

**MOLNÁR BEÁTA\***

## **A RÉGIÓK SZEREPE A REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAMOK VÉGREHAJTÁSÁBAN**

### **BEVEZETÉS**

Magyarországon a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek 1996-tól önkéntesen, 1999-től kötelezően jöttek létre a hét NUTS 2 egységben. Működésüket több tanulmány értékelte, azonban a 2004-es európai uniós csatlakozás – illetve a strukturális alapokból szerezhető támogatások – még jobban megnövelte a (terület)fejlesztési intézményrendszer megfelelő kiépítésének és teljesítésének jelentőségét. A regionális operatív program (ROP) ugyan 2004 és 2006 között a nemzeti fejlesztési terven belül arányaiban kis költségvetéssel rendelkezett, és ebben nem is történik radikális változás 2007-től, ez az összeg jóval nagyobb a potenciális hazai forrásoknál. Éppen ezért a kormány, amely felelős a programok szabályos és szakszerű végrehajtásáért, alaposan mérlegeli, milyen intézményekre bízta a fejlesztési dokumentumok kidolgozását, a pénzeszközök odaítélését. A lezárult és most következő ciklusban a ROP megvalósítása szervezeti szempontból egyaránt centralizált, ami azt jelenti, hogy az általános irányítás egy központi hivatal hatásköre, a régiók közreműködőként vesznek részt a programok lebonyolításában. A kérdés azonban az, hogy a térségi szereplők nem kaphatnának-e érdemibb funkciókat saját terveik menedzselésében, és ez konkrétan hogyan, milyen intézményi keretben realizálható. A tanulmány épít egy korábban elvégzett kutatás eredményeire is.<sup>1</sup>

---

\* BGF KKKF, főiskolai adjunktus, PhD-hallgató, PTE KTK.

<sup>1</sup> Melyek átdolgozva felhasználásra kerültek: A régiók szerepe a strukturális alapok irányításában címen megjelent kutatási zárótanulmány keretében, Idea Regionális Munkacsoport, 2007

## 1. EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁS ÉS GYAKORLAT

Az Európai Unió (EU) regionális politikája különböző szintű régiókat támogat: az első célkitűzéshez az előző és a jelenlegi periódusban is a NUTS 2 egységek tartoznak. A pénzeszközök elnyeréséhez meghatározott fejlesztési dokumentumokat kell elkészíteni a strukturális alapokra vonatkozó 1260/1999, illetve 1083/2006 EK rendelet szerint. Ugyanakkor azok a tagállamok, melyek területének nagy része, egésze támogatott, nem csak kifejezetten regionális programokat dolgoznak ki, hanem egy nemzeti fejlesztési terv (NFT)<sup>1</sup> keretében ágazati jellegű („szektorális” / „tematikus”) operatív programokat (OP) is. A hivatkozott rendeletek keretjelleggel megszabják azt is, hogy a fejlesztések végrehajtását milyen intézményeknek kell bonyolítani. Eszerint 2000 és 2006 között kötelező volt a programok általános menedzseléséért felelős irányító hatóságok (IH), a felügyeletet biztosító monitoring bizottságok (MB) és a források fogadásával, továbbításával foglalkozó kifizető hatóságok (KH) felállítása. Az irányító hatóság lehet köz- vagy magánjogi, országos, regionális vagy helyi szervezet, a kifizető hatóság szintén bármely területi szinten elhelyezkedhet. A monitoring bizottság a partnerség elvének megfelelően az érintett kormányzati és térségi (önkormányzati) szereplők mellett bevonja a társadalmi, gazdasági szféra képviselőit is. Az irányító és kifizető hatóság feladatokat delegálhat a legkülönbözőbb közreműködő szervezetekhez (KSZ). 2007-től a rendszer annyiban változik, hogy a KH helyett igazoló hatóságot kell létrehozni, valamint szükség van egy ellenőrzési hatóságra is, ami az irányító-ellenőrző rendszerek működését kontrollálja.

A fentiek figyelembevételével a tagállamok maguk döntenek a programok menedzsmentjéről, amiből az is kikövetkeztethető, hogy a gyakorlatok meglehetősen eltérőek. Mielőtt erre rátérnénk, szólni kell a decentralizáció / szubszidiaritás és a partnerség elvéről is. A decentralizáció itt elsősorban az Európai Bizottság (EB) és a tagállamok munkamegosztását takarja. A szubszidiaritás azt jelenti, hogy a feladatokat a lehető legalacsonyabb területi szinten célszerű megoldani. A partnerség keretében a nemzeti kormányok együttműködnek a térségi, önkormányzati szereplőkkel, a civil szférával (pl. környezetvédelmi, esélyegyenlőségi stb. szervezetek). Ez is azt erősíti meg, hogy a kooperációt az EU előírja, de azt nem, hogy a programok végrehajtását feltétlenül alacsonyabb szintű (szubnacionális) intézményekre kell bízni.

Megvizsgálva az uniós országok (régii EU-15) gyakorlatát, a szektorális operatív programok esetében általánosan jellemző, hogy irányító hatóságként minisztériumokat, országos hivatalokat jelölnek ki. Az egyes térségek sajátos igényeit tartalmazó regionális operatív programok (ROP) lebonyolítása már jóval színesebb képet mutat. Igaz, van példa az irányítás (névleges) centralizálására is (pl. Spanyolország, Nagy-Britannia), de sokkal gyakoribb a regionális menedzsment. Ha azonban nem elégszünk meg azzal, hogy a területi szintet nézzük, hanem azt is vizsgáljuk, hogy milyen intézmény tölti be az irányító hatóság funkcióját, akkor ismét vegyesebb a kép. E szempont azért lényeges, mert valójában az önkormányzatoktól vagy más decentralizált intézményektől (pl. térségi képviselőkből álló delegációs elven felépülő szervezet) várható el a területi szemlélet, a régió érdekeinek előtérbe helyezé-

---

<sup>1</sup> Az EU által elfogadott változat: Közösségi Támogatási Keret (KTK).

se. A területi államigazgatási (dekoncentrált) szervek ugyan szubnacionális intézmények, de alapvetően mégis a központi szint akaratát viszik le a régiókba. Ahogy az alábbiakból látható, egyes helyeken dekoncentrált modellt alkalmaznak (pl. Franciaország, Görögország), tehát az irányító hatóság NUTS 2 vagy 3 szintű régióban van, de államigazgatási szerv és nem önkormányzat vagy delegált intézmény. Máshol az irányító hatóság a regionális önkormányzat (pl. Olaszország, Hollandia), és vannak még egyéb megoldások is (pl. Írország). (Hozzá kell tenni, az önkormányzatok ott is jelentős szerepet vállalhatnak a fejlesztések megvalósításában, ahol közreműködői (KSZ) státusban vannak.) Speciálisak a föderális államok (Ausztria, Németország, Belgium), ott a regionális OP-k végrehajtásáért logikusan a tartományi kormányok felelnek. Az újonnan (2004-ben) csatlakozó országokban a menedzsment mindenütt centralizált.

1. táblázat

*A regionális operatív programok irányítása az EU-tagállamokban (2000-2006)<sup>1</sup>*

Centralizált	Decentralizált, NUTS 2 (ön)kormányzat	Decentralizált, NUTS 2 egyéb	Egyéb
EU-9 (új csatlakozók) Finnország Nagy-Britannia (formálisan) Spanyolország	Ausztria Belgium Hollandia Olaszország	Görögország (dekoncentrált szerv) Franciaország (dekoncentrált szerv) Írország (delegált szerv) Portugália (delegált szerv)	Nagy-Britannia (ténylegesen, NUTS 1 dekoncentrált szerv) Németország (NUTS 1 kormány) Svédország (NUTS 3 dekoncentrált szerv)

A végeredmény nem ítéhető meg a részletek ismerete nélkül, de az jól érzékelhető, hogy az országok (EU-15) többségében a szubnacionális menedzsment jellemző – ez számunkra is iránymutatás lehet. Ugyanakkor elgondolkodtató, hogy az ún. unitárius államok kormányai akkor sem mindig adják ki kezükből a programok végrehajtását, ha az adott területi szinten önkormányzatok is működnek (pl. Franciaország, Spanyolország) – kivételként csak néhány példa említhető (pl. Olaszország, Hollandia) –, és ez is jelzésértékű. Hozzá kell tenni, hogy a szabályos és szakszerű lebonyolítás a kormány felelőssége, így annak nyilván körültekintően kell eljárnia a releváns hatáskörök telepítésekor. A potenciális irányító hatóságnak értelemszerűen elégséges és megfelelő anyagi, infrastrukturális és humán kapacitásokkal, jogi és intézményi feltételekkel kell rendelkeznie. Ez azonban kormánytól független, decentralizált testületeknél is elképzelhető – a központi szint mégis a neki alárendelt szervezeteket preferálja. Igaz, ha a közreműködő szervezeteknek jelentős kompetenciák jutnak, ez enyhíti a formálisan centralizált vagy dekoncentrált gyakorlatot.

Volt már szó a föderális és az unitárius államokról. Az is érdekes elemzési dimenzió, hogy van-e összefüggés a közjogi berendezkedés és a strukturális alapok menedzsmentje között. Az országok tipizálása a következő (PÁLNÉ, 2001):

<sup>1</sup> Forrás: az országok, régiók programozási dokumentumai.

- A föderális szerkezet a leginkább decentralizált, mivel az államot alkotó tartományok állami minőséget hordoznak („tagállamok”). Az unitárius állam területe viszont egységes központi irányítás alatt áll, a kormányzat nem osztja meg törvényhozó hatalmát az alsóbb szintű kormányzatokkal. E kategória azonban tovább bontható aszerint, hogy a szubnacionális szintek, a területi önkormányzatok milyen önállósággal rendelkeznek, mi a viszonyuk a központi szinthez.
- A központosított / klasszikus unitárius államokban a területi egységek önállósága korlátozott, nincs intézményes részvételi lehetőségük az országos politikában, ha vannak is területi önkormányzatok, azok elsősorban a településekhez és nem a központi kormányzathoz kötődnek (Görögország, Írország, Nagy-Britannia, Portugália).
- A devolúciós (decentralizált) államokban határozottabb decentralizáció érvényesül, közvetlenül a kormányzat alatt régiók jelennek meg közvetlenül választott testületekkel, de ezek szerepe korlátozottabb (Finnország, Hollandia, Svédország).
- A regionalizált államokban a régiók alkotmányban megerősített jogállással rendelkeznek, esetenként szabályozási hatalommal, jelentős önállósággal és mozgásterrel (Franciaország, Olaszország, Spanyolország).

Osszehasonlítva az előbbieket és az 1. táblázatot, megállapítható, hogy a regionális operatív programok menedzsmentje nem feltétlenül azt a megoldást követi, ami – e megközelítésben – a legkézenfekvőbb lenne.

Az új tagállamokban az Európai Bizottság javaslatára és a nemzeti kormányok egyetértésével centralizált modellt alkalmaztak. Az indok erre a tapasztalat hiánya, a térségi intézmények felkészületlensége, hiányosságai. Az első két év (2004–2006) kétségtelenül betanulási időszaknak tekinthető, de 2007-től mindenképp érdemes módosításokon, decentralizáción gondolkodni. A konklúzió mindenesetre az, hogy minden országban az egyedi sajátosságokat figyelembe véve kell dönteni, nincs „bevált recept”.

## **2. A RÉGIÓK SZEREPE A TERÜLETFEJLESZTÉSBEN MAGYARORSZÁGON (1996–2006)**

### **2.1. Régiók a területfejlesztési törvényben**

Mielőtt megnéznénk a régiók jogszabály szerinti intézményeit és azok hatásköreit, célszerű egy kis elméleti kitélet tenni a tekintetben, hogy egyáltalán melyek azok a funkciók, amelyeket a régiók praktikusán betölthetnek. Mindenképp e körbe tartoznak a területfejlesztés egyes elemei, a vonalas infrastruktúra jelentős részének menedzsmentje, a magas színvonalú humánszolgáltatások biztosítása (pl. felsőoktatás), a környezetvédelem és bizonyos igazgatási-hatósági tevékenységek<sup>1</sup>. (PÁLNÉ, 2002) Ezt elfogadva nem kérdés, hogy a regionális politikát szabályozó törvényben a régióknak indokolt számottevő szerepet szánni a térségi gazdaságfejlesztésben, felzárkóztatásban, marketingben stb.

Ha a régiók körét leszűkítjük a mai NUTS 2 tervezési-statisztikai (területfejlesztési) egységekre, azok szerepét a területfejlesztési törvény (Tft.) 1996-os megalkotásától kezdődően érdemes vizsgálni. A törvény eredeti változata megjelölte ugyan a

<sup>1</sup> Melyek magas szakértelmet, speciális feltételeket igényelnek, ugyanakkor nem kapcsolódik hozzájuk jelentős ügyfélforgalom.

régiót a területfejlesztés színtereként, nem intézményesítette abban az értelemben, hogy (két kivételtől eltekintve) nem tette kötelezővé a fejlesztési tanácsok (RFT) létrehozását. A régiókban nem működtek más olyan szervek sem (önkormányzat, dekoncentrált hivatal stb.), melyek elsődleges címzettjei lehettek volna a területfejlesztésnek. Ennek ellenére számos fejlesztési tanács megalakult, így az 1999-es törvénymódosítás után – ami kötelezővé tette felállításukat – ezeket gyakorlatilag nem újonnan kellett létrehozni, hanem csak igazítani kellett a megszabott területi struktúrához. Közben ugyanis az országgyűlés 1998-ban elfogadta az Országos Területfejlesztési Konceptiót (OTK), ami meghatározta a tervezési-statisztikai (területfejlesztési) régiók területét, és ezeket egyben NUTS 2 egységként is definiálták az EU felé. Bár az említett törvénymódosítás mögött a régiók megerősítésének szándéka állt, számos tényező akadályozta a fejlesztési tanácsok eredményes működését. Kritikaként fogalmazódott meg pl. a testületek összetétele (enyhe kormányzati túlsúly), a jogállás tisztázatlansága, a feladatok elnagyoltsága, a munkaszervezetek (regionális fejlesztési ügynökségek, RFÜ) hiányosságai (létszám, felkészültség), a gyenge pénzügyi kondíciók. A Tft. nem határozta meg a régiók székhelyét és a tanácsok elnökének személyét sem. Mivel a térségi delegáltak elsősorban megyei kötődésűek, a döntésekben inkább az „egyenlődsí”, mintsem az egész régió érdekeinek figyelembevétele érvényesült. Ezekben azóta csak részleges előrelépés történt.<sup>1</sup>

A regionális fejlesztési tanácsok legfőbb feladata a régió fejlesztési terveinek kidolgoztatása, elfogadása, a megvalósítás érdekében pénzügyi terv készítése, forrásgyűjtés, a végrehajtás ellenőrzése, egyes támogatások elosztása. Mindez a hazai „autonóm” területfejlesztéshez, annak eszközeihez kötődik. Az EU regionális politikájának vonatkozásai a törvényben csak nagyon általánosságban jelennek meg, a régiók közreműködnek a programok megvalósításában. A hatásköröket részletesebben azonban más jogszabályok, dokumentumok tartalmazzák.

## **2.2. Régiók és az első Nemzeti Fejlesztési Terv**

### **Tervezés**

Az első Nemzeti Fejlesztési Terv (1. NFT) munkálatai már jóval az Unió tagság előtt megkezdődtek, de a végleges dokumentum később meglehetősen gyorsított tempóban készült el. A régiók értelemszerűen önálló operatív programokat szerettek volna, ám a kormány (és az EB) végül egyetlen regionális operatív programról (ROP) döntött. MÁRTON GY. 2004-es tanulmánya részletesen leírja azt a negatív evolúciót, ami ide vezetett, illetve kritikai észrevételeket és javaslatokat tesz a tervezési folyamattal kapcsolatban a régiók szemszögéből, valamint érvel egy „tervtörvény” megalkotása mellett. A főbb megállapítások:

- Miután eldőlt, hogy nem lesz hét, csupán egyetlen ROP, az eredetileg területenkénti prioritásokra épült volna. Később a program csak tematikus prioritásokat tartalmazott, ezzel elveszett az a lehetőség (a lényeg), hogy a régiók specifikus szükségletei érvényesüljenek. (A kormány és az EB azzal érvel, hogy a régiók nem rendelkeztek kellő mértékben ilyen tervekkel.)

<sup>1</sup> A területfejlesztési intézményrendszernek persze ez csak egy eleme, ami összefügg a többivel, ezért ha komplexebben néznénk a kérdést, akkor további problémákat is említhetnénk.

- Ráadásul a térségi szakemberek részvételét egyetlen alsó szintű munkacsoport biztosította a tervezésben, a koordinációs bizottságban már csak a TERET<sup>1</sup> kapott tanácskozási jogot.
- A szűk időkeretek miatt a konzultációk dömpingszerűen alakultak, ami nem tette lehetővé a tervezési folyamat megfelelő követését, és nem hagyott elég időt a javaslatok érdemi kidolgozására, a visszacsatolásra.
- Az átláthatóságot rontotta a kormányhatározatban való szabályozás is, ami lényegében csak a határidőket és a felelős államigazgatási szervek körét tartalmazta – ezáltal a kompetenciaviszonyok sem voltak kellőképpen világosak.
- Mivel a dokumentumok folyamatosan változtak, nem volt stabil tárgya az egyeztetésnek, ami nehezítette a véleményalkotást. Ugyanakkor végül elmaradt a konzultáció a véglegesített operatív programokról.
- A helyi partnerek közül a civil szervezetek, a gazdasági szféra (vállalkozók) és érdekes módon a politikai elit képviselői is többnyire távol tartották magukat az egyeztetéstől, így sajátos érdekeiket sem tudták megjeleníteni.

### Végrehajtás

A 2004-2006-os Regionális Operatív Program (ROP) végrehajtásában – tekintettel a tapasztalatok hiányára, a jogi, intézményi, anyagi, humán kondíciókra – racionálisnak látszott a centralizált modell alkalmazása. Ez azt jelenti, hogy a program irányításával egy központi hivatal – legutóbbi nevén Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH), amely a regionális fejlesztési miniszter felügyelete alatt állt – bízta meg. A Hivatal keretei közt működött az irányító hatóság (ROP IH) és a monitoring bizottság (ROP MB), ez utóbbiban a régiók képviselői is helyet kaptak. Az OTH azóta megszűnt (2006 nyár), az irányító hatóság a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez (NFÜ) – a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) jogutódjához –, más szervezeti egységek az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz (ÖTM) kerültek. A fejlesztések megvalósításába kétféle közreműködő szervezetet (KSZ) vontak be: a Váti Kht.-t és a regionális fejlesztési ügynökségeket (RFÜ). Ha az IH és a KSZ-ek közti munkamegosztást nézzük, utóbbiak részvételét lehet jelentősnek vagy épp kevésbé érdeminek tekinteni – ez megítélés kérdése. Annyi azonban biztos, hogy a régiók dolga elsősorban a pályázatadás, a projektszelekció és a tájékoztatás, a támogatási döntést az irányító hatóság által felállított döntés előkészítő bizottság (DEB) ajánlására az IH vezetője hozza meg. A szerződés-kötés és a projekt szintű monitoring ezután a Váti feladata, a pénzügyi menedzsment pedig mindenekelőtt a kifizető hatóság (Pénzügyminisztérium) kompetenciája. Ugyanakkor mielőtt kimondanánk, hogy a regionális fejlesztési ügynökségek pályázatértékelése determinálná a döntést, lényeges, hogy a Váti „minőségbiztosítás” címén részben újra elvégzi a projektek bírálatát.<sup>2</sup> E gyakorlat megkérdőjelezhető, mivel indokolatlan duplikációkhoz, túellenőrzéshez vezet. Végül megemlítenéd még a Nemzeti Fejlesztési Terv / Közösségi Támogatási Keret (KTK) egészének végrehajtásáért felelős koordináló-ellenőrző intézmény, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalban / Ügynökségben lévő KTK IH és KTK MB.

<sup>1</sup> Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsa (RFT-k, RFÜ-k vezetőit tömöríti).

<sup>2</sup> Feloldhatatlan vélemény eltérés esetén az IH dönt.

2. táblázat  
A ROP intézményrendszere, feladatok (2004–2006)<sup>1</sup>

Intézmény	Feladatok
KTK IH, KTK MB (NFH / NFÜ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• az egész Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításának koordinálásáért, monitoringjáért felel</li> </ul>
ROP Irányító Hatóság (OTH / NFÜ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kidolgozza a programkiegészítő dokumentumot (PKD), módosítja a PKD-t és az Operatív Programot (OP)</li> <li>• működteti az Operatív Program Monitoring Bizottságot (OP MB), ellátja annak titkársági feladatait</li> <li>• részt vesz a KTK Monitoring Bizottságban</li> <li>• nyomon követi a programok előrehaladásának mérésére szolgáló szakmai és pénzügyi mutatókat</li> <li>• naprakészen rögzíti az adatokat az EMIR-ben<sup>2</sup>, továbbítja a végrehajtás információit az Európai Bizottságnak (EB)</li> <li>• megszervezi a program közbenső értékelését</li> <li>• biztosítja a támogatott tevékenységek szabályozottságát és szabályszerűségét</li> <li>• meghatározott időszakonként jelentést tesz az előrehaladásról a KTK IH-nak illetve az EB-nek (az IH által készített éves jelentést az OP MB jóváhagyja)</li> <li>• előkészíti a pályázati kiírásokat és elvégzi azok minőségellenőrzését</li> <li>• felállítja és felosztatja az egyes pályázatok támogatására az értékelés alapján döntési javaslatot tevő bíráló bizottságokat (itt DEB)</li> </ul>
ROP MB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• megerősíti vagy módosítja a PKD-t, a monitoringhoz szükséges indikátorokat</li> <li>• jóváhagyja az intézkedések keretein belül finanszírozott pályázatok kiválasztási kritériumait</li> <li>• áttekinti az előrehaladást</li> <li>• vizsgálja és jóváhagyja az éves és záró jelentéseket, mielőtt azokat az IH az EB elé terjeszti</li> <li>• megtárgyalja és jóváhagyja azokat a javaslatokat, amelyek az Alapokból történő hozzájárulásra vonatkozó EB határozat módosítására irányulnak</li> <li>• javasolhatja az IH-nak a támogatás felülvizsgálatát, módosítását</li> </ul>
Váti Kht. (KSZ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• minőségbiztosítási feladatokat teljesít a ROP IH részére az RFÜ-k pályázatkezelési kötelezettségeivel összefüggő dokumentumok vonatkozásában</li> <li>• ellenőrzi a támogatási szerződések megkötésének feltételeit, azok megléte esetén megköti azokat</li> </ul>

<sup>1</sup> Forrás: NFT (2004-2006), ROP (2004-2006), 1/2004 Korm. rendelet, 124/2003 Korm. rendelet, 10/2004 TNM rendelet.

<sup>2</sup> Egységes Monitoring Információs Rendszer.

2. táblázat (folytatás)  
A ROP intézményrendszere, feladatok (2004–2006)

Váti Kht. (KSZ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• befogadja a kifizetési kérelmeket, e teljesítést igazoló számlákat és egyéb dokumentumokat, igazolja a teljesítést, utalványozza a kifizetést (a ROP IH számlájáról), megküldi a lebonyolítási számla összes forrásigényét a ROP IH-nak, számviteli feladatokat lát el</li> <li>• fogadja az előrehaladási jelentéseket, rögzíti az adatokat az EMIR-ben</li> <li>• eljár szabálytalanságok esetén, az IH-nál intézkedéseket kezdeményez</li> <li>• megelőző, közbenő, záró és utóellenőrzéseket végez, jelentést tesz az IH-nak</li> </ul>
Regionális fejlesztési ügynökségek (KSZ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fogadják, nyilvántartásba veszik, ellenőrzik (jogosultság és teljesség szempontjából), értékelik, döntésre előkészítik a pályázatokat</li> <li>• részt vesznek a projektek helyszíni ellenőrzésében</li> <li>• ügyfélszolgálatot, internetes honlapot tartanak fenn az információszolgáltatás, tanácsadás érdekében</li> </ul>
Kifizető Hatóság (Pénzügyminisztérium)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• támogatási igény benyújtása az Unióhoz, források fogadása, továbbítása</li> </ul>

3. táblázat  
Az egyes folyamatok felelősei (2004–2006)<sup>1</sup>

Feladat	Szervezet
Pályázat kiírás	ROP Irányító Hatóság (IH)
Pályázatok fogadása, értékelése 1.	regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ)
Pályázatok értékelése 2. (minőségbiztosítás)	Váti Kht.
Döntés előkészítés	DEB (partnerségi elven épül fel)
Támogatási döntés	IH vezető
Szerződéskötés	Váti Kht.
Monitoring, ellenőrzés	Váti Kht., ROP MB (RFÜ-k)
Kifizetés	ROP IH, Kincstár
Jelentések	IH, Váti, RFÜ-k
Tájékoztatás	IH, RFÜ-k, Váti

<sup>1</sup> Forrás: 14/2004 TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet, OTH SZMSZ, ROP IH Működési Kézikönyv.

### **A régiók részvételének értékelése**

A régiók (regionális fejlesztési ügynökségek) tevékenységének megítélése elvileg több forrás alapján is lehetséges. Megnézhető a közreműködő szervezeteket ellenőrző irányító hatóság teljesítményértékelése – ha van ilyen és publikus –, ugyanígy támaszkodhatnánk az RFÜ-k saját elemzéseire, továbbá bárki levonhat következtetést bizonyos nyilvános adatokból vagy akár saját tapasztalatból, végül az erre illetékes intézmények megbízhatnak különböző cégeket, személyeket egy ilyen típusú munka elvégzésével.<sup>1</sup> Bennünket azonban itt az érdekel, hogy a központi szint hogyan ítéli meg a régiók tevékenységét, amiből következtethetünk arra, hogy a kormány a jövőben milyen szerepet szánhat nekik. Az alábbiak vezetői interjúkon megfogalmazott véleményekre támaszkodnak.

A regionális fejlesztési ügynökségek teljesítményéről az irányító hatóság természetesen rendelkezik információkkal, de ezek elsősorban eseti felméréseken illetve mindennapi tapasztalatokon, mintsem rendszeres, komplex teljesítményértékeléseken alapulnak. A régiók alapvetően jól ellátták feladataikat – bár megfigyelhetők különbségek az egyes térségek között –, de nem tudott érvényesülni az az elv, hogy az IH csak a végső koordináló - ellenőrző intézmény legyen. Ugyanis az RFÜ-k kritikus pontokon nem vállaltak felelősséget döntéseikért, így operatív teendőket is „feltoltak”. Ez kapcsolódik ahhoz az észrevételhez is, hogy az átpolitizált fejlesztési tanácsok nyomást gyakorolnak az ügynökségekre. Konkrétan a regionális operatív program megvalósításában a régiók nyilvánvalóan nem rendelkezettek tapasztalatokkal, azonban időnként az ettől függetlenül is számon kérhető projektmenedzselési szakértelem hiánya is felfedezhető volt. Fontos lett volna az is, hogy a régiók egymás között terjesszék a „jó gyakorlatokat” (és ne a rosszakat). De nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a sikeres program végrehajtás megfelelően kialakított eljárásokat és az IH színvonalas összehangoló munkáját is igényli (ezeken is van mit javítani).

A fentiekből az következik, hogy bizonyos elemekben akkor is pozitív változást kellene elérni, ha az intézményrendszer, az irányítási modell azonosságát feltételezzük. Ha pedig még ez is módosul (és ez részben esélyes), akkor egy sor más kérdés is felvetődik (4. pont).

### **3. REGIONÁLIS INTÉZMÉNYEK A MÁSODIK MAGYAR NEMZETI FEJLESZTÉSI TERVBEN (2007–2013)**

A második Nemzeti Fejlesztési Terv (2. NFT) munkálatai egyértelműen azzal a szándékkal kezdődtek, hogy a régiók a jövőben nagyobb szerepet kapjanak a fejlesztési programok kidolgozásában és végrehajtásában. Az 1076/2004 Korm. hat. deklarálta a régiók ágazatokkal egyenlő súlyát a tervezésben és regionális munkacsoportok jöttek létre a regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ) bázisán. Először az NFT megalapozására szolgáló hosszú távú koncepciók (Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció, Országos Területfejlesztési Koncepció) készültek el – ezek a 2005 végi országgyűlési elfogadással váltak véglegessé. Kiolvasható belőlük a régiók megerősítésének célja: önálló regionális operatív programok (ROP), a meglévő intézmények

<sup>1</sup> A KTK intézményrendszerének félidei értékelése megtalálható a fejlesztéspolitikai portálon.

fejlesztése, a megyei dekoncentrált szervek regionalizálása, hosszabb távon a regionális önkormányzatok megteremtése. Közben már ismert volt a kormány és az érintett központi hivatalok decentralizációs (dekoncentrációs) törekvése, bár a konkrét elképzelések nem kerültek nyilvánosságra. Ugyanakkor az már 2005 őszén eldőlt, hogy az irányítás központosított marad akkor is, ha a régiók több jogosítványhoz jutnak a programok lebonyolításában. Ez azért érdekes, mert előbb született meg a döntés az intézményrendszer alapjairól mint a regionális programok számára. Ugyanis a preferált megoldás az önálló ROP-ok kidolgozása volt, de sokáig homályban maradt, hogy ez hét (hat + egy) operatív programot vagy egy közös ROP-on belül alprogramokat jelent. Sokan úgy vélték, ennek nincs túl nagy jelentősége, a lényeg az, hogy a térségek fejlesztési tervei elkülönülnek<sup>1</sup> – mások viszont ragaszkodtak az önálló programokhoz<sup>2</sup>. A menedzsment szempontjából logikus, hogy ha egyetlen regionális operatív program van, akkor annak az irányítása centralizált legyen, de ha hét ROP van, akkor a végrehajtást is a régiókra bízzák. Persze ez utóbbi esetben sem lehetetlen a központosított menedzsment, de a több program nyilvánvalóan nehezebben kezelhető. Hozzá kell tenni, hogy ha a régiókhoz közreműködő szervezeti (KSZ) státusban az eddigihez képest jelentősebb kompetenciákat delegálnak, akkor a helyzet megint más.

A 2006 tavaszán társadalmi egyeztetésre bocsátott második nemzeti fejlesztési terv (Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) / Új Magyarország Program / Új Magyarország Fejlesztési Terv, röviden országstratégia) részben vázolta a fő csapásirányt a végrehajtási intézményrendszert illetően, de számos konkrétumot homályban hagyott. Nem volt meglepetés, hogy a regionális operatív programok irányítása centralizált lesz, de az kérdés maradt, hogy az irányító hatóság (IH) pontosan milyen szervezet keretein belül működik majd. Igaz, ez másodlagos szempont ahhoz viszonyítva, hogy „kik” lesznek a közreműködő szervezetek, illetve milyen lesz a hatáskör- és feladatmegosztás a központi szint és a régiók közt. Az említett decentralizációs szándék tükröződött abban, hogy a tervek szerint a regionális fejlesztési tanácsok (RFT) hozták volna meg a támogatási döntést, azt az IH csak különleges esetben vizsgálhatta volna felül. A tanácsoknak szintén jelentős szerepet szántak a monitoringban. A KSZ-ek kettőssége (Váti - RFÜ-k) kiküszöbölődni látszott, ugyanis az anyag csak a regionális ügynökségeket jelölte meg (nevesítette), bár a megfogalmazás nem zárt ki további intézményeket sem. Ami érzékelhető volt még a dokumentumból, az a központi koordinációs szervezet megerősítése.

Összességében ebben a változatban pozitívan értékelhető, hogy a 2004–2006-os gyakorlathoz képest elmozdult a decentralizáció felé, az adott modellen belül előbbre helyezve a régiókat.

Ezután lezajlottak a parlamenti választások, és a régi - új kormány elkezdte újragondolni a fejlesztéspolitika intézményrendszerét illetve az országstratégiát. Az NFH bázisán létrejött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ), ami (egy kivétellel) tömöríti az irányító hatóságokat is. Ezzel választ kaptunk a tematikus és regionális OP-k országos szervezeti kereteivel összefüggő bizonytalanságokra. (Az NFÜ-t a „kancelláriaminiszter” irányítja, az elnök vezeti, az elnök munkát a fejlesztéspoliti-

<sup>1</sup> Viszont egy OP-n belül könnyebb a pénzeket átcsoportosítani.

<sup>2</sup> Érthető, hogy az egyetlen ROP a régiók gyenge pozícióját jelezné, de mint korábban történt rá utalás, ezért ők maguk is sokat tehetnek színvonalas, egyedi fejlesztési terv készítésével.

kai kormánybiztos irányítja.) Az új rendszert – melynek elemei még a Nemzeti Fejlesztési Tanács (tanácsadó) és a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT, véleményező, döntéselőkészítő, koordináló) – tapasztalatok híján korai lenne minősíteni, de az nyilvánvaló, hogy ez a koncentráció a tárcák hatáskörét csorbítja. Mielőtt a fejleményeket vészjóslónak tekintenénk a régiók szemszögéből, nézzük, mi történt még.

A nyári rendkívüli ülészakban a parlament elé került az alkotmány és az önkormányzati törvény (mindkettő „kétharmados”) módosítása, miszerint a régiókban önkormányzatok alakultak volna. Ám mivel nem kapták meg az ellenzék támogatását, a közigazgatási reformnak ez a része egy időre lekerült a napirendről. A kormány így a társulások ösztönzésében vagy dekoncentrált szervezetekben gondolkodhat. (Ez azért érdekes számunkra, mert az önkormányzatok mindenképp jelentős szerepet kaphattak volna a regionális operatív programok menedzselésében.)

A 2. NFT augusztusban nyilvánosságra hozott változata azonban továbbra sem világítja meg a ROP-ok végrehajtását. Immár egyértelművé vált, hogy az irányító hatóság az NFÜ-ben lesz, de a régiók kompetenciái még jobban elnagyoltak mint a korábbi verzióban. Noha szerepel itt is, hogy a regionális fejlesztési tanácsok döntenek, de a feltételek nincsenek közelebből megvilágítva. Az ügynökségek sincsenek nevesítve mint közreműködő szervezetek, ugyanakkor arra sincs utalás, hogy más intézményt vonnának be. Az anyag rögzítette még, hogy az igazoló és az ellenőrző hatóság a Pénzügyminisztérium lesz, erre számíthattunk.

Ezek után 2006 őszére – az utolsó pillanatra – véglegesítették a komplett fejlesztési tervet (stratégia és operatív programok), ám a várakozásokkal ellentétben ez sem határozta meg részleteiben a regionális programok megvalósításának intézményrendszerét. Ugyanez elmondható a kihirdetett intézményrendszert és eljárásrendet szabályozó két jogszabályról is, vagyis a mai napig sem tudható bizonyosan a regionális tanácsok szerepe. A KSZ-ekre vonatkozó rendelet szerint a közreműködői feladatokat továbbra is az RFÜ-k és a Váti látja el, azonban egy-egy prioritás tekintetében csak az egyik intézmény illetékes.

#### **4. ELMÉLETI LEHETŐSÉGEK A REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAMOK IRÁNYÍTÁSÁRA**

A ROP-ok végrehajtásában elméletben három irányítási modell képzelhető el (PÁLNÉ K. I. - SOMLYÓDYNÉ P. E., 2005):

- 1) A centralizált modellben preferáltan egyetlen regionális operatív program van, melynek irányító hatósága központi szinten helyezkedik el (pl. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) – a régiók közreműködő szervezetként szerepelnek (mint 2004–2006-ban a regionális fejlesztési ügynökségek). Ugyanakkor e variációnak is több altípusa lehetséges attól függően, hogy milyen munkamegosztás alakul ki a központi irányító hatóság és a közreműködő szervezetek közt. Az eddig alkalmazott megoldás pl. majdnem szélsőségesen centralizáltnak tekinthető, ehhez képest a kilátásba helyezett – ám kétséges realitású - alternatíva (az összehangoláson és ellenőrzésen kívül gyakorlatilag minden feladatot regionális intézmény lát el) egy decentralizáltabb verzió.
- 2) A dekoncentrált modellben (önálló ROP-ok) egy területi államigazgatási szerv (pl. regionális fejlesztési vagy közigazgatási hivatal) tölti be az IH funkciót, mellette közreműködők működhetnek. Magyarországon azonban az említett intézmények

közül az előbbi nem létezik, utóbbit pedig ugyan felállították, de nem kapott kompetenciát a ROP-ok kapcsán. Egy ilyen megoldás mindenképp csorbítaná a regionális fejlesztési tanácsok kompetenciáit, illetve párhuzamosságokat eredményezne. (Az ügynökségeknek ebben a modellben is jutna feladat.) A dekoncentrált szerv építhetne a meglévő intézményekre is (gyakorlatilag integrálva a Váti kirendeltségeket, regionális ügynökségeket), de ez az egyébként sokak által támogatott megoldás egyelőre lekerülni látszik a napirendről.

- 3) A decentralizált modellnek (több ROP) két altípusa van: 1. Regionális önkormányzat esetén ez kerül IH pozícióba (rövidtávon irreleváns), feladatokat delegálva más közreműködő szervezetekhez. 2. Önkormányzati régió híján a meglévő regionális intézmények (vagyilagosan fejlesztési tanácsok / ügynökségek) menedzselnék a programokat (a monitoring bizottságot az IH szervezetétől függően kellene kialakítani).

Természetesen mindhárom modellnek vannak előnyei és hátrányai (l. a 4. táblázatot), a kérdés, hogy milyen tényezőket érdemes figyelembe venni a döntésnél:

- uniós előírások: jelentős mozgásteret hagynak;
- támogatott területek aránya: kevés kedvezményezett régió esetén nagyobb a szubnacionális irányítás esélye;
- regionális OP-k száma, pénzügyi súlya: minél több ROP van és minél több forrás kötődik hozzájuk, annál nagyobb a tétje a menedzsmentnek (kormányzati szempontból ez a centralizációnak kedvez, de a régiók motivációja is annál nagyobb);
- államtípus, tradíciók: egy Magyarországhoz hasonló ún. klasszikus unitárius államban inkább a központosított vagy dekoncentrált modellt alkalmazzák;
- politikai akarat, közigazgatási reform: ha nincs elég erő és lehetőség a decentralizációra, az önkormányzati régió megteremtésére, a megvalósítás a jelenlegihez hasonló marad – ezt az elhatározást szubjektív érdekek akadályozhatják;
- állami felelősség: alapvető fontosságú, hogy a programok szabályos és szakszerű lebonyolításáért a kormány felel, ezért csak olyan megoldást támogat, ami számára garanciát jelent erre;
- helyismeret, közelség: a regionális menedzsment előnyös;
- demokratizmus, önállóság: e kritériumnak a decentralizált intézmények felelnek meg;
- szakmaiság, infrastruktúra, pénzügyek: a kívánt feltételeknek eleget kell tenni, elvileg bárhol teljesülhetnek, gyakorlatilag a regionális fejlesztési tanácsok, ügynökségek nem rendelkeznek kellő forrással;
- költségek, hatékonyság: a (relatív) olcsóság lényeges, de nem feltétlenül elsőrendű szempont, inkább centralizáció esetén áll fenn, a hatékonyság viszont nem területi szinthez kötődik, ellenben jó folyamatszervezést, a hatásköri átfedések kiküszöbölését követeli;
- folytonosság: praktikus építeni a felhalmozódott tapasztalatokra;
- összhang a hazai pénzeszközökkel kezelő területfejlesztési intézményrendszerrel: ha a társfinanszírozáson kívül nem marad jelentős forrás, indokolatlan kettős intézményrendszert fenntartani;
- idő: rövidebb és hosszabb távon más megoldások kínálkozhatnak, 2007-től nem minden elméleti lehetőség reális.

4. táblázat  
Összefoglaló táblázat az irányítási modellekről

Modell	Jellemzők	Előnyök	Hátrányok	Alkalmazás valószínűsége (2007–2013)
Centralizált 1.	1 (vagy több) ROP, központi IH, régiók (és mások) KSZ-ek	erős kormányzati felügyelet, folytonosság, olcsóbbság, esetleg jobb hatékonyság, koordináció	ami decentralizált 1 előny (távolság, nehezebb átláthatóság stb.) + bürokrácia	lehetséges
Centralizált 2.	ua., de régióknak több hatáskör	ua., de nagyobb decentralizáció (részben érvényesülhetnek annak előnyei)	ua., de kisebb mértékben	elképzelt
Dekoncentrált	több ROP, IH dekoncentrált szerv (? bázison*) KSZ nem feltétlenül van	erős kormányzati felügyelet, de több helyismeret, nagyobb közelség	decentralizált intézmények vesztesek, párhuzamosságok esélye, drágább	látszólag lekerült a napirendről
Decentralizált 1.	több ROP, RFT / RFÜ az IH RFÜ KSZ / nem feltétlenül kell más KSZ	helyismeret, közelség, területi szemlélet, demokrácia, nem bürokratikus intézmény, könnyebb koordináció, átláthatóság, esetleg hatékonyság	kevés kormányzati felügyeleti eszköz, anyagi stabilitás hiánya, közvetlenebb politikai ráhatás, költségesebb	valószínűtlen
Decentralizált 2.	több ROP, IH regionális önkormányzat, KSZ lehet pl. RFÜ is	ua. (de bürokrácia) + kormányzati bizalom, biztosabb intézményi, személyi, anyagi háttér	drágább mint centralizált, csak erős önkormányzattal működik	hosszabb távon preferált (de 2007-től kizárt)

\* A dekoncentrált modellben sok függ a szervezeti bázistól, ha a deko beolvasztja az RFÜ-t, Váti-t, akkor hatékony, könnyen koordinálható is lehet.

Mint látható, a regionális önkormányzat – mint irányító hatóság – egyértelműen kedvezőbb megoldásnak tűnik a többinél. Ugyanakkor, mivel az önkormányzat inkább célmeghatározó, döntéshozó, koordináló, ellenőrző testület, az operatív teendőket más intézmények végezhetnék – pl. maradhatnának a fejlesztési ügynökségek közreműködő szervezetek. (Az önkormányzatok területfejlesztési funkcióiról bővebben lásd PÁLNÉ, 2004.) A szakirodalom és a személyes megkérdezések alapján valószínűsíthető, hogy ez az a modell, melynek alkalmazását konszenzus övezhetné. Ám néhány éven belül az ismert okokból mégsem számolhatunk reálisan e variációval. Mielőtt megnéznénk a többi lehetőséget, meg kell jegyezni, hogy még ha hatalmas

(szervezeti vagy ön-) érdekektől mentesen szemléli is valaki a dilemmát, az értékrend akkor is befolyásolja a preferenciát. Vagyis nem jelenthető ki, hogy objektíve egyik vagy másik megoldás előnyösebb, már csak azért sem, mert a fentiek csak a fő vázat adják, sok függ a konkrét, részletes szabályozástól. Ezért egyet lehet érteni azzal a véleménnyel is, hogy valójában nem az irányítási modell jellege az elsődleges, hanem az, hogy azt (bármelyiket) jól valósítsák meg: döntés szülessen és azt következetesen vigyék végig. Ennek ellenére természetesen a szakértők rendelkezhetnek határozott állásponttal, letéve a voksot valamelyik intézményi struktúra mellé.

A regionális szereplők vagy akik a térségi szempontokat előre rangsorolják, a decentralizáció elkötelezettjei értelemszerűen azt tartanák kedvezőnek, ha a regionális programok irányító hatóságai regionális intézmények lennének. Ez jelenti egyrészt a meglévő szervezeteket (RFT-k, RFÜ-k), de a konkrét konstrukciótól függően más, esetleg új testületeket is. Lényeges azonban az, hogy e szervezetek decentralizált intézmények legyenek, azaz függetlenek a központi kormányzattól<sup>1</sup>. E megoldások – megfelelő garanciákkal – biztosítanák a szabályos, jó minőségű végrehajtást. (Bővebben lásd pl. FINTA (szerk.), 2005.) A központi szint képviselői (akik véleménye ismert) viszont szkeptikusak a vázolt szisztémával szemben, mert bár elvben helyeslik a decentralizálást, azt gondolják, a jelenlegi feltételek mellett (regionális tanácsok és ügynökségek jogi státusa, anyagi és egyéb kondíciói) az irányítás nem adható át a régióknak, nincs garancia a programok szabály- és szakszerű megvalósítására. Ha pedig a fennálló feltételeket jelentősen – a kormány számára elfogadhatóan – módosítanák, pl. a regionális tanácsok, ügynökségek feletti vezetői kinevezési jogkörrel, tulajdonszerzéssel, költségvetési szervvé alakítással stb., azok már nem „ezek” a szervezetek lennének. A központi intézmények szemszögéből tehát a hangsúly azon van, hogy az irányító hatóság valamilyen módon a közigazgatás része legyen, stabil pénzügyi eszközökkel és persze megfelelő humán kapacitással. A kormány számára ez a szervezeti, személyi, szakmai, pénzügyi kapcsolat (alárendeltség) nyújtja az elvárt biztonságot. Ugyanakkor ez a megközelítés még mindig több megoldás előtt hagyja nyitva az utat.

A dekoncentrált modellben egy területi államigazgatási szerv látná el az IH funkciót, melynek szervezeti bázisa többféleképpen képzelhető el. Létrehozható egy regionális fejlesztési hivatal a meglévő intézmények megtartásával, ez esetben azonban nagyon nehezen alakítható ki olyan munkamegosztás, hogy ne legyenek párhuzamos kapacitások, fölösleges duplikációk a feladatokban, hatásköri összeütközések – és természetesen ez elég drága rendszer. Ha viszont a dekoncentrált szerv beolvasztaná a Váti kirendeltségeket és a regionális fejlesztési ügynökségeket, az egyrészt ellentétes a decentralizációs törekvésekkel, másrészt nem érdeke a helyi (megyei) politikusoknak, fejlesztési tanácsoknak – e verzió alighanem az ő jogköreik csorbításával járna. (Az ügynökségek, illetve a Váti kapacitásaira, szakértelmére gyakorlatilag bármilyen intézményrendszerben szükség van, tehát a tanácsok azok, amelyek egy „reformmal” pozíciót veszthetnének.) A fennálló szisztémából kiindulva az a következtetés vonható le, hogy bár a – külföldön is népszerű – dekoncentrált modell említett második verziója tisztán kormányzati, közigazgatás szervezési (ha úgy tetszik, technikai) szempontból igen vonzóan tűnik, túl sok tényező akadályozza a realizá-

<sup>1</sup> Tekintettel arra, hogy a regionális fejlesztési tanácsokban némi kormányzati túlsúly érvényesül, valójában nem minősíthetők teljesen decentralizált intézménynek.

lást. (Ugyanis tulajdonképpen nem érdeke sem az országos hivataloknak, sem a megyei politikusoknak.) E variációnak pedig kétségtelen előnye a fejlesztésekhez való közelség, helyismeret – ilyen értelemben (de csak ebből a szemszögből) egy lépés a decentralizáció felé – és egyben kormányzati hierarchiába csatlakozás. Mindamellett jelezzük azt is, hogy menedzsment szempontból nem a legjobb a bürokratikus szervben történő végrehajtás, mivel a fejlesztési programok eredményes és hatékony menedzsmentje nem igazán államigazgatási feladat, attól eltérő szemléletet (nagyobb rugalmasság, teljesítményorientáció, gyorsaság stb.) igényel. Ezért is célszerű legalább közreműködőként más intézményeket is bevonni.

Ha az eddigieket elvetettük, valójában nem is marad más, mint a centralizált modell, annak valamelyik típusa. Figyelemmel a fentiekre, ez számos előnnyel rendelkezik (relatív olcsóság, tapasztalatok hasznosítása, kormányzati bizalom stb.), amelyek persze másfélék, mint a decentralizációnál említettek. Tekintettel azonban arra, hogy a programok megvalósításának általános tapasztalata volt, hogy túl sok operatív tevékenység csúszott fel az irányító hatósághoz, ez a jövőre nézve eleve azt az elvárást támasztja, hogy a régiók önállóbban, erősebb kompetenciákkal bírva lássák el feladataikat. Az IH csak a végső koordináló, kontrolláló intézmény legyen, hozzátevé, hogy ez hét regionális operatív program esetében különösen racionális követelmény. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a szakmai meglátások egybeesnek a politikai szándékokkal, amelyek szintén a decentralizáció felé kívánnak elmozdulni. Ha a szavakat tettek is követik, akkor ez azt jelenti, hogy a munkamegosztás nem csak a gyakorlatban, hanem papíron is módosul, és a 2004–2006-os struktúrát egy olyan szabályozás követi, melyben a régiók jóformán a teljes végrehajtási folyamatért (tervezés, projektszelekció, döntés, monitoring stb.) felelnek. Épp ezért meggyőző lehet az az érvelés, miszerint ha a régiók ténylegesen maguk menedzselik a programokat, akkor kár ragaszkodniuk az IH „címhez”.

Végül szólni kell még a közreműködő szervezetekről is, melyek szerepe szintén nem lebecsülendő – főleg, ha az irányító hatóságok jelentős hatásköröket delegálnak hozzájuk. E téren kétféle vélemény van. Az egyik szerint a közreműködők között versenyhelyzetet kell teremteni, hogy valóban azok kapjanak szerepet a programok végrehajtásában, melyek arra a legalkalmasabbak. Ezek lehetnek akár alapítványok, bankok vagy más intézmények is. Eszerint tehát nem a KSZ-ek száma, hanem a feladatellátás minősége a domináns szempont, valamint az is lényeges, hogy nem megfelelő teljesítés esetén szankciókat, végső soron szerződésbontást lehessen kezdeményezni. A másik álláspont az, hogy – okulva a 2004–2006-os időszak tapasztalataiból is – a közreműködő szervezeteket „egyneműsíteni” kell, azaz csak egyféle KSZ legyen, preferáltan a regionális fejlesztési ügynökségek. Ezzel elkerülhető a párhuzamosságokból származó hatékonyságvesztés, részleges decentralizációt biztosít, és egy kifejezetten területfejlesztési célú intézménynek alkalmasnak kell lennie a programok teljes körű (az adott keretektől függő) menedzselésére. A kettő közti átmenet az egy intézkedés - egy közreműködő elve, ami úgy von be összességében több szervezetet, hogy azok ne „ütközzenek” – úgy tűnik, 2007-től ez a variáció fog megvalósulni.

A konklúzió a fentiek alapján a következő. A legszerencsésebb irányítási modell a regionális önkormányzat, mint a regionális operatív programok lebonyolításának fő letéteményese. Amíg azonban ezek nem jönnek létre, addig a leginkább célravezetőnek a formálisan centralizált, de érdemben számottevően decentralizált modell tű-

nik. (Érvelhetünk a teljes decentralizáció – a meglévő intézményi bázison – vagy a dekoncentráció mellett is, de ezeket túl sok elem hátráltatja.) Talán mondhatjuk, hogy ennek a megoldásnak van is realitása, de tényként azért még semmiképp sem kezelhető. Maga az irányító hatóságok szervezeti hovatartozása a 2007–2013-as ciklusra már eldőlt, jogszabály tervezet szintjén megvan a közreműködők személye is, azonban a konkrét kompetenciák még nem ismertek.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A nemzetközi összehasonlítások azt mutatják, hogy nincs általánosan alkalmazott gyakorlat illetve „bevált recept” a regionális operatív programok (ROP) menedzselésére. Ugyanakkor az megfigyelhető, hogy ha a kormányok ragaszkodnak is ahhoz, hogy az irányítás közigazgatási szervek útján történjen, azok többnyire regionális és nem központi szintűek. Magyarország esetében tehát mindenképp elvárható, hogy a régiók önálló programokkal rendelkezzenek (ez így is lesz), és meg kell nézni, hogyan tudnának minél jobban, érdemibb hatáskörökkel részt venni azok végrehajtásában. Természetesen eltérőek a vélemények abban, hogy melyik irányítási modell lenne a leoptimalisabb, de az biztos, hogy a regionális önkormányzatról mint menedzselő hatóságról egyelőre le kell mondanunk. A központi szereplők nem bíznák a meglévő regionális intézményekre a ROP-ok megvalósítását (fő felelősként), így gyakorlatilag csak két alapvető variáció marad: a centralizáció – akár lényegi módosításokkal – vagy a dekoncentrált megoldás (ez utóbbi biztosan nem 2007-től). A tanulmány azt mutatja be, mi volt a régiók szerepe a 2004–2006-os periódusban és milyen alternatívák képzelhetők el a jövőre nézve.

## FORRÁSOK

### Tanulmányok, dokumentumok

- Az EU tagállamok programozási dokumentumai (2000–2006)  
 FINTA ISTVÁN (szerk.) (2005): A strukturális alapokhoz kapcsolódó intézmény- és eljárási rendszer jogi szabályozásának felülvizsgálata, korrekciója; Kutatási zárótanulmány az OTH részére, MTA RKK Pécs  
 NFH (2004): Nemzeti Fejlesztési Terv 2004–2006  
 NFH (2006): Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió  
 NFH (2006): Az Új Magyarország programja / fejlesztési terve (NSRK, 2. NFT)  
 NFÜ (2006): Regionális Operatív Programok  
 OTH (2004): Regionális Operatív Program 2004–2006  
 OTH (2005): ROP Irányító Hatóság Működési Kézikönyve  
 OTH (2005): Szervezeti és Működési Szabályzat  
 OTH (2006): Országos Területfejlesztési Konceptió  
 MÁRTON GYÖRGY (2004): Az Első magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből; Falu Város Régió, 2004/9  
 PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2001): Regionális politikai és közigazgatás; Dialóg Campus  
 PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2002): Regionális fejlesztési politika, Uniós csatlakozás és a magyar közigazgatás; Magyar Jog Melléklete, 2002/1–2.  
 PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2004): A regionális önkormányzatok és a regionális politika (területfejlesztés) irányítása; Idea-tanulmányok, BM

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA - SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT (2005): A közigazgatás szerepe a fejlesztéspolitika hatékonyságának javításában; NHF megbízásából készült, MTA RKK Pécs (+kiegészítése: A fejlesztéspolitika regionális irányításának lehetséges modelljei)

### **Jogszabályok**

- 1260/1999 EK rendelet a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról
- 1083/2006 EK 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 helyezéséről
1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és területrendezésről
- 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
- 130/2006 (VI. 15.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről
- 1/2004 (I. 5.) Korm. rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről
- 195/2003 (XI. 28.) Korm. rendelet a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatalról (OTH)
- 124/2003 (VIII. 15.) Korm. rendelet az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló programok monitoring rendszerének kialakításáról
- 1076/2004 (VII. 22.) Korm. hat. az Európa-terv (2007-13) kidolgozásának szakmai és szervezeti kereteiről
- 14/2007 (V. 8.) MeHVM-ÖTM együttes rendelete a Regionális Operatív Programok végrehajtásában közreműködő szervezetek kijelöléséről
- 14/2004 (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól
- 10/2004 (VI. 12.) TNM rendelet a Regionális Fejlesztési Operatív Program végrehajtásában közreműködő szervezetek kijelöléséről