

**„A területfejlesztés útjai az Európai Unióban”
című konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata**

**Szegvári Péter:
Segítség a helyi fejlesztések finanszírozásához**

Vajon miért beszélünk most arról, hogy a vállalkozói és pénzügyi szektor mit tehet a helyi fejlesztések finanszírozásában? Az ügy aktualitását az adja, hogy Magyarország a 2007-2013 közötti tervidőszakban jelentős EU támogatásokkal számolhat a területfejlesztési programok támogatására. Ezt a jelentős támogatást azonban csak akkor tudjuk hatékonyan felhasználni, ha növekszik Magyarország abszorpciós kapacitása.

Az ország abszorpciós kapacitását három jelentős tényező befolyásolja:

- az ország jövedelemtermelő képessége;
- költségvetés helyzete;
- az adminisztratív és a felhasználói kapacitás.

Az első két feltétel tulajdonképpen makrogazdasági teljesítményektől függ. A mintegy 33 milliárd EURO potenciális közösségi támogatás felhasználásának egyik feltétele ugyanis az, hogy a kiszámított EU támogatásokat minden tagállam az adott évben elért GDP mutatójának 4%-a erejéig hívhatja le. Ebből is látható, hogy a nemzetgazdasági teljesítőképességünk jelentős mértékben befolyásolja azt, hogy a középtávú tervidőszakban melyik évben mennyi fejlesztési forrást tudunk mozgósítani a hazai fejlesztéseinkhez az EU forrásokból. Ugyancsak ilyen makrogazdasági mutatók határozzák meg a társfinanszírozás követelményéből adódóan a másik felhasználási képességünket. Annak ellenére, hogy jelentős eredményként könyvelhetjük el azt a szabályozást az EU források felhasználásával kapcsolatban, hogy a korábbi 50 % - 50% társfinanszírozási követelményt 30% - 70% arányra változtatták, még így is jelentős kihívást jelent ez a hazai költségvetés szempontjából. Nagyjából a konvergencia program teljesítésének függvénye, hogy e téren milyenek minősül az abszorpciós kapacitásunk. Én inkább az un. adminisztratív és felhasználói kapacitás építésének a lehetséges megoldásairól szeretnék néhány gondolatot hozzáfűzni a konferencia témájához.

Az elmúlt másfél évtizedben a változó világhoz, az egyre élesebb nemzetközi verseny követelményeihez való alkalmazkodás követelményeként és egyben következményeként a magyar gazdaság jelentős változáson ment át, egyre modernebb és versenyképesebb lett. További fejlődését azonban többek között akadályozhatja a túlméretezett, lassú és drága közigazgatás, bürokratikus, túlzottan centralizált ügyintézés, de akadály lehet a megfelelő minőségű infrastruktúrahálózat hiánya is. Ebből következik, hogy elsődleges feladattá vált az elavult közigazgatási rendszer megreformálása, az EU támogatások fogadására és kezelésére alkalmas intézményrendszer létrehozása, valamint a rendelkezésre álló – remélhetőleg folyamatosan lehívásra kerülő – források reális szétosztása és megfelelő felhasználása.

Az újonnan kialakított kormányzati struktúrára figyelemmel érdemes áttekinteni a 2007-2013 közötti tervidőszak intézményes feltételeit, tekintettel arra, hogy a jelenlegi kormányzati szerkezetben eltér egymástól a stratégiai (az államreformmal foglalkozó), a fejlesztési (a nemzeti fejlesztési tervezés feladatait végző) és az adminisztratív (a hagyományos közigazgatási feladatokat ellátó minisztériumi) kormányzati szervek szerepe és felelőssége. Az új típusú kormányzati munkában a stratégiai – fejlesztési - tradicionális (adminisztratív)

intézmények kiépítése a funkciók és feladatok különválasztását, ugyanakkor a közöttük lévő kölcsönhatás biztosítását irányozza elő. Már az átalakulás folyamatában látható azonban, hogy ez a szétválasztás – bár a párhuzamosságok kiszűrését célozza meg – bizonyos átfedések, konfliktuspontok megjelenését is jelenti.

A 2007-2013 közötti időszak fejlesztési elképzeléseit és az ezeket szolgáló operatív programokat az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT), valamint az Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv (ÚMVFT) összegzi az Európai Unió Lisszaboni Stratégiájával összhangban. Ezt a programszerű megközelítést tartalmazza a Kormány konvergencia-programja is, amelynek nemcsak az államháztartási hiánycélok elérését segítik a működési paraméterek a strukturális reformokkal vagy az azokat érintő intézkedésekkel foglalkozó fejezetei módosításával, hanem az állam és a közszolgáltatásokat igénybe vevők közötti viszonyok megváltoztatásával, a közösségi és az egyéni felelősség újragondolásával, a közfeladatok hatékonyabb ellátásának ösztönzésével, valamint a közterhek befizetése iránti felelősség megerősítésével gazdasági és társadalompolitikai fordulatot is hoznak.

Megítélésünk szerint a fenti meghatározások akkor nyerhetnek valóságos tartalmat, ha azok egyes elemeinek részletes kidolgozása egy Államreform Programról szóló stratégiai dokumentumban is megtörténik, továbbá ha ezt a dokumentumot – a Kormány előterjesztése alapján – az állami hatalomgyakorlás legfőbb letéteményese az Országgyűlés is jóváhagyja. A parlament által megerősített Kormányprogram ebből a szempontból csupán kiindulási alpnak tekintendő, mely a programozás alapelveit ugyan tartalmazza, hiányzik mögüle azonban a feladatok részletes kibontása, továbbá a megvalósítási eszközök célokhoz történő hozzárendelése és időbeli ütemezése (programozás).

Nyilvánvaló, hogy ha valamely rendszerben tökéletlen a döntéshozatali folyamat, akkor addig nem várhatók megfelelő időben meghozott és jó minőségű döntések, amíg a döntéshozatali szisztéma nem kerül tökéletesítésre. Illetve a rendszer eme fogyatékosága az elvégzett szükséges beavatkozások hiányában minden más állami cselekvés hatékonyságát, eredményességét és hatásosságát alá fogja ásni. A reformpályára-állítás tehát meggyőződésünk szerint a központi közigazgatással kezdődik. Ennek azonban úgy kell végbemenni, hogy ne sérüljön, ne váljon működésképtelenné a nemzetgazdaság egyetlen szakterülete, ágazata sem az átalakulás folyamata alatt, sem annak végeredményeként.

A szervezetrendszer tökéletesítését azért tekintjük első számú lépésnek, mert a szervezetrendszer jelenti azt a hordozófelületet, amelyen később a programozott feladatellátás megvalósítható. Itt elegendő csupán a jól ismert funkció/forma összefüggésekre utalni. Az állami feladatellátás esetében ez azt jelenti, hogy az ellátni szükséges – plusz az ellátni kívánt – közfeladatokhoz kell méretezni az apparátust. Az ellátni szükséges feladatok körét az Alkotmány, valamint egyes szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettségek határozzák meg.

A szervezetrendszer ideális méretein és a feladattelepítés rendjén túllépve a szervezetrendszer tökéletesítése vonatkozásában még egy nagyon fontos előfeltételről indokolt néhány szót ejteni. A feladatokat ugyanis csak tökéletesen működő és előzetesen szabványosított szervezettípusokra célszerű telepíteni. Ennek hiányában már a feladattelepítés kezdetén egyenlőtlenségek jönnek létre; egyes működési formák ugyanis életképesebbek lehetnek, míg mások csak azért lennének kevésbé hatékonyak, mert folyamatosan valamilyen szabályozási vagy költségvetési hátránytól próbálnának szabadulni. Mindezek mellett a feladatellátás standardizált szervezeti formáinak kialakításával lehetővé válik az egyes szervezetek teljesítményeinek összehasonlítása és a külső teljesítménymérés. Ebben a vonatkozásban

jelentős előrelépésnek tekinthető az Országgyűlés által 2006. júniusában elfogadott, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény. Mindemellett folytatni célszerű az állami – és elsősorban a központi közigazgatási – szervek jogállását (státuszát) érintő szabályozást, hiszen eddig az állami feladatellátás szervezettípusait nem sikerült szabályozni. Jól körülszabályozott költségvetési szervei, közintézményi és közüzemi formák hiányában még mindig gondot okoz az állami feladatellátás kht.-kba vagy közalapítványokba történt kiszervezése. A működés és a napi üzemeltetés feltételeinek standardizálása szintén beletartozik a szervezetrendszer tökéletesítésének témakörébe.

A 2006. júniusában hivatalba lépett Kormány jelentős lépést tett egy új kormányzási stílus magyarországi meghonosítása érdekében. Ennek lényege, hogy az eddigi sodródó és jellemzően ad-hoc feladatellátást – melyben az ügyek általában saját tehetetlenségüknél fogva haladnak előre – egy olyan végrehajtási módszer váltja fel, mely döntően a piaci viszonyok között már bevált ún. projektciklus-menedzsment (vagy másként: „projekt-életciklus” – PLC) elemeire épít.

A stratégia elvű kormányzás a hatékonyság követelményét állítja előtérbe, illetve ennek rendeli alá a végrehajtási folyamatokat, ez kódolja a teljes szervezetrendszer működését. Ez a végrehajtási metódus tehát hosszú-, közép- és rövidtávú tervezési ciklusokban gondolkodik, a feladatellátás ebben a működési formában helyzetértékeléssel – azaz a kiinduló állapotok felméréseivel – kezdődik, amelyhez képest az egységnyi időtáv alatt (2, 4, illetve 7 év) végrehajtandó célok egy stratégiai típusú dokumentumban is meghatározhatóvá válnak (konceptió). A célok meghatározása stratégiai tervező és a szakmapolitika-alkotó funkciók megerősítését teszi szükségessé a közigazgatásban, másfelől szükséges, hogy ezeket a célokat a politikai döntéshozók (miniszter, Kormány, Országgyűlés) az általuk vállalt programokban foglaltakra tekintettel megfelelően legitimálják.

A célokról hozott döntéseket követően kezdődhet meg az ún. programozási szakasz, amely gyakorlatilag a végrehajtási eszközöknek a célokhoz történő hozzárendelését jelenti. A programozás során lehet tehát ütemezni a feladatokat, ekkor lehet az egyes feladatokhoz felelősöket rendelni, illetve ekkor lehet meghatározni a programokra fordítható költségvetési és személyi erőforrásokat. A programozás eredményeként létrejövő dokumentumot (stratégia) a célokról előzetesen döntést hozó politikai megrendelőnek kell jóváhagynia (miniszter, Kormány, Országgyűlés). A jóváhagyást követően megkezdődik az ún. végrehajtási szakasz.

A végrehajtás folyamatos ellenőrzés (monitoring) mellett zajlik, amely során előre kiépített intézményi és információs csatornákon kell biztosítani, hogy a végrehajtási folyamat irányaira és minőségi jellemzőire vonatkozó információk (mutatók, indikátorok) megfelelő formában jussanak el a programok felelőseihez, illetve a programok politikai megrendelőihez. Ilyen visszacsatolások hiányában nem működhetnek a szükséges korrekciós mechanizmusok, melyek azonban nélkülözhetetlen elemei a végrehajtásnak, mivel a külső és belső társadalmi, illetve gazdasági viszonyok igen rövid időn belül is megváltozhatnak. A folyamatos ellenőrzés és monitorozás másik előnye, hogy ezáltal a stratégiai tervezők megfelelő visszacsatoláshoz illetve tervezési adatokhoz jutnak annak érdekében, hogy az újabb időszak feladatait meghatározó tervezés helyzetértékelő munkálatait megkezdjék. A stratégiai kormányzás ilyen módon ciklusról-ciklusra haladva tökéletesedik, illetve így ér el egy magasabb végrehajtási hatékonysági szintet.

A stratégiai kormányzásra jellemző, hogy előtérbe kerülnek a fejlesztések. Szakmailag egységesen kezelt és állami szintre emelt fejlesztéspolitikáról ugyanakkor a legutóbbi időkig aligha beszélhettünk. A fejlesztéspolitika ugyanis nem tekinthető – és a későbbiekben sem tekintendő – szakmai ágazatnak, mivel az nem más, mint az ország aktuális gazdasági és társadalmi helyzetével tisztában lévő modern és cselekvő állam egyik fontos eszköze a gazdasági, társadalmi és területi különbségek kiegyenlítése, valamint a harmonikus fejlődés lehetőségeinek megteremtése érdekében. Azt is mondhatnánk, hogy a fejlesztéspolitika az átalakulások és a modernizáció irányába ható, tudatos és összpontosított „állami változtató erő”, mely, mint ilyen az állami/kormányzati programok végrehajtásának egyik fontos és központilag koordinált eszköze.

A regionális és ágazati fejlesztések koordinált tervezését illetve végrehajtását az elmúlt években nagyban elősegítette az Európai Unió támogatások megszerzése érdekében megfogalmazott politikai akarat és egységes kormányzat fellépés, mely végső soron a II. Nemzeti Fejlesztési Terv ágazatokkal, régiókkal és szakmai partnerekkel közösen koordinált tervezését tette lehetővé. E folyamat hatékonyságát és az elérhető eredményeket nagyban lerontja az a tény, hogy jelenleg még kialakulatlan a fejlesztési célú tervezés és programvégrehajtás fogalmi rendszere, szabályozatlan a tervek kidolgozásának, elfogadásának, végrehajtásának és a végrehajtás ellenőrzésének rendje. Nem utolsó sorban tisztázatlan a területi és az ágazati megközelítésű fejlesztő tevékenység egymáshoz való viszonya. (Ezért merült fel nemrég egy fejlesztéspolitikáról szóló törvény megalkotása.)

A kormányzat által megvalósítandó egységes fejlesztéspolitika megfelelő érvényesíthetősége érdekében mindenképp az állami stratégiaalkotás rendszerét szükséges újragondolni. Ez magában foglalja a közcélú stratégiai tervek logikus egymásra épülését, azaz egy cél- illetve tervhierarchiát. A hierarchia a szerint épül fel, hogy az állami feladatellátás mely szereplői és milyen időtávra, országos vagy szűkebb területi/ágazati dimenzióban tűznek ki elérendő célokat. Ennek megfelelően a hierarchia csúcsán az Országgyűlés és a Kormány által hosszú távra megfogalmazott országos jelentőségű terveknek, a hierarchia alján pedig a rövid távú helyi terveknek kell állniuk.

Az EU támogatás hatékony és időben történő felhasználásának biztosítása érdekében a Kormány egy új szervezet-láncot hozott létre. Az ÚMFT tervezésének, programozásának, értékelésének és végrehajtásának összehangolásáért, valamint az OP-k tervezésének, programozásának és megvalósításának koordinációjáért – az 1083/2006/EK rendelet 59. cikk (1) a) pontjának megfelelően – a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) felel. Az NFÜ felelős valamennyi operatív program irányító hatósági funkcióinak az ellátásáért. Erre a feladatra külön szervezeti egységet jelöl ki az NFÜ. Kérdés, hogy ez a szervezet, illetve az itt dolgozók értenek-e a tervezéshez, hiszen eddig csak végrehajtásért feleltek.

Az operatív programok egymás közti, valamint az egyéb támogatási eszközökkel való tartalmi koordinációját az operatív programok tervezési-végrehajtási részleteit tartalmazó akciótervek biztosítják. Az akcióterveket (többéves részletes programozási-végrehajtási dokumentum) – a Kormány keretjellelű döntése alapján – az NFÜ véglegesíti.

Az operatív programok végrehajtásában az irányító hatóság által delegált feladatokat rendeletben kijelölt közreműködő szervezetek (KSZ) látják el. A program hatékony végrehajtása érdekében egyes támogatási konstrukciók esetében egyedi döntés alapján közvetítőként gazdasági társaságok, kereskedelmi bankok, civil szervezetek ill. egyházak is

bevonhatók. A szakmai felügyeletet, a KSZ tevékenységének rendszeres ellenőrzését az NFÜ végzi.

A külső és belső (OP-k közötti) koordináció legfőbb eszköze a Kormány, valamint tanácsadó testületeként létrehozott Nemzeti Fejlesztési Tanács. A koordináció további fórumát jelentik a Monitoring Bizottságok. A koordináció mechanizmusai tehát egyaránt vonatkoznak a stratégiai célok, beavatkozási területek, pályázati kiírások stb. tekintetében történő kölcsönös tájékoztatásra és információcserére, a monitoring bizottságokban, munkacsoportokban való kölcsönös részvételre, végrehajtás eszközeiben történő összhang és átjárhatóság megteremtésére, így pl. a monitoring információs rendszerek közötti átjárhatóság biztosítására.

Az államreform végrehajtása során a minisztériumok szerepe csökken, elviekben (az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium e téren kiemelt hatáskörére is figyelemmel) feladatkörükben csak a jogszabályalkotás, a hatósági ügyek és a szokásos egyéb napi feladatok maradnak. Ennek megfelelően az EU támogatások felhasználásával megvalósuló beruházások kiválasztásában és a realizálásában jelentős szerepet a minisztériumok nem kapnak. Pontosítva ez azt jelenti, hogy a különböző – az ÚMFT-ben meghatározott és az EU által támogatott fejlesztések – operatív programok (OP-ok) keretében kerülnek elfogadásra és végrehajtásra. Az OP-ban megjelenő beruházásokra tesz javaslatot az adott szaktárca – jó esetben távlati koncepcióból, tervből kiindulva, ennek hiányában egy indikatív jellegű projektlistából (ez az elterjedtebb) – amelynek mindegyikéről a Kormány határoz majd, többek esetében az Európai Bizottság jóváhagyása is szükséges. Ebből is kitűnik, hogy a minisztériumok a tervezett szervezeti rendszerbe a jelenlegi szakmai előkészültség alapján igazán nem tagozódnak be.

Az EU támogatások felhasználásának szabályozása korábban egyrészt EU rendeletek és bizottsági döntések, másrészt kormány- illetve miniszteri rendeletek formájában valósult meg. Indokolt lehet a 2007-2013. közötti időszakra vonatkozóan ezek kiegészítése az alapokat rögzítő törvénnyel, amennyiben az a támogatások felhasználásának alapelveit, a támogatási rendszert működtető szervezetek és a pályázók/kezdvezményezettek jogait és kötelezettségeit, valamint a rendeleti szintű szabályozásra való felhatalmazásokat tartalmazza. Mindenképpen ésszerű megoldás, hogy a jelenlegi szétszabdalt jogszabályi környezet helyett a 2007-2013-as időszakban a Strukturális és Kohéziós Alapok intézményi, pénzügyi lebonyolítási, ellenőrzési szabályaira egy egységes kormányrendelet megalkotásra került.

A 2004-2006. közötti időszak tapasztalatai alapján hangsúlyozható, hogy az EU-támogatások eredményes felhasználásának ügye nem egyszerűsíthető le a pályáztatásban és pénzügyi adminisztrációban érintett hatóságok munkájára, illetve az ezen a területen kiadott jogszabályok minőségére. Fontos szerepe van a támogatási rendszer működésének kereteit adó, egyéb ágazatokhoz tartozó jogszabályoknak, így a 2007-2013-as időszakban a kormánynak érdemben foglalkozni kell az államháztartási jogszabályokkal, a közbeszerzési törvénnyel és a vonatkozó ágazati rendeletekkel, az államigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályokkal, különös tekintettel az építési és környezetvédelmi engedélyezési eljárásokra. A szabályozás átalakítása sok esetben intézményfejlesztéssel jár. A 2007-2013 közötti időszakban óriási lehetőség adódik, hogy megteremtjük a szükséges forrást ezekhez a reformokhoz.

Az Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (NSRK) hatékony végrehajtásának egyik kulcsa – az I. NFT tapasztalatai szerint – az alkalmazott eljárások egyszerűsítése. 2004-2006 között a

folyamatszabályozás feladatát az Irányító Hatóságok maguknál tartották, az egységesítésre, a legjobb gyakorlatok elterjesztésére vonatkozó törekvések – elsősorban a KTK IH részéről – eddig legfeljebb korlátozott sikerrel jártak. Ennek megfelelően a pályázatok, központi projektek lebonyolítását az Irányító Hatóságok és Közreműködő Szervezetek közel harminc eltérő módszer szerint végezték. Ezért a 2007-2013 közötti időszakra kevesebb, de egységesebb alapvető eljárásrendi minta került kidolgozásra. Ezeket az eljárásmintákat úgy alakították ki, hogy azokat lényegi eltérés nélkül lehessen alkalmazni bármely Operatív Programban. Előnye ennek, hogy így könnyebb biztosítani a munkafolyamatok számítógépes támogatását. A meglévő EMIR rendszer továbbfejlesztésével ez probléma nélkül megvalósítható – sőt kiterjeszhető a pályázók által ellátandó feladatokra – a pályázatok és elszámolások benyújtására is.

Annak érdekében, hogy az NSRK végrehajtásában és a kiemelt jelentőségű fejlesztésekre vonatkozó döntésekben a Kormány, a szakminiszterek, illetve a regionális programok esetében a regionális fejlesztési tanácsok folyamatosan részt vehessenek, a szabályozásban előírták, hogy az NSRK, illetve a Regionális Operatív Program keretein belül rövidebb távú cselekvési terveket (akcióterveket) kell készíteni. A cselekvési terv (akcióterv) – a tapasztalatok értékelése alapján – meghatározza a kétéves tervidőszak támogatási prioritásait, az elérendő eredményeket, mérföldköveket, és a kiemelt projektek indikatív listáját. A cselekvési terven alapuló támogatás átmenetet jelent a központi projektek és a nyílt pályáztatás között. Ez az EU tagállamaiban széles körben alkalmazott módszer, különösen alkalmas pl. önkormányzati projektek versenyeztetésére és kiválogatására. A verseny valós, de jóval kevesebb projekt vesz benne részt, így lehetőség van arra, hogy a végső kedvezményezettek már az előkészítés szakaszában egyeztessenek a támogatást kezelő szervezettel. Egyúttal elkerülhető, hogy – nem kis anyagi áldozattal – nagy számú olyan projekt kerüljön kidolgozásra, amelynek a megvalósítására nincs esély. A cselekvési tervet a decentralizált regionális programok esetén az akciótervet a Regionális Területfejlesztési Tanács munkaszervezete (RFÜ), mint Közreműködő Szervezet dolgozhatja ki, és terjesztheti – az Irányító Hatóság ellenjegyzésével – a Monitoring Bizottság elé, melynek feladatait a társadalmi partnerekkel kibővített Regionális Fejlesztési Tanács látja el. A nyílt pályáztatás rendszere az I. NFT keretében legszélesebb körben – a támogatás mintegy 75%-a tekintetében – alkalmazott módszer. A 2007-2013 közötti időszakban várhatóan a nyílt pályázat elsősorban vállalkozások, civil szervezetek projektjei esetében lesz alkalmazható.

Az intézményrendszer működtetésében és a szabályozásban erős a kormányzati szintű stratégiai irányítás szerepe, melynek letéteményese a Kormány. A koordinációnak van tartalmi és van intézményi oldala. Az intézményi koordináció legfontosabb feladata a minden Operatív Programban egységesen alkalmazandó szabályok, közös eljárások meghatározása. Ide tartozik még a rendszer működésének figyelemmel kísérése, értékelése, folyamatos továbbfejlesztése. Az intézményi és szabályrendszer a leglényegesebb kérdések tekintetében kormányrendelettel szabályozták a 2004-2006 közötti gyakorlathoz hasonlóan, s a Kormány kijelölte azt a tagját, aki az NSRK ágazatközi koordinációjáért felelős. Koordinációs feladatokat a magyar kormányzati struktúrában hagyományosan a Miniszterelnöki Hivatal tud megvalósítani, ezért ezt a feladatot 2007-2013 között is a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter felügyelete mellett a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség látta el, majd ágazati miniszterhez telepítődött.

A tárcavezetők szerepe az NSRK végrehajtásában a szakmai felelősségre terelődött. A fejlesztéspolitika koncentrált irányítása mellett a kormány tagjai egyben a kormányzati fejlesztéspolitika egy-egy területének szakmai letéteményesei, ezen a területen az

adminisztratív kormányzás megvalósítói. A jövőben olyan szervezeti struktúra kialakítása támogatható, amelyben minden tárcánál – az IH hiányától függetlenül – hasonló struktúrák működnek, és a miniszterek tevékenysége, mozgásterére között nincs lényeges különbség. Ahogyan a Kormány szintjén, a miniszterek tevékenységének is van a fejlesztéspolitika tartalmához kapcsolódó, illetve intézményi vetülete.

A 2004-2006 közötti időszakban az EU-programok végrehajtásában részt vevő irányító hatóságok és közreműködő szervezetek finanszírozása meglehetősen átláthatatlan módon alakult. Az Irányító Hatóságokat felügyelő tárcák a hazai költségvetés által biztosított működési költségekhez hasonlóan az NFT keretében rendelkezésre álló technikai segítségnyújtás források (TA) elosztásáról is önállóan döntöttek. Ezek a döntések azonban – egységes irányelvek híján – sokszor annyira elhúzódtak, hogy az már a feladatellátás biztonságát is fenyegette. Az NFT-nél éves szinten háromszor-négyszer nagyobb forrástömeget megmozgató NSRK végrehajtásához jelentős kapacitásbővítésre is szükség volt, s az EU-források kezeléséért felelős intézményeket és a tárcák hazai fejlesztési forrásokat kezelő egységeit valóban integrálták.

A programok végrehajtásával kapcsolatos legtöbb feladatot az Irányító Hatóságok jelenleg is jelentős mértékben delegálják, és saját hatáskörben csak a programi irányításához kapcsolódó stratégiai döntéseket, a program végrehajtásáért felelős Közreműködő Szervezetek ellenőrzését, valamint a projektszelekciós döntések jóváhagyását tartják meg. A minisztériumi háttérintézmények, közhasznú társaságok rugalmasabb működési kereteket biztosítanak, így mind létszám-gazdálkodási, mind költségvetési szempontból alkalmasabbak a különösen munka intenzív feladatok, pl. a pályázatát elvégzésére. Az érvényes kormányzati szabályozás szerint az Operatív Program Irányító Hatóság (OP IH) az operatív program végrehajtásába közreműködő szervezeteket vonhat be. Azt azonban látni kell, hogy annak, miszerint a szükséges pótlólagos erőforrásokat kizárólag az államigazgatáson belül lehessen megteremteni, aligha van realitása, ezért a költségvetési szférán kívüli szereplők bevonásával kapcsolatos problémát mindenképpen meg kell oldani.

A Fejlesztéspolitikai Kabinet 2005. februárjában állást foglalt amellett, hogy a 2007-2013 közötti időszakban a fejlesztési források felét regionális célokra használják fel. A régiók fejlesztéseinek lebonyolítására a tagállamok gyakorlatában léteznek ún. dekoncentrációs és decentralizált megoldások. A dekoncentráció lényege, hogy a régiók szintjén jelentkező feladatokat a kormány által létrehozott állami hivatalok látják el. A decentralizált megoldás esetén a régiókban tevékenykedő közreműködő szervezetek a régiók megbízásából, illetve a régiók felügyelete alatt működnek. Tekintetbe véve egyfelől a kormány decentralizáció melletti elkötelezettségét, másfelől azt a tényt, hogy Magyarországon egyelőre csak tervezési-statisztikai régiók léteznek, és a regionális önkormányzatok kiteljesedéséről továbbra sem beszélhetünk, a regionális részvételre köztes, dekoncentrációs megoldás kialakítása vált reálissá, amely irányultságát tekintve a decentralizáció irányába mutat.

Egy ilyen rendszernek az első eleme az ún. közszerződés (tervszerződés) rendszere. A közszerződés törvényi felhatalmazás alapján az állam és a regionális fejlesztési tanácsok között olyan jogviszonyt hozna létre, amely lehetővé teszi, hogy a regionális tanácsok feladatul kapják az NSRK egy adott részének – egy regionális operatív programjának – végrehajtását.

A rendszer második eleme a szuverén Regionális Fejlesztési Tanács (RFT), amely a programozás, a tervezés és a monitoring feladatait látja el decentralizált módon. Valódi

decentralizációról ugyanis csak akkor beszélhetünk, ha a döntések valóban a tanács keretei között születnek, azokat a későbbiekben sem a kormány, sem annak bármely minisztere nem bírálja felül. A Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT) szerepe a régiós programokban lényegében megegyezhet azzal a szereppel, amit az ágazati operatív programok esetében a miniszter gyakorol. Célszerű, hogy az RFT egyben a Regionális Operatív Program Monitoring Bizottságának (ROP MB) szerepét is ellátja, kiegészülve a társadalmi partnerek képviselőivel. A decentralizált programok feletti állami kontrollt – a közszerződésben foglalt garanciákon túlmenően – a kormány első sorban a regionális fejlesztési tanácsokban történő részvételével tudja biztosítani.

A decentralizált programok intézményrendszerének harmadik eleme a Regionális Fejlesztési Ügynökség (RFÜ), mely ellátja a ROP keretében felmerülő pályázatadási feladatokat, és menedzseli a régió szempontjából kiemelt beruházások végrehajtását. A Regionális Fejlesztési Ügynökség (RFÜ) tevékenysége tehát lényegében megegyezik az ágazati Operatív Programok bármely Közreműködő Szervezetének a szerepével.

Az abszorpciós kapacitás lényeges eleme a felhasználók, potenciális kedvezményezettek képességén is múlik. Tekintettel arra, hogy az EU források nem normatív alapon járnak, ezért nagyon sok múlik azon, hogy a projektgazdák milyen mértékben képesek elérni a helyi fejlesztéseikhez a rendelkezésre álló pótlólagos fejlesztési forrásokat.

Ebből a szempontból a felhasználói képességek szempontjából lényeges hiányosságként jelenik meg, különösen a kisebb önkormányzatoknál, illetve a kis- és közepes méretű vállalkozások esetében a menedzsment kapacitások gyengesége. Ebből a helyi fejlesztésekben érdekelték esetében gyakorta hiányzik a programozási és tervezési tudás, illetve a projekttervezés és projektmenedzsment szakértelme, továbbá a pénzügyi-menedzsment képesség. A menedzsment képességek mellett fontos, hogy a fejlesztési források eléréséhez szükséges önerőt a potenciális kedvezményezettek nem képesek előteremteni. Az önerő hiánya egyrészt nem teszi lehetővé a projektjavaslatok megfelelő színvonalú kidolgozását, illetve nem biztosítja a szükséges forrást az addicionális támogatásokhoz. A legtöbb esetben a támogatási összegek utófinanszírozással történő biztosítása likviditási gondokat okoz a projektgazdáknál, s ez akadályozza a projektek időbeni megvalósítását. A pénzügyi források sok esetben a hitel- és tőke-piacról szerezhetők be, de kisebb önkormányzatok és a gyengébb, főként kezdő vállalkozások esetében gyenge a hitelképességük, ezért a hitelezői oldal ezekben az esetekben nem vállal túl nagy kockázatot megfelelő biztosítékok nélkül.

Mindezek a kihívások – nemzetközi tapasztalatok alapján – igénylik, hogy a területfejlesztési intézményrendszerben megjelenjenek olyan állami pénzügyi-finanszírozási intézmények, amelyek köztes testületként képesek segíteni a felhasználói kapacitások növelését. Ily módon jelent meg a fejlesztési intézményrendszerhez prudenciális szempontok szerint csatlakozó Regionális Fejlesztési Holding ZRt. és cégcsoportja, valamint az Magyar Fejlesztési Bank ZRt, továbbá a Hitelgarancia ZRt., amelyek speciális szolgáltatásokkal kívánják segíteni a felhasználók abszorpciós kapacitását. Tekintettel arra, hogy a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. és a Hitelgarancia ZRt. tevékenységéről két külön előadás is szól majd, ezért itt a saját intézményünk, a Regionális Fejlesztési Holding ZRt. és cégcsoportja tevékenységét szeretném bemutatni, aláhúzva ennek a speciális intézménynek a területfejlesztésben betöltött szerepét.

Az RFH és cégcsoportja jelenleg a 2005-2009 közötti időszakra vonatkozó stratégiai irányelveket meghatározó 2206/2005. (X.5.) Kormányhatározat alapján végzi tevékenységét.

A kormányhatározat szerint a Regionális Fejlesztési Holding és cégcsoportja legfontosabb célja, hogy elősegítse a térségi gazdaságfejlesztést, szerkezetváltást, a területi hátrányok, különbségek mérséklését, valamint a versenyképesség megőrzését, illetve javítását. Az RFH és cégcsoportja ennek keretében a kormányzat és a területfejlesztés állami, regionális, illetve önkormányzati szereplői által elindítani és megvalósítani kívánt európai uniós és hazai fejlesztési programok, akciók generálását, lebonyolítását, átmeneti előfinanszírozását, az ehhez szükséges képzés bonyolítását, megvalósítását, illetve mindezekhez kapcsolódó helyszíni ellenőrzését végzi.

További cél az együttműködés a területfejlesztési és vállalkozásfejlesztési intézményekkel a versenyképes és sikeres Magyarországgért. Az RFH és cégcsoportja szolgáltató-vállalkozóként, elsősorban regionális társaságain és pénzügyi vállalkozásain keresztül vesz részt az adott régió és kistérség önkormányzati és kisvállalkozói szektorának hálózatos kiszolgálásában. Kistérségi szinten koordinatív szerepet tölt be, önkormányzati projektársaságok alapításával, valamint forrásbevonás és közvetítés révén, esetenként munkaszervezeti feladatok átvállalásával is. Az RFH és cégcsoportja komplex szolgáltatást nyújt a gazdaság szereplőinek, szolgáltatás-csomagok kialakításával, piaci versenyt nem zavaró módon.

Figyelemmel a fentiekben már felsorolt hiányosságokra a felhasználók abszorpciós kapacitásával kapcsolatban a Regionális Fejlesztési Holding és cégcsoportja az alábbi területeken képes segíteni a helyi fejlesztések megvalósításában. A cégcsoport elsősorban tanácsadási, forrás-szerzési, projektmenedzselési és támogatás-szervezési tevékenységgel segíti a helyi önkormányzatok – különösen a kistéleplülések – uniós forráshoz jutását és közreműködik az önkormányzati garanciarendszer termékeinek közvetítésében. Szerepet vállal a kistérségi komplex fejlesztési és gazdasági szerkezet-átalakító programok kidolgozásában, a megvalósítás menedzselésében. Emellett térségi (kistérségi) gazdaságsszervező és komplex üzleti tanácsadással összehangoló, koordináló és támogatásközvetítői szerepet vállal a kis- és középvállalkozások uniós forráshoz jutásának elősegítésében, a sajtóterőt kiegészítő tőketámogatás részbeni biztosításában.

A mikro-, a kis- és a középvállalkozások, valamint a helyi önkormányzatok finanszírozási lehetőségei jobb elérhetősége érdekében komplex tanácsadási támogatással egészíti ki a közvetlen – így különösen a Magyar Fejlesztési Bank ZRt. és Hitelgarancia ZRt – valamint a közvetett állami tulajdonban lévő társaságok által biztosított hitel és tőke-lehetőségeket. Tanácsadási tevékenységét oly módon végzi, hogy azon keresztül segítséget nyújtson a kis- és középvállalkozásoknak ahhoz, hogy azok tevékenységüket - üzleti tervüket - a pénzügyi szféra (beleértve a kockázati tőketársaságokat is) elvárásai szerint tudják megjeleníteni, így növelve a külső forrásokkal kapcsolatos abszorpciós képességüket. A regionális gazdaságfejlesztési célokhoz és a helyi piacok megerősítéséhez kapcsolódóan szerepet vállal a szakképzési, képzési és továbbképzési programok menedzselésében

A 2013-ig tartó tervidőszakban az RFH és cégcsoportja főként a „végső kedvezményezett” oldalán fejti ki tevékenységét, erősítve a fejlesztés-politikai források felhasználásának abszorpciós képességét és hatékonyságát. Az RFH és cégcsoportja a jelenlegi középtávú tervidőszakban fő tevékenységi profiljában – az előzőekben részletezett módon - komplex üzleti tanácsadást végez a regionális fejlesztésekhez kapcsolódóan. Ennek részeként szerepet vállal önkormányzati, kistérségi, illetve vállalkozási fejlesztésekhez kapcsolódó pályázatok előkészítésében, egyes pályázatok előfinanszírozásában, illetve megbízás alapján egy pályázatok gondozásában és az elnyert pályázatok végrehajtásának lebonyolításában, valamint

segítséget nyújt a végső kedvezményezetteknek a hitel- és tőke-piac elérésében, a képzésében, felkészítésében. Ilyen módon az RFH ZRt. a regionális fejlesztéspolitika állami intézményeként is működik, de a piaci követelményeknek megfelelően, piaci versenyt nem zavaró módon.

A kormányzati döntések függvényében kiegészítő tevékenységi profiljában közreműködik az EU-források felhasználásában. Ennek keretében egyes operatív programok meghatározott intézkedéseikhez kapcsolódva, a kijelölt közreműködő szervezetekkel kötött alvállalkozói szerződés alapján lebonyolítóként folytat munkát, továbbá alapkezelői, illetve közvetítői tevékenységet végez kiemelt kormányzati fejlesztési projektek lebonyolításában. Ennek keretében „végső kedvezményezettként” kormányzati fejlesztési projektek lebonyolítását látja el. A 2004-2006 közötti időszakban végzett kockázati tőkealap-kezelői tevékenység tapasztalatai alapján a cégcsoport felkészíthető általános célú, vagy „szakosított” regionális kockázati tőkealapok kezelésére, illetve az erre irányuló fejlesztési alapokhoz kapcsolódó programban való részvételre.

Az RFH a következő középtávú időszakra vonatkozó jövőképe alapján a részletes középtávú stratégiájának célja – Kormány által meghatározott középtávú stratégiának az irányelvei alapján – a csoport átalakítása oly módon, hogy az RFH a tevékenységével és a társaságaival a regionális gazdaságfejlesztés piaccentrumaként illeszkedjen a területfejlesztés központi és regionális intézményrendszerébe.

Az RFH középtávú részletes stratégiai céljának a fentiekben történő meghatározását indokolják a kormányprogramban megjelölt prioritások, így a versenyképesség javítása, az elmaradott térségek felzárkóztatása, az Új Magyarország Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Vidékfejlesztési Terv végrehajtásának menetében való részvétel, továbbá a középtávú stratégiai irányelvekben meghatározott elvi célkitűzések.

Az új középtávú stratégia – ennek megfelelően - követi az európai fejlesztési társaságok gyakorlatát. Az RFH a jövőbeni működését hálózati elven, szakmai irányító és koordinatív központként, aktív szerepet vállalva a stratégiai döntésekben, egyben vagyongazdálkodóként fejti ki a társasági vonatkozásában, amelyet az eredményérdekeltség és a költségtakarékos gazdálkodás jellemez.

A csoport komplex szolgáltatást nyújt a gazdaság szereplőinek, szolgáltatás-csomagok kialakításával, távol tartva magát a piaci versenyt zavaró magatartástól. Az RFH kiemelt feladata, hogy a mikro-, kis- és középvállalkozások, valamint a helyi önkormányzatok számára projektszervezési, tanácsadási és forrásszervezési tevékenységgel, valamint kiegészítő fejlesztési források biztosításával hozzájáruljon a térségi gazdaság fejlesztéséhez, szerkezetátalakításhoz, versenyképességének növeléséhez és a területi felzárkóztatás elősegítéséhez. Ennek keretében erősítse a meglévő pénzügyi vállalkozásai és az Informatikai Kockázati Tőkealap tevékenységét, valamint a cégcsoport tevékenységét és erőforrásait racionalizálja.

A középtávú részletes stratégia eredményességéhez kapcsolódó indikátorokként meghatározhatók, hogy ennek a sikeres megvalósítása esetén:

hatékonyabban hasznosul az RFH csoport társaságaiba befektetett állami tőke és - az ott egyre magasabb színvonalú - humán erőforrás;

a kormányzati, valamint a regionális gazdaság- és vállalkozás-fejlesztési intézményrendszer korszerűsítésének keretében a támogatási programok hatékonysága javul, és az európai uniós források fogadására szolgáló abszorpciós kapacitás növekszik azáltal, hogy az erre alkalmas struktúra kialakítása érdekében az RFH nagyobb szerepet vállal elsődlegesen a Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó programok lebonyolításában, koordinációjában és a támogatásközvetítésében;

az RFH csoport a piac által el nem ért területeken megjelenve, hiánypótló tevékenységet végezve hozzájárul a hátrányos helyzetű térségek, kistérségek felzárkózásához, területi versenyképességének javításához;

a társaságok új, növekedést lehetővé tevő pályára állnak, és ezek a regionális intézményrendszert is erősítik, hozzájárulnak a helyi önkormányzatok, valamint a mikro-, kis- és középvállalkozások hitel- és tőkepiaci képességének erősítéséhez;

nagyban hozzájárul a regionális gondolkodásmód fejlődéséhez, a helyben élők közös problémamegoldásának, a térségi szereplők együttműködésének minőségileg magasabb szintre emeléséhez;

térségi szinten segíti a helyi önkormányzati és a vállalkozói környezetet, a foglalkoztatást és a településfejlesztést, ezzel is hozzájárulva a lakosság életszínvonalának növekedéséhez.

Az RFH középtávú stratégiája a kormányprogrammal összhangban van. Az ágazati és a regionális gazdaságfejlesztési tervekben, a Nemzeti Fejlesztési Tervben, illetőleg az önkormányzatok, a kistérségek és a kisvállalkozók által megfogalmazott – és az RFH rendelkezésére álló eszközökkel támogatható – célok megvalósítása érdekében az RFH a középtávú stratégiai céljait, működésének prioritásait a fentiek szerint határozza meg a 2013-ig terjedő időszakra vonatkozóan.

Összességében azt szerettem volna bizonyítani, hogy az Európai Unióban a területfejlesztés nemcsak a hagyományos közigazgatási szervezetrendszerrel dolgozik és a hatékony területpolitika egyéb speciális pénzügyi és pénzügyi intézményeket is használ eredményességének fokozására. Ezek az új intézmények Magyarországon részben egy államreform keretében alakíthatók ki, részben pedig a jelenlegi intézményrendszer „finomhangolásával”. Ezek nélkül az intézmények nélkül azonban a jelentős EU támogatások a fejlesztési elképzeléseink valóra váltásához nem vagy csak nehezen vehetők igénybe, ezért is szükséges ezeket az intézményeket kiépíteni, és funkcionálisan működtetni az adminisztratív és a felhasználói abszorpciós kapacitásunk növelésére.