

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

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

*Doktori értekezés tézisei*

**Készítette: Simó Balázs**

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

**Pécs - Budapest, 2019**

# Tartalomjegyzék

Témamegjelölés.....	1
A dolgozat céljai, hipotézisei és felépítése .....	5
A kutatás módszertana és forrásai .....	11
Az értekezés tudományos eredményei .....	15
Jövőbeli kutatási irányok.....	23
A téziszűzetben felhasznált irodalom .....	29
Az értekezés témakörében megjelent publikációk, megjelenésre váró kéziratok és konferencia előadások .....	31

## Absztrakt

A Hetedik jelentésnek a gazdasági, szociális és területi kohézióról a fő üzenete: „Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk” (Európai Bizottság, 2017). Egy olyan uniós programozási időszak közepén született ez az üzenet, melynek már a kezdetére Magyarország megszüntette mind a Regionális Fejlesztési Tanácsokat, mind pedig a regionális fejlesztési ügynökségeket (RFÜ). Jelen disszertáció arra keresi a választ, hogy a magyarországi RFÜ-k számára adott volt-e az elmúlt két évtized során az a támogató környezet, amelyre a potenciáljuk teljes kiaknázásához és a nyugati társintézményekhez hasonló fejlődési pálya bejárásához volt szükségük. Továbbá annak az áttekintése, hogy az RFÜ-k megszüntetését is magával hozó, jelenkori kihívásokkal megküzdő kormányzati területfejlesztési intézményrendszer milyen módon igyekszik ellátni a klasszikus RFÜ-s funkciókat. A kutatás interdiszciplináris megközelítéssel igyekszik vizsgálni azon történeti, szociális, gazdasági és legfőképp szakpolitikai összefüggéseket, melyek érdemben befolyásolták a nyugat-európai és a hazai ügynökségek fejlődési pályáját. A vizsgálat körüljárja a téma szempontjából releváns közgazdasági és helyi gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó elméleteket, és kitér a területfejlesztéssel kapcsolatos uniós politikák, és a hozzájuk kapcsolódó – alapvetően kelet-közép-európai – uniós forrásfelhasználási rendszerek áttekintésére is. A magyar kontextus és

ügynökségek elemzéséhez a szerző kvalitatív és kvantitatív módszereket egyaránt segítségül hív. Különös hangsúly kerül a rendszerváltást követő regionalizmus és az ügynökségek működési környezetét jelentő fejlesztéspolitikai intézményrendszer folyamatainak áttekintésére. Ezt a szerző jogszabályok és kormányzati szakpolitikák végrehajtásának elemzése, statisztikai adatok vizsgálata, szakpolitikai dokumentumok, jelentések és külsős tanácsadói elemzések tanulmányozása által végzi el. Az említettek mellett a magyar ügynökségek operatív tevékenységének feldolgozása a feladatellátásukhoz kapcsolódó dokumentációk (operatív programok, éves munkatervek, közhasznú jelentések, időszaki beszámolók) vizsgálata, saját adatbázisok építése, a fellelt információk újabb szempontú vizsgálata és interjúk elvégzése nyomán valósult meg. Az ügynökségek egyes életciklusaira jellemző tulajdonságaik meghatározásához a szerző a nemzetközi szakirodalomban is elfogadott értékelési módszert vett alapul, és módosított a kutatási céloknak megfelelően. A vizsgálat eredményei azt a következtetést engedik levonni, hogy a magyar ügynökségeknek már létrejöttüktől fogva kedvezőtlen szakpolitikai környezetben kellett végezni feladataikat. Így tevékenységi körük mindvégig korlátozott volt, fejlődésük külső gátak által volt keretek közé szorítva. A megszüntetésüket követően más szervezetek nem voltak képesek funkcióik teljes spektrumának átvételére. Ezáltal is csökkent annak a

kormányzati centralizációs törekvés sikerének a lehetősége, mely a globális kihívásokkal és a területi egyenlőtlenségekkel hivatott megküzdeni.

## Témamegjelölés

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

és intézményrendszer fogja egy térség számára biztosítani a megfelelő mennyiségű és minőségű információ és tudás összegyűjtését és feldolgozását. Strambach (2008) szerint ebben az aktív, tudástranszferen alapuló regionális külső kapcsolódási pontok kiépítésében kell, hogy a regionális fejlesztési ügynökségek is kulcsszerepet vállaljanak. Ehhez azonban fel kell nőnie az ügynökségek legújabb nemzedékének is, mivel a tudás dinamika olyan széles körű tevékenységeket ölelhet fel, mint amilyen a képzett munkaerő felvétele, az oktatás, képzés, tanácsadás, kiszervezés vagy éppen a gyártók és fogyasztók közötti interakciók megteremtése (Crevoisier, Jeannerat, 2009, pp. 1223-32.). Olyan támogató kormányzati és szakpolitikai háttér szükséges, amelyben az intervencionista közpolitika helyét átveszi az önmagát szervező kormányzási modell (Jessop, 2002).

A fenti közpolitikai megközelítéssel ellentétes, centralizációs kormányzati akarat vezetett a magyar ügynökségek közelmúltbeli megszűnéséhez. Az elmúlt kormányzati ciklusokban bevezetett közjogi változások olyan kormányzási paradigmaváltást és hatalmi

átrendeződést jelentettek a központi-helyi relációban is, amit a *jó állam* kifejezés fémjelzett a kormányzati kommunikációban. Az Európai Unió csatlakozás óta a jelen uniós költségvetési periódus az első olyan ciklus, amikor a magyar területfejlesztési intézményrendszerben nincsenek jelen a regionális fejlesztési ügynökségek. A 2007-13-as uniós költségvetési időszak során közreműködő szervezeti (KSZ) funkciókat is betöltő intézményekről elmondható, hogy megszűnésük sok szakmabeli számára meglepetésszerű volt. Egyrésztől megszűnésükkel magas volt annak a veszélye, hogy elvesz az intézményekben felhalmozódott tudás, kapcsolati háló és tapasztalat. Másrésztől az uniós csatlakozási tárgyalások megkezdésétől fogva az ügynökségek formálisan is egyre komolyabb szerepkört töltek be a közösségi forráskezelés területén. A régi uniós tagállamok döntő többségében ezen szervezetek fontos operatív szereplői maradtak a területi intézményrendszereknek, sokoldalú és konstruktív viszonyt alakítanak ki nemcsak a helyi, hanem a központi szereplőkkel is (Dahlström, Olsen, Halkier, 2012, pp. 7-24.). Az Európai Bizottság



(EB) szintén nagy hangsúlyt fektet a területi dimenzióra (Böhme *et al.*, 2011, pp. 28-52.)

Természetesen a magyar RFÜ-k létrehozásához és felfuttatásához hasonló, 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. 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.

## A dolgozat céljai, hipotézisei és felépítése

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 kormányzási és intézményi modellek terén is. Azonban Magyarország tradicionálisan centralista hatalomgyakorlási történelmi múlttal és közigazgatási felépítéssel bíró állam. Így a magyar RFÜ-k nyugati társaikhoz képest kedvezőtlenebb körülmények között jelentek meg, kevesebb garanciával a tartós fennmaradásra. Míg a területfejlesztési struktúrák és szervezeti minták a fejlett országok esetében fél évszázados organikus fejlődésen mentek keresztül, addig ezeket a posztszocialista országoknak pusztán egy évtized alatt kellett létrehozni. Így a nagy múltra visszatekintő államcentrikus berendezkedés nyomán kétséges, hogy a rendszerváltás után az ország egymást követő kormányzatai tudták-e, illetve valóban szándékozták-e biztosítani az RFÜ-k számára kedvező működési

környezetet. Ugyanis az átvett modellek esetében gyakran jellemző forгатókönyv, hogy az adott intézményi struktúra meghonosításának módja egyszerűen nem teszi lehetővé, hogy egy szervezet potenciálja valóban megmutatkozhasson és kiaknázásra kerüljön. Egy szervezetrendszeri kudarc lehetséges okai esetében 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 két évtizedes történetének a feltárásához szükséges annak a megválaszolása is, hogy a magyarországi RFÜ-k milyen ismérvekben hasonlítottak, illetve különböztek nyugati társaiktól. 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 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.*

Noha a magyar RFÜ-k az elmúlt évek során már nincsenek jelen a magyar területfejlesztési intézményrendszerben, az ország továbbra is abban érdekelt, hogy a nemzeti borítékokba dedikált uniós források minél hatékonyabb intézményrendszer közvetítésével kerüljenek felhasználásra. 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 olyan Európai Bizottsági eszközök, mint pl. az Integrált Területi Beruházás (ITB) vagy a Közösségvezérelt Helyi Fejlesztés (CLLD), mind a helyi közösségek és szervezetek bevonásával és mozgósításával kívánják kiegészíteni az egyéb fejlesztési támogatásokat. Ezzel szemben áll jelenleg Magyarországon az Magyar Államkincstárral (MÁK) és a Pénzügyminisztériummal (PM) fémjelzett dekoncentrált uniós területfejlesztési intézményrendszeri modell. Így valós lehetőségként

vetődik fel, hogy a centralizáció és az ügynökségek megszűnése nyomán feladataik és addig betöltött szerepük egyáltalán nem, vagy csak olyan módon kerültek szétosztásra egyéb közfeladatot ellátó intézmények részére, hogy az növelte az uniós eszközök és a hazai forráselosztást végző intézményrendszer közötti disszonanciát. A fentiek nyomán az értekezés 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.*

Az értekezés alapvetően egy elméleti, bevezető (Bevezetés), két nemzetközi (nyugat-európai (második fejezet) és kelet-közép-európai (harmadik fejezet)), valamint egy magyar (negyedik, ötödik és hatodik fejezet) részre tagolódik. A disszertáció első és második kérdésének a megválaszolása érdekében a *második fejezet* különös hangsúlyt fektet annak meghatározására, 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. Az elméleti háttér megalapozása és a nyugat-európai ügynökségek fejlődésének bemutatását követően a *harmadik fejezet* hivatott megvizsgálni, hogy a posztszocialista országokban felülről vezérelt és rohamtempóban kibontakozó regionalizáció nyomán kialakult államszerkezeti és intézményi környezet miként hatott azon uniós forrásosztási rendszerekre, melyek a létrejövő RFÜ-k szakmai irányítását jelentették és legalapvetőbb működési forrását biztosították. A *negyedik fejezet* már célirányosan a magyar regionalizáció történetét vizsgálja. Rávilágít azon folyamat kormányzati és szakpolitikai lépéseire, melyek eleinte egy sajátos regionális politikai irányítási modellt, végül pedig a regionalizáció sikertelen szakpolitikai transzferét eredményezték. Az *ötödik fejezet* erre építve, a rendszerváltást követő időszak három periódusra való tagolása által biztosítja a keretet 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 *hatodik fejezet* keretében a szerző igyekszik megválaszolni a kérdést, miszerint a fejlesztéspolitikai intézményrendszeri reformot követően a feladatok ellátását jelenleg végző szereplőktől elvárható-e, hogy az intézményrendszeri betagozódásukból, felügyeletükből, irányítási struktúrájukból és országos jelenlétükből fakadóan tevékenységüket olyan területi szemlélettel végezzék, mely eleget tesz a tudásalapú gazdaság által az intézményrendszerrel szemben támasztott követelményeknek? Az értekezést összegzés és következtetések zárják.

## A kutatás módszertana és forrásai

A témaválasztás és a kutatási kérdések nyomán a tézisémet 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 időszakai 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 időszakai beszámolóik, adatszolgáltatásaik;

- 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 segítették 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. Az *ötödik fejezetben* végzett, hazai RFÜ-k minősítésével kapcsolatos módszertan kidolgozásánál 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 – 33 félig strukturált személyes interjút 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.

## Az értekezés tudományos eredményei

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 végezhessék a tevékenységüket, hiszen ettől még önmagától nem következik sem az integrált megközelítés, sem pedig az összetett eszközrendszer. 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 többszintű kormányzási jellemzőkkel bíró közsférai kereteket.

A harmadik fejezet vizsgálatai rámutattak arra, 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. 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 legitimitást 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 legkevesbé előremutató a 2014-2020-as időszakra a korábbiakhoz képest integrálttá váló területfejlesztési OP, valamint a végrehajtásához kapcsolódó intézményrendszer további centralizálása miatt.

A negyedik fejezet keretében bemutatásra került, hogy a magyar regionalizáció – mint Magyarországon sikertelen *policy transfer* – lefolyásának következményeként hogyan szerveződött a területfejlesztés egy ágazati politikához hasonló saját intézményrendszerbe. A szektorokon átívelő kormányzási 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 meglett 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.

Az ötödik fejezetben 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. 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. Mindemellet természetesen többen is láttak el tervezéssel, pályázatírással és azok menedzsmentjével kapcsolatos feladatokat, és akár piaci alapú megbízásokat. Azonban ezek egyrésztől összegszerűségükben elhanyagolhatóak voltak, másrésztől szintén közvetlenül kapcsolódtak ahhoz a központosított struktúrához, melyet az ágazati szempontú forráselosztási szemlélet jellemzett. Ennek

nyomán nem tudták és – egy rövidebb, kegyelminek minősíthető túlfinanszírozott időszakot leszámítva – nem is volt lehetőségük arra, hogy ezeket a kereteket tágítsák.

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 irányába 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 - még a megszűnésük tájékán is azokat a feladatokat, melyeket már három-négy évtizede tradicionális eszközként tart számon a nemzetközi szakirodalom.

A 2012-ben kezdődő területfejlesztési intézményrendszeri reformmal kapcsolatos, hatodik fejezetbeli vizsgálataim nyomán igazolást nyert, hogy az RFÜ-k által korábban elvégzett közreműködő szervezeti és pályázói mentorálási feladatokat 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 Terület- és Településfejlesztési Operatív Program 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 helyi akciócsoportok, sem pedig az Integrált Területi Beruházás helyetti magyar alternatívaként létrehozott Integrált Területi Programban 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.

Így 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. 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.

## Jövőbeli kutatási irányok

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. A 2020 utáni időszakban a Kohéziós Politika finomhangolása folytatódik. A forrás volumenének várható csökkenése mellett azonban legalább ilyen nagy kérdést vetnek fel a felhasználás szabályai és intézményi keretei, valamint a támogatások formája. 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. Mindemellett az egymást követő időszakokban egyre nagyobb teret nyerő úgynevezett visszatérítendő támogatások üzleti és gazdasági szempontból racionális, fenntartható és megtérülő beruházásokat feltételeznek. Így a forrásszerkezet és annak volumenváltozása nyomán finanszírozási és forrásmobilizálási szempontból is csökkenni fog a majdani magyar kormányzat mozgástere.

A történelmi múlt és a dolgozat kutatásának konklúziói pedig nem engedik azt a következtetést levonni, 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. 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. Ebből kifolyólag szükséges, hogy a mindenkori magyar kormányzat a közjó érdekében mihamarabb felismerje és elfogadja, hogy a regionális fejlődésnek politikai ára van. Mihelyt ez megtörténik, az intézményrendszeri építkezéshez hozzá kell hogy tartozzon az új generációs RFÜ-k létrejöttét és működését, és vele a tudásmegosztást és -menedzsmentet támogató, diffúz hatalomgyakorlási módszerekkel bíró környezet kialakítása.

Így az ezen a területen végzendő institucionalista kutatásoknak érdemes lesz azt a kérdéskört is körbejárnia, hogy majdani kormányzati nyitottság esetén milyen jogi státusszal, területi lefedettséggel, tulajdonosi és politikai szponzorációval bíró ügynökségi hálózat kiépítése lenne a

legalkalmasabb Magyarország esetében? Feltételezhetően – a fejlettebb gazdaságokhoz képest alulfejlett szektorokkal bíró országban – még elengedhetetlen lesz vegyíteni a tradicionális és a legújabb generációs eszközrendszereket. Ezek egyensúlyának, valamint az ezekből fakadó portfóliónak a kérdéskörét pedig mindenképpen szükséges összhangba hozni a közeljövőben rendelkezésre álló (uniós és hazai) forrástérképpel is. Noha az ügynökségeknek továbbra is az endogén potenciál kiaknázása és a helyi szereplők kiszolgálása lesz a küldetésük, a (külső) források számbavétele mégis elengedhetetlen Magyarország esetében. Még ha az értekezés azt a következtetést vonta is le, hogy az elmúlt harminc év kormányzati gyakorlata alapján kevésbé prognosztizálható a diffúz hatalomgyakorlási technikák középtávú meghonosítása, azonban az összegzésben említett külső jövőbeli kényszerek miatt továbbra is szükséges lesz rövidtávon a helyi területi szintek aktivitásának a serkentése. Ehhez pedig olyan kutatások elvégzése szükséges, amelyek nemcsak a politikai és államigazgatási kontextusra vannak tekintettel, de képesek az adottságokhoz hozzárendelni a

kiutat jelenthető eszközöket is. Így – az éppenséggel törvényi felhatalmazással bíró, de mégis forráshiányos és fragmentált érdekképviseletet felvonultató – megyék esetében kell körbejárni azokat a fejlesztéspolitikai együttműködési lehetőségeket, amelyek serkenthetik a megyénél nagyobb, akár határon átnyúló területi és együttműködési szemléletet. Az ehhez hozzárendelhető források, ahogy a közvetlen közösségi eszközök aránya is, az elkövetkező időszakban növekedni fognak. Így bár az ország a jelen periódusban kevésbé használja ki pl. az integrált területi beruházás 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 elkezdni a kutatásokat azzal kapcsolatosan, hogy a városi és megyei



területfejlesztési kapacitások hogyan transzformálhatóak és készíthetőek fel a jövő kihívásai mellett a lehetőségekre is.

## A tézisfüzetben felhasznált irodalom

**Bachtler, J.** – Yuill, D. (2007): Regional Policy in Western Europe: taking stock of the shift in paradigm. *RUFIS Beiträge zur Bullandsraumforschung*, 2007.

**Böhme, K.** – Doucet, P. – Komornicki, T. – Zaucha, J. – Swiatek, D. (2011): *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the Cohesion Policy* [on-line]. Report based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docger/studies/pdf/challenges2020/2011\\_territorial\\_dimension\\_eu2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docger/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf) (2018.01.22.)

**Crevoisier, O.** – Jeannerat, H. (2009): Territorial knowledge dynamics: from the proximity paradigm to multi-location milieus. *European Planning Studies*, 17. évf., 8.sz.

**Dahlström, M.** – Olsen, L.S. – Halkier, H. (2012): Multi-actor and multi-scalar regional development policies in the knowledge economy. In: Bellini, N. – Danson, M. – Halkier, H. (szerk.): *Regional Development Agencies: the next generation?* New York, Routledge.

**Danson, M. – Halkier, H. – Damborg, C. (1998):** Regional Development Agencies in Europe. An Introduction and Framework for Analysis. In: Halkier, H. – Danson, M. – Damborg, C. (szerk.): *Regional Development Agencies in Europe*. London, Regional Studies Association.

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

**Halkier, H. – Danson, M. (1996):** *Regional Development Agencies in Western Europe: A Survey of Key Characteristics and Trends*. Aalborg University: Department of History, International and Social Studies, Aalborg University.

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

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

**Strambach, S. (2008):** Knowledge-intensive business service (KIBS) as drivers of multilevel knowledge dynamics. *International Journal of*

*Services Technology and Management.* 10 évf., 2-4. szám.

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

### Megjelent közlemények

**Simó B.**– Gordos T. – Józsa V. (2018): Atthedoorstep of post 2020 Cohesion Policy. Status Reportfrom Hungary. *DETUROPE*, 10. évf. 3. sz. pp. 14-32.

**Simó B.** (2018): The needforutilisingthepotential of the HungarianDevelopmentAgencies. *Polgári Szemle*, 14. évf. 4-6. sz. pp. 387-395.

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

**Simó B.** (2018): A posztoszocialista uniós tagállamok regionalizációja a regionális fejlesztési ügynökségek szemszögéből. In: Kovács L.Cz., Kozma Cs. (szerk.): *Erdélyi Közigazgatási*

*Konferencia Tanulmánykötete.* Kolozsvár, Accent Publisher, pp. 83-95.

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

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

Publikálásra elfogadott, megjelenés alatt álló kéziratok

**Simó B.**:Szempontok a magyar területfejlesztési intézmények vizsgálatához. *Tér és Társadalom*. Várható megjelenés: 2019/4. szám.

Disszertáció témaköréből tartott konferencia előadások

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

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

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

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