

Tóth Eszter – Nagy Sándor – Tőkés Tibor – Erdey László

Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség szerepe és öröksége

The Role and Legacy of the North Great Plain Regional Development Agency

A regionális fejlesztési ügynökségek a rendszerváltás után kialakított magyar terület- és településfejlesztés intézményrendszerének meghatározó elemei voltak, amelyet az Európai Unió regionális politikájával való kompatibilitás jegyében alakítottak ki. Jelentős szerepük volt az egyes régiók fejlesztésében mind területfejlesztési-szakmai kérdések, mind a megvalósítás szempontjából. Működésük időszaka alatt számos sikeres projektet vezényeltek le, és emellett segítséget nyújtottak a terület- és településfejlesztés egyes szereplőinek mind szakmai-elméleti mind technikai-gyakorlati kérdésekben. Ezt a feladatot az Észak-alföldi Régióban az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség kapta, amely 2000–2016 közötti működésével elősegítette a magyar regionális politika megvalósulását és régiója fejlődését. Tevékenységét a másik hat régióban működő társához hasonlóan összességében az elvárásoknak megfelelően látta el. Az ügynökségek a jelenlegi regionális politika, valamint terület- és településfejlesztés szempontjából is fontosnak tekinthetők, mert megalapozták a magyar rendszer fejlődését, illetve elősegítették az Európai Unió regionális politikájához való kapcsolódást, illetve az uniós források lehívását. Így örökségük napjainkban is él, ezért érdemes megvizsgálni az ügynökségek kialakítását és működésük történetét. E történetet a cikkben az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség példáján mutatjuk be.

Kulcsszavak: tervezési-statisztikai régió, Észak-Alföld, Regionális Fejlesztési Tanács, Regionális Fejlesztési Ügynökség, terület- és településfejlesztés

Tóth Eszter tanársegéd, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Világgazdasági és Nemzetközi Kapcsolatok Intézet, e-mail: toth.eszter@econ.unideb.hu

Nagy Sándor doktorjelölt, Debreceni Egyetem, e-mail: nagy.s.sandor@econ.unideb.hu

Tőkés Tibor PhD, adjunktus, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Világgazdasági és Nemzetközi Kapcsolatok Intézet, e-mail: tokes.tibor@econ.unideb.hu

Erdey László PhD, docens, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Világgazdasági és Nemzetközi Kapcsolatok Intézet, e-mail: erdey.laszlo@econ.unideb.hu

The regional development agencies – created after the transition to democracy – in compliance with the European Union’s regional policy became crucial elements of the Hungarian municipal development system. Their gradually accumulated expertise and successful project implementation made a considerable contribution to the country’s regional development. The agencies efficiently managed and accomplished several programs giving theoretical and practical support to regional and municipality development actors. Between 2000 and 2016, this role was played by the North Great Plain Regional Development agency in Hungary’s North Great Plain Region. Its activities measured up to the expectations just as its peers’ in the other six regions in Hungary. These agencies were essential parts of the country’s regional policy laying down the foundations of the Hungarian system, enhancing the adjustment to the EU’s regional policy and the absorption of the funding. Their legacy is still alive, deserving of some more in-depth insights into their creation and operation. We aim to fulfil this goal through the example of the North Great Plain Regional Agency.

Keywords: Planning and statistical region, North Great Plain Region, Regional planning council, Regional planning agency, Regional and municipality development

1. Bevezetés

A magyar terület- és településfejlesztés intézményrendszerének regionális szintjét az 1990-es évek elején alakították ki az Európai Unió elvárásainak megfelelően abból a célból, hogy később uniós tagállammá válásakor hazánk is csatlakozhasson a közös regionális politika alkalmazásához, illetve fogadni tudja az e szakpolitika forrásait már a tagságot megelőzően is (az előcsatlakozási alapok fogadásával ez meg is történt). A területfejlesztés intézményrendszerét az 1990-es években alakították ki az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről,¹ az 1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról² szóló törvényekkel. 2011-ben a második Orbán-kormány jelentősen módosította a magyar területfejlesztés területi szintjeinek kompetenciáit a 2011. évi CXCVIII., az 1996. évi XXI. területfejlesztési törvény és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról³ és a 2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló törvényvel.⁴ A regionális szinttel, mint későbbi, esetleges közigazgatási kategóriával 2011-től már nem számoltak, ám a régió 2011 után is megmaradt, de csak, mint tervezési-statisztikai térkategória, saját intézmények nélkül. E feladatokat a megfelelő megyei szervek vették át a 2011-es változtatások

¹ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

² 1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról.

³ 2011. évi CXCVIII. törvény az 1996. évi XXI. területfejlesztési törvény és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról.

⁴ 2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról.



után. A régió így mondhatni kiüresített tervezési-statisztikai szereppel maradt meg. Ennek ellenére a regionális rendszer megmaradása azzal magyarázható, hogy az Európai Unió legfontosabb tervezési és statisztikai egysége még mindig a NUTS II-es területi szint, azaz a régió. Így az európai uniós források elosztása, illetve az adatszolgáltatás is e rendszer alapján történik. Magyarország véglegesnek tekinthető regionális beosztása 1999-re alakult ki. Ekkor a törvény szerint lehatárolták a tervezési-statisztikai régiókat, amelyeket több megyéből hoztak létre a megyehatárok tiszteletben tartásával. Ekkor hozták létre a régiók intézményrendszerét is, így minden régióban létrejöttek a Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT). A Regionális Fejlesztési Tanácsok ezután kialakították a Regionális Fejlesztési Ügynökségeket (RFÜ), amelyeknek kiemelt szerepük volt a régió fejlesztésében mind területfejlesztési-szakmai kérdések, mind a megvalósítás szempontjából. Az Ügynökségek 2016-os megszüntetéséig számos sikeres fejlesztési projektet vezényeltek le. 2016-tól azonban a 2014–2020 programozási időszak Területfejlesztési Operatív Programjának (TOP) közreműködő szervezete és felügyelője a Magyar Államkincstár (MÁK) lett. A Fejlesztési Ügynökségeket (mivel a regionális fejlesztési tanácsok megszűntek) a 2011-es közigazgatási reform⁵ szellemében előbb a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium alá rendelték, majd felosztották a régiókat alkotó megyék között, így a megyék az ügynökségek tulajdonosaivá váltak. Majd 2016 elejétől az előző tervezési ciklus projektjeinek lezárulásával a maradék szakemberállományt is beolvasztották a területfejlesztésért felelős megyei szervekbe, illetve a MÁK területi szerveibe, annak megyei igazgatóságaiba. Habár a megyei és települési önkormányzatok, területfejlesztési társaságok számos szakembert szívtak föl, sajnálatos módon a szakemberek egy részét egyszerűen leépítették. A Regionális Fejlesztési Ügynökségek a Regionális Fejlesztési Tanácsok megszüntetésével a területfejlesztés intézményrendszeréből és a régiókkal kapcsolatos fejlesztéseket irányító felügyelő szervezetek közül eltűntek ugyan, ám örökségük meghatározó, éppen ezért érdemes áttekintenünk az RFÜ-k kialakulását és működésük bő egy évtizedét.

2. Az európai regionális politika létrehozása

A II. világháború után a formálódó Európai Közösségben a regionális politika és vele párhuzamosan a terület- és településfejlesztés is egyre nagyobb jelentőségű lett. Igaz hogy az 1960-as évek végéig nem tartották szükségesnek közösségi regionális politika kialakítását. Úgy gondolták, hogy az egyes országok, országrészek közötti területi különbségek az integráció elmélyítésével fokozatosan megszűnnek majd. Éppen ezért az 1960-as évekig a hatok nemzetállami regionális politikát folytattak. E nemzeti politikák közül a francia regionális politika gyakorolta a legnagyobb hatást a magyar regionális tervezésre és annak területi szintjeit kialakítani igyekvő intézményrendszerre.⁶ Ennek a politikának igen fontos eleme volt a területfejlesztés és a regionalizáció összekapcsolása.⁷

⁵ 2011. évi CXCVIII. tv.

⁶ Tőkés Tibor: The History of Regionalization in France. *Revista Română de Geografie Politică*, 15. (2013), 2. 105–113.

⁷ Tőkés Tibor: Similarities and Differences in Hungarian and French Counterpole Programmes. *Studii Europene*, (2015b), 6. 165–180.



Az Európai Gazdasági Közösségen belül a már az EGK szerződéssel létrehozott Európai Szociális Alap és az Európai Beruházási Bank, valamint az időközben létrehozott Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap tekinthetők a közösségi regionális politika első eszközeinek, mivel a tagállamok ezek segítségével finanszírozhattak bizonyos területfejlesztési beruházásokat.⁸ Am a szakpolitika szükségességére csak 1967-ben, az első bővítés előtt a Bizottság regionális politikával foglalkozó XVI-os főigazgatósága, majd az Európai Regionális Fejlesztési Alap 1975-ös létrehozásakor került hangsúly. A tagállamok már az 1970-es évek első éveiben elhatározták egy közösségi regionális politika kialakítását. Erre egy 1972 októberében Párizsban megtartott állam- és kormányfői csúcstalálkozó alkalmával kötelezték magukat a tagállamok. Az 1970-es évek végére nyilvánvalóvá vált, hogy a regionális különbségek a tagállamokon belül nemhogy nem csökkentek, hanem még nőttek is. A tagállamok tisztában voltak azzal, hogy az egyes régiók közötti fejlettségbeli különbségek legalább annyira hátráltatják a közös piac kiépítésének megvalósítását, mint a tagállamok közötti szabad tényezőáramlást akadályozó adminisztratív és fizikai korlátok. A Thomson-bizottság jelentése után a tagállamok közös regionális politikája elindult a koordináció azon útján, amely aztán az egyik legnagyobb költségigényű politikává tette e politikát. A Thomson-bizottság 1973-ban elkészült jelentése alapján azon régiók részesülhettek támogatásban a közösségi forrásokból, amelyek egy főre jutó GDP-je a közösségi átlag alatti szinten volt. A tagállamok közötti viták ellenére a Thomson-bizottság javaslata alapján végül 1974-ben megalkották az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, amely a közösségi regionális politika legjelentősebb forrásává vált. Ezzel az intézkedéssel útnak indult az intézményrendszer fejlődése, amely aztán a Bizottság jogköreinek bővülésén az Egységes Európai Okmányon át folytatódott. A dokumentum beemeli a regionális politikát a szerződésekbe mint a gazdasági és társadalmi kohézió politikáját. Meghatározza annak alapelveit és kialakítja ma is működő intézményrendszerét. A regionális politika fejlődését a Közösség bővülése is elősegítette. Mind az 1973-as, mind a későbbi 1981-es és 1986-os bővítések megkívánták e szakpolitika és intézményrendszerének fejlesztését, eszközeinek bővítését. Előbbiekben nagy szerepe volt az Egységes Európai Okmánynak és annak, hogy a „Delors I. csomag” megduplázta a regionális politikára és területfejlesztésre szánt pénzeszközök mennyiségét.⁹ Tehát ettől az időszaktól a regionális politika működési keretei és intézményi struktúrája a közösségen belül meghatározottabbá vált. Lefektették a ma is érvényesnek tekintett alapelveit, amelyeket figyelembe kell venni a támogatások kiosztásánál. Ezen alapelvek a koncentráció, a programközpontúság, a partnerség, az addicionalitás és a szubszidiaritás. Emellett az első alapelvben foglaltaknak eleget téve objektíveknek, azaz célkitűzéseket rögzítettek. E célkitűzésekhez – amelyekből ekkor 5 volt – kapcsolták aztán az egyes a szakpolitikával kapcsolatosan felhasználható pénzeszközöket és területeket.¹⁰ A célkitűzéseket ettől az időszaktól kezdődően minden tervezési ciklusban az adott időszak elvárásaihoz és kihívásaihoz igazítják, természetesen az alapelvek szellemében. Az intézményrendszer és a támogatások elosztásának

⁸ Iván Gábor: Regionális politika. In Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 441–488.

⁹ Uo. 441–488.

¹⁰ Kozma Gábor: Az Európai Unió regionális politikája. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület és településfejlesztés alapjai II*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 213–237.



tekintetében fontos lépés volt, hogy meghatározták a közösség egész területét lefedő, az Európai Unió statisztikai hivatala (*Eurostat*) által létrehozott területi statisztikai osztályozási rendszert, a NUTS- (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) rendszert. A NUTS-rendszer öt területi szinten (nagy régió, régió, megye, kistérség, település) különbözteti el az egyes országok különböző területi egységeit. A fölosztást egységes szabályrendszer és követelmények szerint valósították meg, így lehetővé téve az egyes tagországok különböző területi szintjeinek és közigazgatási beosztásainak egységes rendszerben való kezelését, amely a tervezés és a támogatások tekintetében igen fontos követelmény volt. Az egyes országokra vonatkozó beosztásokat nem a közösség, hanem a tagállamok határozhatták meg, természetesen a terület egységek lehatárolására vonatkozó követelmények figyelembevételével és az Eurostat jóváhagyásával. A rendszert úgy alakították ki, hogy minden szint több alacsonyabb szintű terület egységből épül föl, azaz tovább osztható kisebb részegységekre. Így a NUTS 2-es szint a régió megyékből, azaz a NUTS 3 szintű terület egységekből épül föl. Az öt szint közül három regionális és két lokális szintet határoztak meg. Az elhatárolásnál az adott terület egység népességszámát vették figyelembe, így a NUTS 1 szint a nagy régió (3–7 millió lakos), a NUTS 2 szint a régió (800 ezer–1 millió lakos), a NUTS 3. szint a megye (150 ezer és 800 ezer lakos). A kulcsszint a NUTS 2 szint, azaz a régió. E fölfogás abból a francia területfejlesztésben régóta jelen lévő gondolatból indul ki, miszerint a rendszerben régióként meghatározott nagyságú terület egység a leghatékonyabb a területi tervezésben és a gazdaságfejlesztésben.¹¹ A rendszert létrehozásakor úgy igyekeztek kialakítani, hogy egyik tagállamnak se kelljen megváltoztatnia közigazgatási rendszerét, tehát az egyes tagállamok közigazgatási egységei a rendszerbe jól beilleszthetők legyenek. Ezzel magyarázható, hogy például a francia régió és megye egyértelműen megfeleltethető NUTS 2-es és 3-as szintnek a német tartomány pedig a NUTS 1-es szintnek. A Tanács és a Parlament későbbi rendeletben is előírta,¹² hogy a NUTS-rendszer terület egységeit egységes elvek alapján kell lehatárolni.¹³ Ezeknek a szabályoknak és a lehatárolás elveinek minden tagállam minden terület egységének meg kell felelnie mind az intézményrendszer, mind a regionális politikára vonatkozó szabályozás tekintetében. A szakpolitika a további bővítések és különböző közösséget érintő reformok (intézményi reform, az egyéb a regionális politikát is befolyásoló szakpolitikákat érintő reformok, a strukturális alapokat érintő reformok, GMU célkitűzése) következtében a későbbiekben több átalakuláson esett át, ám alapelvei és a területi lehatárolás elvei jelenleg is érvényesnek tekinthetők. A Maastrichti szerződés létrehozta a kohéziós alapot, amely a közösségi regionális politika fontos pénzügyi alapjává vált, illetve a Régiók Bizottságát, amely a régiókat, illetve az azokat érintő szakpolitikákat illető kérdésekben véleményt nyilváníthat. A 2004-es bővítés következtében teljes jogú taggá vált országoknak, köztük hazánknak is, e rendszer követelményeinek és elvárásainak kellett megfelelnie az ország regionális politikáját, illetve e szakpolitika működését elősegítő intézményrendszere tekintetében.

¹¹ Tőkés (2015b) i. m.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról.

¹³ Kozma (2010) i. m.



3. A magyar tervezési-statisztikai régiók kialakítása

Magyarországon a területi tervezés és ezzel kapcsolatosan a regionális politika már az 1950-es években megjelent, igaz, mint a szocialista tervgazdaság kiépítését szolgáló eszköz működött. A területfejlesztés, hasonlóan több nyugat-európai országhoz, már ebben az időszakban összekapcsolódott a közigazgatási reform szükségességének kérdésével. Természetesen a területi különbségek mérséklése, a térszerkezeti egyenlőtlenségek kiegyenlítése és ezáltal hatékonyabban működő gazdaság kialakítása volt az elsődleges cél. Am ahogy a már említett országok esetében, úgy Magyarországon is a két kérdés megoldását a hatékonyság fokozása és a rendszer tudományos és szakmai megalapozása is indokolta. Annál is inkább mivel a közigazgatási reform kérdése a tervgazdaság időszakában is folyamatosan jelen volt. A szocialista időszakban jelen lévő központosított gazdasági tervezésének köszönhetően az országban a területi különbségek mérséklődtek vagy legalábbis e különbségek mélyülése lassult.¹⁴ A rendszerváltás után a modern piacgazdaság kiépítésének időszakában Magyarország és a régió országai új helyzetbe kerültek. A rendszerváltás után Magyarországnak több komoly és a rendszerváltás következtében egyre súlyosbodó problémával kellett szembenéznie. A problémák egy része már a dualizmuskor, a két világháború közötti időszakban vagy a szocializmus idején is létezett, más részük a tervgazdálkodásból a piacgazdaságba való átmenet következménye volt.¹⁵ Egyfelől megvolt a főváros-vidék és a falu-város dichotómia, amely területi-települési egyenlőtlenségek gyökereit még a dualizmus korában kell keresnünk. Másrészt ott volt a délnyugat-északkelet ipari-energetikai tengely és az alföldi elmaradott mezőgazdasági területek problémája. Utóbbi probléma átalakult, és a hátrányos helyzetű mezőgazdasági területekhez csatlakozott a rendszerváltáskor kiteljesedő, ám már a szocializmus utolsó éveiben meginduló, az ipari szerkezetváltás következtében hátrányos helyzetbe kerülő ipari területek problémája. A rendszerváltás következtében hangsúlyosodott ki az a Nyugat-Kelet kettősség, amelynek gyökereit szintén megtalálhatjuk a történelem során, ha nem is olyan markánsan, mint ahogy az 1990-es évek közepétől.¹⁶ Így tehát a rendszerváltás több új társadalmi-gazdasági problémát hozott felszínre, amelyek ugyan részben már az 1980-as években is jelen voltak, ám megoldásuk az 1990-es években került napirendre a formálódó új magyar politikai és gazdasági rendszer kiépítésével párhuzamosan. Ebben a kedvezőnek nem mondható helyzetben kellett tehát lerakni az új magyar polgári területfejlesztés alapjait. A Tervhivatal és a tanácsai megyék megszüntetésével új alapokra kellett helyezni a terület- és településfejlesztést. Hirtelen megszűnt az addig erős közép-szint, így a területfejlesztés

¹⁴ Gálósi-Kovács Bernadett – Haffner Tamás: A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon. *Területfejlesztés és Innováció*, 11. (2017), 1. 22–34.

¹⁵ Enyedi György: Magyarország regionális fejlődése 2010-ig. *Comitatus*, 6. (1996), 2. 41–45.

¹⁶ Tökés Tibor: *A francia és magyar területfejlesztés hasonlóságai és különbségei. Studia Geographica* 30. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015a.



lehetőségei korlátozottabbak lettek, mivel nem volt meghatározott intézményi és területi keret a fejlesztések végrehajtására. A rendszerváltás utáni első kormány regionális problémákra és területfejlesztési kérdésekre adott válasza a sajátos és az addig példa nélküli intézkedése az úgynevezett kihelyezett kormányülés volt. Ezek helyszínéül egy-egy olyan régiót választottak, amely problémákkal küzdött, illetve a társadalmi-gazdasági folyamatok elemzése alapján arra lehetett következtetni, hogy a térség a jövőben válságövezetté, leszakadó térséggé válhat. A kormányüléseken a konkrét problémára adott válaszokat fogalmazták meg, illetve intézkedéseket fogadtak el azok megoldására, természetesen lehetőség szerint a források biztosításával. Emellett kormányhatározatokkal igyekeztek megoldani az egyes területi problémák kezelését. Ám e központosított intézkedések elégtelennek bizonyultak az 1990-es évek válságának következtében jelentkező problémák megoldásában. Így már az Antall-kormány is létrehoz a középszintet pótló igazgatási egységet a terület- és településfejlesztésben, a köztársasági megbízotti régiókat.¹⁷ Ugyanakkor az 1990-es önkormányzati törvénnyel kiszélesítette a helyi szint lehetőségeit, ezzel a döntésével pedig túlerősítette a települési önkormányzatok területfejlesztési kompetenciáit. Emellett természetesen igyekezett ösztönözni az időközben megerősített és jelentős autonómiával felruházott önkormányzatokat a területfejlesztési együttműködésekre. Ám ebben az időszakban a települési érdekek felülírták a területi érdekeket, illetve a települések – amelyek a források tekintetében egymás versenytársai is voltak – a helyi fejlesztéseket, a saját érdekeiket részesítették előnyben, figyelmen kívül hagyva a középszintet érintő és csak azon a szinten kezelhető problémákat.¹⁸ Az Antall- és Boross-kormány intézkedései azonban nem hoztak számottevő eredményeket, világossá vált, hogy sok területi problémát csak középszinten lehet hatékonyan kezelni. A megyénél nagyobb tervezési-gazdaságfejlesztési területi egységek a 20. században szinte folyamatosan jelen vannak a magyar területfejlesztés rendszerében,¹⁹ annak ellenére, hogy a régió Magyarország történelme során nem játszott jelentős szerepet sem közigazgatási, sem önkormányzati szempontból. Magyarországon a régiók, a regionális szint kialakítását hazánk európai uniós csatlakozása indukálta. A rendszerváltás után létrehozott új önkormányzati rendszerben döntéshozatali szempontból a súlypont nem a közép-, hanem a helyi szinten a települési önkormányzaton volt.²⁰ Ennek ellenére az 1990-es évek elején megalkották a már említett köztársasági megbízotti régiók rendszerét (1. ábra), amely az államigazgatás regionális szintjét képviselte, ám e rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így aztán 1994-ben megszüntették.

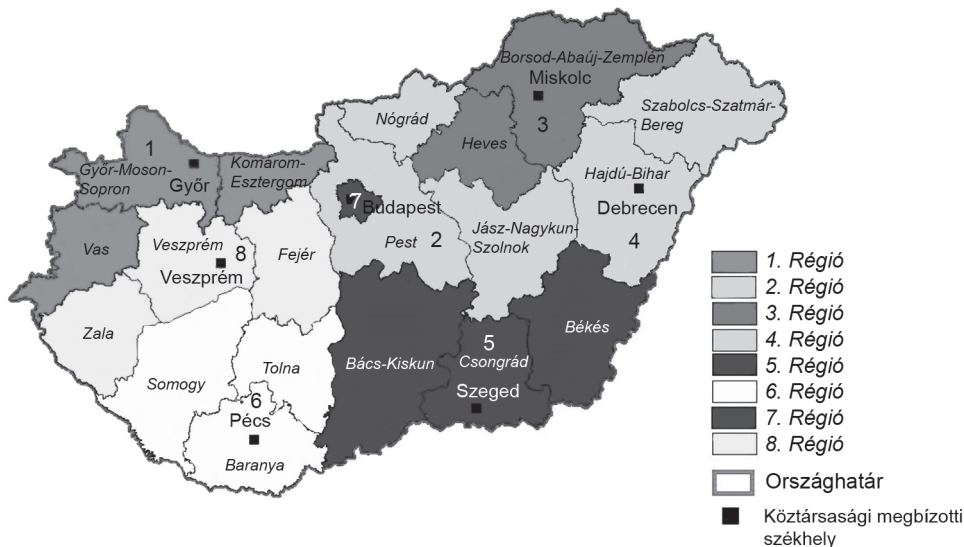
¹⁷ Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1999. 282.

¹⁸ Gálócsi-Kovács – Haffner (2017) i. m.

¹⁹ Perczel Károly – Gerle György: *Regionális tervezés és a magyar településhálózat*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966. 44.

²⁰ Hajdú Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2001. 334.





1. ábra

Az 1991-es Köztársasági megbízotti régiók

Forrás: Tóké (2015a) i. m. 74.

Még ebben az évben, a végbement közigazgatási reformnak köszönhetően, megerősítették a megyét mint területi közigazgatási egységet, amely feladatokat kapott a területfejlesztés terén is. Am megynél nagyobb területi közigazgatási vagy tervezési-statisztikai egységet ekkor még nem hoztak létre. Ezzel kapcsolatban változás csak az 1996-ban elfogadott, az európai uniós csatlakozás és regionális politika kívánalmainak figyelembevételével kialakított 1996. évi XXI. törvény, más néven a Területfejlesztési törvénynek köszönhetően történt.²¹ Az intézményrendszer és az ország regionális beosztásának – a közösség elvárásainak megfelelő – kialakítása és működtetése az európai uniós elveknek megfelelően nemzetállami kompetencia volt az 1990-es években csatlakozási szándékukat bejelentő volt szocialista országok, így hazánk esetében is.²² A törvény előírta egyrészt Megyei Területfejlesztési Tanácsok létrehozását – ezzel kifejezve azt, hogy Magyarországon az Európai Unió területi rendszerének NUTS 3 tervezési szintje a megye lesz –, másrészt Regionális Fejlesztési Tanácsok létrehozását.²³ Ezzel a lépéssel kifejezték a megynél nagyobb tervezés-statisztikai terület egységek létrehozásának, azaz a NUTS 2-es szint létrehozásának igényét. A Tanácsok létrehozását a megyék szabad társulásával határozták meg.²⁴ Éppen ezért a rendszer a későbbi tervezési-statisztikai régióktól még eltérő volt, ám a megyék önkéntes társulása alapján létrejött régiók esetében, a törvény szabályozása szerint előírták a megyehatárosságot, hasonlóan a fejlesztési régiók

²¹ Molnár Ernő: A magyar terület- és településfejlesztés intézményrendszere. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület és településfejlesztés alapjai II.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 327–353.

²² Nyikos Györgyi: Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában. *Polgári Szemle*, 8. (2012), 3–6. 140–164.

²³ Süli-Zakar István: *A terület és településfejlesztés alapjai II.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 512.

²⁴ Süli-Zakar István: *A terület és településfejlesztés alapjai.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003. 471.

esetében meghatározott településhatárossághoz. A megyék 1996-ban tárgyaltak a Regionális Fejlesztési Tanácsok létrehozásáról és az ezek illetékességi területébe tartozó régiók létrehozásáról, amelyből nyolcat hoztak létre:

- Északkelet-Magyarországi régió (Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Nógrád megye, Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye);
 - Dél-Alföldi régió (Békés megye, Csongrád megye, Bács-Kiskun megye);
 - Nyugat-Dunántúli régió (Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye);
 - Közép-Dunántúli régió (Fejér megye, Veszprém megye, Komárom-Esztergom megye);
 - Dél-Dunántúli régió (Baranya megye, Tolna megye, Somogy megye);
 - Közép-Magyarországi régió (Pest megye);
 - Balaton régió;
 - Budapesti Agglomerációs régió.
- 1998-ban aztán az Országos Területfejlesztési Koncepcióban már 7 tervezési-statisztikai régióval számolnak, ezek: Észak-Magyarországi régió: Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Nógrád megye.²⁵ Észak-Alföldi régió: Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye. Dél-Alföldi régió: Békés megye, Csongrád megye, Bács-Kiskun megye. Nyugat-Dunántúli régió: Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye. Közép-Dunántúli régió: Fejér megye, Veszprém megye, Komárom-Esztergom megye. Dél-Dunántúli régió: Baranya megye, Tolna megye, Somogy megye. Közép-Magyarországi régió: Pest megye (2. ábra).



2. ábra

Magyarország tervezési-statisztikai régiói 1999-ben

Forrás: Tőkés (2015a) i. m. 143.

²⁵ 35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.



E régiók lettek végül a Magyar Köztársaság hivatalos NUTS 2 szintű tervezési statisztikai régiói. A régiókat a területfejlesztési törvény eredeti előírásai szerint megyehatáron alakították ki. Ekkor azonban még nem tudtak megállapodni a régiók székhelyeinek kérdésében, erre majd csak 1999-ben kerül sor, és az 1999. évi XCII. a területfejlesztési törvény módosításáról szóló törvényben határozzák meg azokat. E törvény szerint a Regionális Fejlesztési Tanácsok és a hozzájuk kapcsolódó Regionális Fejlesztési Ügynökségeknek székhelye: az Észak-Magyarországi régióban Miskolc, az Észak-Alföldi régióban Debrecen, a Dél-Alföldi régióban Szeged, a Nyugat-Dunántúli régióban Győr, a Közép-Dunántúli régióban Székesfehérvár, a Dél-Dunántúli régióban Pécs, valamint a Közép-Magyarországi régióban Budapest. A következő változás a magyar regionális rendszerrel kapcsolatosan a 2012-ben a második Orbán-kormány által elindított közigazgatási reform (2011. évi CXCVIII. tv.), amely megerősíti a megyét mint a területfejlesztés eszközét, illetve megszünteti a régió területfejlesztési jogosítványait, és eltörli a régiót mint területi közösséggé továbbfejleszhető lehetséges közigazgatási egységet. A magyarországi régiók 2012-től kezdődően nem mások, mint tervezési-statisztikai kategóriák. A reform ezzel pontot tett a regionális intézményrendszer 1990-es években megakadt fejlődésének végére, azáltal, hogy az addig csak elvben, a statisztikai és tervezési szempontból létező kvázi-regionális rendszert megszüntette, és helyette megerősítette a megyét, és annak kezébe tette a területfejlesztés regionális folyamatainak ellenőrzéséhez szükséges pénzügyi forrásokat és döntési jogosultságot.²⁶

4. Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanács és a hozzá tartozó Regionális Fejlesztési Ügynökség bemutatása

Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanácsot (ÉARFT) 1998-ban hozták létre, bár törvényi alapja az 1999-es területfejlesztési törvény módosításával alakult ki. Az ÉARFT, másik hat régióban működő társához hasonlóan a helyi döntések legitimitása céljából és a regionális szereplők és minisztériumok területfejlesztési egyeztetési fórumaként működött. A Tanács tagjait korporációs-delegációs elv alapján jelölték ki, így a központi kormányzat felülről, a helyi szereplők alulról küldték az általuk kijelölt tagokat. A helyi szintekről delegáltak a megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, a megyei jogú városok polgármesterei, a megyei kistérségi fórumok képviselői. A központi kormányzat részéről delegáltak a területfejlesztésért és -rendezésért felelős miniszter képviselője, különböző, a témában érintett minisztériumok (például belügy-, környezetvédelmi, gazdasági, szociális, egészségügyi, pénzügyminisztérium) képviselői, a megyei kistérségi fórumok képviselői. A tanács fő feladatai a következők voltak: a regionális fejlesztési koncepció és program kialakítása és elfogadása, a területi gazdasági fejlesztés koordinálása, pénzügyi tervek készítése, a programok megvalósításával kapcsolatos döntések meghozatala. A 2011. évi CXCVIII. törvény jelentősen módosította a magyar területfejlesztés területi szintjeinek kompetenciáit. Legfontosabb intézkedése a regionális fejlesztési tanácsok

²⁶ Tökés (2015b) i. m.



megszüntetése volt, így véget vetve a megyénél nagyobb tervezési szint döntési kompetenciáinak és az ország regionalizálása első lépésének. A regionális területfejlesztési tanács örököse a Regionális Területfejlesztési Konzultációs Fórum ugyan regionális döntésekben volt hivatott dönteni, de mivel nem volt állandó munkaszervezete, nem tekinthető másnak, mint a statisztikailag egy csoportba sorolt megyék időszakos gyűlésének. A 2011-es reformnak köszönhetően a Megyei Területfejlesztési Tanácsok, azaz a megyék a területi fejlesztések első számú felelősei. A regionális egyeztető fórumok látják el a megyénél nagyobb tervezési feladatokkal kapcsolatos egyeztetéseket, így a régióknak ettől kezdve csak statisztikai és tervezési területként van szerepük a területfejlesztésben. A jelenleg hatályos területfejlesztési törvény rendelkezései alapján, egy régió területén működő megyei közgyűlések elnökei – ha a régió a főváros területét is magában foglalja, akkor a megyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester – regionális területfejlesztési konzultációs fórumot működtetnek. A regionális területfejlesztési konzultációs fórum feladatai: eljár a regionális döntést, állásfoglalást, véleményezést igénylő ügyekben, összehangolja a megyei önkormányzatok döntéshozatalát, képviseli a megyei önkormányzatok egyező döntését, mint a régió álláspontját, javaslatot tesz a Kormánynak az Európai Unió Régiók Bizottságában (CoR) a régiót képviselő tag személyére. A regionális területfejlesztési konzultációs fórum munkaszervezettel nem rendelkezik, titkársági feladatait az illetékes megyei (fővárosi) közgyűlések megegyezése szerinti megyei (fővárosi) önkormányzati hivatal látja el. A regionális fejlesztési tanácsok operatív szervei a Regionális Fejlesztési Ügynökségek voltak. A törvény előírásainak megfelelően annak idején az ÉARFT is létrehozta saját ügynökségét, az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökséget (ÉARFÜ). Az ÉARFÜ feladata volt a Regionális Területfejlesztési Tanács titkársági feladatainak ellátása, folyamatosan vizsgálta és értékelt a régió helyzetét, regionális fejlesztési programokat menedzselte, segítette az ágazati programok regionális megvalósítását, a régió fejlesztési forrásait koordinálta, emellett új forrásokat keresett, és segítette ezek hatékony felhasználását. Hazai és nemzetközi kapcsolatokat épített, a régió európai integrációját segítette, támogatta a projektgenerálást, a köz- és magánszféra partnerségét regionális és kistérségi szinten, ismereteket közvetített, innovatív kezdeményezéseket támogatott. Közreműködő szervezetként részt vett az Új Magyarország Fejlesztési Terv regionális operatív programjának, a decentralizált programok megvalósulásában. Magyarországon a Regionális Fejlesztési Ügynökségek közszolgálati vállalati formában jöttek létre, kiemelten közhasznú társaságokként. E társaságok tulajdonosa 2012-től a Regionális Fejlesztési Tanácsok megszüntetése után a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium lett. A területfejlesztési törvény 2013-as módosítása következtében a fejlesztési ügynökségek tulajdonosai a megyei önkormányzatok lettek.²⁷ A Regionális Fejlesztési Ügynökségek 2016-os megszüntetése után azok feladatait a MÁK Megyei kirendeltségei látják el, a Megyei Területfejlesztési Tanácsokkal partnerségben. A 2014–2020 programozási időszak Területfejlesztési Operatív Programjának közreműködő szervezete és felügyelője a MÁK lett. Az előző tervezési ciklus projekteinek lezárulásával, 2016 elejétől, a Regionális Fejlesztési Ügynökségek megmaradt szakemberállományát beolvasztották a területfejlesztésért felelős megyei szervekbe, illetve a MÁK területi szerveibe (annak megyei igazgatóságaiba), amelyek a TOP megyei

²⁷ 2013. évi CCXVI. tv.



koordinációját végezték. Ezzel a RFÜ-k – köztük az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség – tulajdonképpen megszűntek. A fejlesztési ügynökségek alapvetően sikereseknek tekinthetők, mivel működésük bő másfél évtizedében sikeresen látták el a törvényben rájuk bízott feladataikat.

5. Az Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség működésének 16 éve

Az ÉARFÜ-nek 2000 és 2016 közötti működése során 5 vezetője volt. A vezetőkkel készített interjúk alapján közelebbi képet kaphatunk a fejlesztési ügynökség különböző időszakokban betöltött szerepéről.

Buzás László az ÉARFÜ első (alapító) ügyvezető igazgatója, 2000 és 2003 között ügyvezetőként, majd 2003-tól 2006-ig az Észak Alföldi Regionális Operatív Program Közreműködő Szervezetének vezetőjeként látta el feladatait. Elmondása szerint a kezdeti időszakot a megyékkel való összecsapások jellemezték, amikor a különböző szervezetek erőharcot vívtak a pozíciókért, feladatokért. Akkoriban a területi fejlesztési források elosztásában a Megyei Területfejlesztési Tanácsok játszottak jelentős szerepet, és a megyei önkormányzatoknak jóval nagyobb szerepköre volt, mint ma. Jelentős intézményrendszerrel, költségvetéssel, apparátussal és kompetenciákkal rendelkeztek. A legnagyobb kihívást ebben a szakaszban a magára maradottság érzése okozta. Amikor limitált erőforrásokkal, minimális költségvetésből, egy alapvetően szkeptikus környezetben kellett új szervezetet, új működési megközelítést alkotni, ami a sokat hangoztatott „ezeréves megyék”-kel szemben az új EU-kompatibilis regionális szintet képviselte, és csak a törvény erejénél, a Területfejlesztési Törvény 1999-es módosításából²⁸ következően volt valamennyire működőképes, nem pedig a helyi akarat okán. A törvényből kiindulva kellett megteremteni az új struktúra, és a NUTS 2-es szintjének, a régiónak a politikai és szakmai alapjait. Az intézményi környezet kezdeti vonakodása mellett további gondot okozott az elérhető munkaerő és a korábbi gyakorlat hiánya is. Ebben az időszakban 17 főre nőtt a munkavállalók száma, amelyhez hozzájárult az, hogy a 2000-es évek után lassan rendeződött a működés anyagi háttere is. A helyi nehézségek ellenére országos hatáskörű szervek, Országos Területfejlesztési Tanács, Országos Területfejlesztési Hivatal, támogatták az új szervezet menedzsmentjét. De ilyen volt az a szoros szakmai közösség, amely a kezdetekkor alakult ki a szakértők között. Például a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) Regionális Kutatások Központjaival. Az idő előrehaladtával kisebb feladatok kerültek a regionális fejlesztési ügynökségekhez. Regionális szinten el kellett kezdeni az EU 2004–2006-os „csonka” pénzügyi ciklusához való csatlakozás regionális tervezési előkészítését épp úgy, mint egy esetleges kifizető ügynökségi szerepre való felkészülést. Emellett meg kell említeni a Miniszterelnökség tagjaival való jó kapcsolatot is, akikkel közös intézményfejlesztési, tanulási folyamat részesei voltak az akkori regionális fejlesztési ügynökségek alkalmazottai. A támogató környezetben rendszeresek voltak a szakmai megbeszélések, egyeztető fórumok. Ebből

²⁸ 1999. évi XCII. tv.



az időszakból pozitívként említi azt a szakmai igényességet, ami abból a meggyőződéséből táplálkozott, hogy a magyar területfejlesztésre valós hatással lesz a munkájuk.

Dr. Debreczeni Ferenc 2003 és 2010 közötti időszakban volt az ÉARFÜ vezetője. A szervezetet 15-20 fő állománnyal vette át, e munkatársak főleg a tervezők és a Phare projektek menedzserei voltak. A regionális fejlesztési ügynökségekhez delegált funkciók növekedésével párhuzamosan, évről évre nőtt a munkavállalók száma. A decentralizáció gondolata ebben az időszakban erősebb volt, a hazai források elosztása is a Regionális Fejlesztési Tanácsokra volt bízva. A kistérségeknek jelentős szerepük volt a társadalmi egyeztetésekben. A területfejlesztés olyan speciális időszaka volt ez, amikor igény volt a decentralizációra, és az törvény által is meg volt támogatva. Nemcsak végrehajtani kellett bizonyos feladatokat, hanem megtervezni és megteremteni más tevékenységek keretét, amelyekhez jelentős mozgásszabadság is társult. A felelősség és a lehetőség egyszerre állt rendelkezésre a rendszerben, ami nagyon inspiráló volt. Ebben a környezetben a szervezet igyekezett folyamatosan megújulni. Folyamatosan újabb és újabb feladatok adódtak, ennek a következménye volt a rendszeres létszámbővítés. A változást számos szakmai szervezet támogatta. Az akkori ÉARFÜ hangulatában hasonlított egy kreatív szakmai műhelyhez. A komoly munka a partnerintézmények elismerését is kivívta, amelyek komolyan vették a szervezet működését, de a cég maga is kereste az együttműködési lehetőségeket. Nem utolsósorban meg kell említeni, hogy mivel a területfejlesztési törvény²⁹ a regionális fejlesztési ügynökségek státúmát megadta, a régió a legtöbb intézménnyel szerződés alapján működött, amelyekben az elvárt kimenet rögzítve volt, de a munkafolyamatok, a munkavégzés módja nem. Ez a mozgásszabadság stabil finanszírozással párosult. Ebben az időszakban a szervezet legfontosabb mottója a helyi szereplők fókuszba helyezése volt, amit igyekeztek mindvégig figyelembe venni. A regionális fejlesztési ügynökségeket a korábbi igazgató egy világitótoronyhoz hasonlítja, amelyek utat mutattak a területfejlesztés tengerén hajózóknak: „Ezek a szervezetek országsszerte bebizonyították, hogy van potenciál a decentralizációs gondolkodásmód alkalmazására, ha van valós mandátuma a helyi szereplőknek.”³⁰ Így a regionális fejlesztési ügynökség előre tudták vinni az egész decentralizáció ügyét.

Fodor András 2010 és 2013 között ült az ÉARFÜ ügyvezetői székében. Az időszak kezdetén megközelítőleg 180–200 fő szerepelt az állományban. Ekkor nehézséget jelentett, hogy az új kormányzat területfejlesztési elképzelései és elvárásai alapvetően eltértek a korábbi koncepciótól. Az ÉARFÜ működése az Észak-Alföldi Operatív Program (ÉAOP) kifutásáig látszott fenntart(andó)hatónak, és korábbi pozíciójában meggyengülve a regionális egyeztető fórumok szerepe is csökkent. Szakmai szempontból az Irányító Hatóság (IH), valamint a szakmai feladatokért felelős minisztériumi szervek nyújtottak segítséget. Az időszak együtt járt a támogató szervezet funkcióinak előtérbe tolódásával és a minisztériumi kötődések erősödésével. 2011 végén az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanács megszűnésével az ÉARFÜ a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz (NFM) került, mint „egyszemélyes” cég. Az új struktúrában azonban a regionális fejlesztési ügynökségeknek „nem volt gazdájuk”, nem voltak államtitkársághoz rendelve, a Minisztériumban pedig nem volt megfelelő hagyomány és szaktudás az újonnan

²⁹ 1996. évi XXI. tv.

³⁰ Szó szerinti idézet a Dr. Debreczeni Ferencsel készített interjúból.



született helyzet hatékony kezelésére. „Szakmailag vezető nélkül, vagyoni jogilag egy másik főosztályhoz, államtitkársághoz tartozva, 2011 augusztusig nyitott (el nem fogadott) mérleggel működve” – sorolja a 2011-es év akadályait az egykori vezető. 2011 elejétől már tudni lehetett, hogy hamarosan megszűnik a Regionális Fejlesztési Tanács, majd az Ügynökség. A 2011 őszi kormányrendelet hivatalosan is elrendelte a tanácsok 2012. január 1-jei megszüntetését, amely után egy átmeneti időszak következett, amikor bár még léteztek, de már funkciótlanok voltak. 2012-ben a regionális fejlesztési ügynökségek tulajdonosa a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium lett. Aztán 2013 januárjától az új tulajdonos a régiót alkotó 3 megyei önkormányzat lett. A közreműködő szervezet üzemeltetése továbbra is az az ÉARFÜ-re volt bízva, de a korábbi szakmai egyeztetések megszűntek. Gondokat okozott a belső elszámolások, könyvelési nehézségek megoldása. Az érdekes, szakmai kihívást jelentő projekt-előkészítő tevékenységek, a kiemelt turisztikai projektek régiós és megyei szintű koordinációja 2011–2012-ben pozitívumokként említhetők. A Tanács megszűnéséről szóló hivatalos döntést követően a nemzetközi diplomáciai tevékenységeket is le kellett építeni, így bezárt az ÉARFÜ brüsszeli irodája is. Sikerként könyvelhető el az, hogy ebben az időszakban valósult meg több kiemelt turisztikai projekt, úgymint a Víztorony felújítása vagy a Debreceni Református Nagytemplom rekonstrukciója, amelyeket az egykori ügyvezető mint „zászlóshajó-projekteket” említett meg. Az időszak kritikájaként ugyanakkor megemlíti, hogy nem volt hatékony a rendszer működése. Az Irányító Hatóság és az egyéb szakmai szervezetek jelentős időzavarban voltak az Operatív Programok megvalósítása kapcsán, amit jól alátámaszt, hogy a 2007–2013-as keretidőszak első pályázati kiírásai csak 2008 végén indultak, így lassan haladt a pénzek kihelyezése. Ezt felismerve a „gyorsítás” központi kormányzati szándékként jelent meg a következő évek működésében, a cél az volt, hogy 2013 elejéig kötelezettségvállalás szülessen minden forrásra.

Dr. Mező Ferenc az ÉARFÜ ügyvezetője 2012 és 2015 között. Ebben a ciklusban az ügynökség munkatársai számos különböző területen dolgoztak, és létszámuk folyamatosan nőtt (a csúc 152 fő volt). Ez érthető, hiszen nemcsak a pályázatok számának növekedése, de a lezárást követő nyomon követési időszak a kistérségekkel való együttműködés, illetve az ÉARFÜ és a Debreceni Egyetem együttműködésével létrejött Területi Tervezési és Fejlesztéspolitikai Kihelyezett Tanszék működtetése is indokolta ezt. Különböző képzettségű eltérő területekről érkezett szakemberek jelenléte (geográfusok, jogászok, közgazdászok, agrármérnökök) és szakmai tapasztalata az idők során igen fontos szakmai bázissá vált a régiós fejlesztések tekintetében. A magyar és az EU-s fejlesztéspolitikai folyamatos változásai dinamikus hozzáállást követeltek meg, így volt ez a 2008-as válság utáni nehezebb időszakban is, amely sok mindent megváltoztatott. Az Ügynökség a régió sajátosságainak szem előtt tartásával igyekezett iránymutatást is adni az alkalmazkodásban, a válságból való kilábalásban a különböző szereplőknek. Érdekes az eltérő szemlélet tapasztalata: a hatóságok jellemzően ellenőrző szerepet vittek, az Ügynökségen a projektközpontúság, a problémamegoldás volt előtérben, természetesen a törvényi keretek betartása mellett, így az egyfajta multiplikátorszerepet is betöltött. A 2005–2006 során készített Operatív Program (ÉAOP) céljait elérték, így magát a programot teljes egészében sikerült megvalósítani. Emellett az Ügynökség kapcsolatrendszerén keresztül segítette a jó ötletek, fejlesztési elképzelések megvalósulását, külön foglalkoztak a leginkább elmaradott térségekkel. Sikerült összefognunk



a régió különböző szereplőit és aktív párbeszédet kialakítani közöttük, ami mindenki számára biztosította az információáramlást, ezáltal a helyes döntéshozatalhoz is hozzájárult. Több pilot projekt megvalósításában is részt vettek. Az időszakban mintegy 2000 projektet kezelt az Ügynökség. Ezek között ipari parkok kiépítése vállalkozások telephelyfejlesztése, kis- és középvállalkozások támogatása, turisztikai, közlekedési és egyéb infrastrukturális fejlesztések, közintézményekkel és közszolgáltatásokkal kapcsolatos fejlesztések, sőt a civil szféra tucatnyi projektjének támogatása is szerepelt. Az ÉARFÜ komoly szakpolitikai tevékenységet is folytatott a fejlesztéspolitika, terület- és településfejlesztés terén: Az ÉAOP 2007–2010 közötti időszakának értékelését; a régió megyéinek 2007–2013 közötti, majd 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó területfejlesztési stratégiáinak, fejlesztési programjainak elkészítését; a járás- és megyeszékhelyek integrált fejlesztési (IVS, majd ITS) stratégiái kidolgozásának segítését; részvétel a régió kutatás-fejlesztési és innovációs stratégiáinak készítésében.

Az Ügynökség az Észak-Magyarországi Régió 24 járásközpontja számára készített integrált településfejlesztési stratégiát konzorciumban: várostérségi, vonzáskörzeti vizsgálatokat (Mátészalka, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megye); térségi elemzések a régió gazdasági, társadalmi, környezeti és fejlesztési folyamataira; részvétel nemzetközi projektekben, illetve a régióbeli nemzetközi projektek megvalósulásának elősegítése szakértők biztosításával. Intézményi szinten új szemléletmódot tudtak meghonosítani, ahol az ügyfél és a problémamegoldás van a központban, prioritás az ügyek minél gyorsabb és hatékonyabb nem elaprózott, hanem komplex kezelése. Kialakult egy kapcsolatrendszer, személyes és szakmai és intézményrendszeri alapon, ahol az Ügynökség hídképző szerepet töltött be a különböző szereplők között. Teljes egészében sikerült lehívni a 2007–2013 közti ÉAOP dedikált forrását, ezzel az ÉARFÜ munkájának hatékonysága alátámasztható. Az egykori vezető véleménye szerint ez a központi, hídszerep, illetve azt képviselő szervezet, a területi elemzések, a területi folyamatokat települési és nagytérségi régiós szinten is bemutató, a fejlesztéspolitikához kapcsolódó vizsgálatok hiányoznak a mai intézményrendszerből. Emellett az EU iránymutatásainak, céljainak változását követő, annak intézményrendszerében kiigazodó szakemberek információi, visszacsatolásai szintén hiányzó elemek.

Berki Judit 2015 májusától a cég utolsó ügyvezetője, hiszen a három megyei közgyűlés döntésének értelmében megszűnt az ÉARFÜ. A zárással kapcsolatosan további 3 hónapos munkát kaptak a Minisztériumtól, hogy átadják a feladatokat a Magyar Államkincstárnak. Így hivatalosan 2016. március 31-én ért véget az ÉARFÜ tevékenysége, ekkor minden dokumentumot átadták a MÁK számára. Ettől kezdve Berki Judit az ügynökség végelszámolója lett, és ilyen minőségében ő koordinálta az utolsó 3 havi működés elszámolását, a végelszámolás adminisztrációját, a cég utolsó alkalmazottjaival (11–12 fő) megkötött munkaszerződések lezárását, az irattári feladatok rendezését, könyvelést stb. Az utolsó ügyvezetőnek, aki több mint 15 évet töltött az Ügynökségnél különböző pozíciókban, ebben a nehéz időszakban 120 embert kellett elküldenie. A forгатókönyv szerint 2015 szeptemberében kezdődött az írásbeli tájékoztatás a leépítésekről, amikor az állomány 120 fő volt, körülbelül 20 passzív állományú dolgozóval. Szerencsésnek mondható, hogy a partnerintézmények „felszívták” a kollégák egy részét. Így a vezető pozitívumnak tekinti az ÉARFÜ megszűnésének békés lezárását, és hogy a személyes kapcsolatok megmaradtak a cég megszűnése után is. Az utolsó időszak sikerének



tekinti a Belügyminisztériumnál elnyert szakértői pályázatukat, amely keretében 25 észak-magyarországi település Integrált Településfejlesztési Stratégiáját és néhány Településfejlesztési Koncepcióját kellett elkészíteni. A komoly munka 80 millió forintos bevételt jelentett a cégnek és 8-9 hónapon keresztül nyújtott munkát a kollégáknak. A megbízás sikerességét támasztja alá, hogy a dokumentumokat minden esetben elfogadta az adott település vezetése, jóllehet nagy kihívást jelentett a szűkös, kötött határidők betartása, és hogy a munkavállalók egy része nem dolgozott még hasonló, tervezési feladatokon. Az ÉARFÜ hagyatékával kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy vajon intézményi szinten mi marad meg hosszú távon az összegyűjtött tudásból. Meglátása szerint és az azóta eltelt pár év során tapasztalt visszajelzések alapján a hibáival együtt is jól működött a regionális fejlesztési ügynökségek rendszere. A korábban szervezeti szinten létező „tudásfelhő”, amelyre mind személyesen, mind intézményi szinten támaszkodni lehetett, lassan elaprózódik, így kevésbé érhető el. Tapasztalata szerint a mostani pályázati ügyfélszolgálatok kevésbé magabiztos tudással rendelkeznek, nincs jól kitalált forgatókönyvük, sokszor nincsenek konkrét válaszok, és általánosságban így kevésbé magabiztos a rendszer.

6. Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség: élő örökség vagy egyszerű hagyaték?

A Regionális Fejlesztési Ügynökségek megalakításukkor azzal a céllal lettek létrehozva, hogy az újonnan kialakított regionális tanácsok szerveként (amelyek egyébként tulajdonosai is voltak az ügynökségeknek) megszervezzék és támogassák a régiókban végrehajtandó regionális politikát és annak hazai és európai forrásainak lehívását. Az ügynökségek fontos szerepet játszottak a régió fejlesztésében mind területfejlesztési-szakmai kérdések, mind a megvalósítás szempontjából. Az ÉARFÜ és tevékenységének sikerét mutatja az is, hogy az Észak-Alföldi Régió mind a hazánk EU-tagságának első időszakában már futó (a 2000–2006-os tervezési időszak Magyarországon a 2004–2006 közötti nem teljes tervezési ciklust jelentette), mind a következő első teljes 2007–2013-as tervezési időszakban az európai uniós forrásokat lehívó legsikeresebb hazai régiók közé tartozott. A 2014–2020 jelenleg is futó hétéves periódus tekintetében ez várhatóan szintén így lesz. Nem kismértékben köszönhető ez az ÉARFÜ által kiválóan megalapozott szakmai munkának és szakemberbázisnak és a régió még sajnos továbbra is alacsony fejlettségi szintjének. Elmondható tehát, hogy a forráslehívás elsősegítésének tekintetében az ÉARFÜ betöltötte a rá bízott szerepét.

Az ügynökség egykori vezetőinek megítélése alapján bár kezdetben voltak nehézségek a megfelelő működési út tekintetében, ám mind a szakemberállomány, mind a magyarországi intézményrendszer igen hamar alkalmazkodott az Európai Unió regionális politikájának körülményeihez. Ez természetesen egy tanulási folyamatnak volt az eredménye, amelynek sikeressége egyaránt köszönhető a megfelelő humán infrastruktúra kialakításának és folyamatos képzésének, a körültekintő vezetésnek és stratégiának, valamint az Európai Unió és intézményei által nyújtott folyamatos segítségnek és útmutatásnak. Emellett az ÉARFÜ segítségével a helyi, megyei és regionális szereplők



is alkalmazkodtak a közösségi támogatási rendszerhez, és napjainkra már magabiztosan mozognak a rendszerben. Ebben tényleges szerepe volt az ügynökségnek, és ahogy Dr. Debreceni Ferenc fogalmaz az ügynökség „világítótoronyként működött mely utat mutat a területfejlesztés tengerén hajózóknak”. Ez a szerep és a régió sikerességének növekedése azt mutatja, hogy a szereplők jelentős része megtalálta azt a kikötésre alkalmas partot, ahová szeretett volna eljutni az Európai Unió támogatási rendszerének tengerén. A vezetői vélemények alapján tehát az ÉARFÜ olyan szervezetként működött, amely betöltötte a rá szabott küldetését. Emellett nem elhanyagolható az sem, hogy az ÉARFÜ működése és fejlődése során folyamatosan kialakította azt a szakemberállományt, amely jelenleg, az ügynökségek megszűnése után is a terület- és településfejlesztés területén dolgozik, és hozzájárul ahhoz, hogy a régió és hazánk egyaránt sikeres legyen a területi különbségek mérséklésének elősegítésében. A fejlesztési ügynökségek rendszere összességében jó modellnek tekinthető, amely jelenleg hiányzik a magyar területfejlesztés rendszeréből. Főként arra a fajta multidiszciplináris látásmódra lenne szükség, amelyet az ügynökség munkája során képviselt. Komplex látásmódjuknak köszönhetően a rájuk szabott célt elérték. Megszüntetésükkel sajnos helyüket még nem tudta átvenni egy állami szerv sem. Bár próbálkozások vannak, ezek egyelőre nem jártak a fejlesztési ügynökségekhez hasonló eredményekkel. A fejlesztési ügynökségek munkája régióink és hazánk fejlődésének elősegítésében ma is kézzelfogható. A szakemberállomány tapasztalatait, eredményeit Budapesttől Brüsszelig mindenhol elismerik.

Az eredmények fényében az ügynökségek, így az ÉARFÜ működésének időszakát is, többnek kell tekintenünk, mint a magyar regionális politika egy lezárt alfejezetét. Tapasztalataink alapján elmondható, hogy az ügynökségek szakmai öröksége ma is jelen van a magyar regionális politika, valamint a hazai terület- és településfejlesztés működésében, és minden kétséget kizáróan része van ezek sikerességében.

Felhasznált irodalom

- Enyedi György: Magyarország regionális fejlődése 2010-ig. *Comitatus*, 6. (1996), 2. 41–45.
- Gálósi-Kovács Bernadett – Haffner Tamás: A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon. *Területfejlesztés és Innováció*, 11. (2017) 1. 22–34. Elérhető: https://epa.oszk.hu/01900/01951/00027/pdf/EPA01951_teruletfejlesztes_2017_01_22-33.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 02. 15.)
- Hajdú Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001.
- Iván Gábor: Regionális politika. In Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 441–488.
- Kozma Gábor: Az Európai Unió regionális politikája. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület- és településfejlesztés alapjai II*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 213–237.
- Molnár Ernő: A magyar terület- és településfejlesztés intézményrendszere. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület- és településfejlesztés alapjai II*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 327–353.
- Nyikos Györgyi: Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában. *Polgári Szemle*, 8. (2012), 3–6. 140–164.



- Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1999.
- Perczel Károly – Gerle György: *Regionális tervezés és a magyar településhálózat*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966.
- Süli-Zakar István: *A terület- és településfejlesztés alapjai*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003.
- Süli-Zakar István: *A terület és településfejlesztés alapjai II*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010.
- Tóké, Tibor: The History of Regionalization in France. *Revista Română de Geografie Politică*, 15. (2013), 2. 105–113.
- Tóké, Tibor: *A francia és magyar területfejlesztés hasonlóságai és különbségei*. *Studia Geographica* 30. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015a.
- Tóké, Tibor: Similarities and Differences in Hungarian and French Counterpole Programmes. *Studii Europene*, (2015b), 6. 165–180.
- Személyes interjú Buzás Lászlóval
 Személyes interjú Dr. Debreczeni Ferencsel
 Személyes interjú Fodor Andrással
 Személyes interjú Dr. Mező Ferencsel
 Személyes interjú Berki Judittal
www.eurostat.eu

Jogforrások

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996./XXI. törvény módosításáról
2011. évi CXCVIII. törvény az 1996. XXI. területfejlesztési törvény és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról
2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról
- 35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról
- COM (73) 550. Report on the regional problems in the enlarged community. Brussels, 3 May 1973 (Thomson-bizottság jelentése)

