

Hamarné Szabó Mária – dr. Szegvári Péter – Szűcs Mihály:
Közlekedéspolitika – területfejlesztés – államreform

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 következő 2007-2013 közötti tervidőszak intézményes felkészülési 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. Ezért érdemes áttekinteni, hogy **milyen feladatok jelenhetnek meg az államreformmal összefüggésben, különös tekintettel a regionalizáció aspektusaira, illetve** arra is, hogy hogyan alakulhat a regionális politikáért (területfejlesztésért) felelős intézményrendszer ennek függvényében. Mit jelent ez a közlekedéspolitika - területfejlesztés-államreform, vagy fordítva **az államreform – területfejlesztés – közlekedéspolitika összefüggésében?**

Államreform és az új típusú kormányzás

Megfigyelhető, hogy az **államreform** fogalmat a közigazgatási szakma és a tágabb közvélemény egyre szélesebb körben használja anélkül, hogy előzetesen pontos meghatározásra került volna, hogy pontosan mit is értünk alatta. A **fogalom** mára több helyen beépült jogszabályokba és kormányhatározatokba, illetve az államreform kifejezést a kormányzati kommunikáció is rendszeresen használja. Számunkra úgy tűnik, hogy a kormányzat azt megelőzően kommunikált egy rendkívül fontos szakmai tartalmat, hogy az még előzetesen tudományos vagy egyéb szakelméleti megalapozást nyerhetett volna. Ennek negatív következményeként előfordulhat, hogy rendszeres értelmezési viták keletkeznek, vagy a különféle értelmezések miatt a fogalom által lehatárolt terület folyton változik, illetve ezzel összefüggésben megtörténhet, hogy a mindenkori kormányzat kénytelen kihátrálni olyan beavatkozási területekről, melyeket korábban a közvélekedés még az államreform folyamat hatálya alá tartozó területnek vélt. Végeredményben a fogalom is megkophat és ellaposodhat – elveszítve ezáltal az újszerűségét és változtatásokra ösztönző képességét. Álláspontunkat a fenti negatív következmények megelőzése és az államreform folyamat elmélyültebb szakmai megalapozása érdekében, azzal a szándékkal fogalmazzuk meg, hogy az államreformmal kapcsolatos feladatok letéteményesei olyan – eddig esetleg nem

azonosított – szempontokról is tájékozódhassanak, melyek figyelmen kívül hagyása esetleg a reform eredményességét is veszélyeztetheti.

Laikus megközelítésben az **államreformot meghatározhatnánk** ama kormányzati tevékenységként, amelyet az államreformért felelős kormánybiztos az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről szóló **1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat alapján** koordinál. Az **államreform normatív fogalmát a fenti kormányhatározat tartalmazza**, mely értelmében az állam működésében, a közszolgáltatások jelentős területein – így különösen az önkormányzati rendszerben, a közigazgatásban, az egészségügyben, az oktatásban és a nyugdíjrendszerben – mélyreható és rendszerszerű átalakításokat, reformokat (a továbbiakban együtt: államreform) kell megvalósítani. Hozzáteszi, hogy e reformok alapvető célja a közszolgáltatások fenntartható finanszírozásának biztosítása, minőségének javítása és hozzáférésük igazságosabbá tétele.

A fentiekén túl az **államreform programszerű megfogalmazását a Kormányprogram „Reformok az új Magyarországért” című fejezete tartalmazza**. Ennek értelmében meg kell újítani a politikai intézményeket, modernizálni kell a közigazgatást annak érdekében, hogy alkalmassá váljon a szolgáltató állam eszméjében meghatározott követelmények teljesítésére, csökkenteni kell az államapparátust, hatékonyabb működési kereteket kell biztosítani, javítani kell a közszolgáltatások minőségét, továbbá a fentieket egy új területi beosztásra felépülő önkormányzati alrendszerre is ki kell terjeszteni. **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**, amelyek 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 alapnak 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). Saját megközelítésünkben a **reform tudatos változtatást jelent**, mely a reform által érintett területen **jelentős mértékű**, és amely vagy az ellátott **feladatkörök** tekintetében, vagy a feladatokat ellátó **intézményrendszerek** szerkezetében és **működési jellemzőiben** jelent lényeges változásokat.

Az **államreform egyik célja** tehát a nagy ellátó-rendszerek (egészségügyi-, oktatási-, nyugdíj-rendszer) átalakításán túl a közigazgatás működési feltételeinek a megváltoztatása (önkormányzati finanszírozás megújítása, a regionális és a kistérségi közigazgatás kiépítése, a szabályozási környezet egyszerűsítése és reformálása), amiben kiemelt cél **az államigazgatás** – a központi közigazgatási szervek és az ún. dekoncentrált hivatalok számának – **jelentős, drasztikus csökkentése és az új kihívásoknak megfelelő hiányzó intézmények**

megalakítása. A befelé ható változtatások és szükségszerű reformlépések számbavételekor megfogalmazhatnánk olyan közhelyeket, mint hogy „először mindenki a maga portáján seperjen” vagy – főleg az igazgatási rendszer tekintetében – hogy „a fejtől bűdösödik a hal”. Ezekbe tovább nem is belebonyolódva álláspontunk szerint azt célszerű szem előtt tartani, hogy először is az állami cselekvések középpontjában kell a „rendcsinálást” kezdeni. 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 ez 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. Az emellett ellátni kívánt feladatok körét az adott kor társadalmi elvárásai, valamint a kormányzati szerepet vállaló politikai erők határozzák meg. Érdemes itt szembesülni azzal, hogy mindig egy adott állam társadalmi és gazdasági fejlettsége határozza meg, hogy egy bizonyos történelmi időpontban a nemzetközi alapjogi chartákban megfogalmazott és katalogizált jogok közül melyeket és milyen színvonalon képes garantálni a jogalanyok számára. A XXI. század eleji demokratikus berendezkedésű Magyar Köztársasággal szemben nyilván alapvető elvárás a klasszikus szabadságjogok biztosítása, egy EU-tagállammal szemben természetes a második és harmadik generációs emberi jogok garانتálása is. Ugyanakkor az már az adott állam fejlettségén és gazdagságán múlik, hogy milyen magas szinten képes biztosítani, pl. a kulturális és szociális jogokat, hogy Magyarországon alapjog-e az ingyenes felsőoktatás, az ingyenes múzeumba járás, stb. Szintén kérdés, hogy olyan újabb keletkezésű alapjogok, mint az elektronikus információs szabadságjog, vagy az egészséges környezethez való jog milyen körben és milyen mélységben biztosítható az adófizetők számára. Ugyancsak ekként jelenik meg az Európai Unió közös és közösségi politikáinak a tagállami végrehajtásából adódó követelményrendszer, amely sok új intézmény felépítését szükségelteti a korábbi hagyományos közigazgatási szerepekhez képest.

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.** Ebbe a körbe tartozik az egységes humánerő gazdálkodás bevezetése (pl. közigazgatási versenyvizsgával), a költségvetési gazdálkodásra és az államszámvitelre vonatkozó szabályozás egységesítése, az állami informatikai rendszerek azonos paraméterű műszaki platformra helyezése, valamint a nyilvántartások felépítése, ezen belül, pl. az egységes iratkezelési szabályok (elektronikus ügyvitel) bevezetése, de ide tartozik az egységes kormányzati elhelyezés kérdése is.

A reformlépések leglátványosabb és már rövidtávon is sikereket hozó részét a kifelé ható változtatások jelentik. Ebben a körben tárgyalandók tehát azok a jelentős beavatkozások, amelyek folytán **az állami alrendszereken kívüli társadalmi és gazdasági szereplők jutnak valamilyen közvetlen előnyhöz.** Az e területen elérhető, gyorsan learatható és látványos sikerek kísértésének célszerű ellenállni addig, amíg az állam belső működésének feltételei nem javulnak jelentősen. Utóbbi hiányában rossz struktúrán épülne fel a – jellemzően meglehetősen drágán előállítható – **közszolgáltatások rendszere.**

Szokás mondani, hogy a demokratikus rendszerek meglehetősen drágán fenntartható működési formák, ugyanakkor a történelemben kétség kívül hatékonyak és életképesnek bizonyultak. **Az információs korszakba átlépve, a tudásalapú társadalmak létrejöttével a demokratikus hatalomgyakorlásnak is új formái jönnek létre.** A képviselői demokrácia lassanként elavulni látszik akkor, amikor olyan új kommunikációs csatornákon, mint a műholdas televízió, vagy az Internet, gyorsan és nagy tömegben érhető el a politikai pártoknak a hatalomgyakorlásra felhatalmazást adó választótömegek. Míg az egyik oldalon negatív tendenciaként éljük meg a választóknak a közélet ügyeitől való elfordulását és a közvetett demokrácia jelenlegi intézményeivel szembeni közömbösségét, addig a másik oldalon erősödő érdeklődést váltanak ki olyan megoldások, amelyek segítségével az állami hatalomgyakorlás közvetlenül is ellenőrizhetővé válik, illetőleg amikor a jogalanyoknak módja nyílik a döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódásra. Az utóbbi területen jelentkező növekvő társadalmi igény új hatalomgyakorlási eszközök bevetését teszi lehetővé: pl. ilyen az elektronikus szavazás, a döntéshozatali folyamatokba való betekintés biztosítása, vagy a társadalmi partnerség és a konzultáció intézményesült formáinak megteremtése a jogalkotási eljárások tekintetében.

A társadalmi aktivitás növelése, a civil szervezetek szerepének megerősítése, a jogait ismerő és jogait tudatosan érvényesítő jogalanyok körének szélesedése előbb vagy utóbb kényszerűen kizökkenti az állami szervezetrendszert a korábbi viszonylag passzív szerepkörből és egy proaktív állami attitűd kialakulásához vezet, amely megfelel a **„cselekvő államról”** szóló elméleteknek. A **„szolgáltató állam”** filozófiájára épülő államreform már az ezt meghaladó, ún. kereslet-orientált kormányzásban határozza meg a fejlődés következő lépcsőjét. Utóbbi esetben az állam és a jogalanyok között kétirányú és interaktív kapcsolat jön létre. Ez egyben olyan kihívások elé állítja a mindenkori államokat, amelyeknek csak akkor tudnak megfelelni, ha működési sémájukat alapvetően változtatják meg. Az állami szolgáltatások köre és színvonala az utóbbi időkben jelentős mértékben fejlődött, köszönhetően az ilyen szolgáltatásokkal szembeni egyre növekvő igényeknek és a technikai megoldásoknak (pl. Kormányzati Portál). Az erősödő kereslet kielégítése a következő években egyre nagyobb terheket fog róni a hazai igazgatásra, mely elsősorban a hagyományos állami feladatellátás területeiről fog kapacitásokat elszívni. „Fejlettebb államokban a szolgáltatások szinte teljes

hányada elérhető elektronikus úton, az egyes hivatalok mind több olyan hozzáférési pontot hoznak létre, amelyek segítségével az ügyintézés könnyebb, mint valaha. Ez az előrelépés csupán a jéghegy csúcsa, ha az **elektronikus kormányzásban** rejlő lehetőségeket nézzük. A kormányok előtt álló feladatok idővel egyre nagyobb kihívásokat jelentenek majd, ugyanakkor a programok megvalósításához szükséges források egyre nagyobb mértékben elmaradnak az állami bevételek mögött.

A közigazgatás fejlesztésének arra kell törekednie, hogy **a nemzetközi piac viszonylatában optimalizálja a közpolitikák hatékonyságát**. A fejlett országok állami cselekvésének alapvető célja a piac által indukált növekedés állami támogatása oly módon, hogy a klasszikus irányító és intervenciós eszközöket más támogatási modellek váltsák fel. Több fejlett országban az államreform célja a piac újraélesztése a gazdasági liberalizáció és a nyitott piac eszközével a hagyományos vállalati ellenőrzési formák feladásával, a piacra jutás és az onnan való kivetés jogi szabályozása és az árszabályozás terén. A piac és az állam közti kapcsolatok nem egyirányúak és nem jelentik csupán a piac állami költségen történő fejlesztését, ennél sokkal összetettebb folyamatról van szó. A határtalan deregulációs intézményekben való hit a szabad verseny jegyében soha nem bizonyult valósnak és igen nagy károkat okozott a piac működésében, fogyasztóellenes volt és meggyengítette a társadalmi kohéziót. Az államnak és az önkormányzatoknak fontos szerepe van a közpolitikák jó néhány területén, a piaccal kapcsolatban például a munkaerő árának befolyásolásával a megújulni kényszerülő ágazatokban csakúgy, mint a munkaerő minősége és a munkabiztonság garantálása terén. Hasonló a közigazgatási szerepkör a környezetvédelem és a jövedelmek újraelosztása terén. A legitim közérdekek védelme céljából fel kell adni a „kisebb közigazgatás” hamisnak bizonyult ideológiáját, és **a közpolitikák és a dereguláció ártértékelésével egy pozitívabb és dinamikusabb közszektor vízióját kell kialakítani**.

Mindezek alapján elmondható, hogy jelentős társadalmi és szakmai igény mutatkozik egyrészt a rövidtávon megvalósítható adminisztratív terhek csökkentése, másrészt pedig a szabályozási rendszer átalakítása, a minőségi elemek kötelező beépítése és folyamatos érvényesülése iránt. Így a szabályozási reform célja lehet a társadalmi-gazdasági igényeknek megfelelő, a versenyképességet és a minőségi közszolgáltatások elérhetőségét biztosító rugalmas, költség-hatékony, egyszerű és átlátható szabályozók megteremtése, valamint a szabályozási folyamatok átalakítása egységes szabályozástechnikai eszközök alkalmazásával, tekintettel a minőségi követelményekre, a demokratikus részvételre, az ellenőrizhetőségre és elszámoltathatóságra, valamint a hozzáférhetőségre. **A szabályozási reform elsődlegesen a deregulációra fókuszál**, azaz fő szempontja az adminisztratív teher-csökkentés, jogi akadálymentesítés, a jogi túlszabályozottság és inkoherencia csökkentése a piaci szereplők (vállalkozások), a nem piaci szereplők (lakosság) és a közigazgatás irányában. A jelenleg hatályos joganyag tekintetében szükségessé vált a szisztematikus felülvizsgálat, amely az adminisztratív terhek csökkentését, illetve az elektronikus ügyintézés területén a jogi akadálymentesítést célozza, elősegítve az állampolgárok gyors ügyintézését, a gazdasági növekedést, a felesleges terhektől mentes vállalkozásbarát szabályozási környezet kialakulását, valamint a közigazgatás hatékony, költségtakarékos működését. A szabályozási reform azonban **átfogó értelemben a minőségi szabályozás, illetve jogszabályalkotás folyamatának létrehozására is figyelmet fordít**. A jogszabály-előkészítés és a jogalkotás folyamatának korszerűsítése és különböző minőségbiztosítási elemek bevezetése, kötelező és folyamatos érvényesítése elengedhetetlen a célok elérése érdekében, párhuzamosan a hatályos joganyag áttekintésével.

- **Stratégiai (reform) kormányzás**

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 felmérésével – kezdődik, amelyhez képest az egységnyi időtáv alatt (2, 4, illetve 7 év) végrehajtandó célok egy stratégiai típusú dokumentumban is meghatározhatóvá válnak (koncepció). 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 kormányzás a miniszterelnök által vezetett **Államreform Bizottság működésében csúcsosodik ki**, amelyet a Miniszterelnöki Hivatalban, egy kormánybiztos irányításával tevékenykedő Titkárság támogat. Az államreform-programok „pilléreit” a szaktárcák és külső intézmények szakértőiből álló munkacsoportok koordinálják, amelyek a stratégiai kormányzás fő motorjai. Mindez **felerősíti a „miniszterelnöki típusú kormányzás” alkotmányos felfogását a kormányzati szervezetrendszer felépítését és működését illetően is**.

- *Fejlesztési kormányzás*

A stratégiai kormányzásra jellemző, hogy előtérbe kerülnek a fejlesztések. Szakmailag egységesen kezelt és állami szintre emelt fejlesztéspolitikáról ugyanakkor a legutóbbi időkhöz 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 támogatásának 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 utolsósorban 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 mindenek előtt **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.

A fejlesztéspolitikai feladatok végrehajtásában a következő eszközrendszerre célszerű támaszkodni:

A fejlesztéspolitika eszközrendszere

TERVEZÉSI ESZKÖZÖK

1. Az ágazati és területi tervezés koherens rendszerének kialakítása

- Tervezési (szakmai) módszertanok kidolgozása és folyamatos érvényesítése:
 - Iránymutatás a helyzetértékelés módszertanára (utólagos hatásvizsgálatok, elemzések készítése, trendek, adatok feldolgozása, SWOT, stb.),
 - Iránymutatás a programozásra (célhierarchia képzése, prioritások meghatározása, érintettek/„stakeholder”-ek bevonása, pénzügyi táblák készítése, ex-ante értékelés, logikai keretmátrix és egyéb PCM eszközök alkalmazása, stb.);
- Tervezést támogató monitoring tevékenység folytatása:

- Ágazati és térségi mutatók (indikátorok) rendszerének kialakítása, a mutatók változásának folyamatos nyomon követése,
 - Tervezést támogató egységes monitoring információs rendszer működtetése;
 - A fejlesztéspolitikai célok meghatározása (politikai döntés)
 - Fejlesztéspolitikai dokumentumok egymásra épülő rendszerének kialakítása (programozás):
 - Tervek (konceptciók, stratégiák, programok, projektek) kidolgozása,
 - Tervek egyeztetése (államigazgatási, partnerségi),
2. *Tervek elfogadása*

VÉGREHAJTÁSI ESZKÖZÖK

1. *Támogatáspolitikai megvalósítása (a kitűzött célok elérése pénzügyi eszközökkel)*

- Tisztán hazai forrásokra támaszkodó támogatási rendszer:
 - Vissza nem térítendő támogatások,
 - pályázatás (elkülönített költségvetési alapokból),
 - direkt juttatás (címezett- és céltámogatások),
 - Visszatérítendő támogatások (hitelek, kamat- és adókedvezmények),
 - Állami kötelezettségvállalással járó egyéb eszközök (állami garancia);
- Európai Unió (és egyéb nemzetközi) támogatásokra alapuló támogatási rendszer:
 - Vissza nem térítendő támogatások,
 - pályázatás (nyílt/normatív rendszerű pályázatok),
 - direkt juttatás (nagyprojektek, központi programok),
 - Visszatérítendő támogatások (kockázati tőketársaságokhoz való tőkekihelyezés, kedvezményes hitelek, kamat- és adókedvezmények),
 - Állami kötelezettségvállalással járó egyéb eszközök (állami garancia);

2. *Szabályozási eszközök*

- jogszabályok alkotása, vagy módosítása a minőségi jogalkotás európai követelményeinek megfelelően: törvény (pl. tervezési kötelezettség előírása), kormányrendelet (a tervezési gyakorlat, a végrehajtás és a támogatás-felhasználás szabályozása), miniszteri rendelet (konkrét feladatok meghatározása), stb.
- Eljárási standardok kialakítása (útmutatók, eljárási kézikönyvek)
- Közszerződések rendszerének kialakítása (decentralizáció);

3. *Intézményszervezés*

- Tervező és végrehajtó intézményrendszer felállítása: (ágazati és területi szinten)
 - tervező és végrehajtó apparátus biztosítása,
 - az intézményrendszer szereplőinek képzése;

4. *Szereplők közötti koordináció biztosítása*

- Felelős kijelölése (fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos),
- Egyeztető fórumok működtetése (NFT, FIT, TOB, stb.);

5. *Fejlesztési programok végrehajtásának ellenőrzése*

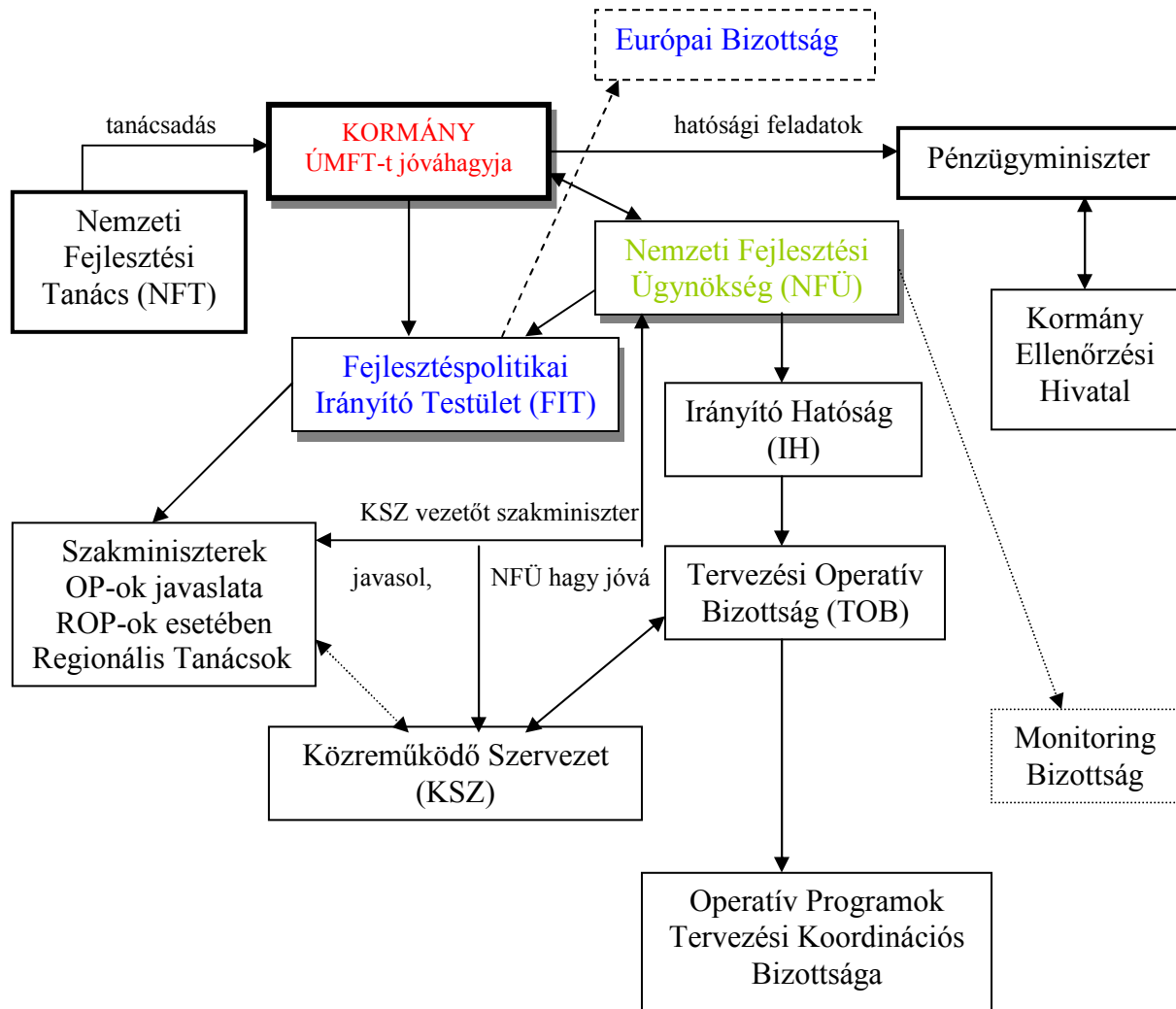
- Folyamatba épített, illetve mid-term és ex-post értékelés,
- Rendszeres beszámolók (Kormány, OGY., nyilvánosság);

6. *Fejlesztési programok monitorozása*

- Monitoring intézmények felállítása (Monitoring Bizottságok, monitoring egységek),
- A pénzügyi támogatások felhasználását adminisztráló és a megvalósulást nyomon követő monitoring információs rendszer működtetése (EMIR, OTMR);

Az EU támogatás hatékony és időben történő felhasználásának biztosítása érdekében a Kormány egy új szervezet-láncot hoz/hozott létre.

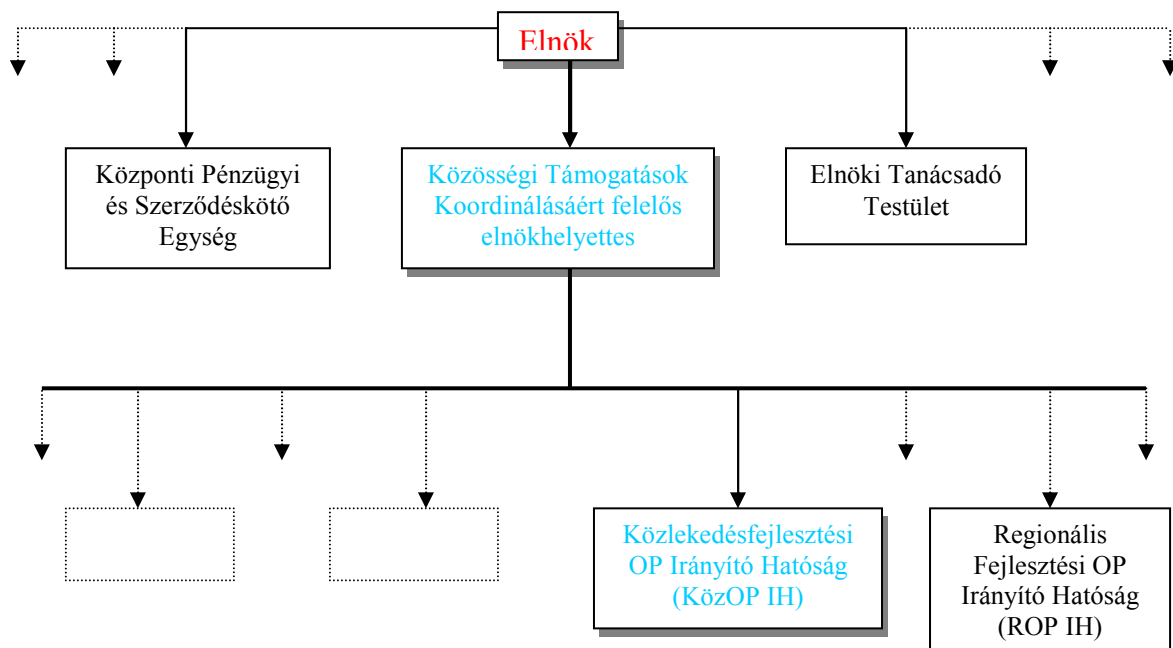
EU támogatások felhasználásának felelős intézményei (2007-2013)



Mint látható, a Kormány fejlesztéspolitikával kapcsolatos döntés-előkészítő, javaslattevő, koordináló szerve a **Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT)**. Ez a testület az OP-k végrehajtása érdekében a Kormány számára javaslatot dolgoz ki a támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakítására. A FIT ezek mellett összehangolja az EU és hazai forrásból megvalósítani tervezett fejlesztéseket, összehangolja az ÚMFT, a Nemzeti Akcióprogram, a Fenntartható Fejlődés és a Nemzeti Agrár-, Vidékfejlesztési Terv stratégiai tervezésével kapcsolatos feladatokat, véleményezi az operatív programokat. Kijelölt tagjai révén a FIT szakmai felügyeletet gyakorol az operatív programok végrehajtása felett.

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 – pedig 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 a végrehajtásért feleltek.

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (szervezeti egység)



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 rendszerben 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 testületként 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.

- **Tradicionális (adminisztratív) kormányzás**

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. Ezek alapján kérdéses, hogy

- hol találkoznak az egyes egymással összefüggő, egymásra épülő operatív programok, például a KözOP és a ROP?
- lehet-e összhang a közlekedés-fejlesztés és a területfejlesztési politika között: tervezésben, programozásban? (pl. regionális repterek, É-D-i közlekedési folyosók stb.)
- regionális tervezésben kinek lesz szerepe, ki milyen területen és módon lesz a partner? stb.

A fejlesztéspolitika végrehajtási rendszerének kihatása az EU pályázatok előkészítettségére, a források fogadására

Az **EU támogatások felhasználásának szabályozása** jelenleg egyrészt EU rendeletek és bizottsági döntések, másrészt kormány- illetve miniszteri rendeletek formájában valósul 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/kedvezményezettek jogait és kötelezettségeit, valamint a rendeleti szintű szabályozásra való felhatalmazásokat tartalmazza. Mindenképpen ésszerű lenne, 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 megalkotására kerüljön.** A következő időszakban megoldható lenne, hogy a kormány felhatalmazást adjon arra, hogy miniszteri rendeletben az eljárásrendre vonatkozóan differenciált szabályok kialakításra kerüljenek a projektkiválasztás jellege szerint (nyílt pályázat, akcióterven alapuló pályázat, központi projekt). Célszerű lenne, hogy a miniszteri szintű szabályozást a jövőben nem az összes érintett miniszter együttes rendelete, hanem a koordinációért felelős miniszter, vagy a koordinátor miniszter és a pénzügyminiszter együttes rendelete keretében adják ki.

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 időszakra történő felkészülés keretében 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.

A 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 végzik. Ezért az lenne a jó, ha a következő 2007-2013 közötti időszakra kevesebb, de egységesebb alapvető eljárásrendi minta kerülne kidolgozásra. Ezeket az eljárásmintákat úgy kell kialakítani, 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 kiterjeszthető 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 jövőbeni szabályozásban indokolt lenne előírni, hogy **célszerű az NSRK, illetve a Regionális Operatív Program keretein belül rövidebb távú cselekvési terveket készíteni.** A cselekvési terv – a tapasztalatok értékelése alapján – meghatározza a következő időszak 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 lenne a minden Operatív Programban egységesen alkalmazandó szabályok, közös eljárások meghatározása. Ide tartozik még a rendszer működésének figyelemmel kísérése, értékelése, folyamatos továbbfejlesztése. Az intézményi és szabályrendszert a leglényegesebb kérdések tekintetében kormányrendelettel célszerű szabályozni. A 2004-2006 közötti gyakorlathoz hasonlóan célszerű, hogy a Kormány kijelölje azt a tagját, aki az NSRK ágazatközi koordinációjáért felelős. Koordinációs feladatokat a magyar kormányzati struktúrában hagyományosan a Miniszterelnöki Hivatal tud megvalósítani. Ezért vélhető, hogy ezt a feladatot 2007-2013 között is a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter felügyelete mellett a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség látja el. A tartalmi és intézményi koordináció országos szintű szervezeti keretein a jelenlegi rendszerhez képest nem indokolt a változtatás.

A tárcavezetők szerepe az NSRK végrehajtásában a szakmai felelősségre terelődik. 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, mozgásteret 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 van, ami csak akkor valósítható meg, ha az EU-források kezeléséért felelős intézményeket és a tárcák hazai fejlesztési forrásokat kezelő egységeit valóban integrálják.** A 2007-2013. közötti középtávú tervezési időszakra vonatkozóan az Irányító Hatóságok kijelöléséről közvetlenül a kormány dönt majd a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (NSRK) elfogadásával párhuzamosan.

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 pályáztatás elvégzésére. Az érvényes kormányzati szabályozás szerint az Operatív Program Irányító Hatóság (OP IH) az operatív program végrehajtásába **közreműködő szervezeteket** vonhat be, s ezt a gyakorlatot **célszerű lenne a jövőben is fenntartani.** A 2007-2013. közötti tervezési időszakra vonatkozóan a végrehajtás szintjén szükséges változtatások tekintetében két koncepció bontakozott ki. Az eltérés abban mutatkozik meg, hogy míg az egyik az egy adott intézkedéshez tartozó munkafolyamatokat – megfelelő egységesítést követően – mindig egyetlen közreműködő szervezet kezébe helyezné, addig a másik megkülönböztetné egymástól a pályáztatási feladatokat, és a támogatási szerződés megkötését követő monitoring és ellenőrzési feladatokat, és utóbbiakat egységesen

a Magyar Államkincstárra bízna. Bármelyik megoldás mellett döntenek végül, azt 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 vélhetően köztes, **dekoncentrációs megoldás kialakítása reális, amely irányultságát tekintve a decentralizáció irányába mutat.**

Egy ilyen rendszernek az első eleme az **ún. közszerzések rendszere**. A közszerződés törvényi felhatalmazás alapján az állam és a regionális fejlesztési tanácsok között olyan jogviszonyt hoz létre, amely lehetővé teszi, hogy a regionális tanácsok feladatul kapják az NSRF 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 továbbá, ha 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 elláthatja a ROP keretében felmerülő pályázatadási feladatokat, és menedzselheti a régió szempontjából kiemelt beruházások végrehajtását. A Regionális Fejlesztési Ügynökség (RFÜ) tevékenysége tehát lényegében megegyezne az ágazati Operatív Programok bármely Közreműködő Szervezetének a szerepével. A közreműködő szervezetek kiválasztásának feladata formálisan az irányító hatóságok jogköre. Ugyanakkor a döntést – a jelenlegi rendszerhez hasonlóan – az Irányító Hatóságok előterjesztésére a Kormány is meghozhatja.

A közlekedés helyzete az átalakulás folyamatában

Magyarországon a közlekedés szerepe – akár az ország nemzetközi versenyképességére, akár a területfejlesztésre, befektetésekre, akár a városok életminőségére gyakorolt hatás a mérce – rendkívüli mértékben **felértékelődött**. A mobilitási színvonal ma a világban mindenütt egyik elsőszámú pozicionális tényező, ez különösen így van itt, a globális

folyamatok és a belső változások fókuszába kerülő **Közép-Európában. A közlekedés minőségéből eredően az ország az elkövetkező években felemelkedhet, vagy lesüllyedhet.**

A „csak távlatos stratégiákban” értelmezhető közlekedés stratégiai megalapozottságát minősíti, hogy napjainkban a már jószérivel elfogadott uniós projektek utólagos stratégiai megalapozásának korszakát éljük.

Visszaköszön az a régi kérdés, hogy **miért nincs évtizedek óta a közlekedési politikára épülő, jóváhagyott távlati infrastruktúra, ezen belül is közúthálózat fejlesztési koncepció, terv és az ütemezett megvalósítást biztosító szakmai rangsor.** Ennek hiánya okozza az ad hoc projektek, párhuzamos fejlesztések megjelenését, a projektek hiányos vagy teljes előkészítetlenségét, illetve olyan – nem a legfontosabb – beruházások előtérbe helyezését, amelyek valamilyen okból adódóan kellő tervi előkészítéssel rendelkeznek.

Ezek az eddigiekben – a rendelkezésre álló források szűkösségében – nagyon élesen nem jelentkező hiányosságok a várható EU támogatások minél hatékonyabb felhasználhatósága érdekében előtérbe kerültek.

Az ország versenyképességének növelése, gazdasági fellendülése érdekében **a területfejlesztési- és közlekedéspolitikára közös érvényesítésére, további határozott fellépésre és folyamatos intézkedésekre, a nemzetközi tárgyalások és az előkészítő tervezési munkák folytatására van szükség.** Ez csak egységes fellépés és akarat esetén valósulhat meg. (például ilyen kérdés a regionális repterek szükségessége, az É-D-i közlekedési folyosók hazánkban történő átvezetése, hiányzó elemeinek megvalósítása stb.)

Az alsóbbrendű (mellék) – távlatban regionális – úthálózat fejlesztése egy adott térség elérhetősége, fejlődése, a külföldi, vagy egyáltalán a tőke megjelenése lehetőségének biztosítására elengedhetetlen. Ezek megvalósítása a ROP-okban tervezett. Azonban ezek keretében megvalósítandó beruházások, fejlesztések még nem rögzítettek, még lehetőség van ezek átgondolására. A ROP-ok keretében megvalósuló fejlesztések, beruházások koordinálása, végrehajtása a regionális fejlesztési tanácsok feladatkörébe tartozik.

Új Magyarország Fejlesztési Terv és végrehajtását biztosító operatív programok

A várható EU támogatások nagysága 2013-ig (mint ismeretes) összesen **~8000 Mrd Ft**, amelynek felhasználásához egyrésztől kellően előkészített projektekkel kell rendelkezni, másrésztől **dinamikus gazdasági fejlődésnek kell bekövetkeznie.** Csak így biztosítható az évente igénybe vehető teljes összeg felhasználhatósága és a hét éves időciklusban lehívhatóvá válása. Nagy kérdés tehát, hogy milyen ütemben fogjuk felhasználni a támogatásokat 2007-2010 és 2010-2013 között. A konvergencia program megvalósítása nélkül ez nem oldható meg.

Az **Európai Unió Tanácsa által kiadott 9077/06 dokumentuma** alapján „A közösségi kohéziós politika hozzáadott értékének növelése érdekében össze kell vonni és egyszerűsíteni kell a strukturális alapok és a Kohéziós Alap munkáját és a célkitűzéseket ennek megfelelően úgy kell újonnan meghatározni, mint amelynek **célja a tagállamok és a régiók közelítése, a regionális versenyképesség és foglalkoztatás, valamint az európai területi együttműködés megvalósítása.**

A kibővült EU-ban mind regionális szinten, mind az egyes tagállamok között megnövekedtek a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek. Ezért erősíteni kell a konvergenciát, a versenyképességet és a foglalkoztatást célzó intézkedéseket az egész Közösségben.

A Parlament által megvitatott **ÚMFT** – melynek legfontosabb célja az EU támogatások igénybevételeivel a tartós növekedés feltételeinek a megteremtése – **2. prioritása a közlekedésfejlesztés**, amelyben az alábbi beavatkozás-csoportok kerültek megállapításra:

- az ország nemzetközi elérhetőségének javítása,
- a térségi elérhetőség javítása,
- a városi és agglomerációs közösségi közlekedés fejlesztése,
- az áruszállítás-logisztika közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése.

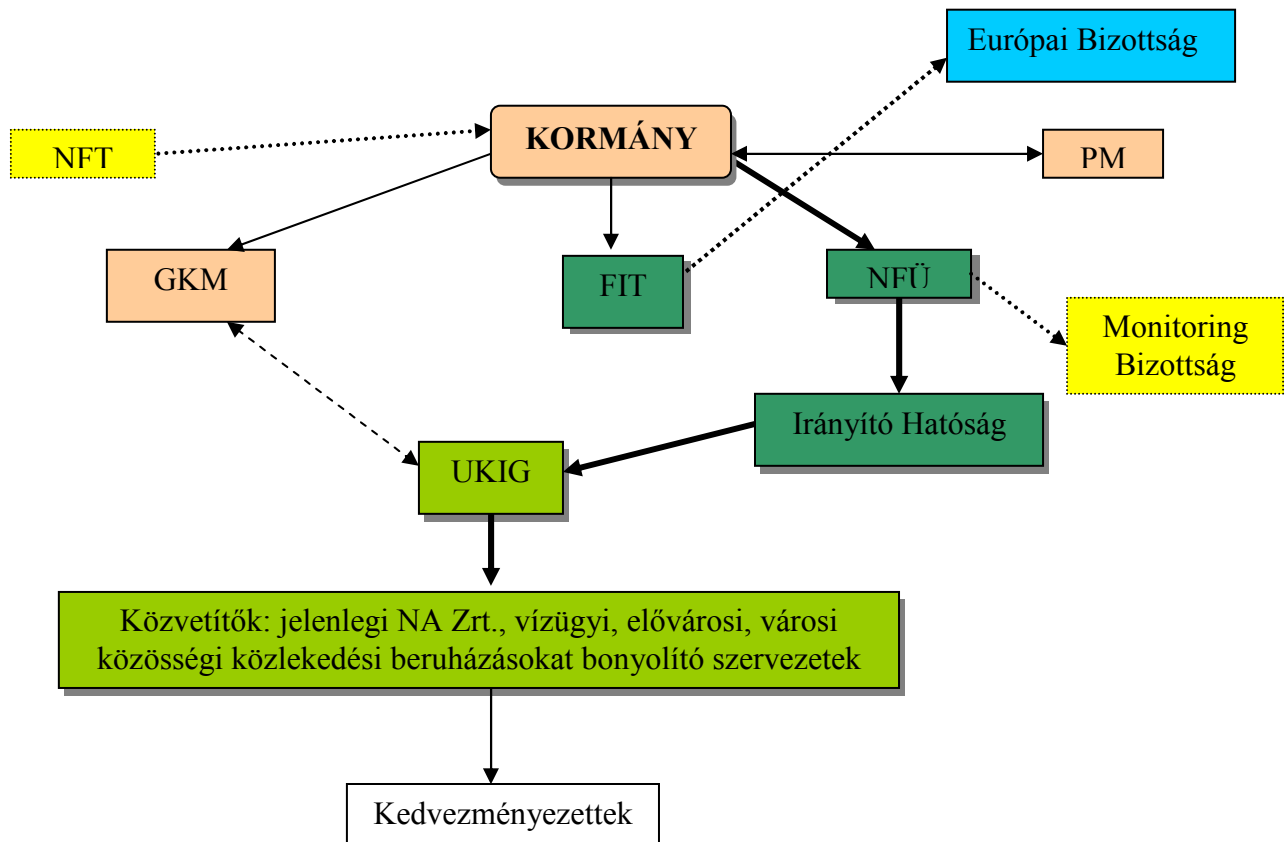
Ezek alapján lehet és kell a KözOP-ban és ROP-ban szereplő beruházásokat megvalósítani. A **várható EU támogatásokból (8000 Mrd Ft) mintegy 1700 Mrd Ft fordítható közlekedési beavatkozásokra, fejlesztésekre**. Itt azonban van egy beépített gát, vagy másképpen az EU részére egy „biztonsági szelep”, még pedig az, hogy ezek a pénzek csak a GDP alakulásának megfelelően – **minden évben a GDP 4 %-a – vehető igénybe**. Tehát az egy kissé bűvös kör, hiszen a gazdaság fejlődését jelentősen befolyásolja/befolyásolhatja az infrastruktúra fejlettsége, ugyanakkor annak fejlesztése a bruttó hazai termék alakulásától függ. Ez a kölcsönhatás mindkét oldalon jelentős befolyást eredményez, meghatározza, hogy milyen mértékben lehet a támogatásokat igénybe venni.

Közlekedésfejlesztési operatív program előkészítettsége, intézményrendszere

A GKM honlapján kiadott, véleményezésre „közzétett projektlista egy indikatív jellegű és felültervezett javaslat. A társadalmi vitára bocsátott projektlista a Kormány szervezeteinek szakmai munkája, illetve az eddigi egyeztetéseken elhangzott javaslatok vagy azok kapcsán beérkezett észrevételek alapján készült, ami az egyeztetések során még változhat.” **Ez is lehet egy módszer, csak az a probléma, hogy így előbb jelenik meg a projekt, mint a stratégia.** Nem értelmezhető, nem látható az a háttérben folyó műhelymunka, amely alátámasztaná, hogy miből alakul ki az indikatív projekt lista, amelyet a KözOP tartalmaz. A végleges listáról a Kormány döntése még ez évben várható. A beruházások összesen hét évre szólnak, tehát részletes szakmai – az EU előírásait és követelményeit is tartalmazó – alátámasztás hiánya okozta esetleges rossz döntés korrigálása a közeljövőben nem történhet meg. A kiválasztásra kerülő és a hét éves időszak elején indítható projektek részletes megvalósítási ütemtervét és költségigényét az év végéig kialakítandó **akciótervek** tartalmazzák majd. A gond az, hogy az így kiválasztott projektek sorából már napjainkban is fontos beruházások maradnak ki, ilyen például a TEN-T hálózat egyik elemét adó M8-M4 transz-európai tengely egy nagyon fontos eleme, amely kapcsolatot biztosíthatna a jelenleg épülő nagy kapacitású dunaújvárosi Duna-híd és az M7-M5 autópályák között, így sem a nagytérségi szerepét, sem a területfejlesztő hatását hosszú ideig nem fogja betölteni.

A KözOP intézményi rendszer kialakítása folyamatban van.

KözOP intézményrendszer



Az Európai Bizottság által jóváhagyott ÚMFT végrehajtása operatív programok keretében történik meg, amelyek közül a közlekedés fejlesztését a KözOP és a ROP biztosítja. Ennek értelmében a KözOP végrehajtását biztosító szervezet a tervezett szervezeti átalakulás jelenlegi elképzelései szerint az Útpénztár forrásaiért is felelős – jelenlegi megnevezése szerint – **Útgazdálkodási és Koordinációs Igazgatóság (UKIG)**, mint közreműködő szervezet. Az elképzelések szerint felügyelete alá kerül valamennyi uniós támogatással megvalósítandó közlekedési (közút, vasút, vízi, városi és elővárosi közlekedés) beruházás. A 2007-2013 közötti időszakban az EU-tól várt 8000 Mrd Ft-nyi támogatásból 1445 Mrd Ft megy majd az UKIG-on keresztül, amely az önerővel együtt **mintegy 1700 Mrd Ft. Ennyi fordítható majd az NFÜ által meghatározott közlekedési fejlesztésekre.**

Természetesen a szervezet ilyen irányú átalakítása a meglévő szervezet további mozgását igényli. Az NA Zrt. (az új neve még ismeretlen) fogja bonyolítani a vasúti fejlesztéseket, beruházásokat is, nem tudni még a további beruházások (Duna hajózhatóvá tétele, elővárosi, városi közösségi közlekedés stb.) bonyolító szervezeteit.

KözOP és ROP kapcsolata

A KözOP egy mondatban utal a ROP-ra, amely az alábbi: „A hatékonyan együttműködő hálózatok érdekében a regionális és a megyei szintű fejlesztésekre is koncentrálna a KözOP,

ezzel is biztosítva az országos hálózat koherenciáját”. Nincs utalás sem arról, hogy ez miben nyilvánul meg.

A KözOP a gyorsforgalmi és főúthálózati elemek fejlesztésére biztosít majd forrásokat. A **regionális operatív programok keretében nyílik mód a helyi érdekeket, igényeket szolgáló fejlesztések EU támogatással történő megvalósítására.** A vonalas infrastruktúrafejlesztések viszont csak akkor lehetnek igazán hatékonyak, ha az egymásra épülő hierarchikus rendszerben a szükséges, hiányzó elemek összehangoltan kerülnek megvalósításra. Ez feltételezi a lebonyolító, a tervezés-programozás folyamatát irányító intézmények közötti koordinációt, azonos fejlesztési elképzeléseket, amelyek ma még nem láthatóak egyértelműen.

Ezek olyan alapvető kérdések, amelyek tisztázása az egyik legsürgetőbb feladat a továbbhaladás érdekében.

Együttműködés a területfejlesztéssel

Az infrastruktúrafejlesztések elválaszthatatlanok a területfejlesztéstől. A gazdaság növekedése, a tőke letelepedési, megjelenési igénye, egy adott térség fejlettsége, fejlődése, versenyképessége nagymértékben függ az adott terület elérhetőségétől, az infrastruktúra állapotától. **Nagy felelősség mindezek szem előtt tartásával a szükséges „megelőző” vagy „követő” infrastrukturális fejlesztésekről történő döntés, a helyes arányok megtalálása.** Nem lehet minden beruházást már jól prosperáló térségekre koncentrálni, biztosítva annak további rohamos fejlődését és más elmaradott, határ menti térség kedvezőtlen helyzetét konzerválni, az ott élést ellehetetleníteni. Ezek a felmerülő, koordinálandó feladatok csak az érintett szakterületek szoros együttműködésével végezhetőek úgy-ahogy jól, de biztos, hogy sohasem teljesen tévedhetetlenül. A minél tökéletesebb megoldás elérése érdekében már eddig is komplex szemlélettel készült/készülő térségi vizsgálatokra, koncepciókra épülő konkrét javaslatokkal kellene rendelkezni. Ez nem látható. Kérdésként merül fel, hogy az államreform folyamatában a terület- és a közlekedés fejlesztés közös igényei hol fogalmazódnak meg? Ki és hol koordinálja ezeket? (Például a regionális repterek, az É-D-i közlekedési folyosók ügye stb.)

Hogyan tovább?

A jövőre nézve nagyon fontos, hogy a reformok (pl. önkormányzati finanszírozási reform és közigazgatási szerkezeti reform) hogyan hatnak, illetve végrehajthatók-e? **Az államreformmal kapcsolatos törekvések egyértelműek,** a szükséges beavatkozások, intézményi átalakítások csak egyben történhetnek meg, a rendszerekhez csak egyben lehet hozzányúlni, de a felvetődött kérdések jól érzékeltetik jelen átmeneti időszak adta szakmai bizonytalanságokat, megjelenő hiányosságokat.

Magyarországon az Új Gazdasági Mechanizmus keretében már körvonalazódott egy regionális tervezési struktúra, azonban ekkor ez még nem kapcsolódott össze a közigazgatás reformjával és valódi helyi hatalom híján a regionalizmus (decentralizáció) kérdésével sem. **Az elmúlt évtized azonban új változásokat hozott a magyar közpolitika történetében és ez felértékelte a területfejlesztési, a regionális-politika jelentőségét és a közigazgatás-politikával való összefüggését,** különösen az Európai Unió csatlakozással összefüggésben. Érdemes elmélkedni az elmúlt 16 év apropóján azon is, hogy vajon miért nem jöhetett létre

egy olyan térszerveződési rendszer, amely a rendszerváltás után megfogalmazott közigazgatási reform-programokban egyébként mindvégig megfogalmazódott.

Az elmúlt 16 év tanulságaként mindenképpen látható, hogy a „középszintű önkormányzatiság” kérdésének európai szellemiségű megoldása, a regionális demokrácia alapelveinek érvényesítése nem járt sikerrel Magyarországon. Összhangban az önkormányzati és államháztartási rendszer átfogó felülvizsgálatával, **a regionális demokrácia továbbfejlesztése**, bármelyik szint figyelembe vételével is történik, **alkotmányos szabályozást igényel**. Amennyiben sikerül a szakmai, politikai és társadalmi konszenzust ezekben a kérdésekben kialakítani, akkor megkísérelhető egy olyan jogalkotási program kidolgozása, miszerint az európai regionális demokratizálódási folyamatoknak megfelelően Magyarországon is elfogadható 2007-ig az önkormányzati-közhatalmi régió kialakítását lehetővé tevő jogszabály-csomag, amely **2010-től vagy 2012-től történő hatályba léptetéssel már autonóm regionális önkormányzatok kialakítását, megválasztását biztosíthatja**.

A versenyképesség és a társadalmi kohézió európai alapelvei és célkitűzései szorosan összefüggenek az államreform pilléreivel, amelyek közül fontos aláhúzni a szabályozási reform elemeit is, amelyek horizontálisan átmetszik a reform összes területét. A szabályozási reform egyszerre koncentrál az adminisztratív terhek csökkentésére, a deregulációra, valamint a minőségi jogalkotást lehetővé tevő strukturális elemek kialakítására, összhangban az 'elektronikus kormányzás' és a 'better regulation' európai uniós és hazai programjainak hatékony és eredményes végrehajtására.

A 2007-2013 közötti időszak jelentős esélyt biztosít Magyarországnak számára, hogy 'nettó kedvezményezettje' legyen a csatlakozásnak, s jelentős Európai Unió forrásokkal váltsa ki a hazai költségvetési fejlesztési forrásokat. Ehhez azonban meg kell teremteni a második Nemzeti Fejlesztési Terv és az új Országos Területfejlesztési Konceptió, valamint az Új Magyarország Fejlesztési Terv összhangját, **át kell alakítani a jelenlegi regionális tervezés és programozás metódusát**, valamint **meg kell erősíteni a regionális területfejlesztési intézményrendszer pénzügyi és adminisztratív kapacitását**, összhangban a regionális demokrácia kiépítésével, valamint a közigazgatási rendszer regionális átalakításával.

Magyarország a regionális politika és a regionális demokrácia szempontjából kétféle módon is jellemezhető: nevezhetjük csúfondárosan „Abszurdisztánnak”, vagy büszkén „Csodaországnak”. Amennyiben **a tervezési-statisztikai és közigazgatási régiók** nem büszkélkedhetnek regionális önkormányzati háttérrel, addig a nemzetközi szervezetekben nem valóságos, hanem „**illuzórikus régiók**” testesítik meg és reprezentálják a területi érdekeket, s a regionális politika sem decentralizálható ténylegesen, legfeljebb **a partnerségi elemmel társított dekoncentráció valósulhat meg e téren**. Viszont a csoda is bekövetkezhet, ha a szakmai, társadalmi és politikai konszenzus jegyében megszületett döntések alapján a jövőben valóban legitim regionális önkormányzatok lesznek a főszereplői a hazai és az európai regionális politikának és közigazgatási feladatok megvalósításának Magyarországon, ami lehetővé teszi a regionális politika és az azt megvalósító térségi eszköz- és intézményrendszer valódi decentralizációját, a regionális demokrácia megvalósulását.