, részt vehetnek a projektfejlesztésben és a kedvezményezett kérelmére a projektmenedzsment tevékenységek ellátásában.

Az utolsó ponttal kapcsolatosan a szerző fontosnak kívánja megjegyezni, hogy a megyei önkormányzatoknál és az MJV-knél végzett interjúk során összecsengő visszacsatolások érkeztek az alanyok részéről: hiába szerepel a területi szereplők feladatai között az ITP végrehajtása, a jogszabály azt mégsem specifikálja, sőt az ITP készítését segítő útmutató sem szól a területi szereplők ITP végrehajtásában játszott konkrét szerepéről és részfeladatairól. A végrehajtással kapcsolatos feladatok elsősorban a projektmenedzsmentben való részvételben merülnek ki, a végrehajtás formálisan nem tartalmazza a programmenedzsmentet, különösen a programozási ciklus olyan fontos lépéseit, mint az értékelés és visszacsatolás. A megyei önkormányzati munkatársak fenntartásukat fejezték ki a TOP-pal kapcsolatos projektmenedzsment tevékenységek finanszírozásával összefüggésben. Mind az MJV, mind pedig a megyei önkormányzati kollégák az MJV-k stábjának felkészültségét és tapasztaltságát vélték erősebbnek. Többen meg is kérdőjelezték a megyei projektmenedzsment feladatok ellátásának szükségességét, és érveltek a megyei önkormányzat területileg integrált projektek generálásában betöltött kizárólagos szerepe mellett. Ezek a munkatársak a megyei önkormányzatok területfejlesztésben betöltött jelenlegi helyzetét egyfajta helykeresésként jellemezték az MJV-kkal szemben, és szorgalmazták az MJV-megye viszony jogszabályi tisztázását. Mindkét munkáltató szakemberei indokoltnak tartották, hogy az ágazati operatív programok esetében is legyen az általuk képviselt intézményeknek beleszólásuk a támogatói döntések meghozatalába. Különösen az MJV-s szakértők tartották ezt fontosnak a Modern Városok Program végrehajtása kapcsán. Ez az igény többször is összekapcsolódott az ITB jellegű forrásallokációs mechanizmusok gondolatával, mely az Európai Bizottság szándékai szerint is elősegíti a regionális fejlődés decentralizációját, kiemelt hangsúllyal a helyi szintre.

A TOP 7. prioritása a Községi szinten irányított városi helyi fejlesztések (TOP CLLD). Az említett prioritásban meglévő források terhére az NGM 2016 márciusában

regisztrációs felhívást tett közzé helyi akciócsoportok megalakítására, majd 2016. május 9-én újabb felhívás került közzétételre a Helyi Közösségi Fejlesztési Stratégiák (HKFS) elkészítésére. A TOP CLLD-vel kapcsolatos felhívások kerete 45,64 Mrd Ft volt. Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelet 35. cikke alapján a HACS-ok alábbi tevékenységei élveznek közösségi finanszírozást:

- előkészítő támogatás, mely magában foglalja HKFS elkészítését és a végrehajtást támogató kapacitásfejlesztést, képzést és hálózatépítést;
- a közösségvezérelt HKFS végrehajtása, tehát a támogatandó projektek kiválasztása és a kedvezményezettek által történő megválasztása;
- a HKFS közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégia végrehajtásának irányításához kapcsolódó működés;
- disszeminációs feladatok elvégzése.

A TOP 7. prioritását finanszírozó alapok (Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA)) forrásainak felhasználása helyi projektek nyomán az alábbi területeken történhet:

- ERFA forrásból támogatható a kulturális és közösségi terek (nyitott vagy fedett) infrastrukturális fejlesztése (építés, fejlesztés, eszközbeszerzés), a közösségi, kulturális élet élénkítése és lehetőség szerint a helyi gazdaság fejlesztése érdekében;
- ESZA forrásból támogathatóak az infrastrukturális fejlesztésekhez kapcsolódó kulturális és közösségi életet, közösség-szervezési és –fejlesztési, valamint a helyi gazdaság fejlődését elősegítő kezdeményezések, programok, tevékenységek a helyi fejlesztési stratégiákhoz illeszkedve.

A HACS-ok létrehozására irányuló pályázati felhívás rendelkezett arról, hogy az összeférhetetlenség elkerülése érdekében biztosítani kell, hogy a támogatandó projektek kiválasztásáról szóló döntések során a szavazatok legalább 50%-át állami hatóságnak nem minősülő partnerek adják. Mindenesetre a HACS-okra vonatkozó támogató döntést követően az IH megkötötte az együttműködési megállapodásokat és a támogatási szerződéseket a kiválasztott entitásokkal. Noha az IH tartja közvetlenül a kapcsolatot országos szinten az akciócsoportokkal, a TOP CLLD támogató intézményrendszerét az alábbi szervezetek képviselik:

- korábban a Miniszterelnökség, 2018-tól pedig az Innovációs és Technológiai Minisztérium alakítja ki a CLLD megvalósításának keretszabályait, és végzi az IH által előkészített felhívások és egyéb megvalósításhoz kapcsolódó dokumentumok minőségbiztosítását;
- a Döntés-előkészítő Bizottság javaslatot tesz az előzetes szakmai értékelések alapján a megvalósításra érdemesnek tartott HKFS-ek támogatására;
- a TOP Monitoring Bizottság a TOP megvalósításának nyomon követése által monitoringozza a 7. prioritás forrásainak felhasználását is;
- az IH látja el a TOP CLLD végrehajtásának szakmai irányítását és nemzeti szintű adminisztrációját. Ennek keretében, a teljesség igénye nélkül:
  - o ellenőrzi és jóváhagyja a HACS Együttműködési Megállapodásban és a Támogatási Szerződésben vállalt kötelezettségeinek teljesítését;
  - o elvégzi a HACS által megküldött, támogatásra javasolt támogatási kérelmek végső ellenőrzését és ez alapján javaslatot tesz az IH vezető számára a támogatandó projektek körére vonatkozóan;
  - o gondoskodik a helyi projektek kedvezményezettjeivel történő Támogatási Szerződések megkötéséről, módosításáról;
  - o ellenőrzi a helyi kedvezményezettek szerződésekben vállalt kötelezettségeinek teljesítését.

A helyi akciócsoportok felhívásokkal, értékelésekkel és kiválasztással kapcsolatos feladatai az alábbiak:

- az IH jóváhagyása alapján meghirdeti a felhívásokat;
- a HACS tagjai segítséget nyújtanak a potenciális kedvezményezettek számára a fejlesztési elképzeléseik kialakításához (mozgósítás, tájékoztatás, információnyújtás, hálózatépítés stb.)
- a Helyi Bíráló Bizottság dönt (a HACS vezetőjének ellenjegyzésével) a helyi támogatási kérelmek elutasításáról, vagy azok támogatására irányuló javaslatát megküldi az IH részére.

A HACS-ok választható tevékenységei közé tartozik:

- a helyi kompetenciák fejlesztése, közösségfejlesztés, -szervezés, stratégiai tervezési és projektfejlesztési/menedzsment témában;
- a HKFS-t alátámasztó elemzések, tanulmányok készítése;

- a hazai és nemzetközi együttműködések előkészítése és megvalósítása.

A 2017 augusztusában a Nemzetgazdasági Minisztérium által kiadott, helyi akciócsoporthoz készült TOP CLLD működési kézikönyvben foglaltaknak megfelelően a HACS a tevékenységének ellátása érdekében mindösszesen egy olyan irodát köteles fenntartani, mely képes a minimálisan meghatározott egy munkatárssal a munkaállomását biztosítani a HKFS-ben meghatározott területen. A tárca kizárólag a HKFS megvalósítása alatti időszakban javasolja egy főállású, teljes munkaidős munkavállaló foglalkoztatását.

A kiemelt térségi fejlesztési tanácsok esetében a Balaton Fejlesztési Tanács munkaszervezeti funkcióját a Balatoni Integrációs Közhasznú Nonprofit Kft. tölti be, mely Siófokon, Keszthelyen és Balatonfüreden tart fent irodákat és jelenleg 21 főt foglalkoztat. A honlapjának (Balaton Fejlesztési Tanács, 2019) tanúsága szerint a területi tervezéssel kapcsolatos feladatok mellett ellát pályázat-és projektmenedzsmenttel, projektfejlesztéssel és az ezen tevékenységekhez kapcsolódó piaci tanácsadási feladatokat (pályázatírás, megvalósíthatósági tanulmányok készítése, stratégiai környezetvizsgálat, költség-haszon elemzések készítése stb.). A Tokaj Borvidék Fejlődéséért Nonprofit Kft. a Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács munkaszervezete, 11 munkatárssal. Központja Tokajban, fióktelepe Budapesten van. Kiemelt feladatának tekinti a weboldalon (Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács, 2019) írtak szerint a 2014-2020-as uniós források Tokaj borvidéki szinergiákra épülő felhasználását. Munkája során nagy hangsúlyt kíván fektetni a helyi szereplőkkel való együttműködésre, alapvetően a köznevelés, a szakképzés és a felsőoktatás terén.

### ***6.3 Gúzsba kötött helyi területfejlesztési intézmények:***

***leszűkített mozgástér, feladat-és felelősségi körök,***

***elégtelen erőforrások***

A disszertáció második fejezetében bemutatottak rávilágítottak arra, hogy noha az RFÜ-k az elmúlt bő hetven évben egy olyan folyamatos fejlődésen és alkalmazkodási folyamaton mentek keresztül, mely tevékenységeiket és az ahhoz szükséges eszköztárukat is állandó adaptációra készítette, mégis a 90-es években megfogalmazott legfundamentálisabb jellemzőik azóta sem változtak:

1. regionális beágyazottság, kellő távolság a központi és a területi kormányzati adminisztrációtól;
2. nagyfokú független feladatellátás, kiváltképp a gazdasági fejlesztés terén;
3. alapvetően soft szakpolitikai eszközökkel való támogatása a régiós (endogén) vállalkozásoknak;
4. integrált megközelítéssel, széles eszköztárral végezni a feladatainak a végrehajtását.

A tervezési tevékenység és az 1-es ponthoz kapcsolódó regionális beágyazottság összefüggésében a jelen fejezetben leírtak rávilágítottak arra, hogy a jogszabály lehetőséget ad a megyéknél nagyobb területi lefedettséggel bíró – és ezáltal nem feltétlenül adminisztratív szempontból lehatárolt – térségek esetében is koncepciók és programok létrehozására. Azonban a területfejlesztést közvetlenül szolgáló tervek hierarchiájában a NUTS III-as (megyei) területi megközelítéssel tervezett operatív program az, melyhez közvetlenül vannak hozzárendelve a hazai területfejlesztést alapvetően finanszírozó források. Ráadásul a térségi fejlesztési tanácsok esetében kijelenthető, hogy a tanácsok tagjai alapvetően forráshiányosak, továbbá a törvényi szabályozásból fakadóan költségvetési támogatásra – és így konszolidáltabb pénzügyi háttérre – kizárólagosan a kiemelt térségi fejlesztési tanácsok számíthatnak. Azonban az utóbbiak sem normatív módon, sőt, a tevékenységeik ellátásához szükséges források legnagyobb hányadát szintén uniós társfinanszírozás biztosítja. Így a területfejlesztéssel felkent szereplők központi költségvetéstől és nagyobb mértékben az operatív programoktól való, lényegében egyoldalú finanszírozási függősége már a tervezés szakaszában is erőteljesen jelen volt.

Ez az állapot, illetve a tény, hogy a tervezéssel és a TOP Irányító Hatóságának a felügyeletével kapcsolatosan is nagyon erős jogkörök illetik meg a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős minisztert, nagymértékben „csökkentik a távolságot” a területi szereplők és a központi kormányzati adminisztráció között (1-es jellemző) már a tervezés szakaszában is. Így jogszabály szerint hiába a megyei önkormányzatok a területfejlesztés és így a tervezés hazai letéteményesei, az uniós forrástruktúra és az afölötti központi kormányzati irányítás komoly érdekérvényesítési lehetőséget ad a kabinet számára. A kiemelt térségi fejlesztési tanácsok összetétele is rámutat arra, hogy az esetlegesen funkcionális szempontból létrehozott, NUTS III feletti területi egységek számára csak akkor adatik meg számottevőbb szakpolitikai és kormányzati

(kölsévetési) támogatás, hogyha a kormányzati dominancia már a szervezet testületeiben is megjelenik formálisan. Ráadásul a kiemelt térségi fejlesztési tanácsok által kidolgozott és kormányzati jóváhagyást élvező terveik hiába helyezkednek el a tervezési dokumentumok hierarchiájának esetében az OP-k felett, a fejlesztések megvalósításához szükséges indikatív finanszírozási háttérrel 90% feletti arányban azon OP-k forrásai szolgáltathatják, melyeket az Európai Bizottság már a kiemelt térségi fejlesztési programok kormányzati támogatása előtt jóváhagyott.

A jellemzői lista 2. pontjában szereplő magas fokú független feladatellátásnak a hiánya a tervezés mellett a végrehajtás terén is érzékelhető a területi szereplők esetében. Az uniós források felhasználásával kapcsolatos eljárásokhoz és döntéshozatalhoz kapcsolódó központi kormányzati dominanciáról még a TOP esetében is gondoskodik a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet. Továbbá a források kihelyezésével és hasznosulásuk nyomán követésével megbízott központi kormányzati irányítás alatt álló dekoncentrált közreműködő (MÁK) és támogató szervezetek (SZPI) is a minisztériumi felügyelet alatt álló operatív programokból (KÖFOP, TOP) kapnak feladatuk ellátásához finanszírozást. Mindemellett Magyarország azon kevés uniós tagállamok egyike, mely nem kívánt élni az ITB lehetőségével, helyette egy olyan sajátos ITP-t vezetett be, mely esetében a területi szereplők mindössze részesei, de nem irányítói a forráskihelyezési mechanizmusnak. Az integrált területi programok végrehajtása esetében a megyék, illetve az MJV-k területfejlesztésre dedikált szervezeteinek tevékenységi köre alapvetően a már finanszírozást kapott projektek generálására és támogatására korlátozódik. A TOP összvolumenéhez képest marginális TOP CLLD-k esetében pedig hiába rendelkezett a HACS-ok létrehozására irányuló pályázati felhívás arról, hogy a projektek kiválasztása esetében a szavazatok legalább 50%-ával állami hatóságnak nem minősülő partnereknek kell bírni, a pályázati ciklus egyes lépései és a végső döntés esetében is az IH-é a végső szó. Mindemellett a megyei önkormányzatoknál dolgozó interjúalanyok a szervezeteik tekintetében komoly erőforráshiányt észlelnek, továbbá a HACS munkacsoportok esetében pedig minimálisak a minisztériumi elvárások és finanszírozási hajlandóság a biztosítandó kapacitások terén. Így a kritériumrendszer 4-es pontjával kapcsolatosan nemcsak a területi szereplők kapacitásainak hiányosságát és finanszírozásuk központi kormányzattól való függőségét lehet kiemelni, hanem eszköztárak szűkösségét is, mely alapvetően az uniós forrásmenedzsment projekt szintű tevékenységeire korlátozódik.

Mindazonáltal a terület-és településfejlesztés mezsgyéjén álló, alapvetően uniós OP-k eszközeire támaszkodó Modern Városok Programja, és a megyei önkormányzatokhoz képest tágabb TOP-os projektbírálati jogkör is rámutat arra, hogy az MJV-k azok a jelenlegi területi kötődésű szereplők, akikre a kormányzat is kiemeltebb partnerként tekint. Ezt a tendenciát fémjelzi a Külgazdasági és Külügyminisztérium irányítása alatt működő Nemzeti Befektetési Ügynökség weboldalán (Nemzeti Befektetési Ügynökség, 2019) olvasható elsőrendű prioritása is, melyben a kormányzati szervezet kiemelt céljaként jelöli meg az úgynevezett TIER-2 egyetemi városok további beruházások fogadására történő felkészítését és fejlesztését. A megyei jogú városok háttérszervezeteinél dolgozó interjúalanyok többsége a városok terület-és településfejlesztéssel foglalkozó szervezetei esetében bőségesként ítéli meg a kapacitásokat és az erőforrásokat megyei önkormányzati társaikkal összehasonlítva. Az összes MJV-hez köthető alany meglátása szerint működési portfóliójuk – alapvetően a beruházás ösztönzése és az ahhoz szükséges feljesztések megvalósítása terén – túlmutat a klasszikus grant menedzsmenten. A leírtak fényében nem meglepő, hogy az interjúk során több megyei önkormányzati szakember is kiállt a megyei önkormányzatok és az MJV-k közötti, területfejlesztéshez kötődő feladatmegosztás pontosabb jogszabályi specifikálásának a szükségessége mellett.

Összességében tehát megállapítható, hogy a jelenlegi területfejlesztési intézményrendszerben a tervezés – különösen a forrásokat biztosító operatív programok esetében – nagyon erős központi érdekérvényesítés mellett történik. A tevékenységért jogszabály által felelősként megnevezett megyei önkormányzatok jelentős átszervezést követően a konszolidáció állapotában vannak és háttérintézményeik kapacitás problémákkal küzdenek. A térségi fejlesztési tanácsok esetében a kiemelt térségek döntéshozatali testületeiben szintén domináns a kormányzati jelenlét. A megyei szint alatti HACS-ok és az általuk készített HKFS-ek nemcsak hogy időben is az OP-k jóváhagyása után jöttek létre és készültek el, de még a finanszírozásuk is az Irányító Hatóság által meghirdetett pályázati kiírás mögött lévő forrásból valósult meg. Fenntartásuk és működtetésük szoros IH monitoring és kötelmek mellett történik. A korábban RFÜ-k által teljes egészében (KSZ) vagy részben (pályázati és projektgazdai szintű támogató tevékenységek) végzett tevékenységek esetében kellő erőforrással kizárólag a központi kormányzati irányítás alá tartozó dekoncentrált szervezetek bírnak. Egyedül az MJV-k azok a területi kötődésű entitások, melyek egyéb bevételeik és a

megyei intézményekhez viszonyítottan relatív intézményi folytonosságuk révén értékelhető kapacitásokat építettek ki a területfejlesztés terén is. Egyebek között a TOP-os kiírásokkal kapcsolatos döntési mechanizmusok és a Modern Városok Program kabinet általi meghirdetése is arról a kormányzati irányról tanúskodik, hogy a kormányzat a területi szereplők közül egyre inkább az MJV-kre támaszkodik. Ez a viszony természetesen illeszkedik a fentebbiekben bemutatott centralizált fejlesztéspolitikai rendszerbe, így szigorúan hierarchikus viszony. A megyei önkormányzatokkal szemben a forráskihelyezés esetében mindössze árnyalatnyi többlet jogokat élveznek az MJV-k, míg a végrehajtás terén még ennyit sem. Mindenesetre a jogszabályi háttér kellő mértékű specifikáltságának hiánya miatt az MJV-k és a megyei szereplők átfedéssel látják el a területfejlesztéshez kötődő, alapvetően projekt szintű forrásfelhasználásra korlátozódó feladataikat. A konklúzió nyomán megállapítható, hogy a jelenlegi magyar területfejlesztési intézményrendszerben nincs olyan intézmény vagy szervezet, mely maradéktalanul képes lenne eleget tenni az RFÜ-kkel kapcsolatos szakirodalomban megemlített négy alapvető kritérium bármelyikének is.

## **7 Összegzés és következtetések**

Disszertációm alapvető kutatási iránya a magyar regionális fejlesztési ügynökségek, illetve a működési környezetük szervezetekre gyakorolt hatásainak és azok következményeinek a feltárása volt. Ennek fényében fogalmaztam meg a kutatási kérdéseket és a hozzájuk kapcsolódó hipotéziseket. A felvetésekkel és a kérdésekkel összhangban három kérdésre és a hozzájuk kapcsolódó hipotézisekre kívántam meg választ adni. Elsőként éltem azzal a feltételezéssel, hogy a magyar kormányzati és szakpolitikai kontextus sosem biztosított megfelelő működési feltételeket az ügynökségek számára, hiszen a regionálizáció hazai megvalósulása nem tudta a kibontakozáshoz és a fejlődéshez szükséges háttérrel biztosítani a szervezetek számára. Második kérdésem a magyar ügynökségek és a nyugat-európai társaik közötti különbségekre vonatkozott. Feltételezésemnek megfelelően a magyar intézmények fejlett országokbeli társaikhoz képest kisebb függetlenséggel és szegényesebb tevékenységi körrel, valamint eszköztárral végezték mindennapi feladataikat. Harmadik hipotézisem pedig – tekintettel a magyar területfejlesztési intézményrendszer jelenlegi berendezkedésére – az ügynökségi funkciók jelenlegi ellátását elégtelennek feltételezte.



Az értekezésemet megalapozó, többféle eszközzel végzett vizsgálataimat követően a fenti hipotézisek kapcsán az alábbi eredményeket állapítottam meg.

Az elsőként tárgyalt átfogó fejezetben a nyugat-európai RFÜ-k megalakulását és kibontakozásukat támogató hét évtizednyi környezetet tettem a vizsgálat tárgyává. Azokat a folyamatokat kerestem, melyek a szervezetek fejlődésére a leginkább hatással bírtak a vizsgált időszak alatt, továbbá olyan jellemzőket a működési környezetük esetében, melyek a leghatásosabban serkentették a szervezetek fejlődését. Ezen aspektusok kutatása elengedhetetlennek bizonyult, mivel a legfontosabb szervezeti és intézményi paradigmák, uniós politikák feltárása nélkül lehetetlen lett volna az értekezés későbbi részében megítélni objektíven azt a kihívást, mellyel a kelet-közép-európai országok kormányai és intézményei szembesültek az uniós csatlakozási időszak alatt. Mindemellett a tézis első hipotézisének a megválaszolásához szükségessé vált azon általános működési feltételek meghatározása, melyek elengedhetetlenek az RFÜ-k számára. A nyugat-európai ügynökségek mélyebb területi betagozódását és fejlődésüket kikényszerítő folyamatok vizsgálata mellett szükségessé vált az ügynökségek tipológiájának a bemutatásán túl az ezredfordulás és a jelenlegi kihívásaik feltérképezése, valamint a működési környezetük változására adott válaszaik áttekintése. Csakis az ilyen irányú kutatás tette lehetővé a nyugati és a hazai szervezetek későbbi összehasonlítását (második kérdés és hipotézis), hiszen az összevetéshez szükségessé vált nemcsak egy objektív kritériumrendszer alapjainak a lefektetése, hanem a legújabb generációs ügynökségek ismérveinek a meghatározása is.

A nyugat-európai ügynökségi fejlődési szakaszok vizsgálata megerősítette, hogy az RFÜ-s feladatok sikeres teljesítéséhez nem elégséges az, hogy a szervezetek a klasszikus bürokrácia keretein kívül végezdhessék a tevékenységüket, hiszen ettől még önmagától nem következik sem az integrált megközelítés, sem pedig az összetett eszközrendszer. Egy prosperáló ügynökségi tevékenység feltétele egy olyan hosszú távon fennálló működési környezet biztosítása, mely lehetővé teszi a szervezetek számára a stratégiai tervezést, az önálló döntéshozatalt és munkavégzést. Ennek hiányában nem lehetnek képesek arra, hogy egyéni stratégiákkal szolgáljanak, és folyamatosan sikerrel alkalmazkodjanak a fejezetben is bemutatott változó kihívásokhoz. A működési környezet kiemelt fontosságára a nyugat-európai ügynökségi tipológia is rámutatott a szervezetek között már a 90-es évek során fennálló jelentős minőségi különbségek feltárása által. A korábban végzett kutatások feldolgozása és

eredményeik szintetizálása nyomán bizonyítást nyert, hogyha az adaptációhoz szükséges alapvető feltételrendszer nincs a szervezetek számára biztosítva, akkor esznek a lehetőségtől, hogy az adott régió szereplői számára olyan klímát és szolgáltatásokat biztosítsanak, melyek növelik a kérdéses területi egység versenyképességét. Ha azonban adott a megfelelő működési környezet, akkor az ügynökségek már-már a vállalkezési tevékenységek határát súrolva képesek arra, hogy a tradicionális közszférára jellemző reaktív szerepkörrel szemben proaktívan járjanak el és csökkentsek a terület gazdaságfejlesztési, politikai és társadalmi céljai között kialakuló feszültségeket. A hazai és a nemzetközi szakirodalom segítségével bemutattam, hogy az imént leírtak a tudásalapú gazdaság térnyerésének az időszakában is megállják a helyüket: a kelet-közép-európai országok uniós taggá válásával párhuzamosan kibontakozó legújabb generációs „brókeri” ügynökségi modellre való átállás is egy olyan rugalmas szabályozási környezetet követel meg, mely feltételezi a proaktív és MLG jellemzőkkel bíró közszférai kereteket. Így a 2. fejezetben foglaltak nemcsak bizonyították a tágabb értelemben vett működési környezet ügynökségekre gyakorolt hatásait, de felhívták a figyelmet arra is, hogy egyes fejlett uniós tagállamok már a kelet-közép-európai országok uniós csatlakozásának az időszakában is milyen kifinomult támogató kontextust voltak képesek és hajlandóak biztosítani az operatív területfejlesztési szervezeteik számára és ebben az Európai Uniónak is milyen fontos érdeme volt. Így a fejezetben vizsgáltak megfelelő alapot nyújtottak nemcsak a kelet-közép-európai és a hazai működési környezet, de a magyar szervezetek későbbi minősítéséhez és nemzetközi összehasonlításához is.

A dolgozatom következő egysége a kelet-közép-európai működési környezetet vette górcső alá. Az egyes posztszocialista országokban lezajlott regionalizációs folyamatok nyomán átalakult területfejlesztési intézményrendszerek összehasonlítása egyrésztől lehetőséget adott annak a vizsgálatára, miszerint az egyes országokat azonos mértékben predesztinálta-e a közös államszocialista múlt? Másrésztől arra is rámutatott, hogy bírtak-e a kormányzatok mozgástérrel az uniós csatlakozási időszak alatt a nemzeti sajátosságaik érvényesítése terén a fejlesztéspolitikai intézményrendszereik átalakítása során? A kérdésekre a fejezetben adott válaszok különösen segítettek az értekezés későbbi szakaszában a mindenkor magyar kormányzatok regionalizációval kapcsolatos mozgásterének és így felelősségének a behatárolását. A térségbeli országok regionalizációval kapcsolatos legfőbb ismérveinek az összehasonlítása igazolta, hogy az

egyed-országok változó politikai elkötelezettséggel hajtották végre a nagy konfrontációval és áldozatokkal járó területi reformjaikat. Ennek következtében pedig az átalakítások egymástól markánsan megkülönböztethető végkimenetekkel (unitárius, decentralizált unitárius, regionalizált unitárius állami berendezkedés) jártak. A fejlesztéspolitikai intézményrendszerek összehasonlítása bizonyította, hogy – noha a területfejlesztési szervezetek korszerű működtetéséhez szükséges know-how-t egyaránt az uniós források felhasználása nyomán honosították meg – a regionalizáció különböző fokú megvalósításának hatása lecsapódott az ötödik bővítési körben csatlakozott államok területfejlesztéshez kapcsolódó uniós forráskezelési intézményrendszerén is. Sőt, az egyes uniós költségvetési ciklusok intézményrendszeréhez kapcsolódó elemzések visszaigazolták, hogy egy országon belül, programozási időszakok között is lehetnek szignifikáns különbségek, melyek az egyes kormányzatok szakpolitikai irányváltásaival indokolhatóak. Tehát a harmadik fejezet összességében rámutatott, hogy noha az uniós csatlakozási folyamat és így az EU volt az egyik legfőbb szorgalmazója és serkentője a kelet-közép-európai országok területi reformjainak, mégis a nemzeti kormányok maradtak a legfontosabb döntéshozók. Így – noha mindegyik ország operatív területfejlesztési intézményrendszerére jellemzőek voltak a finanszírozási nehézségek, a HR problémák és a változó működési környezet – a területfejlesztési szervezeteiknek mégis szignifikánsan különböző működési környezetben kellett feladataikat ellátni. Tehát a regionális szint (és az intézményrendszere) mellett való mindenkori kormányzati elköteleződés nagymértékben befolyásolta az adott ország ügynökségeinek mozgásterét is. Magyarország pedig az összehasonlítás értelmében a térségbeli országok közül – tekintettel az unitárius berendezkedésre, a demokratikus legitimitációt mellőző régiókra és a területfejlesztési OP-k Irányító Hatóságainak központi kormányzati elhelyezésére – kevésbé megfelelő környezettel tudott szolgálni a területfejlesztési szervezetek számára. Sőt, a tendencia ebben az országban volt a legkevésbé előremutató a 2014-2020-as időszakra a korábbiakhoz képest integrálttá váló területfejlesztési OP, valamint a végrehajtásához kapcsolódó intézményrendszer további centralizálása miatt.

A harmadik fejezetben tett megállapítások nagyban segítik a tézis első kérdésének a megválaszolását, mely alapvetően a magyar RFÜ-k hazai működési környezetének a minősítésére vonatkozik. Azonban a negyedik, már kizárólagosan a magyar kontextussal foglalkozó fejezetben került mélységében feltárásra, hogy a

regionalizációnak, mint Magyarországon sikertelen *policy transfer*-nek, milyen főbb stációi voltak és azok miképp befolyásolták a regionális politikai irányítási modellt. Alapvetően a hazai szakirodalomra, továbbá a jogszabályi környezet vizsgálatára támaszkodva bemutatásra került, hogy az uniós csatlakozás és a többszintű kormányzás ellenére a rendszerváltást követő kabinetek egyszer sem voltak hajlandóak feladni a korábbi évtizedre jellemző domináns pozíciójukat a területfejlesztés terén. A két legnagyobb párt regionalizációval kapcsolatos radikális irányváltásainak a bemutatása is megerősítette ezt a kijelentést. Az Európai Unió korlátozott érdekérvényesítő képességének a következtében még az eredetileg uniós közbenjárásra megindított jogszabály alkotások és módosítások is végül a kormányzat pozícióit erősítették a régiós szinttel szemben. Az említettek egyenes következményeként a magyar területfejlesztési intézményrendszer adós maradt az önkormányzatiságra épülő regionális decentralizációval, továbbá a vertikális és horizontális érdekegyeztetési mechanizmus kialakításával és működtetésével: így Magyarországon a területfejlesztés egy ágazati politikához hasonló saját intézményrendszerbe szerveződött.

Az ötödik fejezet hivatott feltárni a hazai működési környezet operatívabb szinten jelentkező hiányosságait és a defektusok ügynökségekre gyakorolt hatásait, ezáltal is támogatva az első és a második kutatási kérdés megválaszolását. Ezen túlmenően a fejezet keretében – reflektálva a disszertáció második hipotézisére – már a hazai RFÜ-k időperiódusonkénti értékelése is megtörtént. A fejezet esetében a vizsgált időszakok lehatárolása során a területfejlesztési intézményrendszer szempontjából is különös fontossággal bíró uniós (Magyarország 2004-es EU-s csatlakozása), valamint hazai relevanciájú események (2011-es Tftv. módosítása, RFÜ-k 2016-ig történő megszűnése) lettek mérföldkőként meghatározva. Az egyes időszakok vizsgálata minden esetben ugyanazzal a megközelítéssel történt: elsőként a területfejlesztési és fejlesztéspolitikai intézményrendszeri környezet került a vizsgálat középpontjába, majd az ügynökségek tevékenységeinek és finanszírozásuknak a bemutatása következett, melyet minden egyes időszak esetében egy rövid összefoglalás zárt. Az intézményrendszeri környezetet taglaló rész számba vette az adott időszak fontosabb szakpolitikai döntéseit és az azokat formalizáló jogszabályok és szakmai irányok intézményrendszerre gyakorolt hatásait. Minden egyes korszak esetében igyekeztem különös figyelemmel eljárni azon operatív szervezetek tekintetében, melyek a területfejlesztésben fontos szerepet töltek be. Az ügynökségek időszakonkénti értékelési módszertana alapozott

a Halkier és Danson-féle tipologizálásra, azonban tekintettel volt a hazai szervezetek tulajdonosi szerkezettel és szakmai irányítással kapcsolatos sajátosságaira.

A területfejlesztéshez kapcsolódó szakpolitikai felelősségi körök és intézményrendszeri változások uniós csatlakozásig való nyomon követése szintén rámutatott arra, hogy a szektorokon átívelő kormányzati irány csakis a vonatkozó jogszabályokban, illetve a hazai költségvetési forrásokból finanszírozott területfejlesztési intézményrendszerben volt felfedezhető. Míg ez a struktúra az uniós források dömpingszerű megjelenésével gyorsan marginalizálódott, addig a fejlesztéspolitikai intézményrendszeren belül mindinkább szigetszerűen különült el az uniós források menedzselésével foglalkozó intézményrendszer. Azonban hiába kerültek előtérbe a magyarországi NUTS II-es régiók és munkaszervezeteik, ennek megett az ára: míg a régiók mindössze az uniós fejlesztési programok technikai végrehajtási kereteit jelentették, addig munkaszervezeteik *grant* menedzsment típusú végrehajtók lettek. Ebben a státuszukban csak egyre inkább konzerválta a szervezeteket a tulajdonosi és a kiemelt megbízói kör elkülönülése, mely folyamatos kontrollt biztosított a központi kormányzat számára. A fejezetben időszaki bontásban végzett ügynökségi értékelések is rámutattak arra, hogy ez a központi kontroll és függés ráadásul folyamatosan erősödött az idő előrehaladtával: az ügynökségek kvázi-ágazati betagozódású szervezetekből centralizáltan irányított intézményekké váltak. Ez a státuszuk noha végül hosszútávon biztosította számukra a KSZ feladatok ellátásához szükséges kapacitások finanszírozását, azonban gátja lett az RFÜ-k egyéb területen történő kibontakozásának. Tehát 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 predesztinált pályára állította őket, melynek integráns része volt a központi kormányzati befolyás, és így a jelentős ágazati lobbival bíró, kizárólagosan tradicionális forrásmenedzsmentben való részvétel.

A 4. fejezetben foglalt regionalizációval kapcsolatos vizsgálatok, valamint az 5.2. alfejezetben végzett működési környezettel kapcsolatos kutatások megvilágították, hogy 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

ölni 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 az 5.2.2. alfejezetben leírt biztos ügynökségi finanszírozása említhető ebben az időszakban is. Azonban – ahogy azt az időszaki RFÜ értékelés is tükrözi – az ezzel járó KSZ funkció mellőzött minden valós döntéshozatali potenciált és jogkört, valamint gátolta a szervezetek egyébirányú kibontakozását. Így a 2007-13-as ciklus első felében is folyamatosan devalválódtak az RFÜ-k potenciáljának a kiaknázásával kapcsolatos várakozások.

A 2011-2016-os időszaki elemzés mutatta be annak a gyorsan végrehajtott kormányzati centralizációnak a lépéseit, melyek a területfejlesztés döntéshozatali folyamatában is tovább erősítették a központi szereplőket. Mindemellett nyílt karaktert öltött a partnerség elvének erodálása. A regionális politika terén lecsökkent azon fórumoknak a száma, melyek lehetőséget adtak a véleményütköztetésekre és képesek voltak a *stakeholderek* tágabb körét megszólítani. Az ezen időszaki ügynökségi tevékenységek elemzéséhez kapcsolódó rész is rávilágít arra, hogy a központi kormányzat ebben az időszakban már csak egy olyan szereplőként tekintett a szervezetekre, melyek egyetlen feladata az uniós forráskihelyezés felgyorsítása és az abszorpció növelése volt. Az NFÜ megszűnésével a relatíve rugalmasabbnak tekinthető központi koordinációtól való elszakadás további akadályokat gördített az RFÜ-k kibontakozása és fejlődés elé. Hiába maradtak a szervezetek részei a projektszatórnának, ez a KSZ feladatok további erősödése (és így az RFÜ-k eszköztárának stagnálása) árán történt. Az intézményrendszeri reformok ráadásul a finanszírozói és szakmai irányítási jogosultságokat is tovább tagolták. Így 2011-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;
- de véglegesen és végletesen beszorultak a KSZ feladatok ellátásának egyoldalúságába.

Noha a negyedik és az ötödik fejezetben említett, különböző kabinetekhez rendelhető szakpolitikai irányok 1999-től szinte folyamatosan ártottak az ügynökségeknek, a 2011-et követő döntések azonban mégis szeparálhatóak bizonyos szempontok alapján:

ugyanis az ekkor és ezt követően regnáló 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 tőkéjük piaci felhasználásának a lehetőségét sem kívánták megadni a szervezeteknek. Egyszerűen a szervezetek testidegenek lettek a legfelsőbb politikai szinten végrehajtott általános (re)centralizációs folyamatokban. A szervezetek az ötödik fejezet végén bemutatottaknak megfelelően nemcsak hirtelen és kockázatos módon kerültek ki az uniós forráskezelési rendszerből, de a piaci jellegű működésre való átállás lehetőségét sem biztosították a számukra.

A magyar RFÜ-k életpályájával kapcsolatosan összegzésként elmondható, hogy noha egyes, nagyon rövid időszakokban bizonyos ügynökségeknél tetten érhetőek voltak pozitív szándékok a „KSZ skatulyából” való kitörésre, azonban ehhez végül sosem voltak adottak a körülmények. 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. Mindemellett természetesen többen is láttak el tervezéssel, pályázatírással és azok menedzsmentjével kapcsolatos feladatokat, és akár piaci alapú megbízásokat. Azonban ezek egyrésztől összecszerűségükben marginálisak voltak, másrésztől szintén közvetlenül kapcsolódtak ahhoz a központosított struktúrához, melyet az ágazati szempontú forráselosztási szemlélet jellemezett. Ennek nyomán nem tudtak és – egy rövidebb, kegyelminek minősíthető túlf finanszírozott időszakot leszámítva – nem is volt lehetőségük ezeknek a kereteknek a tágítására.

A fent leírtak alapján a disszertáció első kérdésével kapcsolatosan az alábbi megállapítások tehetőek:

- A magyarországi RFÜ-k számára sosem volt adott a fejlődésükhöz elengedhetetlen olyan hosszabb távon fennálló stabil működési környezet, mely biztosította volna számukra a fejlett országok újgenerációs ügynökségeihez hasonló stratégiai tervezéshez és önálló munkavégzéshez szükséges szervezeti, finanszírozási és irányítási függetlenséget.

- Az RFÜ-k megszűnésének a legfőbb oka, hogy a tudásalapú gazdaság korában a területfejlesztés terén 2011-től megindult (re)centralizációs reformok iránya ellentétes az ügynökségi fejlődést elősegítő proaktív és MLG jellemzőkkel bíró közszférai keretekkel, tehát a magyar RFÜ-k számára nem adatott meg az alkalmazkodás és funkcióváltás lehetősége.

A disszertáció második kérdésével kapcsolatosan az alábbi a következtetésem:

- A magyar ügynökségek közreműködő szervezeti szerepkörben való megrekedése miatt a szervezetek a folyamatosan fejlődő nyugati társaikkal ellentétesen egyre szorosabb központi irányítás mellett látták el szinte kizárólagossággal azokat a feladatokat még a megszűnésük tájékán is, melyeket már három-négy évtizede tradicionális eszközként tart számon a nemzetközi szakirodalom.

A hatodik fejezet keretében kíséreltem meg áttekinteni a teljes területfejlesztési intézményrendszeri reformot követően azokat a szervezeteket, melyek részben vagy egészben eleget tudnak tenni az ügynökségekkel kapcsolatos kívánalmaknak. Ezen alapvető vizsgálati kritériumok meghatározása során támaszkodtam azokra az ügynökségekkel kapcsolatos nemzetközi szakirodalomban is meghatározott elvárásokra, melyek már az első és a második fejezet esetében bemutatásra kerültek. Igyekeztem az intézményeket és a közöttük lévő szakmai és függőségi viszonyokat mind a tervezés, mind pedig a végrehajtás fázisában bemutatni és elemezni. A vizsgálataim nyomán igazolást nyert, hogy már a tervezés esetében is tovább erősödött a területfejlesztési rendszer egyoldalú függősége az uniós forráselosztási tevékenységet szakpolitikai (szaktárcák) és menedzsment szinten irányító (IH) központi szereplőktől. Az RFÜ-k által korábban elvégzett közreműködő szervezeti és pályázói mentorálási feladatokat pedig direkt központi tulajdonlás és irányítás alatt álló dekoncentrált intézmények (MÁK, SZPI) látják el. A legitim területi szereplők közül a megyei önkormányzatok erőforráshiányosak és feladataik is alapvetően pályázatok generálásában és végrehajtásában való közreműködésre redukálódott. A megyei jogú városok azok a területi kötődésű entitások, melyek ugyan némi „többlet jogokkal” bírnak a megyei önkormányzatokhoz képest, azonban ez lényegében a projektkiválasztási folyamat egyes lépéseire korlátozódik. Érdekérvényesítési lehetőségeiket a TOP alapvetően megyei szempontú megközelítése és jogszabályi hiányosságok korlátozzák. A központi



kormányzati dominancia alól nem tudják magukat függetleníteni sem a CLLD eszköz hazai végrehajtásában részt vevő HACS-ok, sem pedig az ITB helyetti magyar alternatívaként létrehozott ITP-ben részt vevő szereplők. Zárásképpen pedig arra hívnám fel a figyelmet, hogy a térségi tanácsok és munkaszervezeteik kicsi kapacitásokkal bírnak, míg a kiemelt térségi tanácsok és intézményeik mindennapi munkavégzése erőteljes központi kormányzati felügyelet és kormányzati kontroll alatt álló OP forrásoktól való függés mellett történik.

A disszertáció harmadik kérdésével és az ahhoz kapcsolódó hipotézissel kapcsolatosan az alábbi a konklúzióm:

- A jelenlegi magyar területfejlesztési intézményrendszerben nincs olyan szervezet, mely úgy és olyan körülmények között lenne képes ellátni feladatait, hogy az akár részben is eleget tegyen az RFÜ-kkel szemben támasztott nemzetközi szakirodalmi követelményeknek. Ebben kiemelt szerepe van a központi kormányzat (és dekoncentrált szervezetei) területfejlesztésben tapasztalható dominanciájának, mely árnyékában a területi szereplők valóban súlytalan entitások mind a tervezés, mind pedig a végrehajtás esetében.
- Nagyon fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy noha a megszűnt RFÜ-k révén végzett tevékenységek ellátása jelenleg is megtalálható az intézményrendszerben, azonban ezen tevékenységek és a tézis harmadik kérdésében írt „tipikus ügynökségi feladatok” között csak kisfokú átfedés van. Ennek oka, hogy a hazai ügynökségek nem tudtak kibontakozni és soha sem végeztek a legújabb generációs ügynökségekhez hasonló tevékenységeket. Tehát hiába kerültek át a hazai ügynökségek által végzett funkciók valóban súlytalan szereplőkhöz, azonban rengeteg olyan ügynökségi tevékenység a mai napig nincsen ellátva Magyarországon, melyek a fejlett országokbeli sztenderdek alapján szükségesek a tudásalapú gazdaság kihívásainak való megfelelés végett.

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. 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 esetben – 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 utáni időszakban a közvetlen források 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. Mindemellett 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 mozgásterét. Arra kevéssé 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 pályázatait 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 előregedő társadalom, a klímaváltozás vagy akár a terrorizmus stb. Ezeknek a kormányzat általi kezelésével kapcsolatos állampolgári elvárások pedig minden országban növekednek.

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. Értelemesen 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. Azonban ha a felvázolt trendek maradnak, akkor elengedhetetlen a fejlesztéspolitikai intézményrendszer elmozdulása az újraelosztó és méltányossági szempontokat kiszolgáló rendeltetésének a zsákutcájából. A képesség növekedésének a kulcsa és egyben eredménye a versenyképesség és a gazdasági teljesítmény további 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 mindenkor 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 Magyarországon 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 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 érdekképviselő 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 kevéssé használja ki pl. az integrált területi beruházás 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 források jegyzéke

### Szakirodalmi források

- 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, pp. 7-44.
- 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. Environment and Planning C: Government Policy*, 26. évf. 2. sz. pp. 398-427.
- Bachtler, J. – Yuill, D.** (2007): Regional Policy in Western Europe: taking stock of the shift in paradigm. *RUFIS Beitrage zur Bullandsraumforschung*, 2007. 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 Assocation, Brüsszel [http://www.regionalstudies.org/uploads/documents/RSA\\_Report\\_Web\\_22-6-17.pdf](http://www.regionalstudies.org/uploads/documents/RSA_Report_Web_22-6-17.pdf) (2017.11.16.)
- Balogh Z.** (2008): *Az új regionalizmus svéd modelljeinek alkalmazhatósága Magyarországon*. Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástani Ph.D. Program Ph.D. értekezés, 2008.
- Bernek Á.** (2000): A globális világ „új gazdaságföldrajza”. *Tér és Társadalom*, 14. évf. 4. sz. pp. 87-107.
- Brennan, G. – Buchanan, J. M.** (1977): Towards the Tax Constitutions for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8. évf. 3. sz. pp. 255-273.
- Blazek, J.** (2002): System of Czech Local Government Financing as a Framework for Local Development: 12 years of Trial and Error Approach. *Acta Universitatis Carolinae*, 2. sz. pp. 154-177.
- Blazek, J. – Prikryl, J. – Nejd, T.** (2003): Capital Investment Funding in The Czech Republic. In: Davey, K. (szerk.): *Investing in Regional Development:*

*Policies and Practices in EU Candidate Countries.* Budapest, Open Society Institute, pp. 16-43.

**Blazek, J.** – Vozáb, J. (2006): Ex-ante evaluation in the new member states: the case of the Czech Republic. *Regional Studies*, 40 évf. 2. sz. pp. 237-248.

**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, Routledge, pp. 181-194.

**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](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf) (2018.01.22.)

**Brusis, M.** (2001): Institution Building for Regional Development: A Comparison of the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia. In: Beyer, J. – Wielhogs, J. – Wiesenthal, H. (szerk.): *Successful Transitions. Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries.* Baden-Baden, pp. 223-242.

**Cappellin, R.** (1991): *The new gravity centers of regional development in the Europe of the '90s.* XVII Regional Studies Conference. Barcelona.

**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. pp. 201-234.

**Carayannis, E. G.** – Barth, T. D. – Campbell, D. F. J. (2012): The Quintuple Helix Innovation Model. Global Warming as a Challenge and Driver for Innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1. évf., 2. sz. pp. 2-12.



- 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, pp. 2-53.
- Crevoisier, O.** – Jeannerat, H. (2009): Territorial knowledge dynamics: from the proximity paradigm to multi-location milieus. *European Planning Studies*, 17. évf. 8.sz. pp. 1223-1241.
- Csizmadia Z.** – Grosz A. – Tilinger A. (2008): *A régiók lehetséges szerepének vizsgálata az innovációban és a kutatás-fejlesztésben*. NYUTI közleményei 185. MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet, Győr.
- 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, pp. 7-23.
- 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, pp. 13-25.
- Döbrönte K.** – Vida Sz. (2004): A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 18. évf. 4. sz. pp. 1-28.
- Dunning, J. H.** (1980): Toward an Eclectic Theory of International Production. Some Empirical Tests. *Journal of International Business Studies*, 11. évf. 1. sz. pp. 9-31.
- Cséfalvay Z.** (1999): *Helyünk a nap alatt...Magyarország és Budapest a globalizáció korában*. Budapest, Kairosz Kiadó.
- Elekes Z.** (2016): A regionális növekedés új tényezői az evolúciós gazdaságföldrajzi kutatásokban. A változatosság és a technológiai közelség. *Közgazdasági Szemle*, 63. évf. 3. sz. pp. 307-329.
- Enyedi Gy.** (2010): Terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos tudományos kutatások fő irányai és feladatai. *Területi Statisztika*, 35. évf. 1. sz. pp. 398-405.

- Ferry, M.** – McMaster (2003): Implications of EU regional assistance programmes in Moravia-Silesia and Upper Silesia. Working paper. University of Paisley, Paisley.
- Finta I.** (2000): A regionális fejlesztési tanácsok megszervezésének első gyakorlati tapasztalatai I. *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 10. évf. 11. sz. pp. 17-27.
- Gaulé, E.** (2010): Public governance decentralisation modelling in the context of reforms. *Policy and Administration*, 32. sz. pp. 47-60.
- Geshev, G.** (2001): The role of the regions of South-Eastern space in the enlarging European Union. In: Gál, Z. (szerk.): *Role of the Regions in the Enlarging European Union*. Pécs, Centre for Regional Studies, HAS, Discussion Papers, Special Issue, pp. 81-100.
- 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. évf. pp. 685-699.
- 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, pp. 81-108.
- Halkier, H.** (2012): Knowledge Dynamics and Policies for Regional Development: Towards a New Governance Paradigm. *European Planning Studies*. 20. évf. 11. sz. pp. 1767-1784.
- 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.
- Halmi P.** (2018): Az európai növekedési modell kifulladás. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 2. sz. pp. 122-160.
- Hardiman, N.** (2006): Politics and Social Partnership: Flexible Network Governance. *The Economic and Social Review*. 37. évf. 3. sz. pp. 343-374.
- Healy, P.** (2009): City regions and place development. *Regional Studies*, 43. évf. 6. sz. pp. 831-843.

- 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, pp. 73-122.
- 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](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. 3. sz. pp. 523-551.
- Hutchcroft, P. D.** (2001): Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *An international journal of policy and administration*, 14. évf. 1. sz. pp. 23-53.
- Illés I.** (2001): Régiók és regionalizáció. *Tér és Társadalom*, 15. évf. 1. sz. pp. 1-23.
- 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 A*, 33. évf. 7. sz. pp. 1185-1211.

- Józsa V.** (2016): Regional processes in Hungary – From PHARE to Smart specialisation. *Deturope*, 8. évf. 3. sz. pp. 14-32.
- 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.)
- Józsa V.** (2019): *A vállalati beágyazódás útjai Magyarországon*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Kacziba P.** – Oppe O. – Pálné Kovács I. (2016): Az európai területi reformok és tanulságaik. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarcainyomában*. Pécs, Dialóg Campus Kiadó, pp. 29-61.
- 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, pp. 30-63.
- 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, pp. 155-219.
- Krugman, P.** (1998): Space: The Final Frontier. *Journal of Economic Perspectives*, 12. évf. 2. sz. pp. 161-174.
- Kulesza, M.** (2002): The Polish Experience. In: Péteri, G. (szerk.): *Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*. Budapest, Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative. pp. 189-214.
- Laffon, J-J.** – Martimort, D. (2009): *The Theory of incentives*. New Jersey, Princeton University Press.
- Lengyel I.** (2000): A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, 47. évf. pp. 962-987.
- Linder, W.** (2002): *Political Challenges of Decentralisation*. Worldbank Institute, Washington, D. C.

- Macleod, G.** – Jones, M. (1999): Reregulating a regional rustbelt: institutional fixes, entrepreneurial discourse, and 'politics of representation'. *Environment and Planning*, 17. évf. 5. sz. pp. 575-605.
- Magyar B.** (2013): Magyar polip – a posztkommunista magyar állam. In: Magyar B. (szerk.): *Magyar polip*. Budapest, Noran Libro Kiadó.
- Magyar Közigazgatási Intézet** (2006): *Terület-és településfejlesztési ismeretek*. Budapest.
- McMaster, I.** (2006): Czech regional development agencies in a shifting institutional and policy landscape. *Europe-Asia Studies*, 58. évf. 3. sz. pp. 347-370.
- Mezei C.** (2006): A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. *Tér és Társadalom*, 20. évf. 4. sz. pp. 95-108.
- Mezei C.** – Schmidt A. (2013): A lengyel regionális politika és intézményei. *Tér és Társadalom*, 27. évf. 3. sz. pp. 109-126.
- 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. pp. 855-866.
- 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. pp. 229-252.
- Nagyházi G.** (2015): Regional Development Trends and the Regional Development Institutions in the Visegrad Countries – Enabling or Hindering Institutional Environment? *Deturope*, 7. évf. 2. sz. pp. 28-44.
- 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. pp. 16-40.
- Nemes N. J.** (1997): Régiók, regionalizmus. *Educatio*, 6. évf., 3. szám, pp. 407-423.
- Nemes N. J.** (2009): *Terek, helyek, régiók*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

- NORRIA** (2012): A NORRIA Észak-Magyarországi Regionális Innovációs Ügynökség Nonprofit Közhasznú Kft. régiót érintő tevékenysége, és a „Res-Gen fenntartható energia közös cselekvési terv” nemzetközi projektben történő közreműködés. Miskolc.
- Olson, M.** (1992): *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press.
- Oppe O.** (2016): Az önkormányzati reformok megjelenése az 1990-2014 közötti párt- és kormányprogramokban. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Pécs, Dialóg Campus Kiadó, pp. 86-100.
- 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.** – Paraskevopoulos, C. J. – Horváth Gy. (2004): Institutional 'Legacies' and the Shaping of Regional Governance in Hungary. *Regional & Federal Studies*, 14. évf. 3. sz. pp. 430-460.
- 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](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.): *Székfoglalók 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. pp. 7-12.
- 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](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf) (2017.11.14.)

- Rechnitzer J.** (2012): *A területi politika és az új állam.* MRTT konferencia, Győr.
- 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, pp. 7-26.
- Rodriguez-Pose, A.** (1992): *The efficacy of European Development Policy.* EUI szeminárium. Firenze, 1992. január.
- Sárközy T.** (2006): A kormányzás modernizálásáról. *Mozgó Világ*, 32. évf. 8. sz. pp. 13-21.
- Scott, J. W.** (2009): *De-coding New Regionalism.* Burlington, Ashgate Farnham.
- Szabó Szandra K.** (2012): *Tanulmány a magyar régiók brüsszeli képviselői irodáiról.* [on-line] [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop422b/2010-0008\\_kotet04\\_08\\_szabo\\_szandra\\_kinga\\_tanulmany\\_a\\_magyar\\_regiok\\_brusszeli\\_kepvi/08\\_szabo\\_szandra\\_kinga-tanulmany\\_a\\_magyar\\_regiok\\_brusszeli\\_k.pdf](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop422b/2010-0008_kotet04_08_szabo_szandra_kinga_tanulmany_a_magyar_regiok_brusszeli_kepvi/08_szabo_szandra_kinga-tanulmany_a_magyar_regiok_brusszeli_k.pdf). (2019.03.01.).
- 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, pp. 32-60.
- 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. sz. pp. 152-174.
- SZDSZ** (2010): Pártprogram.
- Temesi I.** (2006): *Regionalizmus és regionalizáció.* Ph.D. doktori értekezés. Pécs.
- Tilinger A.** (2010): *A regionális innovációs rendszerek fejlesztési lehetőségei az észak-dunántúli térség példáján.* Ph.D. doktori értekezés. Győr.
- Tóth B. I.** (2012): Regionális rugalmasság – rugalmas régiók. *Tér és Társadalom*, 26. évf., 2.sz. pp. 3-21.

**Vadál I.** (2000): Az államigazgatás jogi szabályozásának problémái. In: Csefkó F. (szerk.): *A közigazgatás törvényessége*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, pp. 175-186.

**Visser, E. – Atzema, O.** (2008): With or without clusters: facilitating innovation through a differentiated and combined network approach. *European Planning Studies*, 16. évf. 9. sz. pp. 1169-1188.

### ***Jogszabályok (időrendi sorrendben)***

**1990.** évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

**1996.** évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

**183/1998** (XI.11.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatás-és területpolitikai feladat-és hatásköréről

**1999.** évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról

**1038/2000.** (V.5.) Korm. határozat a Tudomány- és Technológiapolitikai Kollégium, valamint a Tudományos Tanácsadó Testület létrehozásáról és működéséről.

**2003.** évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról

**1113/2003.** (XI.11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról

**2004.** évi CXXXIV. törvény a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról

**130/2006.** (VI.15.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről

**149/2006.** (VII.21.) Korm. rendelet egyes országos hatáskörű államigazgatási szervek megszüntetéséről és jogutódlásáról

**168/2006.** (VII.28.) Korm. rendelet az önkormányzati és területfejlesztési miniszter feladat- és hatásköréről

**255/2006.** (XII.8.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós



Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről

- 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
- 2006.** évi Európai Bizottsági rendelet a 448/2001/EK rendeletnek a visszavonási eljárásokra és a visszavont pénzalapok újrafelhasználására vonatkozó jelentéstétel tekintetében történő módosításáról
- 218/2009.** (X.6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól
- 2011.** évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011.** évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
- 4/2011.** (I.28.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 68/2011.** (IV.28.) Korm. rendelet a Széchenyi Programirodákról
- 140/2012.** (VII. 2.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról
- 176/2012.** (VII.26.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási 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 módosításáról
- 2013.** évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról
- 475/2013.** (XII.17.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről

**2013.** évi 1303-as Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül való helyezéséről

**272/2014.** (XI.15.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

### *Szakpolitikai dokumentumok*

**Borsod-Abaúj-Zemplén County Development Council** (1995): *Integrated Reconversion and Crisis Management Programme for Borsod-Abaúj-Zemplén County*. Miskolc, 1995. június. Mimeo.

**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 Commission** (2001): *Multi-level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels, Reports of the White Paper on Governance*. [on-line] Working Group 4c, Brussels. [http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report_en.pdf) (2019.02.22.)

**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](http://www.sciencebusiness.net/pdfs/innovationboard/ANewApproach_to_EU_RDI-JOINT_STATEMENT.pdf) (2016.10.09.).

**ESPON** (2006): *Governance of Territorial and Urban Policies From EU to Local Level. Third interim report* [on-line]. [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/3.ir\\_2.3.2\\_final.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/3.ir_2.3.2_final.pdf) (2019.02.22.).

**Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács** – Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség (2009): *Nyugat-Dunántúli Régió – Múlt Jelen Jövő*. Győr-Sopron, 2009.

**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.)

**PHARE** (1993): *Cooperation Programme between the European Union and the Republic of Hungary. PHARE Indicative Programme 1994-95*. PHARE, Mimeo.

**Miniszterelnöki Hivatal** (2003): *Regionális Fejlesztés Operatív Program 2004-2006*.

**Miniszterelnökség – Nemzetgazdasági Minisztérium – Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal** (2014): *Partnerségi Megállapodás – Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra*. Budapest, 2014.

### *Kutatási és értékelési jelentések*

**Baker Tilly Hungária Könyvvizsgáló Kft.** (2014): *A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a Közreműködő Szervezetek közötti elszámolások felülvizsgálatának összefoglalása*.

**KTIA értékelés** (2010): *A Kutatási és Technológiai Innovációs Alap 2004.01.01 – 2009.12.31. közötti működésének átfogó értékelése. Zárójelentés*. Ernst&Young, GKI. Budapest, 2010. július 27. [on-line] <http://www.nkth.gov.hu/innovaciopolitika/publikaciok-tanulmanyok/elkeszult-kutatasi> (2015.04.12.)

**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](http://www.nefmi.gov.hu/download.php?docID=290) (2018.03.26.)

**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*.

## Egyéb források

Balaton Fejlesztési Tanács honlapja [on-line] <https://www.balatonregion.hu/>  
(2019.04.16.)

JEGYZO.HU

- *Az új önkormányzati törvény magyarázata – interjú a szerkesztőkkel, Nagy Mariannával és Hoffman Istvánnal.* 2012.12.19. [on-line] <https://jegyzo.hu/az-uj-onkormanyzati-torveny-magyarazata-interju-a-szerkesztokkel-nagy-mariannaval-es-hoffman-istvannal/> (2017.03.22.)

Nemzeti Befektetési Ügynökség honlapja [on-line] [https://hipa.hu/hu\\_HU/kezdolap](https://hipa.hu/hu_HU/kezdolap)  
(2019.04.08.)

Pro Régió honlapja [on-line] <http://proregio.hu/rolunk> (2017.04.06)

Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács honlapja [on-line] <http://www.tbft.hu/> (2019.04.06.)

## Ábra-és táblázatjegyzék

### Ábrák jegyzéke

1. ábra: a régiók potenciális szerepei az uniós források felhasználása során .....59
2. ábra: a vállalkozási és közhasznú tevékenységekből származó bevételek egymáshoz viszonyított aránya a Pro Régió és a DDRFÜ esetében (%) .....117
3. ábra: a 2007-13-as Regionális Operatív Programok zárásával kapcsolatos feladatok ellátásának humán kapacitásigénye .....135
4. ábra: megyei önkormányzatok kiadási főösszegeinek számtani átlaga (millió Ft) .....138

### Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: a tradicionális és az új regionális szakpolitika ismérvei .....11
2. táblázat: a helyi gazdaságfejlesztés szakaszai Európában .....26
3. táblázat: a szervezeti modell fejlődésének három szakasza.....27
4. táblázat: a nemzeti szintű centralizált és az alulról építkező decentralizált regionális fejlesztéspolitikai megközelítés .....28
5. táblázat: az RFÜ-k szervezetrendszeri függetlensége .....35
6. táblázat: az RFÜ-k kiterjedt eszközrendszere.....37
7. táblázat: az RFÜ-k kategorizálási rendszere.....38
8. táblázat: az európai regionális politikaváltozó paradigmája .....43
9. táblázat: a területi tudás dinamikára való átállás paradigmája.....45
10. táblázat: a V4 országok regionalizációval kapcsolatos legfőbb ismérvei (2013) .....55

11. táblázat: az Európai Unió tagállamok államszervezeti ismérveik szerinti kategorizálása ...	58
12. táblázat: az Európai Unió ötödik bővítési körében csatlakozott országok területfejlesztési operatív programjainak irányító hatóságai és integrált jellegük (2007-2013, 2014-2020).....	64
13. táblázat: területfejlesztés nemzeti forrásokból a decentralizáció két szintjén (1999-2003, millió Ft, nominálértéken) .....	97
14. táblázat: a magyar RFÜ-k alapvető ismérvei (1997-1998, 1999-2003) .....	101
15. táblázat: a magyar RFÜ-k eszközrendszere (1997-2003).....	101
16. táblázat: területfejlesztés nemzeti forrásokból a decentralizáció két szintjén (2004-2008, millió Ft, nominálértéken) .....	108
17. táblázat: a magyar RFÜ-k személyi létszáma (2007-2010).....	114
18. táblázat: a RFÜ-k közreműködő szervezeti feladatokhoz kapcsolódó költségek (2007-2010) .....	114
19. táblázat: az RFÜ-k SLA által finanszírozott bevétele, önköltsége és realizált eredménye (2007-2010, eFt) .....	116
20. táblázat: a magyar RFÜ-k alapvető ismérvei (2004-2006, 2007-2008, 2009-2010).....	122
21. táblázat: a magyar RFÜ-k eszközrendszere (2004-2010).....	123
22. táblázat: az RFÜ-k létszáma (2011-2013) .....	131
23. táblázat: az RFÜ-k közreműködő szervezeti feladatokhoz kapcsolódó költségek (2011-2013) .....	131
24. táblázat: a 2015. évi ROP-os közreműködő szervezeti feladatokhoz kapcsolódó becsült pénzügyi és humán kapacitásigény .....	133
25. táblázat: a 2007-13-as Regionális Operatív Programok zárásával kapcsolatos feladatok ...	134
26. táblázat: a ROP-ok fenntartási és zárási feladatainak ellátásával kapcsolatos lehetséges forgatókönyvek.....	136
27. táblázat: a magyar RFÜ-k alapvető ismérvei (2011-2013, 2014-2016) .....	143
28. táblázat: a magyar RFÜ-k eszközrendszere (2011-2016).....	143
29. táblázat: a Balatoni Fejlesztési Tanács számára nyújtott támogatások mértéke (1999-2013) .....	149

## Rövidítések jegyzéke

BB	bíráló bizottság
CÉDE	Céljellelű Decentralizált Támogatási Előirányzat
CLLD	közösségvezérelt helyi fejlesztés
DEB	döntés-előkészítő bizottság
EB	Európai Bizottság
EMIR	Egységes Monitoring és Információs Rendszer
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESZA	Európai Szociális Alap
EU	Európai Unió
EURADA	Európai Regionális Fejlesztési Ügynökségek Szövetsége ( <i>European Association of Development Agencies</i> )
FKB	Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság
HACS	helyi akciócsoport
HKFS	Helyi Közösségi Fejlesztési Stratégia
HGF	helyi gazdaságfejlesztés
IH	Irányító Hatóság
ITB	Integrált Területi Beruházás
ITP	Integrált Területi Program
ITM	Innovációs és Technológiai Minisztérium
KKSZ	központi koordinációs szerv
KÖFOP	Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program
KSZ	közreműködő szervezet
LEADER	akciók közötti kapcsolat a vidék gazdasági fejlesztése érdekében ( <i>Liason Entre Actions pour le Development de l'Economie Rural</i> )
MÁK	Magyar Államkincstár
ME	Miniszterelnökség
MeH	Miniszterelnökségi Hivatal
EMK	egységes működési kézikönyv

MJV	megyei jogú város
MLG	többszintű kormányzás ( <i>multi level governance</i> )
MRBK	Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselője
MTRFH	Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal
MTT	megyei területfejlesztési tanács
MVA	Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány
NFGM	Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium
NFH	Nemzeti Fejlesztési Hivatal
NFK	Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
NPM	<i>New Public Management</i>
NPG	<i>New Public Governance</i>
OFK	Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió
OP	operatív program
OTH	Országos Területfejlesztési Hivatal
OTT	Országos Területfejlesztési Tanács
PEMCS	Pályázat Előkészítő Munkacsoport
PHARE	<i>Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies</i>
PM	Pénzügyminisztérium
RFT	Regionális Fejlesztési Tanács
RFÜ	Regionális Fejlesztési Ügynökség
ROP	Regionális Fejlesztési Operatív Program
SZPI	Széchenyi Programiroda Nonprofit Kft.
TA	tehnikai segítségnyújtás ( <i>technical assistance</i> )
TEKI	Területi Kiegyenlítést Szolgáló Fejlesztési Támogatás
TERET	Területfejlesztési Régiók Egyeztetési Tanácsa
TFC	Területfejlesztési Célelőirányzat
TOP	Terület-és Településfejlesztési Operatív Program
ÚSZT	Új Széchenyi Terv

VÁTI	VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Nkft.
VEKOP	Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program



## **FÜGGELÉK**

## 1. függelék: a 2018 során elvégzett félig strukturált interjúk

### kérdései

- 1) A meglátása szerint az uniós csatlakozást megelőzően, illetve azt követően volt-e, és ha igen, akkor milyen megközelítésbeli különbség a regionalizmus intézményrendszer szintű kialakítása, megvalósítása esetében az Európai Bizottság és Magyarország (mindenkori kormányzata) között?
- 2) Véleménye szerint a magyar RFÜ-k számára adott volt-e a kedvező kontextus ahhoz, hogy a nyugati társaikhoz hasonló, sokoldalúságot biztosító minőségi fejlődésen menjenek keresztül a kilencvenes évek közepétől egészen megszűnésükig?
- 3) Lehet-e a fentebbi megközelítés alapján periódusokat megkülönböztetni az 1995-2015-ös időszakban?
- 4) Melyek voltak az RFÜ-k működési környezetének pozitív aspektusai és annak a szervezetek számára biztosított hozadécai? Teljes mértékben igyekeztek-e és sikerült-e ezeket a lehetőségeket a szervezeteknek kiaknázni?
- 5) Melyek voltak az RFÜ-k működési környezetének negatív, kedvezőtlen aspektusai és annak a szervezetekre nézve hátrányos következményei? Hogyan igyekeztek a szervezetek ezen hatásokat tompítani?
- 6) A tulajdonosi, finanszírozói és a szakmai irányítási szerepkörök (és azok változásai) hogyan befolyásoltak a mindennapos működési tevékenységet, valamint a középtávú stratégiai tervezés tevékenységét és annak végrehajtását?
- 7) A KSZ feladatok közül, illetve azokon túlmenően mely RFÜ-s tevékenységek voltak azok, amik az RFÜ-k (vagy akár egy adott RFÜ) esetében sikeres

"kitörési pontként", szakmailag előremutató portfólióként (vagy annak bővítéseként) értékelhető?

- 8) Miben látja az RFÜ-k legnagyobb hozzáadott értékét a magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer tekintetében?
- 9) Miben látja az ügynökségi szervezeti forma előnyeit és hátrányait? A magyar RFÜ-k méret, tudás és kapacitások terén mennyire voltak alkalmasak feladataik ellátására? Mi lett volna az optimális méret, szakmai összetétel, szervezeti forma?
- 10) A jelenlegi területi fejlesztéspolitikai intézményrendszer képes-e pótolni/betölteni az RFÜ-k által akár az uniós forráskezelés, akár egyéb területeken vitt feladataik és tevékenységeik ellátását? Ha vannak ilyen területek, akkor azok ellátása milyen szempontból lenne szükséges?

## 2. függelék: a ROP IH által elvégzett 2009. évi RFÜ-s

### teljesítménymutatók

	Elérhető maximum	ÉARFÜ	NORDA	KDRFÜ	Pro Régió	NYDRFÜ	DARFÜ	DDRFÜ
<b>Eredményességi mutatók</b>	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 számla	5 10	3 6	3 10	5 10	5 10	5 10	5 10	5 10
<b>SLA teljesítés</b>	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
<b>Átfutásiidő-mutatók</b>	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
<b>Összes elért pontszám</b>	<b>100</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>67</b>	<b>80</b>	<b>81</b>	<b>82</b>	<b>83</b>

### 3. függelék: Nemzetgazdasági Minisztérium RFP

#### Programvégrehajtási Főosztályának Negyedéves Tevékenység

#### értékelő lapja

##### Tevékenység értékelő lap – aktivitás

<b>Értékelési szempontok</b>
<u>A KSZ által rendszeresen készített (pl. hitelesítési jelentés, havi jelentések, éves jelentés) adatszolgáltatások, jelentések, szakmai véleményezések értékelése (50/50):</u>
<u>Az NGM RFP HÁT által ad hoc jelleggel megrendelt adatszolgáltatások, jelentések, szakmai véleményezések (pl. eljárásrendek véleményezése, projekt adatok bekérése, közös IH-KSZ szakmai fórumokon való részvétel) értékelése (50/50):</u>

##### Tevékenység értékelő lap – abszorpció

Értékelést végző szervezet:	NGM RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztály					
KSZ neve / OP neve:	RFÜ megnevezése / OP megnevezése					
Értékelési időszak:	negyedév megnevezése					
Értékelt tevékenység:	Éves abszorpció (időarányos értékelése)					
Max. levonás mértéke:	Kötelezettségvállalás: %					
	Szerződéskötés: %					
	Kifizetés: %					
Levonás alapja:	Éves KSZ összköltség (TD+KD)					
<b>Adott negyedéves terv teljesülés</b>						
	Terv	Tény	Teljesülés (%)	Tertől való +/- eltérés (%)		
Kötelezettség vállalás						
Szerződéskötés						
Kifizetés						
<b>Éves terv időarányos terv teljesülése (kumulált érték)</b>						
	Terv	Tény	Teljesülés (%)	Tertől való +/- eltérés (%)		
Kötelezettség vállalás						
Szerződéskötés						
Kifizetés						
<b>Az éves kifizetési tervszámok teljesülése esetében, amennyiben a tény számok nem érik el az N+2, illetve N+3 szabály által meghatározott teljesülési értéket, úgy a</b>						

**levonás mértéke automatikusan a maximális értéket veszi fel.**

**Amennyiben az éves kifizetési tényérték eléri, vagy meghaladja az N+2, illetve N+3 szabály által elvárt értéket, úgy a teljesítés az alábbi módszertan alapján kerül értékelésre.**

**A módszertan alapján kapott értékek véglegesnek tekintendők. Külön tényezők figyelembevétele kizárólag a „Kötelezettségvállalás” és „Szerződés-kötés” tervszámok teljesülésének értékelésekor van lehetőség egyedi IH mérlegelés és KSZ által benyújtott írásos indoklás alapján.**

**Módszertan**

Eltérés mértéke (%) [de maximum 20%] x 5 x Maximális levonás (%)

**Értékelés:**

Kötelezettségvállalás: %

Szerződés-kötés: %

Kifizetés: %

A tervszámok teljesülésének, illetve értékelésüknek az adatai csak tájékoztató jelleggel kerültek feltüntetésre. Az értékelés alapján történő esetleges pozitív, vagy negatív irányú pénzügyi korrekció a negyedéves értékelő lap alapján történik.

**Összesített levonás mértéke:**

**%**

### Tevékenység értékelő lap – átfutási idő

Értékelést végző szervezet:		NGM RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztály		
KSZ neve / OP:		RFÜ megnevezése / OP megnevezése		
Értékelési időszak:		negyedév megnevezése		
Értékelt tevékenység:		Átfutási idő értékelése		
Max. levonás mértéke:		% (elszámolási egységenként)		
Levonás alapja:		Elszámolási egység egy projektre eső teljesítmény díja		
Elszámolási egység	Elvégzett mennyiség (db)	Határidőn túl teljesített (db)	Átlagos levonás (%)	Összes levonás (db)
Döntés/1 (automatikus)				
Döntés/2 (standard)				
Szerződés-kötés/1 (automatikus)				
Szerződés-kötés/2 (standard)				
Szerződés-kötés/3 (nagy projekt)				
Kifizetés/1 (előleg)				
Kifizetés/2 (időközi)				

### Tevékenység értékelő lap - audit

Értékelést végző szervezet:		NGM RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztály		
KSZ neve / OP:		RFÜ megnevezése / OP megnevezése		
Értékelési időszak:		negyedév megnevezése		
Értékelt tevékenység:		Ellenőrzések, célvizsgálatok és egyéb források alapján az IH tudomására jutott szakmai megállapítások értékelése		
Max. levonás mértéke:		%		
Levonás alapja:		Tárgyidőszaki KSZ összköltség (TD+KD) / Elszámolási egység egy projektre eső teljesítmény díja		
<b>Konkrét elszámolási egységekhez nem köthető megállapítások*:</b>				
<b>Elszámolási egységekhez kapcsolódó megállapítások:</b>				
	Elszámolási egység	Időszak	Megállapítás	
1.				
2.				
Konkrét elszámolási egységekhez nem köthető megállapítások után érvényesítendő levonás mértéke:				
Elszámolási egységeket érintő levonások mértéke:				

### Tevékenység értékelő lap – EMIR menedzsment

Értékelést végző szervezet:	NGM RFP Stratégiai és Tervezési Főosztály			
KSZ neve / OP:	RFÜ megnevezése / OP megnevezése			
Értékelési időszak:	negyedév megnevezése			
Értékelt tevékenység:	EMIR menedzsment			
Max. levonás mértéke:	%			
Levonás alapja:	Tárgyidőszaki KSZ összköltség (TD+KD)			
<b>Értékelési szempontok</b>				
Sorszám	Értékelési szempontok	Alszempontok	Levonható max. pontszám	Levont pontszám
1.	Paraméterezés		28	
		Bejelentés (határidőben, minőségben)	12	
		Új konstrukciók paraméterezése	6	
		Módosítási igények, checklistek, sablonok paraméterezése	6	
		Tesztelés (határidőben, minőségben)	16	
		határidő minőség	5 11	
2	Fejlesztések		24	
		Véleményezés	12	
		Tesztelés	12	
3	Véleményezés, válaszadás (kivéve fejlesztések)		16	
4	Rendelkezésre állás, elérhetőség		5	
5	Jogosultságkezelés	Jogosultságok átvétele/kezelése	5	
6	Fórumokon való részvétel, aktivitás	Workshopokon, POB-on való részvétel	11	
7	Eseti feladatok		11	
Összesen			100	
Összes elért pontszám / összes max. pontszám			/100	
Százalékos eredmény:			%	
Levonás mértéke (1- százalékos eredmény %) x 1%:			%	



### Tevékenység értékelő lap – kifogás kezelés

Értékelést végző szervezet:	NGM RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztály	
KSZ neve / OP:	RFÜ megnevezése / OP megnevezése	
Értékelési időszak:	negyedév megnevezése	
Értékelt tevékenység:	Kifogás kezelés	
Max. levonás mértéke:	%	
Levonás alapja:	Tárgyidőszaki KSZ összköltség (TD+KD)	
<b>Konkrét elszámolási egységekhez nem köthető megállapítások*:</b>		
<b>Elszámolási egységekhez kapcsolódó megállapítások:</b>		
<b>Értékelési szempontok</b>		
<p><u>Jogszabályban, eljárásrendekben meghatározott határidőn belül folytatta le a kifogás kivizsgálását vagy annak önrevízióját (max. pontszám 25):</u></p> <p><u>Az EMIR modul megfelelő módon határidőben feltöltésre került (max. pontszám 25):</u></p> <p><u>A KSZ a kifogáskezelési tevékenységét a jogszabályoknak, eljárásrendeknek megfelelően végezte el. E körben kerül figyelembe vételre különösen: a kifogás felülvizsgálata keretében kialakított KSZ álláspont megfelelő indoklással (szükség esetén a releváns dokumentumok másolatának csatolásával) történő alátámasztása; a kifogásban előadottak teljes körű vizsgálata; az IH, illetve a Miniszterelnökség által a kifogáskezelés eljárás során kért adatok, dokumentumok továbbításának megfelelő teljesítése:</u></p> <p><u>Amenyiben egy kifogással kapcsolatban az NGM RFP HÁT helyt adó döntést hoz és a kifogás kivizsgálása során bizonyítást nyer, hogy az a KSZ hibájából ítéltető jogosnak, úgy a kifogással érintett elszámolási egységgel kapcsolatban az NGM RFP HÁT az elszámolási egység díjából levonást érvényesíthet. Javasolt díjlevonás (max. pontszám: 50):</u></p>		
Összes elért pontszám / összes max. pontszám		/100
Százalékos eredmény:		%
Levonás mértéke (1- százalékos eredmény %) x 0,5%:		%

### Tevékenység értékelő lap – szabálytalanság kezelés

Értékelést végző szervezet:	NGM RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztály	
KSZ neve / OP:	RFÜ megnevezése / OP megnevezése	
Értékelési időszak:	negyedév megnevezése	
Értékelt tevékenység:	Szabálytalanság kezelés	
Max. levonás mértéke:	%	
Levonás alapja:	Tárgyidőszaki KSZ összköltség (TD+KD)	
<b>Értékelési szempontok</b>		
<p><u>Jogszabályban, eljárásrendekben meghatározott határidőn belül folytatta le a szabálytalansági eljárást (max. pontszám 20):</u></p> <p><u>Az EMIR modul megfelelő módon határidőben feltöltésre került (max. pontszám 20):</u></p> <p><u>A KSZ a szabálytalansági eljárást a jogszabályoknak, eljárásrendeknek megfelelően végezte el (max. pontszám 70):</u></p>		
Összes elért pontszám / összes max. pontszám		/100
Százalékos eredmény:		%
Levonás mértéke (1- százalékos eredmény %) x 0,5%:		%

### Tevékenység értékelő lap - döntéshozatal

Értékelést végző szervezet:	NGM RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztály	
KSZ neve / OP:	RFÜ megnevezése / OP megnevezése	
Értékelési időszak:	negyedév megnevezése	
Értékelt tevékenység:	Támogatói döntés	
Max. levonás mértéke:	%	
Levonás alapja:	Döntés/1 és Döntés/2 elszámolási egységek összege	
<b>Értékelési szempontok</b>		
<b>Tárgyidőszakban lezajlott DEB-ek/BB-k</b>		<b>db</b>
<p><u>Döntés előkészítések minősége(max. pontszám 70):</u></p> <p><u>DEB/BB és a kapcsolódó dokumentumok minősége (felmerült KSZ hibák – jegyzőkönyv minősége, elkészítése után szükség van-e pontosításra, egyeztetésre) (max. pontszám 30):</u></p> <p><u>A KSZ a szabálytalansági eljárást a jogszabályoknak, eljárásrendeknek megfelelően végezte el (max. pontszám 70):</u></p>		
Összes elért pontszám / összes max. pontszám		/100
Százalékos eredmény:		%
Levonás mértéke (1- százalékos eredmény %) x 5%:		%

### Tevékenység értékelő lap – kommunikációs tevékenység

Értékelést végző szervezet:	NGM RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztály
KSZ neve / OP:	RFÜ megnevezése / OP megnevezése
Értékelési időszak:	negyedév megnevezése
Értékelt tevékenység:	Kommunikációs tevékenység
Max. levonás mértéke:	
Levonás alapja:	Tárgyidőszaki KSZ összköltség
<b>Értékelési szempontok</b>	
<p><u>Az ME által írásban, egy munkanapnál (24 óra) hosszabb határidővel megfogalmazott adatszolgáltatásra, tájékoztatásra irányuló kéréseket a KSZ a határidőre teljesített-e (max. pontszám 20):</u></p>	
<p><u>A KSZ a kedvezményezettek által beküldött, a projekthez kapcsolódó sajtónyilvános eseményekről tájékoztatja-e a ME-t, illetve az értesítést a megadott határidőn belül küldi-e meg (max. pontszám 20):</u></p>	
<p><u>A ME által hetente javasolt és a KSZ által ténylegesen kiadott sajtóközlemények arányának vizsgálata (max. pontszám 10):</u></p>	
<p><u>A ME alapvető szakmai, formai és tartalmi elvárásainak megfelelnek-e a KSZ által kiadott sajtóközlemények (max. pontszám 10):</u></p>	
<p><u>Az arculati kézikönyvben foglaltakat a KSZ betartja-e minden arculathordozó kommunikációs felületen (kiadványok, rendezvénydekoráció, szóróanyagok, kommunikációs felületek, stb.) (max. pontszám 10):</u></p>	
<p><u>A ME által kiírt közbeszerzési eljárások során kiválasztott ügynökségekkel való együttműködés a velük történő pénzügyi elszámolás során a KSZ az SLA 8. számú mellékletét képező, „Minőségi elvárások a közreműködő szervezetek kommunikációjában” c. útmutatóban előírt dokumentumokat hiánytalanul és határidőre benyújtotta-e (max. pontszám 20):</u></p>	
Összes elért pontszám / összes max. pontszám	/50
Százalékos eredmény:	%
Levonás mértéke (1 - százalékos eredmény %) x 5%:	%

#### **4. 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 kifutásával, 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 átadáskor a még meglévő – Kincstárhoz át nem vihető – RFÜ állomány leépítésének költsége a hazai költségvetést terheli
- A feladat átadáskor 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 átadáskor az RFÜ, mint szervezet nem szüntethető meg, munkajogilag kérdéses az emberek, eszközök MÁK általi átvétele (ennek pontos lehetőségei még nem tisztázottak)

**3. forgatókönyv: 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 átadáskor 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 átadáskor 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. forгатókönyv: 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-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
- 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



## 5. függelék: a Pro Régió 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	Bölcsődék 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 Konceptió 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

## **6. függelék: a 2014-2020-as programozási időszaki növekedést**

### **ösztönző 11 kohéziós politikai tematikus célkitűzés**

1. kutatás-fejlesztés
2. információs és kommunikációs technológiák
3. kkv-k versenyképessége
4. alacsony CO<sub>2</sub> kibocsátású gazdaság
5. éghajlatváltozás elleni küzdelem
6. környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság
7. fenntartható közlekedés
8. foglalkoztatás és mobilitás
9. társadalmi befogadás
10. hatékonyabb oktatás és képzés
11. jobb közigazgatás

## **7. függelék: térségi fejlesztési tanácsok**

1. Duna-Tisza-közi Homokhátsági Térségi Fejlesztési Tanács
2. Dunakanyar Térségi Fejlesztési Tanács
3. „8-as főút” Térségi Fejlesztési Tanács
4. „M9” Térségi Fejlesztési Tanács
5. Velencei-tó térség – Váli-völgy – Vértes Kiemelt Térségi Fejlesztési Tanács
6. Tisza-tó Térségi Fejlesztési Tanács
7. Szigetköz – Felső-Duna mente Térségi Fejlesztési Tanács
8. Balaton Fejlesztési Tanács
9. Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács

## **8. függelék: balatoni fejlesztések és a fejlesztések forrása – 1.**

**melléklet az 1821/2015. (XI.12.) Korm. határozathoz**

Balatoni fejlesztések és a fejlesztések forrása			
Stratégiai fejlesztési irányok	Stratégiai fejlesztési irányok húzó projektjei	Támogatási igény (Mrd forint)	Forrás
	Kulturális örökségvédelem	4,4	GINOP 7
	Balaton-felvidék világörökség várományos helyszín	1	GINOP 7
	Bejárható Magyarország komplex víziturisztikai-, és egyéb állomásai	3,5	GINOP 7
1. Turisztikai fejlesztések	Komplex szolgáltatásokat nyújtó kikötőfejlesztések	2,2	GINOP 7
	e-kikötő fejlesztések	3,7	GINOP 7
	Kerékpárút fejlesztések	3,5	GINOP 7
	Gyógyhelyek fejlesztése	2,5	GINOP 7
	Mintagazdaságok hálózatának kialakítása (borút)	2,5	GINOP 7
	Kulturális és természeti értékek gazdasági és környezeti fenntartható megőrzése és látogathatóvá tétele	3,4	GINOP 7
	<i>Turisztikai fejlesztések összesen</i>	26,7	GINOP 7
	Balatoni vállalkozások versenyképességének javítása	6,2	GINOP 1
	Balatoni tudásgazdaság fejlesztése Kutatás-fejlesztési programok telepítésének a támogatása és nemzetközi munkakapcsolatba való beépítése	6,5	GINOP 2
	Balatoni infokommunikációs fejlesztések. Kedvezményes közcélú vezeték nélküli internetelés biztosítása a Balaton körül (főként parttól távolabbi településeken), szélessávú szolgáltatások fejlesztésével	1,8	GINOP 3
2. Gazdaság és innováció	Energiahatékonyság	3	GINOP 4
	Balatoni foglalkoztatás	4,7	GINOP 5
	Versenyképes munkaerő. Oktatási és képzési központok létrehozása a Balaton-térségben a tudás alapú gazdaság erősítése céljából RIK Akadémia létesítése	2	GINOP 6

	Elektromos hajózással kapcsolatos úszólétesítmények (hajó, úszómű stb.) fejlesztése, ill. gyártási létesítményeinek fejlesztése	1	GINOP 2
	<i>Gazdaság és innováció összesen</i>	25,2	
	Agrártermékek feldolgozásának támogatása	1,5	VP
	Árutermelő háztáji gazdaságok támogatása	1,5	VP
	Helyi piac létrehozásának támogatása önkormányzatok számára (CLLD)	1	VP
	Rövid ellátási lánc kialakítása mezőgazdasági termékek esetében (marketing, termelői beruházások stb.)	1,5	VP
	Kézműves vállalkozások támogatása	1,7	VP
3. Egészséges Balaton termékek	Szőlő- és bortermelők EU minőségbiztosítási rendszerekhez történő csatlakozása	1	VP
	Balatoni borászatok technológiai és telephely fejlesztése	5,6	VP
	Meliorációs fejlesztések a Balaton-felvidéken: vízszabályozó, vápás úthálózat kialakítása a hegyvidéki részekben környezetvédelmi célokkal	2	VP
	Balatoni Kistelepülések Szennyvízkezelési Programjának megvalósítása 2000 LE alatti településeken	2	VP
	<i>Egészséges Balaton termékek összesen</i>	17,8	
	Balaton vízminőségi állapotát befolyásoló külső terhelések, szennyezések csökkentése, a tó jó állapotának biztosításához szükséges intézkedések megvalósítása	1	KEHOP 1
	Hévízi-tó átfogó tóvédelmi programjának megvalósítása	1,5	KEHOP 4
	Sió-csatorna felújítása - természetvédelmi célú beavatkozások, meder-rehabilitáció, Sió-zsilip rekonstrukció	12	KEHOP 1
	Balatoni Szennyvízkezelési Program megvalósítása	2,2	KEHOP 2
	Egységes megfigyelő-, tájékoztatási és döntéstámogató rendszer fejlesztése - VKI-hoz kapcsolódóan	1	KEHOP 1

4. Vízminőség és biztonság	Katasztrófavédelmi rendszerek fejlesztése a Balaton régió területén	2,5	KEHOP 1
	A balatoni vízkészlet fenntartható gazdálkodásának, vízhasználatának javítása, a szükséges infrastrukturális feltételek biztosításával	35	KEHOP 1
	Gazdasági társaságok és önkormányzatok energia előállító erőműveinek támogatása	1	KEHOP 5
	Közfeladatot ellátó egyházi, alapítványi és nonprofit társaságok energiahatékonysági fejlesztései	1	KEHOP 5
	Állami szervezetek energetikai fejlesztései	2	KEHOP 5
	<i>Vízminőség és biztonság összesen</i>	<i>59,2</i>	
	Szántód-Köröshegy-Balatonszentgyörgy vasút vonalszakasz felújítása	44	IKOP 2
	36-os Fonyód-Kaposvár vasútvonal állapotjavítása (része az előző projektnek)	8	IKOP 2
	710. sz. út (leendő M8 autópálya) Balatonkenese-M7 közötti elmaradt kb. 3 km pályaszakasz megépítése, autópálya csomóponttal	9	IKOP 4
	Balatoni közlekedési rendszer összehangolása	1,5	IKOP 3
5. Közlekedés	Vasútállomások rekonstrukciója	4	IKOP 2 és 3
	Badacsony és Fonyód közötti kompjárat	2	IKOP
	Elektromos közlekedés (elektromos autóbuszok 10-15 darab (Balatonfüred, Siófok, Keszthely), elektromos hajtású hajók és egyéb közlekedési eszközök, elektromos autó, hajó és kerékpár töltőhálózat kiépítése)	2	IKOP
	Elektromos vasúti kör kiépítése és központi forgalomirányítás megvalósítása a Balaton körül	25	IKOP 2
	<i>Közlekedés összesen</i>	<i>95,5</i>	
6.	Somogy megye	8,2	TOP
	Veszprém megye	13,76	TOP
	Zala megye	7,8	TOP

Területfejlesztés			
	TOP CLLD	1,8	TOP
	<i>Területfejlesztés összesen</i>	<i>31,56</i>	
	Szociális üdültetés	30	EFOP 1-2
7. Humán erőforrás fejlesztések	Mozdulj Balaton (kisléptékű sporteszközök, pályák kialakítása, felújítása)	2	EFOP
	<i>Humán erőforrás fejlesztések összesen</i>	<i>32</i>	
	<i>Összesen:</i>	<i>287,96</i>	