
EURÓPAI UNIÓ

AZ EU KOHÉZIÓS POLITIKA KORMÁNYZATI IRÁNYÍTÁSÁNAK MAGYAR SAJÁTOSSÁGAI

(Characteristics of the Management System for EU Cohesion
Policy in Hungary)

PERGER ÉVA

Kulcsszavak:

kohéziós támogatások irányítási rendszer KKE országok közigazgatás centralizáció

A cikk az elmúlt két évben végzett kutatásaim eredményeire támaszkodva, a többi közép-kelet-európai országgal, illetve a hazai szakpolitikákkal összevetve mutatja be az EU kohéziós politika irányítási rendszerének magyar sajátosságait. Megállapítja, hogy a sajátos megoldások ugyan viszonylag jó abszorpciós mutatók elérését biztosították, de az abszorpciós cél túldimenzionálása, a túlzott központosság és a második terveciklusban előtérbe kerülő direkt napi politikai ráhatás nagy valószínűséggel akadályozta a források hatékony és eredményes felhasználását.

Az EU kohéziós politikája¹ keretében a tagországok által kidolgozott és EU támogatással megvalósuló fejlesztési programok, projektek elsődlegesen az uniós szakpolitikákat hivatottak szolgálni. A nemzeti fejlesztési dokumentumok azonban nemzeti stratégiákra épülnek, vagy legalábbis figyelembe veszik az adott ország helyzetét, célkitűzéseit, így a kohéziós támogatások elvben a hazai célok elérését is szolgálják. Miután a regionális támogatások alapvetően az EU regionális politikájának eszközei, mind a támogatható területeket, célokat, mind a rendelkezésre álló forrásokat, mind a főbb intézményeket és eljárásokat meghatározza a Tanács és a Parlament, valamint a Bizottság által kialakított uniós szabályozás, illetve a Bizottság „puha szabályozása”, elvárásai. Az uniós irányítási rendszer tehát jelentősen befolyásolja a nemzeti irányítási rendszerek jellemzőit. A bürokratikus struktúrák és „menedzsment” struktúrák gyakran emlegetett kettőssége például elsősorban az uniós rendszer kétarcúságából fakad. Ebből a szempontból azonban jelentős változáson ment át maga az uniós politika. A központilag részletesen szabályozó bürokratikus rendszer elmozdult egy többszintű kormányzásra építő, adminisztratív decentralizációt alkalmazó modell felé, amelyben a tagállami szint a végrehajtásban egyre jelentősebb jogosítványokat kapott. Bár a szabályos forrásfelhasználást biztosítani kívánó túlszabályozottság a mai napig jelen van a rendszerben, a 2007–2013 közötti terveciklusban még a korábbiaknál is erőteljesebb a decentralizáció, és a jelenlegi szabályozás a stratégiai menedzsment bizonyos elemeit is alkalmazza². A megosztott irányítás alapelve szerint elsősorban a tagállamok felelősek az operatív programok végrehajtásáért és ellenőrzéséért. Az intézményrendszerre vonatkozóan az

uniós jogszabályok csak az irányítási és ellenőrzési rendszerek kialakításának alapelveit³, illetve az intézményrendszer „kötelező” szereplőit⁴, azok legfontosabb feladatait rögzítik. A tagállamok – a nemzeti szabályozásnak és a fennálló gyakorlatnak megfelelően – önállóan alakítják ki és működtetik a támogatások felhasználásához kapcsolódó irányítási és ellenőrzési rendszereiket, jelölik ki az azokban részt vevő intézményeket, határozzák meg azok részletes feladat- és hatáskörét, és egymáshoz valamint más hazai intézményekhez való viszonyukat. Az EU regionális politika kormányzati irányításának nemzeti jellemzői tehát az egyes országokban különbözhetnek, egyben erőteljesen befolyásolhatják az uniós politika sikerét, sőt a jelentős támogatásokat élvező tagországokban az ország, illetve a kedvezményezett régiók fejlődését is.

A legújabb makrogazdasági kutatások szerint egy ország gazdasági teljesítményére jelentős hatással van, hogy milyen fejlett az adott országban az általános gazdasági és közigazgatási, illetve a szűkebb értelemben vett gazdaságpolitikai intézményrendszer. Az uniós támogatások felhasználása kapcsán azonban nem csupán közvetett hatásokról beszélhetünk. Mivel uniós és hazai „közpénzek” felhasználásáról van szó, a forráselosztás és forrásfelhasználás mechanizmusait a kialakított irányítási rendszer és a tervezésben, irányításban, végrehajtásban, monitoringban részt vevő intézmények működése alapvetően meghatározza. Mind a megfelelő abszorpció, mind a hatékony és eredményes forrásfelhasználás kulcsa tehát nem más, mint a jól működő intézményrendszer.

Jelen tanulmány Magyarország esetén vizsgálja az uniós regionális politika kormányzati irányításának és intézményrendszerének sajátosságait és e sajátosságok hatásait. Az EU támogatások felhasználása jelentősen befolyásolja az ország fejlesztési lehetőségeit⁵, így a téma nem csak az uniós közpolitika eredményessége szempontjából, hanem általában az ország gazdasági-társadalmi, illetve területi fejlődése szempontjából is fontos. A hazai sajátosságokat kétféle szempontból vizsgálhatjuk. Az egyik kérdés az lehet, hogy más kedvezményezett országoktól miben különbözünk. A többi országgal való összehasonlítás során elsősorban a hozzánk hasonló helyzetben lévő közép- és kelet-európai országokra (KKE országok) koncentrálunk. A másik nem kevésbé fontos kérdés az, hogy milyen sajátosságokat tapasztalhatunk ezen a területen a hazai szakpolitikák irányítási rendszeréhez képest, és ez milyen hatással van a fejlesztési támogatások felhasználására. A cikk az elmúlt két évben folytatott kutatásaim eredményeire támaszkodik (Perger 2008; 2009). A jelen cikkben szereplő egyes megállapításokat, következtetéseket esetenként csak az eredeti tanulmányok fejtik ki, vagy bizonyítják részletesen.

Szakirodalmi, elméleti keretek

A kohéziós politika végrehajtási és irányítási rendszereinek megújítását szolgáló tanulmányok (Molle 2006; Wostner 2008b) általában az uniós szintű reformra koncentrálnak, és alig foglalkoznak a tagországok intézményeinek működésével, eljárási

mechanizmusaival. A téma jelentőségét felismerve egyre több kutató figyelme fordul azonban a nemzeti szintű intézményrendszerek felé (Taylor et al. 2001; Nakrosis 2003; Horvat 2005; Ferry 2007; Wostner 2008a). Több tanulmány az uniós támogatások felhasználásának az új tagországokban jellemző konkrét intézményi kereteit is bemutatja (McMaster 2004; Schötz-Sobczak 2005, Kozak 2006; Ganev-Primatarova 2007; Nakrosis 2008). Ritka azonban az olyan elemzés, amely összehasonlítja az új tagországok megoldásait (Bachtler-McMaster 2005; 2008), és alig van olyan, amely azt vizsgálná, hogy feltárhatóak-e speciális, a volt szocialista országokra általában jellemző közös, vagy csak egy-egy országra jellemző sajátos vonások (Bachtler 2009). Számos politológiai kutatás témája az EU csatlakozás közigazgatásra gyakorolt hatása, a kormányzás új módszereinek elterjedése, a többszintű kormányzás és a decentralizáció kérdése⁶. E kutatásokban természetesen csak egy részterületet jelent a strukturális támogatások felhasználása, bár egyes tanulmányok, illetve projektek kifejezetten erre a kérdésre koncentrálnak (Scherpereel 2006; Musialkowska-Sapala-Gazda 2007; Hermann-Pawłowska 2008; Dezséri-Vida 2007; Tatar 2009).

A különböző tudományterületek, szakterületek képviselői azonban gyakran egymásnak ellentmondó feltételezésekkel élnek, vagy eltérő következtetésekre jutnak. A politológusok és a regionális kutatók általában a területi decentralizáció kiterjesztését és a partnerségi mechanizmusok kiszélesítését szorgalmazzák. A legfrissebb értékelések sajnálattal állapítják meg, hogy a 2004–2006 közötti tervciklus programjainak tervezése és végrehajtása az új tagországokban lényegében a központi hatalom megerősítését és a bürokrácia növekedését eredményezte, és hogy ugyan a csatlakozás után a partnerségi mechanizmusok is megjelentek, azok azonban gyakran formálissá váltak (Bachtler-McMaster 2008; Bruszt 2008). Az igazgatástudomány képviselői gyakran a hagyományos közigazgatási működés bürokratikus természetében látják a támogatások hasznosításának fő akadályát, és az „új közmenedzsment” technikák széles körű alkalmazásában látják a támogatás-felhasználás javításának kulcsát. Az uniós támogatások értékelésében részt vevő hazai szakértők is általában az intézményrendszer működési hatékonyságára koncentrálnak, és az eljárások egyszerűsítése, az intézményrendszer szervezeti koncentrálása és a szervezeti és egyéni teljesítmények mérése, ösztönzése mellett teszik le voksukat (Heil 2005; A Közösségi... 2006; Borbás 2007; Kulmann 2007), bár a „regionális indíttatású” szakemberek gyakran felhívják a figyelmet a területi szintű intézmények jelentőségére is (Forman 2005; Szaló 2006). A decentralizáció kérdéskörében a legtöbb nemzetközi tanulmány inkább a különböző megoldások előnyeit és hátrányait összegzi (Taylor et al. 2001; Ferry 2007; Wostner 2008a). Nem ritka az olyan „technokrata” álláspont, mely szerint a centralizált rendszerek általában hatékonyabban működnek, átláthatóbbak (Horvat 2005), és a partnerség elvének kiterjedt érvényesítése – mivel növeli az adminisztratív költségeket, és időcsúszást okoz a programok végrehajtásában – ronthatja az intézményrendszer működésének hatékonyságát. Az EU hivatalos értékelő dokumentumaiban is sor kerül a támogatások tagországi intézményrendszerének bemutatására, bár a „hivatalos” uniós álláspont általában

arra a következtetésre jut, hogy az adott ország közigazgatási rendszerétől, hagyományaitól, illetve az EU támogatások típusától, súlyától, nagyságrendjétől függően különböző „nemzeti” irányítási rendszerek lehetnek hatékonyak és eredményesek.

A tagországokban alkalmazott irányítási megoldásokat a kutatók tipikusan két szempont – az integráció, illetve a centralizáció mértéke – szerint csoportosítják (Taylor et al. 2001; Ferry 2007; Wostner 2008a).

Az integrált modellben az uniós támogatások intézményrendszere szervesen illeszkedik a tagállam közigazgatási rendszerébe. A tervezés, végrehajtás, monitoring és értékelés intézményei és eljárásai nem különülnek el a hazai fejlesztéspolitika intézményeitől, eljárásaitól. A nem integrált, vagy más kifejezéssel „párhuzamos” modellben a tagországok sajátos elkülönült intézményi struktúrát és eljárási rendet építenek ki az uniós támogatásokra. Természetesen teljesen tiszta modellek egyik országban sem érvényesülnek, de bizonyos országok inkább az egyik, míg mások inkább a másik kategóriába sorolhatók. A korábbi tagországok közül a 2000 előtti tapasztalatok alapján az integrált modellre példaként szokták hozni Portugáliát, Spanyolországot, Németországot és Ausztriát, míg a nem integrált modellre Belgiumot, Hollandiát, Dániát, Svédországot és az Egyesült Királyságot. Vannak azonban olyan országok is, amelyek tipikusan *vegyes modellt* követnek, azaz bizonyos szempontból integrált, bizonyos szempontból nem integrált megoldásokat alkalmaznak. Erre példa a korábbi tapasztalatok alapján Finnország, Franciaország, Olaszország.

A *centralizált modellekben* a központi államigazgatás szervei kapják a fő szerepet valamennyi program, így a regionális operatív programok kidolgozásában és megvalósításában is. Az uniós tervdokumentumok elkészítése – ugyan a regionális partnerek különböző szintű bevonásával, de – központilag történik. Az operatív programok irányító hatóságai központi államigazgatási szerveknél kerülnek kialakításra, az eljárásokra vonatkozó szabályozás – még ha esetleg területi szervek közre is működnek a végrehajtás technikai feladataiban – központilag meghatározott, és igen kötött. A támogatási konstrukciókat, illetve a pályázati feltételeket alapvetően a központi szervek határozzák meg, és a támogatási döntéseket is lényegében ők hozzák. A *decentralizált modellben* a regionális szervek az uniós jogszabályok keretein belül meglehetősen önállósággal bírnak. A tagállamok kormányai lényegében a régiók által kidolgozott programokat nyújtják be a Bizottságnak, regionális szintű intézményeket jelölnek ki irányító hatóságoknak, melyek önállóan felelősek az adott program végrehajtásáért, és a központi jogszabályok csak keretjelleggel szabályozzák az eljárásokat. A projektkiválasztás folyamataiba a központi szervek nem avatkoznak bele, a támogatási döntéseket a felelős regionális intézmények hozzák. Természetesen decentralizált vagy centralizált modellek sem érvényesülnek tisztán. Az alapvetően decentralizált modellben is lehetnek központilag kialakított és menedzselte programok, míg a centralizált modellekben is épülhet a programok tartalma regionális javaslatokra, és a végrehajtásba is bevonhatják a regionális szerveket. A korábbi tagállamok közül Görögország, Portugália, Írország jellemzően centralizált, míg Ausztria, Belgium és a nem I. célterület régiók esetén Olaszország alapvetően decentralizált

modellt alkalmazott. A többi tagországot a decentralizáció különböző szintjén, de alapvetően kevert modell jellemezte (pl. Franciaország, Finnország, Németország).

A felsorolt rendszerezési szempontok természetesen csak az „alapmodellek” megkülönböztetését szolgálják. Az irányítási és végrehajtási rendszer integrációjának mértékét V. Nakrosis (2003) szerint például háromféle szempontból érdemes vizsgálni. Az adminisztratív integráció esetén a meglévő közigazgatási szervekre telepítik az EU támogatások intézményeit, és az intézményrendszer a „hagyományos” nemzeti adminisztráció szerves részeként működik. Ellenkező esetben új, kifejezetten az EU támogatások fogadására „specializálódott” szervezetrendszert alakítanak ki. A program szintű integráció esetén az uniós programok a nemzeti szinten kialakított fejlesztési stratégiák végrehajtásának szerves részét képezik. A nem integrált rendszerben az uniós támogatások abszorpciója érdekében külön programok, illetve speciális projektek készülnek. A pénzügyi integráció esetén az uniós források felhasználása lényegében a nemzeti államháztartási szabályok szerint történik, a nem integrált rendszerben azonban speciális pénzügyi szabályokat követ. Logikailag egy integrált tervezési és pénzügyi rendszer természetes következménye az adminisztratív integráció, és fordítva. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy elképzelhető az adminisztratív integráció akkor is, ha külön uniós programok készülnek, vagy integrált tervezési és pénzügyi rendszer mellett is kialakíthatók „speciális” – a hagyományos igazgatás szerveitől eltérő – intézményi struktúrák.

A közép- és kelet-európai országok összehasonlítása, és különösen a magyar eset jól szemlélteti, hogy a hasonló modellt alkalmazó országok között is jelentős különbségek lehetnek, és a lényeges jellemzők leírásához feltétlenül szükség van a konkrét rendszer mélyebb elemzésére. Nem csak arról van szó, hogy a formális leírás gyakran elfedi a lényegét, hanem arról is, hogy az integráció vagy a decentralizáció értelmezése is különböző lehet. Valóban teljes például a szervezeti integráció, ha az uniós támogatásokhoz kapcsolódó feladatokat hagyományos minisztériumi szervezeti egységek látják el. Ha minisztériumokhoz kapcsolódó, de kvázi önálló ügynökség típusú szervezetek, esetleg vállalkozások teszik ugyanezt, akkor sem kizárt azonban, hogy bizonyos értelemben „integrált” típusról beszéljünk, ha az adott országban egyes közigazgatási feladatok megszerzése kapcsán ez a jellemző megoldás. A nemzeti fejlesztéspolitikához való illeszkedés is többféle irányítási megoldást eredményezhet. Elképzelhető, hogy a hazai fejlesztéspolitikai döntések kialakítása és végrehajtása alapvetően ágazati struktúrákra lebontva történik, de olyan meg-oldás is lehet, hogy a fejlesztéspolitika – az ágazatoktól „független” – önálló életet él, és egy kormányzati koordinációt ellátó minisztériumhoz vagy más kormányzati hivatalhoz rendelt. Miután a kohéziós politika nem más, mint európai szintű „területfejlesztési” politika, az uniós értékelések jellemzően a területfejlesztési politika nemzeti intézményrendszerét, szabályait, eljárásait hasonlítják az uniós támogatások intézmény számottevő egy országban, a területfejlesztési intézményrendszer mellőzése az uniós támogatások felhasználása során nem feltétlenül jelent nem integrált modellt.

A centralizáció kérdéskörét szintén érdemes részletesebben megvizsgálunk. Az uniós elemzések ugyanis gyakran nem különböztetik meg a decentralizációt, illetve a dekoncentráció fogalmát, és decentralizáció alatt egyszerűen a területi szintű intézmények növekvő szerepét értik. Miután a szubszidiaritás alapelvét jelenleg az uniós szabályozás elsősorban az EU és a tagállam viszonyában értelmezi, az irányításba bevont területi szervek szerepe és típusa mindig az adott tagállam döntésétől függ. Jelentősen befolyásolja, hogy mennyire centralizált a nemzeti modell, hogy az adott országban hány NUTS2 régiót alakítottak ki⁷, azok milyen célterülethez tartoznak⁸, mekkora az európai támogatások nagyságrendje⁹, valamint, hogy mennyire rendelkezik az adott tagország közigazgatási értelemben is önálló régiókkal. A regionális programirányítás és végrehajtás azonban nem feltétlenül jelent valós decentralizációt. Létezhetnek dekoncentrált megoldások, amikor központi szervek területi intézményei kapják e feladatokat, de regionális szintű kevert testületek (jellemzően állami és önkormányzati képviselőkkel álló fejlesztési tanácsok) bevonása esetén is előfordulhat, hogy a legfontosabb döntéseket akkor is jellemzően a központi szervek hozzák, ha a végrehajtás, sőt esetleg a programirányítás bizonyos feladatait a területi szintre delegálják. Tovább árnyalja a képet, hogy a nemzeti szabályozás szerint az adott ország kormánya milyen döntéseket tart saját hatáskörben. Szélsőséges esetben még az is elképzelhető, hogy formálisan decentralizált a rendszer, de a valóságban olyan sok operatív döntéshez van szükség kormányzati jóváhagyásra, hogy a kijelölt irányító hatóságok önállósága formálissá válik.

A központosítás mértékét nem csupán a területi decentralizáció vagy dekoncentráció mértéke határozza meg, hanem a szervezeti koncentráció is. Bár a szervezeti koncentráció a felszínen csak „szervezéstechnikai” megoldás, a gyakorlatban gyakran a döntések központosítását is jelenti. Különösen így van ez, ha egyetlen központi szerv látja el valamennyi operatív program irányításának feladatait. Ez esetben nem csak a területi szereplők, hanem a többi államigazgatási szerv szerepe is javaslatvételi, véleményezési hatáskörökre korlátozódik. Egyetlen központi szervezetből ráadásul szükségszerűen kisebb az esély a területi szereplők, a szakmai, társadalmi vagy gazdasági partnerek széles körű bevonására. A közreműködő szervezetek koncentrációja szintén lehetőséget nyújt arra, hogy akár a végrehajtás napi feladatait is központilag – mintegy „kézi vezérléssel” – irányítsák.

A magyar irányítási rendszer sajátosságai a többi KKE országhoz képest

A modellvariációk közötti választásban a tagjelölt országok még nem voltak teljesen önállóak, mivel az EU Bizottság – néha „elvárásait” is módosítva – erőteljesen meghatározta a későbbi intézményi struktúrát. Miután az új tagországok közigazgatása jellemzően centralizált struktúrát követett¹⁰, és az uniós elvárások is ezt a megoldást erősítették, így minden országban erősen centralizált modell került alkalmazásra. A tagállami felelősség érvényesítése érdekében az adminisztratív integráció

is eleve adottnak tűnt. A 2004–2006 közötti terveciklus programjainak indításakor az új tagországok így végül meglehetősen hasonló megoldásokkal éltek, és a különböző típusokat általában nem az adott ország közigazgatási rendszerének vagy területfejlesztési intézményrendszerének fejlettsége, hanem inkább mérete és népességszáma határozta meg. Külön csoportot a kis területű és népességű országok, illetve a több NUTS2 régióból álló országok alkottak. Az első csoportban nem csak területi értelemben centralizálták, hanem szervezeti értelemben is koncentrálták az irányítási feladatokat, sőt a balti országokban kifizető hatóságnak is az IH feladatokat ellátó pénzügyminisztériumot jelölték. A második csoport területi értelemben ugyan alapvetően centralizált modellt valósított meg, de több központi államigazgatási szerv kapott irányító hatósági funkciót. Az uniós támogatások menedzsmentje – követve a hagyományos közigazgatási struktúrát – lényegében ágazati logikát követett. Az NFT és az operatív programok tartalma nem lett egy átfogó fejlesztési terv szerves része, csak korlátozottan épült hazai stratégiákra, és a tervdokumentumok általában kifejezetten az uniós támogatások abszorpciója érdekében készültek el. Az általában gyengén érvényesülő KTK szintű koordináció a regionális fejlesztési vagy a gazdasági minisztérium feladata volt. Magyarország szervesen illeszkedett ez utóbbi csoportba, bár a KTK szintű koordinációra már ekkor speciális megoldást alkalmazott, hisz ezeket a feladatokat egy országos hatáskörű szerv, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal látta el. Az adminisztratív integráció egyik országban sem volt teljes, mert az uniós fejlesztések kapcsán alkalmazott eljárások jellemzően eltértek a hagyományos eljárásoktól. A kevert integráció sajátos jellegzetessége volt, hogy az uniós programok végrehajtása során még azokban az országokban sem építettek érdemben a hazai területfejlesztési intézményekre, eljárásokra, melyekben azokat már a kilencvenes évek végén kialakították (Lengyelország, Magyarország). Egyik országban sem készültek önálló regionális operatív programok, Szlovákiában még önálló területfejlesztési célú program sem. Területi államigazgatási vagy (és) önkormányzati szereplők, bár különböző mértékű, de korlátozott szerepet kaptak, mind a tervezésben, mind a végrehajtásban. Szlovákia kivételével valamennyi új tagország viszonylag sok közreműködő szervezetet vont be a végrehajtásba, ezzel is „kompenzálva” azokat a szakminisztériumokat, illetve regionális szerveket, amelyek irányító hatósági funkcióhoz nem jutottak. E szervezetek projektszintű támogatási döntéseket azonban csak Lengyelországban hozhattak, a többi országban ez lényegében az irányító hatóság hatásköre maradt. Szintén minden országra jellemző volt, hogy a hazai és az uniós szabályok, elvárások párhuzamos érvényesítése érdekében túlságosan bonyolult, bürokratizált rendszert működtettek.

Az első tervidőszak programjainak végrehajtása során három ország – az egyszerűsítés és a hatékonyság növelése érdekében – alapvetően átalakította intézményrendszerét. Az átszervezés mindhárom országban szervezeti koncentrációt eredményezett. Magyarországon és Lengyelországban egy kormányzati szervbe (NFÜ, illetve Regionális Fejlesztési Minisztérium) koncentrálták az irányító hatósági feladatokat, Szlovéniában két szakminisztérium elvesztette önálló közreműködő szervezeti státuszát. Ez a megoldás mindhárom országban erősítette az uniós programok irányításának egyéb

szakpolitikáktól való elkülönültségét, egyben egy kevésbé integrált modell felé történő elmozdulást jelentett.

A 2007–2013-as terveciklusban az átszervezések, illetve az új tagországok megjelenése következtében már kevésbé egységes a KKE országok intézményi struktúrája, mint a korábbi terveciklusban volt. Az első csoportot továbbra is a balti államok és Szlovénia alkotják, melyek fenntartották a minden értelemben erősen központosított irányítási rendszerüket. A második csoportba a 2007-ben csatlakozott országok és Szlovákia tartoznak, hiszen Szlovákiában alig változott az intézményrendszer, az új tagországok pedig a „nagyobb” KKE országok korábban alkalmazott megoldásaihoz hasonló modellt követnek. A harmadik csoportot leginkább egyéb kategóriának lehetne nevezni. Csehország, Lengyelország, Magyarország ugyan minden szempontból vegyes modellt képvisel, mégsem tekinthetjük egy típusba tartozónak őket, mivel mind az adminisztratív integráció, mind a szervezeti koncentráció, mind a területi decentralizáció szempontjából különböző megoldásokat alkalmaznak.

Magyarország teljesen speciális intézményi struktúrát alakított ki. Az EU támogatások intézményrendszerének módosítása itt a teljes fejlesztéspolitikai intézményrendszer átalakítását jelentette, ami lényegében a fejlesztési és a hagyományos igazgatási funkciók szétválasztását eredményezte az államigazgatási szervezetben. Az új, egységes és a hagyományos adminisztratív struktúráktól részben független fejlesztéspolitikai intézményrendszert elsősorban az uniós támogatások fogadásának és felhasználásának logikája határozta meg. Míg a kohéziós támogatások felhasználásának központi irányítása és koordinációja – a kis országok és Románia kivételével – általában a területfejlesztési intézményrendszerbe integrált, és egy önálló területfejlesztési tárca felelős az NSRF szintű koordinációért¹¹, Magyarországon e feladatot a fejlesztéspolitikáért általában felelős gazdasági miniszter látja el, akinek munkáját egy – a hagyományos minisztériumi szervezettől elkülönült – központi hivatal, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség segíti. A kis országokban általános megoldás, de a nagyobb és több támogatást élvező országok közül csak Magyarországon maradt fenn valamennyi operatív program irányító hatóságának egyetlen szervezetbe való központosítása. A területi decentralizáció szintje – bár különböző mértékben vonják be a területi intézményeket a tervezésbe és a végrehajtásba – minden országban még mindig viszonylag alacsony. Önálló regionális operatív programok vagy nem készültek, vagy ha igen, forrásaik aránya viszonylag csekély (15–21%). A cseh és a lengyel esetben azonban elmozdulás történt egy decentralizált modell felé, mivel az önálló regionális operatív programok irányító hatósági feladatait ma már regionális intézmények látják el¹². Magyarországon, bár több szakértő véleménye szerint nem lett volna jogi akadálya annak, hogy a ROP irányító hatóságokat – dekoncentrált vagy részben decentralizált formában – a regionális szinteken alakítsák ki, ma is egyetlen központi irányító hatóság felel a regionális programok végrehajtásáért. Az ágazati programok esetén ugyan minden ország centralizált modellt követ, amely országban azonban a programirányítás feladatait egy kormányzati szervbe központosították (kis országok, Lengyelország), valamennyi érintett minisztériumot közreműködő szervezatként vonják be a végrehajtásba

(gyakran több szintű KSZ rendszert alkalmazva, melyben a kijelölt minisztériumok jelentik az első szintet). A többi országban ugyanez a tipikus megoldás azoknak a tárcáknak a bevonására, amelyek nem kijelölt irányító hatóságok. Magyarországon az érintett szakminisztériumok még közreműködő szervezeti státuszt sem kaptak. A közreműködő szervezetek szakminisztériumok háttérszervezetei, jogállásukat tekintve költségvetési szervek, közhasznú (ma már nonprofit) vagy állami tulajdonú profitorientált társaságok. Az uniós feladatok vonatkozásában felettük csak korlátozottan érvényesülnek a felügyeletet vagy tulajdonosi jogokat gyakorló szakminiszter jogosítványai. E szervezetek az irányító hatóságokkal kötött szolgáltatási szerződés keretében látják el feladataikat, és 2007-től gyakorlatilag kettős irányítás alatt működnek, mivel az NFÜ megerősített, kiterjesztett szakmai irányítási jogosítványokkal rendelkezik felettük. Magyarországon erőteljesebben érvényesül a feladatok „kiszervezése” a szoros értelemben vett államigazgatási keretek közül, mint más KKE országokban, hiszen az uniós támogatásokhoz kapcsolódó közreműködő feladatokat ma már egyáltalán nem látnak el hagyományos igazgatási szereplők.

A hazai szakpolitikák irányítási rendszeréhez viszonyított sajátosságok

Ellentétben a legtöbb hazai szakpolitikával, köztük a területfejlesztési politikával, az EU támogatások felhasználásához kapcsolódó *legfontosabb szereplő hazánkban nem az országgyűlés, hanem a kormány*. Ez nem sajátos magyar jellegzetesség, mivel az EU Bizottság fő „partnere” a tagállam kormánya. Manapság azonban, amikor az uniós támogatások az állami fejlesztéspolitika gerincét adják, ez egyre kevésbé tekinthető valóban demokratikus megoldásnak¹³. A fejlesztéspolitika, így az EU források felhasználása, egységes törvényi háttér nélkül működik, és a feladat és hatáskörök megoszlását elsősorban a kormány – uniós követelményekhez illeszkedő – szerepértelmezése szabja meg.

Az uniós támogatások felhasználása kapcsán viszonylag erős a kormányzati szintű stratégiai irányítás szerepe. A kormánydöntések előkészítését az első tervciklusban a kabinetek, a kijelölt miniszterek (köztük a területért felelős tárca nélküli miniszterek, pontosabban a szakmai feladataikat ellátó MEH politikai államtitkárok) és az e feladatra kijelölt országos hatáskörű szerv, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal végezték. A második tervciklus elején a kormánydöntések előkészítésében a legfontosabb szerepet már nem az ágazati miniszterek, illetve a részvételükkel működő kabinetek töltötték be, hanem olyan sajátos szereplők, mint például a fejlesztéspolitikai kormánybiztos, vagy mint a volt miniszterekből álló, a miniszterelnök alá rendelt kormányzati tanácsadó testület, a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT). 2008 tavaszától a legfontosabb szereplő újra a fejlesztéspolitikai kabinet, illetve a területért felelős miniszter (személyében sokáig a korábbi kormánybiztos, előbb mint ÖTM, majd mint NFGM miniszter). E feladatokban a kormánybiztost, majd a felelős minisztert az általa irányított központi hivatal, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

segíti. Az intézményi és szabályrendszert a leglényegesebb kérdések tekintetében mindkét tervciklusban kormányrendeletek szabályozták. Nem tekinthető egyedinek, de mindenképpen eltér a hagyományos közigazgatási megoldástól, hogy a feladat- és hatáskörök, illetve az egyes szereplők közötti kapcsolatrendszer részleteit gyakran olyan kormányrendeletek, sőt esetenként kormányhatározatok alakították, amelyek nem kifejezetten az uniós támogatásokra vonatkoztak. Az általános eljárási szabályozás és a közreműködő szervezetek kijelölése az első tervciklusban a kijelölt szakminiszterek, a második tervciklusban már csak a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter és a pénzügyminiszter közös hatásköre volt¹⁴. Nem csak az uniós fejlesztések szabályozásában tapasztalható, de e területen talán még erőteljesebb tendencia, hogy a főbb jogszabályok igen gyakran változnak¹⁵.

Mindkét tervciklusra jellemző, és a hagyományos kormányzati irányítási rendszertől részben eltér, hogy a stratégiai döntéseken kívül (tervdokumentumok és nagyprojektek¹⁶ elfogadása, módosítása, a végrehajtás nyomon követése, alapvető jogi keretek kialakítása) a Kormány saját hatáskörben tartott meg bizonyos operatív döntéseket is. Az I. NFT kapcsán a program-kiegészítő dokumentumok jóváhagyása és a pályáztatás nélkül megítélt, ún. központi programok elfogadása volt ilyen döntés. Az ÚMFT kapcsán az „intézményi” kormányrendelet rendelkezése szerint a 2 éves akciótervek¹⁷, az ún. kiemelt projektek¹⁸, az akciótervben nem nevesített, 5 milliárd forintot meghaladó, támogatásra javasolt és – a miniszter és az NFÜ egyetértésének hiányában – az 1 milliárd forintot meghaladó támogatási igényű projektjavaslatok, valamint e kormányrendeletben nem szabályozott módon a komplex programok és a kétfordulós eljárások jóváhagyása is kormányzati hatáskört jelent.

A modellvariációk logikai rendszerébe illesztve a kérdést úgy fogalmazhatjuk meg, hogy az EU támogatások felhasználásának intézményrendszere mennyire integrált a hazai közigazgatási struktúrába. Az első tervciklus kezdetén szervezeti szempontból még egyértelműen integrált volt a rendszer, hisz az irányító hatósági feladatokat főként minisztériumok látták el. A már ekkor működő „sajátos” kormányzati igazgatási megoldások (pl. tárca nélküli miniszter, szakmai feladatokkal megbízott politikai államtitkár, speciális feladat- és hatáskörökkel bíró országos hatáskörű szerv) ugyan különböztek a hagyományos közigazgatási keretektől, de megjelentek más, a hagyományos rendbe nehezen illeszthető területeken is, mint például a területfejlesztés, a közigazgatás korszerűsítése, vagy az informatika. Az uniós támogatások kapcsán alkalmazott eljárások azonban jelentősen eltértek a hagyományos eljárásoktól. A legtöbb probléma éppen abból adódott, hogy a hagyományos – centralizált, alapvetően ágazati logikájú és hierarchikus felépítésű, gyenge koordinációs mechanizmusokkal és partnerségi kapcsolatokkal működő – államigazgatási rendszerbe illeszkedő intézmények korlátozottan és gyakran csak formálisan voltak képesek megfelelni azoknak a kihívásoknak, amelyeket az uniós politika végrehajtása megkövetelt. Hiányzott a stratégiai gondolkodás, a megfelelő koordinációs mechanizmusok és a program-menedzsment módszerek alkalmazási képessége. Az érintett intézmények olyan merev – elsősorban a hagyományos igazgatási feladatokhoz illeszkedő – szabályozási keretek között működtek, mint például a közszolgálati,

vagy a költségvetési szervekre vonatkozó szabályozás. A kétféle típusú – ágazati logikájú hierarchikus és programokhoz illeszkedő mellérendelt – szervezetrendszer egymásra épüléséből logikusan következett, hogy *keveredtek a szervezeti funkciók, a szervezeti megoldások, munkamódszerek, valamint az irányítás és vezetés különböző eszközei*. A formálisan az uniós szabályozáshoz illeszkedő fő szabályozási keretek mellett a részletszabályokban és a napi gyakorlatban gyakran hagyományos felelősségi rend érvényesült. *Az uniós támogatások intézményrendszerének a területfejlesztési intézményrendszerrel teljesen elkülönült kiépítése ellentétes hatású volt a kormányzati szinten meghirdetett decentralizációs folyamattal, és a központi közigazgatási szintet erősítette*. A központi szinten is *párhuzamos struktúrákat hozott létre*, növelte a feladat- és hatáskörök megosztásának bizonytalanságait, az állami vezetők számát, új koordinációs feladatokat és igazgatási feszültségeket teremtett, és nem utolsósorban megosztotta a rendelkezésre álló kapacitásokat. A régiók szerepének elhúzódó bizonytalansága mind a központi, mind a regionális szinten *többletmunkát eredményezett, megállította a regionális szintű intézmények kiépítésének lendületét, és a területi szinteken jelentős kiábrándultsággal párosult*. Miután hazánkban a valós partnerségi építkezés – mind a központi, mind az alacsonyabb területi szinteken – a területfejlesztés kapcsán indult el, a *területfejlesztési intézményrendszer módosítása, majd mellőzése nem csupán a decentralizációt, hanem a partnerségi építkezést is hátráltatta*.

1996 nyarat követően a fejlesztéspolitika irányítását a politikai kormányzásra való áttérés jegyében „tudatosan” *leválasztották a hagyományos igazgatási működésről*. Az EU támogatások intézményrendszerének működtetésében a közigazgatás más területeinél erőteljesebben bevezetésre kerültek a vállalatokra jellemző *menedzsment eszközök* (pl. szerződéses típusú kapcsolatok, teljesítményértékelés, külső szakértő cégek bevonása stb.). Ezen a területen *már a szabályozás szintjén is megjelentek olyan speciális irányítási és szervezeti megoldások, amelyek a végrehajtás direkt napi politikai befolyásolására is lehetőséget adtak*. Az uniós támogatások felhasználásáért 2007 júniusáig felelős MEH miniszter döntés-előkészítő feladatainak többségét és az NFÜ-höz kapcsolódó szervezetiirányítási jogköreit csak formálisan látta el, az érdemi döntéseket a miniszterelnök irányításával működő kormánybiztos hozta meg. A 2008 májusáig működő FIT politikus tagjai egy kormányhatározat alapján láttak el szakmai felügyeletet az adott OP vonatkozásában, illetve rendelkeztek más olyan hatáskörökkel, melyek jelentősen befolyásolták az OP-k végrehajtását. A kormánybiztos miniszteri kinevezése és a FIT megszűnése után a kormányzati irányítás szintjén formálisan már nem jelenik meg a hagyományos bürokratikus hierarchia megkerülése. Ma is megjelenik azonban az NFÜ belső szervezeti rendjében, hiszen 2008 februárjában megszüntették a második „szakmai” vezetői szinteket, és ezzel párhuzamosan az elnök mellé „politikai kabinetet” szerveztek. A „hagyományos” közigazgatási és az „új” fejlesztéspolitikai rendszer párhuzamos működéséből adódó konfliktusok közül talán a legveszélyesebb, hogy a támogatások felhasználása során *sem a hagyományos bürokratikus hierarchia, sem az ágazati egyeztetési és koordiná-*

ciós mechanizmusok nem érvényesülnek igazán. A tartalmi és intézményi koordinációt többnyire politikai mechanizmusok biztosítják.

Az egységes fejlesztéspolitikai intézményrendszer kialakítása *fokozott centralizációval* járt együtt. A centralizáció leginkább szembetűnő megnyilvánulása, hogy *gyakran viszonylag kis értékű projekteket érintő döntéseket is közvetlenül a Kormány hoz meg.* A Kormány által jóváhagyott kiemelt projektek, nagyprojektek és egyéb operatív döntések súlya és típusa ma már megkérdőjelezi a szubszidiaritás elvének érvényesülését¹⁹. A területfejlesztési intézményrendszer szereplői ugyan jelentősebb szerepet kaptak a tervezési folyamatban és a végrehajtásban, mint a korábbi tervciklusban, de szerepük továbbra sem meghatározó. *A helyi-területi sajátosságok érvényesítése, a különböző programok beavatkozásainak területi szintű koordinációja még mindig korlátozott, és decentralizáció hiányában a helyi gazdasági-társadalmi szereplők bevonása sem érheti el azt a szintet, amely jelentősen növelhetné a forrásfelhasználás hatékonyságát, eredményességét.* A túlzott központosítás másik negatív hatása, hogy *az ilyen mértékű koncentráció rövid távú politikai gondolkodással párosulva nem teszi lehetővé a szakmai szempontok sokoldalú mérlegelését, és gyakorlatilag ellehetetlenítheti hosszú távú szakpolitikák érvényesítését.* Míg ugyanis a szakpolitikák végrehajtása továbbra is a szakminiszterek felelőssége, kezükben csak szabályozási eszközök maradtak, fejlesztési eszközök szinte egyáltalán nem. *A központosítás tendenciája a partnerség elvének érvényesítését is áthatja.* A szakmai alapokon – a horizontális elvek és a társadalmi, gazdasági, szakmai szempontok valós érvényesítésének szándékával – csendben és folyamatosan építkező partnerségi mechanizmusok más megvilágításba kerültek azzal, hogy egyértelmű politikai töltetet kaptak. Hazánk ugyan látszólag élen jár a partnerség megvalósításában²⁰, de ez elfedi, hogy a legtöbb esetben nem alulról építkező, hanem felülről generált partnerségi együttműködésről van szó, mely rendszerben az érdemi szerephez jutó önkormányzati és civil partnerek (pl. monitoring bizottsági tagok, pályázat-előkészítő munkacsoportokba bevont civilek stb.) gyakran politikailag manipuláltak.

Mire vezettek hazánkban a „sajátos” megoldások?

A nemzetközi összehasonlítások jellemzően az abszorpciós mutatókkal mérik az egyes országok teljesítményét és intézményrendszerének hatékonyságát. *Magyarország ebből a szempontból jól teljesít, hisz 2006 végétől kezdődően a meghirdetett pályázatok, a lekötött források és az uniós lehívások tekintetében is folyamatosan a csatlakozó országok élmezőnyében volt.* Az első tervciklus Strukturális Alapokból származó támogatási keretének majd 100%-át képesek voltunk felhasználni, bár ezzel nem állunk egyedül a térség országai között, hiszen a programok zárására valamennyi ország megközelíti a 100%-os abszorpciós szintet. A 2007–2013 tervciklus végrehajtása során, 2009 nyarának végén, Magyarországon a megítélt támogatások az összes elérhető forrás közel 35%-át, a megkötött szerződések közel 30%-át és a kedvezményezetteknek történő kifizetések körülbelül 5%-át fedik le.

Bár a források lehívása jelentősen elmarad a tervektől, ezekkel az adatokkal hazánk az európai uniós források felhasználása alapján nem csak a 2004 után csatlakozott országok között van az élvonalban, hanem az összes kedvezményezett tagállam között is a hatodik helyen áll.

A jó abszorpció azonban csak egyik feltétele az uniós források hatékony és eredményes felhasználásának. A forrásfelhasználás hatékonyságát és eredményességét egyelőre viszonylag nehéz megítélnünk. Az első tervidőszak végső értékelése jelenleg még folyik, és a hivatalos értékelő dokumentumok nem állnak teljes körűen rendelkezésre. Az értékelést az új tagországokban számos módszertani probléma is nehezíti (Lóránd 2008). Az egyes országokat értékelő, eddig elkészült összefoglaló ország-tanulmányok (APPLICA–ISMERI–wiiw 2008) igen visszafogottan tárgyalják az EU támogatások hatásait, és főleg a másodlagos hatásokra helyezik a hangsúlyt. A 2007–2013 közötti terveciklusról még kevesebb az információ, hiszen a programok végrehajtása nemrég kezdődött el.

Bár az uniós irányítási rendszernek szerves része az előzetes, köztes és utólagos értékelés, az alapvetően az uniós politikák, a programok és a nagyobb projektek szintjén történik meg²¹. Ha arra vagyunk kíváncsiak azonban, hogy Magyarország felzárkózása szempontjából mit jelentenek a kohéziós támogatások, akkor a „kötelező” uniós értékelési rendszer mellett szükség lenne arra is, hogy az uniós alapok felhasználását hazai céljaink függvényében vizsgáljuk. *Az intézményrendszer működésének értékelését is egy „közpolitikai” típusú elemzés keretében érdemes megtennünk* (Hajnal–Gajduschek 2002). Egy ilyen elemzés fő kérdése nem az, hogy maga az intézményrendszer milyen ráfordításokkal milyen „outputokat” produkál (pl. hány pályázatot hirdet meg, hány támogatási szerződést köt, milyen értékben fedik le szerződéseit a támogatási keretet stb.), hanem az, hogy a kialakított intézményi struktúra mennyiben segíti a kitűzött társadalmi-gazdasági célok megvalósulását, és ezt milyen erőforrások bevonásával valósítja meg.

Akár hazai céljaink, akár az uniós politika szempontjából vizsgáljuk, *talán részletes elemzés nélkül is megállapíthatjuk, hogy a forrás-felhasználás hazánkban nagy valószínűséggel nem volt sem hatékony, sem eredményes.* Míg az abszorpciós mutatók tekintetében az élen járunk, és a hivatalos értékelések az egyes programok, projektek szintjén mutatnak ki eredményeket, a makrogazdasági mutatókban mégsem tapasztalunk reálkonvergenciára utaló jeleket. 2007 végén az egy főre jutó GDP az uniós tagországok átlagához viszonyítva, országos szinten a KKE országok közül csak hazánkban volt alacsonyabb, mint 2004-ben, a foglalkoztatás és a munkanélküliség mutatói – míg máshol javultak – nálunk gyakorlatilag változatlanok maradtak (MTA V GK 2008). A válság kirobbanása után pedig szinte valamennyi mutatónk jelentősen romlott. Az országon belüli területi egyenlőtlenségek növekedtek, így egyes régiókban még jobban nőtt az uniós átlagtól való lemaradás. Természetesen igen sok tényező befolyásolja a makrogazdasági mutatók alakulását, mégis elgondolkodtató, hogy ezek a mutatók nem tükrözik, hogy Magyarország képes lett volna hasznára fordítani a kohéziós politika által biztosított uniós támogatásokat. Véleményünk szerint ez részben annak köszönhető, hogy *a forrásfelhasználás haté-*

konysága, eredményessége nem kapott kellő figyelmet, és a támogatási intézményrendszer szereplői felé közvetített, kormányzati szinten egyértelműen megfogalmazott célok mindkét tervciklusban alapvetően a megfelelő abszorpcióra koncentráltak. Az intézményrendszer működését elsősorban rövid távú célok mozgatták, teljesítményét elsősorban mennyiségi mutatók mérték. Ez a helyzet csak súlyosbodott 2006 nyara után, amikor a direkt napi politikai célok is intenzíven megjelentek, és a hangsúly egyre inkább a kommunikációs szempontokra terelődött. A másik fő probléma, hogy a mind szervezeti, mind területi értelemben vett erőteljes központosítás olyan ellentmondásokat hozott elő, amelyek szükségszerűen jellemzik a túlzottan centralizált struktúrákat (pl. elhúzódo és politikai szintre csúszó döntések, a puha költségvetési korlát mechanizmusára emlékeztető folyamatok), és akadályozzák a források hatékony és eredményes felhasználását.

Összegzés

Az EU kohéziós politika nemzeti irányítási rendszere Magyarországon számos olyan jellegzetességgel bír, mely eltér a hozzánk hasonló tagországok és az egyéb hazai szakpolitikák irányítási megoldásaitól. A sajátos megoldások ugyan biztosították viszonylag jó abszorpciós mutatók elérését, de az abszorpciós cél túldimenzionálása, a túlzott központosítás és a második tervciklusban előtérbe kerülő direkt politikai ráhatás nagy valószínűséggel akadályozta a források hatékony és eredményes felhasználását. Véleményünk szerint sem az ország méretéhez, sem a források nagyságrendjéhez, sem a korábbi decentralizációs folyamatokhoz nem illeszkedik a szervezeti és területi értelemben is ily mértékben centralizált és mind a hagyományos igazgatástól, mind a területfejlesztési intézményrendszerrel nagymértékben „leválasztott” intézményi struktúra. Az uniós programmenedzsment mellett a hazai célokhoz illeszkedő átfogó stratégiai menedzsmentre lenne szükség, melyet csak egy olyan irányítási rendszer szolgálhat, amely miközben erős koordinációs és ellenőrzési mechanizmusokat működtet, mind a tervezésben, mind a végrehajtásban nagyobb teret ad az ágazati és területi szereplőknek.

Jegyzetek

¹ A hátrányos helyzetű, strukturális gondokkal küszködő vagy fejlődésben elmaradott térségek felzárkózását és a kiegyensúlyozott területi fejlődést támogató uniós szakpolitika az évek során hangsúlyjaiban, támogatási rendszerében és elnevezésében is többször változott. A változó célkitűzések és eszközök függvényében először „regionális politika”, majd „strukturális politika”, később „kohéziós politika”, vagy „strukturális és kohéziós politika” névvel illették, a 2007–2013 közötti tervciklus kapcsán újra a regionális politika a leggyakrabban használt elnevezés. Jelen tanulmányban az egyszerűség kedvéért szinonimaként használjuk a kohéziós, illetve regionális politika kifejezést. Pénzügyi szempontból ez a 2000–2006 közötti tervidőszakban az ún. Strukturális Alapok (ERDF, ESF, EAGGF Guidance Section, FIFG) és a Kohéziós Alap, a 2007–2013 közötti időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF), az Európai Szociális Alap (ESF) és a Kohéziós Alap felhasználását jelenti.

² A részben átértelmezett, illetve új alapelvek a stratégiai megközelítést és a közösségi politikáknak és prioritásoknak (versenyképesség, foglalkoztatás) való megfelelést erősítik. A tagállamok nagyobb önállósággal, egyben nagyobb felelősséggel hajthatják végre az operatív programokat. Nem jön létre a

- tagállam és a Bizottság között egy korábbi KTK típusú szerződés, és nem kötelező az egész tervidőszak intézkedéseit bemutató program-kiegészítő dokumentumok készítése sem. A Bizottság csak az ún. Nemzeti Fejlesztési Stratégiai Referenciakeretet, az operatív programokat, illetve a speciális támogatási konstrukciókat (nagyprojektek, global grant típusú támogatás) hagyja jóvá. A programokban nem kell rögzíteni a konkrét intézkedéseket, csak a célok elérését szolgáló stratégiát, a célok elérésének mérésére alkalmas indikátorokat és egy indikatív pénzügyi táblát. A tagállam a támogatások felhasználásának területi szintjében, ütemezésében, a támogatási konstrukciók megválasztásában meglehetősen önálló.
- ³ A kohéziós politika általános alapelvei közül az intézményrendszer kialakítása szempontjából a legfontosabb a partnerség, a nyilvánosság és átláthatóság alapelve, de az uniós szabályozás tartalmaz kifejezetten az irányítási és ellenőrzési rendszerek kialakítására vonatkozó alapelveket is, mint például a feladatok világos meghatározása és elosztása, a feladatok megfelelő szétválasztása, vagy az intézmények működési hatékonysága.
- ⁴ A kötelező szereplők a 2000–2006 közötti tervidőszakban a Közösségi Támogatási Keret (KTK), a Kohéziós Alap (KA) és az operatív programok (OP) irányító hatóságai (IH), a kifizető hatóságok, a KTK és OP monitoring bizottságok (MB), illetve az ellenőrzés nemzeti szinten kijelölt intézményei. A 2007–2013 közötti tervidőszakban már csak az egyes OP-k szintjén kötelező az IH és az MB felállítása. Az adott ország által benyújtott ún. Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) végrehajtására a tagállamok saját hatáskörben alakítják ki a nemzeti koordináció intézményeit. Minden operatív program esetén kötelező kijelölni az ún. igazoló hatóságot, mely igazolja, és a Bizottság felé benyújtja a költségnyilatkozatokat és átutalási kérelmeket, valamint az ún. ellenőrzési hatóságot, mely a nemzeti pénzügyi ellenőrzési rendszer megfelelő működéséért felel. Nem kötelező, de megnevezett intézmények mindkét tervciklusban az ún. „közreműködő szervezetek” (KSZ), illetve a 2000–2006 között az ún. „végső kedvezményezettek”.
- ⁵ Hazánkban a kohéziós támogatásokból származó transzferek már 2008-ban megközelítették a GDP 2%-át, 2011-től várhatóan meghaladják annak 3%-át is. Ha figyelembe vesszük, hogy az állam hazai forrásból származó fejlesztési kiadásai folyamatosan csökkennek, és az ÁSZ munkatársainak – még a válság előtt készített – előrejelzése alapján sem érik el 2011-re a GDP 2%-át, egyértelmű, hogy az uniós támogatások súlya meghatározó az állami fejlesztéspolitikában. A válságra való tekintettel arra számíthatunk, hogy az uniós források nemzetgazdasági beruházásokon belüli aránya is jelentősen nő, és várhatóan hazánkban is eléri a 10–15%-ot.
- ⁶ A többszintű kormányzással, az „europaizációval”, a kormányzás új módszereinek elterjedésével foglalkozó kutatási projektek, kiadványok, konferenciák sorát nehéz lenne felsorolni. A nemzetközi irodalom jó összefoglalását adja Tatar (2009). Nemzetközi szinten is megjelenő magyar szerzők Bruszt László, Ágh Attila, illetve magyar részvétellel lefolytatott kutatási projekt a hatodik EU keretprogram keretében a NEWGOV projekt.
- ⁷ 1994–1999 között Luxemburg és Írország egyetlen NUTS2 régió volt, 2000–2006 között csak Luxemburg, illetve 2004-től Szlovénia és a balti államok. Ezekben az országokban a területi intézmények értelemszerűen csak javaslattevői, illetve közreműködői szerepet kaphattak.
- ⁸ Mind az 1994–1999 közötti, mind a 2000–2006 közötti tervidőszakban legtöbb támogatást az ún. 1. célterületbe sorolt NUTS 2 szintű régiók kaphattak. A közép-kelet-európai országok teljes területe, Prága és Pozsony kivételével ide tartozott. 2007–2013 között a legtöbb támogatásra az ún. kohéziós célterület régiói jogosultak, de támogatást kaphatnak az ún. „phasing out”, „phasing in” és az ún. „versenyképesség és foglalkoztatás” régiók is. A kohéziós célterületből kikerült a magyar Közép-Magyarország régió is.
- ⁹ A kisebb, kevesebb támogatási kerettel rendelkező országokban racionálisabbnak tűnt eleve centralizált és szervezetileg is koncentrált struktúrát kiépíteni. Azokban az országokban, ahol jelentősen lecsökkent a támogatási keret, a 2007–2013 közötti tervciklusban szintén egyszerűsítették és koncentrálták az intézményrendszert.
- ¹⁰ A belépéskor csak egyetlen országban, Lengyelországban számítottak a NUTS2 régiók önálló közigazgatási, egyben önkormányzati egységnek, itt azonban a területfejlesztéshez kapcsolódó feladatok és hatáskörök az önkormányzati és az állami szereplők között megoszlottak. Azokban a kis országokban, melyek egész területe felelt meg a NUTS2 szintnek (Észtország, Lettország, Szlovénia, Litvánia), az eggyel alacsonyabb, NUTS3 szinten nem működtek sem állami, sem önkormányzati igazgatási területegységek.
- ¹¹ Szlovákiában az építésüggyel közös a területfejlesztési tárca. Szlovéniában a területfejlesztésért és az önkormányzatokért felelős kormányhivatal látja el a koordinációt. Romániában ugyan az NSRK szintű

- koordináció – a balti országokhoz hasonlóan – a Pénzügyminisztérium feladata, de a ROP IH feladatokat a Regionális Fejlesztési Minisztérium kapta.
- ¹² Csehországban ezek az önkormányzati delegáltakból álló regionális fejlesztési tanácsok, míg Lengyelországban az önálló regionális önkormányzatok hivatalai.
 - ¹³ Ugyan 2006 júniusában a fejlesztéspolitikai kormánybiztos feladatául kapta egy ún. fejlesztéspolitikai törvény előkészítését, amely feltehetően tartalmazott volna a fejlesztés intézményrendszerére vonatkozó előírásokat, és egyben meghatározta volna a kormány mozgásterét, ez a törvény a mai napig nem született meg.
 - ¹⁴ Amennyiben a kijelölt közreműködő szervezet más miniszter irányítása alatt állt, vagy a tulajdonosi jogokat más miniszter gyakorolta, a kijelölést 2008. április 1-ig a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter az adott miniszterrel közös rendeletben tehetta meg, azóta csupán az érintett miniszter véleményének kikérésével.
 - ¹⁵ Az intézményrendszert meghatározó kormányrendelet például az I. NFT végrehajtásának öt éve alatt kilencszer módosult, míg az eljárásokat szabályozó sokminiszteres rendelet tízszer. Az ÚMFT-hez kapcsolódóan az alapvető szabályokról és intézményekről szóló kormányrendeletet két év alatt hétszer, az eljárási rendeletet ötször módosították.
 - ¹⁶ Az uniós szabályozás szerint nagyprojektek az olyan ERFA, illetve KA finanszírozású projektek, amelyek összköltsége meghaladja az 50 millió eurót, környezetvédelmi beruházás esetén a 25 millió eurót, és amelyek műszaki, gazdasági szempontból nem bonthatók önálló részekre. A támogatás felhasználásához nagyprojektek esetén az Európai Bizottság jóváhagyása szükséges.
 - ¹⁷ Az akciótervek az operatív programok megvalósítására vonatkozó 2 évre szóló programozási és végrehajtási dokumentumok, melyek részletezik, hogy az adott időszakban az OP-ék mely prioritásaihoz illeszkedően, milyen támogatási konstrukciókat terveznek megvalósítani. A dokumentum tartalmazza a kiemelt projektekre vonatkozó legfontosabb információkat is.
 - ¹⁸ A kiemelt projekt meghatározása eredetileg úgy szólt, hogy olyan, a Kormány által egyedileg, pályázat nélkül jóváhagyott projekt, amelyet az akcióterv nevesítve tartalmaz. Kiemelt projektekre az NFÜ, az érintett miniszterek és a regionális fejlesztési tanácsok tehetek javaslatot. A javaslat elfogadásának feltétele volt, hogy a projekt országos vagy regionális kiemelt jelentőséggel bírjon, megfeleljen az OP céljainak és az érintett ágazati vagy regionális stratégiáknak. A projektgazda központi vagy önkormányzati költségvetési szerv, 100%-ban állami tulajdonú vállalkozás, illetve esetleg egyház legyen. A 2007. októberi módosítás után kiemelt projektekre a Kormány bármely tagja tehet javaslatot, és a regionális javaslatok kiválasztását pályázati eljárás előzi meg.
 - ¹⁹ Egy igen visszafogott közelítő becsléssel 2008 végéig közel 2700–2800 milliárd Ft támogatás értékű projektjavaslatról döntött maga a Kormány. Ez azt jelenti, hogy a projektszinten megjelenő közvetlen kormányzati hatáskör már 2008 végéig kiterjedt a teljes támogatási összeg 30–35%-ára, de a tervidőszak hátralévő részében további kiemelt projektjavaslatok elfogadása is valószínűsíthető. A kiemelt projektek közé bekerültek olyan témák (sziklafal stabilizáció, szivattyútelep rekonstrukció), amelyek egyértelműen ágazati, illetve regionális döntési körbe tartoznának. Az elfogadott javaslatok között ugyanúgy szerepelnek uniós jóváhagyást igénylő „nagyprojektek”, mint néhány száz milliós, sőt 100 millió Ft alatti összértékű projektek. A legextrémebb példa egy 542 m hosszú és 3,8 millió Ft-ba kerülő útszakasz felújítása.
 - ²⁰ Például nálunk a nem kormányzati partnerek aránya a monitoring bizottságokban átlagosan 50–60%, a balti államokban, Szlovákiában és Romániában 25–33%, míg Lengyelországban, Csehországban csupán 10–15%. Az ún. társadalmi egyeztetések hazánkban már kiterjednek az akciótervekre, illetve a meghirdetni kívánt pályázati kiírásokra is. Paradox módon azonban a társadalmi egyeztetésbe bevont dokumentumok körének bővítése is kommunikációs célokat jelez. Az egyeztetés általánossá váló módszere (honlapon való meghirdetés, regisztrációhoz kötött csatlakozás, kötött keretek közötti véleményezési lehetőség, rövid átfutási idő) nem teszi lehetővé az érdemi egyeztetést, és – miután egyformán kezeli az egyéni és a szervezeti véleményeket – továbbra is sokkal inkább tekinthető a tájékoztatás egyik eszközének, mint a partnerség valós érvényesítésének.
 - ²¹ A 2000–2006 közötti terveciklusban azokban az országokban, ahol nem egységes programozási dokumentumot nyújtottak be, a Nemzeti Fejlesztési Terven alapuló Közösségi Támogatási Keretrendszert szintén is kötelező volt a monitoring és az értékelés, bár az új tagországok esetén – tekintettel a rövid tervidőszakra – a 2004–2006 közötti programokra nem kellett közbeni értékelést készíteni.

Irodalom

- APPLICA–ISMERI–wiiw (2008) *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 regions*. Work package 1: Coordination, analysis and synthesis. Task 4: Development and achievements in Member States. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/
- Bachtler, J.–McMaster, I. (2005) *Implementing Structural Funds in the New Member States: ten Policy Challenges*. Paper prepared for the Sub Rosa Seminar. Roundtable on Benchmarking the Ten New Member States. Organised by the Scottish Executive EU Office on 12 October 2005. European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Bachtler, J.–McMaster, I. (2008) EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. – *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2. 398–427. o.
- Bachtler, J. (2009) *Can differentiated requirements for different member states be defended?* Presentation of Work Package 11 on the management and implementation of Cohesion policy in 2000–06.
- Borbás G. (2007) *Közigazgatás korszerűsítése. New public management eszközök a hazai közigazgatásban – teljesítményösztönzés a Nemzeti Fejlesztési Terv hazai intézményrendszerében*. Kézirat.
- Bruszt, L. (2008) Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. – *Regional and Federal Studies*, 5. 607–627. o.
- Charvatova, D.–Charvat, Z. (2009) The Importance and Use of European Structural Funds in the Czech Republic. – *Engineering and Technology*, 37. Proceedings of World Academy of Science.
- Dabrowski, M. (2007) *Implementing Structural Funds in Poland: Institutional Change and Participation of the Civil Society*. <http://www.politicalperspectives.org.uk/General/Issues/EPRU-2007-1>
- Dezséri, K.–Vida, K. (2007) *New Modes of Governance in the EU Structural and Cohesion Policy and the Case of the New Member States*. NEWGOV projekt keretében készült összefoglaló tanulmány.
- Ferry, M. (2007) *Comparing the influence of structural funds programmes on regional development approaches in Western Scotland and Silesia: adaptation or assimilation?* <http://strathprints.strath.ac.uk/7810>
- Forman B. (2005) A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályázattási gyakorlat hiányosságai. – *Falu–Város–Régió*, 1–2. 23–29. o.
- Ganev, G.–Primatarova, A. (2007) *Regional Policy: Actors, Institutions and Policy Making Structures in Bulgaria in Relation to EU Membership*. International Conference: Regions in Focus Lisbon, April 3–5, 2007.
- Hajnal Gy.–Gajdoschek Gy. (2002) *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Heil P. (2005) Új kezdet előtt. Az Európai Unió strukturális és kohéziós támogatásai Magyarországon. – *Falu–Város–Régió*, 3–4. oldalszám.
- Hermann-Pawtowska, K. (2008) *Towards Multi-level Governance under EU Cohesion Policy in Poland*. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/270508papers.asp>
- Horvat, A. (2005) *Why does Nobody Care About Absorption?* Working Paper No. 258/2005 WIFO, Wien.
- Ionita, S. (2006) *EU Funds Absorption: Institutional and Budgetary Strains in CEE*. Case Study – Romania. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/leuven06>
- Kozak, M.W. (2006) *Managing European regional policy in Poland in the initial period after the accession*. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/080606papers.asp>
- A *Közösségi Támogatási Keret intézményrendszerének félidei értékelése*. (2006) Záró-tanulmány. EX ANTE Tanácsadó Iroda – HBF Hungaricum Gazdasági, Tanácsadó és Szolgáltató Kft. – MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda – Innov Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft., Budapest. www.nfu.hu
- Kulmann Á. (2007) A nemzeti fejlesztési tervről publikált elemzések, értékelések. – *KÖZ – GAZDASÁG*, 1. 149–156. o.
- Lóránd B. (2008) Regionális fejlesztések értékelésének problematikája az Európai Unióban. – Lengyel I.–Lukovics M. (szerk.) *Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében*. JATEPress, Szeged. 153–166. o.
- McMaster, I. (2004) *From Regional Deficit to Institutional Overload? – Regional Policy in the Czech Republic* European Policies Research Centre, Glasgow. http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/pdf_files
- Molle, W. (2006) *Evaluating the EU cohesion policy; Is the system appropriate? Has the policy delivered the results it was supposed to do? Has it done so without wasting money? What can be done to improve it?* <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/leuven06>

- MTA VGK (2008) *Monitoring jelentés az Európai Unióhoz 2004–2007-ben csatlakozott tízek teljesítményéről*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest. www.vilaggazdasagi.hu
- Musiakowska, I.–Sapala-Gazda, M. (2007) *Policy Network and Institutional Gaps in European Union Structural Funds Management in Poland*. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/lisbon07/papers>
- Nakrosis, V. (2003) *Managing EU Funds in the Candidate Countries: Administrative Organization and Resource Distribution*. – Funck, B.–Pizzati, L. (eds.) *European Integration, Regional Policy, and Growth*. The World Bank. 201–217. o.
- Nakrosis, V. (2008) *Effectiveness of implementing the EU cohesion policy in Lithuania*. Paper for the Fourth Pan-European Conference on EU Politics of the ECPR, Vilnius. 16 September 2008. <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/120.pdf>
- Perger É. (2008) *Az „Alapok” mellé épült ház*. Kézirat. ECOSTAT, Budapest.
- Perger É. (2009) *Az EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége*. ECOSTAT – Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet, Budapest. www.kozigkut.hu
- Scherpereel, J.A. (2006) *Europeanization, cohesion policy, and regional development in the European Union's new eastern periphery*. Paper presented at the Meeting European Union and the Old Peripheries. Europeanization Patterns in Representation and Administration, 16–18 May 2006. Florence.
- Shötz-Sobczak, A. (2005) *Poland struggling with the Structural Funds*. www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications
- Szaló P. (2006) *Az alap mellé épült ház. Az EU kohéziós politikájának hatása a hazai eszköz- és intézményrendszerre. – Falu–Város–Régió*. 1. 7–10. o.
- Taylor, S.–Bachtler, J.–Rooney, M.L. (2001) *Implementing the New Generation of programmes: Project Development, Appraisal and Selection*. IQ Net Thematic Paper 7.2, University of Strathclyde, Glasgow.
- Tatar, M. (2009) *The Impact of the European Union Regional Policy on Sub-National Mobilisation in a Unitary State: The Case of Estonia*. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/leuven09/papers>
- Wostner, P. (2008a) *The Micro-efficiency of EU Cohesion Policy*. European Policy Research Paper 64. European Policy Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Wostner, P. (2008b) *How to make Cohesion Policy better: speculation on possible improvements*. http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=874610