

Nyikos Györgyi

Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

Institutional System of Implementing Cohesion Policy



Összefoglalás

Az új 2014–2020-es költségvetési időszak előkészítése zajlik minden területen: nemcsak a költségvetési egyeztetések, hanem az ágazati jogalkotás, így a kohéziós politika új rendszerének kialakítása is folyamatban van. Új megközelítés jegyében alakulnak a szabályok, az eredményorientáltság kerül a középpontba, ami kultúraváltást igényel az intézményrendszer működésében. A tervezési, programozási feladat átgondolása mellett jelentkezik az a kérdés is, hogy milyen intézményrendszer szükséges a végrehajtási feladatok ellátásához, szükséges-e és milyen átalakítása a jelenlegi szervezeteknek, illetve milyen tényezők befolyásolják a kohéziós végrehajtási intézményrendszer struktúráját.

Summary

Preparatory work for the 2014–2020 multiannual financial frame-

NYIKOS GYÖRGYI PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
(nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu).

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

work period is in progress in all areas: in addition to the budget negotiations, sectoral regulations are also being drafted, including the establishment of a new system for Cohesion Policy. Legislation is performed in a new, result-oriented approach, which will require a change in the attitude to the operation of the institutional system. In addition to giving a careful consideration to the planning and programming tasks, the questions concerning the kind of institutional system required for implementation, the change, if any, in the currently existing organizations and the factors influencing the structure of the institutional system of cohesion policy implementation.

A KOHÉZIÓS POLITIKA INTÉZMÉNYI SAJÁTOSSÁGAI

A kohéziós politika célkitűzése a gazdasági, szociális és területi kohézió erősítése az Európai Unióban a különböző régiók fejlettségi szintjei eltéréseinek csökkentésével. A kohéziós politikai programok az EU költségvetési forrásaival segítenek a regionális és nemzeti gazdaságok átalakításában infrastrukturális beruházásokkal, üzleti fejlesztésekkel, oktatással és képzéssel, innovációs és környezetvédelmi intézkedésekkel: a fenntartható hosszú távú növekedés és munkahelyteremtés támogatásával.

A kohéziós politika egyik fő jellemzője a decentralizált végrehajtási rendszer. A programvégrehajtás területi és helyi szinteken zajlik, így a projektkiválasztás szempontjait is befolyásolják ezeknek a szinteknek a prioritásai. Osztott felelősségi rendszerben működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei.

A tagállamok felelősek a programok menedzseléséért. Ez magában foglalja a projektkiválasztást, az ellenőrzést és monitoringot – megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó a szabálytalanságokat –, illetve a megvalósult projektek értékelését is. A tagállamnak biztosítania kell azt is, hogy más közösségi jogi területek – úgymint közbeszerzés, állami támogatási szabályok, környezetvédelem – szabályai is megfelelően alkalmazásra kerüljenek. A Bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és mű-

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

ködtet, amely összhangban van a szabályozással, és megfelelően, hatékonyan működik.¹

A közösségi szabályok² elsődleges célkitűzéseként jelenik meg az Unió pénzügyi érdekek védelme minden területen. Ez a kötelezettség különösen magától értetődő azokon a területeken, ahol a forrásokkal kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátása tagállami hatáskörbe tartozik,

így különösen a kohéziós és mezőgazdasági területen (a kiadási oldalon) és a saját forrásoknál (a bevételi oldalon).

Többszintű szabályozás működik tehát a kohéziós politika végrehajtásában ...

A tagállamok felelősek azért, hogy az Unió irányelvek megfelelő átültetésével biztosítsák a közösségi

jog és a nemzeti jog összhangját. Amennyiben ez nem sikerül megfelelően, az Európai Bizottság megfelelő lépéseket tesz formális kötelezettségzegési eljárás keretében, azonban sok esetben erre csak akkor kerül sor, ha elegendő jelzés és nyilvánvaló bizonyíték kerül a Bizottság birtokába. Sok esetben a nemzeti jog nem ütközik egyértelműen az irányelvvel, azonban így is nem megfelelő jogalkalmazással uniós jogba ütköző gyakorlatot teremt. A Bizottság azonban, amikor a strukturális források felhasználásánál például a közbeszerzési eljárások gyakorlatát ellenőrzi, az *irányelvek alkalmazását kéri számon*. Így a gyakorlatban könnyen előfordul, hogy a projekt végrehajtásánál alkalmazásra kerül pl. a nemzeti közbeszerzési jog, amelynek megfelelése kötelezettségzegési eljárás keretében nem került megkérdőjelezésre, azonban az ellenőrzés keretében megállapítást nyer, hogy az eljárás nem volt összhangban az irányelvekben foglalt szabályokkal.

Többszintű szabályozás működik tehát a kohéziós politika végrehajtásában:

- EU-szabályozások, így különösen a kohéziós politikai szabályozás, a környezetvédelmi, állami támogatási, közbeszerzési szabályozás;
- nemzeti szabályozás: speciális tagállami szabályok az EU-szabályozás nemzeti alkalmazásáról.

A projektek egy-egy operatív programon belüli finanszírozása bizonyos szabályokhoz és feltételekhez kötött, amelyeket részben uniós, részben tagállami szinten határoznak meg. E szabályok célja, hogy garantálják a ráfordítások értékarányosságát, a programok megfelelő irányítását és a közösségi politikáknak való megfelelést.

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

A szabályok elsősorban a következőkre terjednek ki:

- a társfinanszírozott tevékenységek helye és típusa;
- a projektek kiválasztásának feltételrendszere;
- a projektek költség-haszon arányának és jövedelmezőségi potenciáljának felmérése;
- azon időszak meghatározása, amelynek költségei elszámolhatók;
- kizárt vagy korlátozott tevékenységek és költségkategóriák;
- az igazoló dokumentumok pénzügyi ellenőrzési célokra történő kötelező megőrzésének minimális időtartama;
- a megfelelő nyilvánosság;
- versenypályáztatás, gazdasági, társadalmi és környezeti hatásvizsgálás, és szükség esetén az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak való megfelelés.

A fejlesztési programok végrehajtási feladatai különösen az alábbiak: programtervezés, projektgenerálás és -kiválasztás, projektvégrehajtáshoz kötődő igénykezelés és kifizetés, monitoring és ellenőrzés, értékelés.

1. táblázat: A nemzeti és regionális hatóságok közösségi szabályozás szerinti főbb kohéziós feladatai³

| <i>Feladatleírás</i> | <i>Végrehajtás szintje</i> |
|---|----------------------------|
| Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (27., 28. cikk) | nemzeti |
| Tagállami stratégiai jelentés (29. cikk) | nemzeti |
| Operatív programok előkészítése (32. cikk) | program-előkészítés |
| Ex ante értékelés (48. cikk) | program-előkészítés |
| Intézményrendszer felállítása (59., 71. cikk) | program-előkészítés |
| Információs és nyilvánossági előírások (69., 60j cikk) | programvégrehajtás |
| Monitoringbizottságok felállítása és működtetése (60h, 63. cikk) | programvégrehajtás |
| Adatrögzítési rendszer biztosítása (60c cikk) | programvégrehajtás |
| Megfelelő számviteli és elszámolási rendszer biztosítása (60d cikk) | programvégrehajtás |
| Szabálytalanságmegelőzési és kijavítási rendszer (70. cikk) | programvégrehajtás |
| Pénzügyi eszközök menedzsmentrendszerének kialakítása (44. cikk) | programvégrehajtás |
| A jövedelemtermelő projektek értékelése és monitoringja (55. cikk) | programvégrehajtás |
| Intézkedések kiválasztása (60a cikk) | programvégrehajtás |

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

| <i>Feladatleírás</i> | <i>Végrehajtás szintje</i> |
|---|----------------------------|
| Projektvégrehajtás megfelelőségének ellenőrzése (60b cikk) | programvégrehajtás |
| Global grant menedzsmenete (42 cikk), Nagyprojektek (39., 40. cikk) | programvégrehajtás |
| Projektinformációk eljuttatása a Bizottságnak (60k cikk) | programvégrehajtás |
| Éves és zárási végrehajtási jelentések elkészítése (67., 60i cikk) | programvégrehajtás |
| Program közbeni értékelések (48., 60e cikk) | programvégrehajtás |
| Monitoring (66. cikk) | programvégrehajtás |
| Megfelelő ellenőrzési nyomvonal biztosítása (60f cikk) | programvégrehajtás |
| Kötelezettségvállalási kimutatások és kifizetés iránti kérelem benyújtása a Bizottsághoz (61a cikk) | programigazolás |
| Kötelezettségvállalási kimutatások és kifizetés iránti kérelem igazolása (61b cikk) | programigazolás |
| Megfelelő kötelezettségvállalási és kiadási információk biztosítása (61c, e, f cikk) | programigazolás |
| Végrehajtási és ellenőrzési rendszer ellenőrzése (62a, 62b cikk) | programellenőrzés |
| Ellenőrzési stratégia elkészítése (62c cikk) | programellenőrzés |
| Éves ellenőrzési jelentés elkészítése és benyújtása (62d cikk) | programellenőrzés |
| Részleges zárás (88. cikk) | programellenőrzés |
| Zárónyilatkozat (62e cikk) | programellenőrzés |

A szabályozás egyértelműen rögzíti, hogy a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban elsősorban a tagállamok felelősek a támogatások végrehajtásáért és ellenőrzéséért. A tagállam felelős az irányítási és ellenőrzési rendszerek kialakítása, a költségek igazolása, a közösségi jogszabályok helytelen alkalmazásának vagy megsértésének megelőzése, felderítése és helyesbítése tekintetében, hogy ezáltal biztosítható legyen az operatív programok hatékony és megfelelő végrehajtása. Különösen az irányítás és ellenőrzés tekintetében szükségeszerű azon körülmények meghatározása, amelyek a tagállamok részéről biztosítékot jelentenek arra, hogy a rendszereket létrehozták, és azok megfelelően működnek. A tagállamok intézkedéseket tesznek az irányítási és az ellenőrzési rendszer megfelelő működésének biztosítására.

A megosztott irányítás keretein belül elsősorban a tagállamok felelősek a programkiadások ellenőrzéséért, három ellenőrzési szintet kell kialakítaniuk, amelyeknek az egyes programokon belül a következő szervek felelnek meg: az *irányító hatóság (közreműködő szervezet)*, az *igazoló hatóság* és az *ellenőrző hatóság*.

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

– *Irányító hatóság*: a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magán-szerv, amely felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért. Az irányító hatóság biztosítja a projektek kiválasztási kritériumoknak való megfelelést, és azt, hogy a kedvezményezettek megértették a projekt-támogatási szerződés pontjait. Ellenőrzi a támogatás feltételeivel való megfelelést. Rendszeresen végez szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket annak érdekében, hogy megállapítsa a haladást és a tervezett ráfordítás pontosságát. Szabálytalanságok esetén az irányító hatóság kijavítja – vagy visszaveszi – az uniós támogatást. Ezenkívül éves jelentést készít a végrehajtásról, és egy végső jelentést, mely összefoglalja az egész program végrehajtását. E pontokat az Európai Bizottság ellenőrzi.

– *Igazoló hatóság*: a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a Bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatokat és az átutalási kérelmeket. Az igazoló hatóság időszakos költségelszámolásokat és kifizetési kérelmeket nyújt be a Bizottságnak. Ellenőrzi, hogy a visszafizetési kérelmek pontosak, megbízható elszámolási rendszerekből származnak, és megfelelnek az alkalmazandó EU- és nemzeti jogszabályoknak. Ellenőrzéseket hajt végre, és szükség esetén szűrőpróbaszerű vizsgálatokat. Az igazoló hatóság nyomon követi a szabálytalanságokat. Beszámol ezekről, valamint az alapok kedvezményezettektől való visszavonásáról, vagy az általuk történő visszafizetéséről.

– *Ellenőrzési (audit) hatóság*: a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amely az irányítási és ellenőrzési rendszer hatékony működésének ellenőrzéséért felel. Az audit hatóság audit rendszereket és projektvizsgálatokat hajt végre. Az irányító és az igazoló hatóságnak beszámol a rendszer gyenge pontjairól és a szabálytalan kiadásokról. A 2007–13-as időszakban a nemzeti auditáló szervek felelősségei nőttek. Véleményt kell adniuk az irányítási és az ellenőrzési rendszer megfeleléséről. Minden programra ki kell nevezni egy audit hatóságot. A program elfogadásától számított kilenc hónapon belül be kell nyújtani egy audit stratégiát, és éves audit véleményt kell adnia a rendszer működéséről, illetve a program befejezésekor jelentést kell készíteni. Az Európai Bizottság alaposan megvizsgálja az említett jelentéseket. Ugyanaz a hatóság több operatív program számára is kijelölhető.

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

A fenti – irányító, igazoló, ellenőrző – feladatok ellátása megoldható egy szervezeten belül is, de a funkciókat el kell különíteni. Az egyes tagállamokban eltérő megközelítések születtek: vannak tagállamok, ahol külön szervezetekben kerültek elhelyezésre a különböző feladatok, és néhány tagállamban egy szervezeten belül vannak a különböző funkciók (pl. Dánia, Spanyolország). Ugyancsak előfordul olyan struktúra, amelyben az irányító hatóság és az igazoló hatóság működik egy szervezetben, és az ellenőrzési hatóság az előző kettőtől

A végrehajtási feladatok centralizáltsága is eltérő az egyes tagállamokban ...

önállóan kerül felállításra (pl. Finnország, Svédország). Van arra is példa, hogy az igazoló hatóság és az ellenőrzési hatóság ugyanazon szervezet önálló egységeiként működik (pl. Csehország, Szlovénia), és az irányító hatóság különül el önálló szervezetként. Végül a három hatóság különböző szervezetekben is működhet (pl. Ausztria, Portugália).⁴

A végrehajtási feladatok centralizáltsága is eltérő az egyes tagállamokban: néhány tagállamban egy igazoló hatóság működik az összes operatív programnál (pl. Ausztria, Csehország, Dánia, Finnország, Portugália, Szlovénia, Svédország), más országokban operatív programonként állítanak fel igazoló hatóságot (pl. Belgium, Franciaország, Németország, Olaszország). Hasonló megoldásokat látni ellenőrző hatóságoknál is: van, ahol egy központi ellenőrző hatóság látja el a feladatokat valamennyi operatív programnál (pl. Ausztria), máshol programonként van ellenőrző hatóság (pl. Németország). Más országokban központi ellenőrző hatóság ügyel a nemzeti operatív programokra, míg területi szinten működnek ellenőrző hatóságok a regionális operatív programokkal kapcsolatban (pl. Olaszország, Lengyelország).

A tagállam kijelölhet egy vagy több *közreműködő szervezetet* is arra, hogy az irányító vagy az igazoló hatóság egyes feladatait vagy valamennyi feladatát annak felelősségére elvégezze. A tagállam megállapítja a feladataikat, az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi rendszereivel teljes összhangban végző hatóságok egymás közötti kapcsolatait. A delegálás általában végrehajtási szabályozásban vagy szerződésekkel történik, és különböző feladatkörök különböző szervezetekhez szervezésével. A szervezetek lehetnek költségvetési szervek (minisztérium, központi hatóság, területi hatóság), állami és nem állami gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek.

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

2. táblázat: Programok végrehajtási szervezetei a tagállamokban (kivéve ETC)⁵

| <i>Ország</i> | <i>Teljes rendelkezésre álló forrás (EUR)</i> | <i>ERFA és KA (EUR)</i> | <i>OP száma</i> | <i>Szervezetek száma program-végrehajtásban</i> | <i>Szervezetek száma igazolásban</i> | <i>Szervezetek száma ellenőrzésben</i> |
|---------------|---|-------------------------|-----------------|---|--------------------------------------|--|
| AT | 1 276 780 733 | 680 066 021 | 9 | 20 | 2 | 1 |
| BE | 2 403 876 316 | 990 283 172 | 4 | 6 | 3 | 3 |
| BG | 6 624 538 988 | 5 488 168 381 | 5 | 7 | 1 | 1 |
| CY | 579 606 868 | 492 665 838 | 1 | 7 | 1 | 1 |
| CZ | 26 503 627 152 | 22 528 083 056 | 14 | 24 | 1 | 1 |
| DE | 26 396 199 001 | 16 107 961 527 | 18 | 90 | 23 | 20 |
| DK | 509 577 240 | 254 788 620 | 1 | 7 | 1 | 1 |
| EE | 3 611 579 771 | 3 011 942 552 | 2 | 16 | 1 | 1 |
| ES | 39 001 563 519 | 26 600 405 159 | 23 | 200+ | 1 | 20 |
| FI | 2 103 523 445 | 977 401 980 | 5 | 60 | 1 | 1 |
| FR | 22 690 079 887 | 8 054 673 061 | 30 | 73 | 1 | 1 |
| GR | 20 172 569 973 | 15 846 461 042 | 10 | 100 | 1 | 1 |
| HU | 25 049 482 420 | 21 292 060 049 | 15 | 20 | 1 | 1 |
| IR | 938 897 096 | 375 362 372 | 2 | 16 | 1 | 1 |
| IT | 44 092 710 694 | 21 027 307 507 | 28 | 50 | 26 | 25 |
| LT | 7 068 539 664 | 5 747 186 096 | 2 | 14 | 1 | 1 |
| LU | 85 107 216 | 25 243 666 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| LV | 5 096 599 364 | 3 979 793 917 | 2 | 15 | 1 | 16 |
| MT | 856 615 354 | 728 123 051 | 1 | 5 | 1 | 1 |
| NL | 1 968 601 000 | 830 000 000 | 4 | 10 | 1 | 1 |
| PL | 70 617 533 404 | 55 514 676 992 | 20 | 74 | 17 | 17 |
| PT | 23 512 385 699 | 14 899 172 647 | 10 | 46 | 1 | 1 |
| RO | 18 916 024 612 | 15 528 889 094 | 5 | 34 | 1 | 1 |
| SE | 2 026 189 558 | 934 540 730 | 8 | 1 | 1 | 1 |
| SI | 3 935 705 031 | 3 345 349 266 | 2 | 8 | 1 | 1 |
| SK | 11 674 087 288 | 9 861 016 794 | 9 | 24 | 1 | 16 |
| UK | 11 088 825 121 | 5 416 019 735 | 16 | 23 | 5 | 5 |

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

A kohéziós politika végrehajtási kockázatának jelentős része abból származik, hogy számos operatív program kerül lebonyolításra sok szervezet és különböző rendszerek keretében rendkívül nagyszámú projekt megvalósításával. Másrésről pedig a végrehajtási szabályok általában nem állnak rendelkezésre világosan, egyértelműen és minden részletre kiterjedően a programidőszak kezdetekor, így időnként a végrehajtási értelmezési kérdések, problémák felmerülésekor kerül sor jogszabálymódosításra, vagy sokszor egyszerűen csak bizottsági útmutató kiadására az adott jelenséggel kapcsolatban, ami viszont a folyamatban lévő programok/projektek végrehajtásánál nehézséget jelenthet, ha az addigi gyakorlat nem volt összhangban a későbbi útmutatás által javasolttal.

Általános szabályként a Bizottság a tagállami ellenőrzési szervezetek működésének megfelelőségére hagyatkozik. Amennyiben a bizottság úgy látja, hogy a végrehajtási és ellenőrzési rendszer működésében súlyos hiba van, akkor megszakíthatja⁶ vagy felfüggesztheti⁷ a kifizetést⁸. Ha a tagállam nem tesz intézkedéseket a rendszerhiba kijavítására, a Bizottság pénzügyi korrekciót (végső kiigazítást) alkalmazhat, ami a közösségi finanszírozás csökkentését eredményezi.⁹

3. táblázat: Összefoglaló tábla a bizottsági eszközökről

| | <i>Megszakítás</i> | <i>Felfüggesztés</i> | <i>Tagállami pénzügyi korrekció</i> | <i>Tagállam által el nem fogadott pénzügyi korrekció</i> |
|--|--|---|---|---|
| <i>Hatás</i> | A fizetési hátridőt az engedélyezésre jogosult tisztviselő legfeljebb 6 hónappal elhalasztja | A kifizetést a biztosok kollégiuma meghatározatlan időre felfüggeszti | A „felszabaduló” forrásokat a tagállam újra felhasználhatja, így a tagállam számára ez nem eredményezi a források csökkenését | Az uniós hozzájárulás egy része vagy egésze törlésre kerül (nettó csökkenés) |
| <i>Feltételek</i> | Az irányítási és ellenőrzési rendszerek működésének súlyos hiányosságaira utaló bizonyítékok | A program irányítási és ellenőrzési rendszerében vagy az elszámolt kiadásokban súlyos szabálytalanság tapasztalható | A tagállam elfogadja a Bizottság, Számvevőszék vagy más uniós szerv ellenőrzéséből következő pénzügyi korrekciókat | A tagállam nem fogadja el a Bizottság, Számvevőszék vagy más uniós szerv ellenőrzéséből következő pénzügyi korrekciókat |
| <i>Jogalap (1083/ 2006/EK)</i> | 91. cikk | 92. cikk | 98. cikk | 99. cikk |

TAGÁLLAMI KÜLÖNBSÉGEK
A VÉGREHAJTÁSI INTÉZMÉNYRENDSZEREK KIALAKÍTÁSÁBAN

A fejlesztési intézményrendszer kiépítése, szabályozása, a tényleges működési gyakorlat orientálása nemzetállami kompetencia.

A regionális politika hatékonysága azonban nagymértékben függ az irányító, menedzselő szervezetek működésének hatékonyságától, illetve általában az igazgatási rendszer működésének minőségétől. *Korrupciós és diszkriminációs jelenségek jelentősen ronthatják a hatékonyságot.*

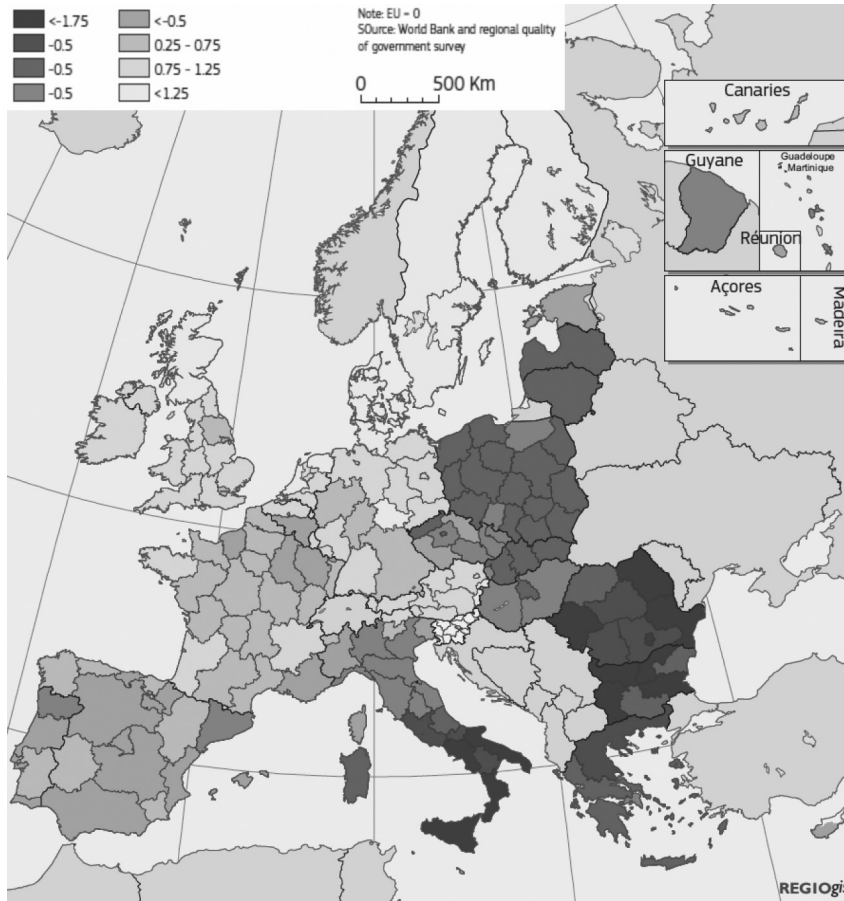
Egy friss kutatás¹⁰ megerősíti, hogy az országok, régiók kormányzati és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására. A kevésbé fejlett igazgatási rendszerrel rendelkező régió nem képes hatékonyan felhasználni a forrásokat – ez egyben magyarázza azt is, hogy a kohéziós politika reformjában miért van kiemelkedő helye az *intézményi kapacitások fejlesztésének.*

Az európai régiók vizsgálatánál különböző változatokat találunk mind a tagállamok között, mind tagállamokon belül. Egyik csoportba tartoznak az észak-európai országok magas kormányzati színvonallal. A másik csoportot a dél-mediterrán országok – Észtországgal és Szlovéniával együtt – képezik elfogadható kormányzati színvonallal. A harmadik elkülöníthető csoport az „új” tagállamok csoportja alacsony kormányzati színvonallal, ebből a két legújabb tag rendelkezik a legalacsonyabb szinttel. Jelentős tagállamon belüli eltérések fellelhetők a szövetségi vagy szövetségi jellegű államokban (Olaszország, Belgium, Spanyolország), illetve a centralizált államoknál (Portugália, Románia, Bulgária) egyaránt. Más országokban nem változik jelentősen a kormányzati színvonal az egyes régióknál (Dánia, Ausztria). Nincs tapasztalati bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a decentralizáció szintje és a kormányzati színvonal közvetlenül összefügg, nincs arra vonatkozó szabály, hogy a decentralizált vagy a centralizált államok rendelkeznek magasabb színvonalú kormányzati, igazgatási rendszerrel.

Az európai régiók vizsgálatánál tapasztalható különbségek magyarázata inkább kulturális, gazdasági, társadalmi vagy intézményi faktorokban keresendő. Mindenesetre a kormányzati, igazgatási funkciók működésének módja hatással van a kohéziós politika eredményességére és

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

1. ábra: Európai kormányzás színvonala index, 2009



a források hatékony felhasználására, felzárkóztatásra az intézményrendszer területén is figyelemmel kell lenni.

A kohéziós források felhasználásával kapcsolatos feladatokat ellátó végrehajtási intézményrendszer, a közreműködő szervezetek felállítása és működtetése, valamint a feladatok delegálási modellje eltérő az egyes tagállamokban.

A területi szintek kialakítása és működtetése különböző: eltérő, hogy hány régióval és milyen feladat- és hatáskörrel bíró területi struktúra található a tagállamokban. A kérdés persze nem csupán az, hogy milyen a munkamegosztás az egyes területi szintek között, hanem hogy konkrétan milyen szervezetek (önkormányzatok, dekoncentrált szervek, fejlesztési tanácsok, ügynökségek) a hatáskörök címzettjei, és ezek milyen feladatokat látnak el. Ugyanis a névleges szereposztás nem feltétlenül

ad pontos iránymutatást a gyakorlatra nézve, azaz az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek kompetenciáinak függvényében ítéld meg a valódi tartalom.

Különbséget lehet tenni az egyes tagállamok intézményrendszeri struktúrája között aszerint is, hogy a *központi szintet* hogyan szervezik és működtetik: centralizált megoldással egy központi szervben, vagy minisztériumokhoz tagoltan működnek az irányító hatóságok, operatív programonként önálló vagy összevont irányító hatóságokkal, közreműködő szervezet(ek) igénybevitelével vagy anélkül, operatív programonként (intézkedésenként) más vagy ugyanazon közreműködő szervezet, és további szervezési eldöntendő kérdések.

Meghatározó jelentőségű, hogy a feladatellátás szintjei miként kerülnek kialakításra: a komplexitást növelheti az extra felügyeleti és jelentési rendszer, ami a tagolt struktúrával járhat együtt. A gyakorlati tapasztalatok ráadásul azt mutatják, hogy *többszintű feladatellátás* alsó szintjein az ellenőrzés hatóköre és részletessége növekszik, és ez a szabályozás szűk értelmezésével jár együtt. Ez persze a szabályozási és jogalkalmazási bizonytalanságokra is visszavezethető, ami különböző okokból áll elő. A legjelentősebb, fokozott ellenőrzést eredményező tényező, hogy míg a programozás és a végrehajtás a kohéziós politikában decentralizált módon kerül meghatározásra, addig a szabályos végrehajtásért való felelősség nem decentralizált – a tagállam felel a szabályosságért. Ez önmagában magával hozza a szintek közötti erős kontroll igényét: megfelele a közreműködő a feladatellátás szakmai igényeinek, és szabályosan végzi-e feladatait. A többszintű és tagolt végrehajtási intézményrendszer többszintű ellenőrzési és monitoringrendszert hordoz magában, megnövekedett adminisztrációs költségekkel. Ráadásul a végrehajtás jogi bizonytalanságait is növelheti a komplex struktúra, amely csak erős koordinációval ellensúlyozható.

A végrehajtási intézményrendszer kialakításának mikéntjére a *programok közötti különbségek* is jelentős hatással vannak: a program jogosultsági területe, a tematikus fókusz, a pénzügyi volumene a programnak meghatározó fontosságú. Minél bonyolultabbak a beavatkozási intézkedések, annál nagyobb az igény a megfelelő adminisztratív kapacitásra

... a végrehajtás jogi bizonytalanságait is növelheti a komplex struktúra ...

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

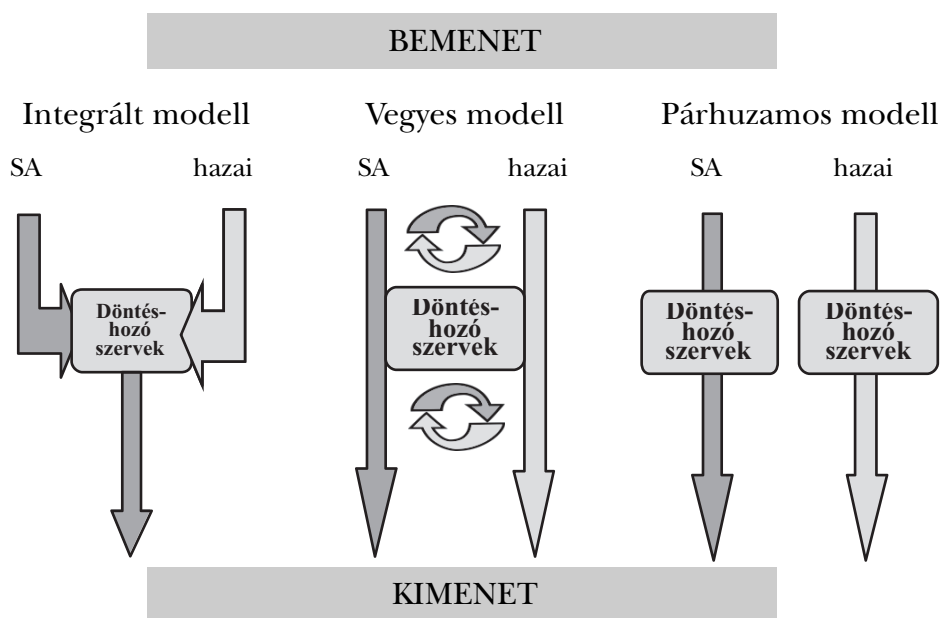
mind az intézményrendszer, mind a kedvezményezett részéről. Hatással van a végrehajtási struktúrára az is, hogy a program területe és a közgazgatási, intézményi struktúra területi rendszere milyen viszonyban van egymással. A program és az általa támogatott projektek pénzügyi volumene ugyancsak befolyásolja a szükséges adminisztratív kapacitást, ráadásul minden programnak vannak általános költségei, amelyek függetlenek a program méretétől.

Az intézményrendszer kialakítása és működtetése szempontjából meghatározó jelentőségű az is, hogy az uniós kohéziós források felhasználása és a tagállami nemzeti fejlesztési források felhasználása koordináltan történik-e, illetve a két forrás végrehajtási rendszere hogyan, egymással milyen viszonyban kerül kialakításra.

A hazai területfejlesztési és az európai uniós fejlesztési *intézményrendszer harmonizálását* tekintve nemzetközi szinten kétféle szempont alapulvételével tehát az alábbi megoldásokkal találkozunk:

- az intézményrendszerek *együtműködését* figyelembe véve: integrált – párhuzamos – „vegyes” modellek (2. ábra);
- a végrehajtás *irányítását* alapul véve: centralizált – decentralizált – „kevert” modellek (4. táblázat).

2. ábra: Strukturális alapok felhasználási rendszer típusa (hazai források viszonyában)



Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

Az *integrált rendszerben* a nemzeti döntéshozási csatornákon keresztül zajlik a kohéziós források allokációja. A rendszer előnyei közé tartozik, hogy a források hatékony és koncentrált felhasználása biztosítható. Integrált rendszereknél is különbség lehet tagállamok között aszerint, hogy a kohéziós források dominálják a fejlesztési forrásokat (pl. Lengyelország), vagy hozzájárulnak a nemzeti fejlesztési forrásokhoz (pl. Németország, Ausztria).

A *párhuzamos intézményrendszerben* külön döntéshozatali mechanizmus működik a hazai, és külön az uniós forrásokra. Ez a struktúra egyrésztől jobban áttekinthetővé teszi a különböző forrásból finanszírozott programok működését és annak költségeit, másrésztől új rendszer felállítására és a két rendszer párhuzamos működtetése során jelentős többletköltségre lehet számítani, amellet a fejlesztések összehangolásával és a forráskoncentrációval is problémák lehetnek.

A *koordinált (vegyes) modellben* külön döntéshozatali mechanizmus működik a hazai és az uniós forrásokra, azonban a támogatandó fejlesztési területek és célkitűzések rögzítésével, illetve más koordinációs egyeztetési mechanizmusokkal a megoldás a meglévő struktúrára építve biztosíthatja az összehangolt fejlesztési döntéseket. A modell azonban egyeztetési kihívásokkal és problémákkal, párhuzamos adminisztratív kapacitásokkal járhat.

4. táblázat: Centralizált, decentralizált és kevert végrehajtási rendszerek

| Centralizált | Decentralizált | Kevert |
|---|---|--|
| Dánia, Litvánia, Észtország, Lettország, Szlovénia, Szlovákia, Magyarország, Görögország, Svédország, Románia, Bulgária, Ciprus, Málta, Luxemburg | Németország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Belgium, Írország | Lengyelország, Franciaország, Finnország, Csehország, Spanyolország, Egyesült Királyság, Portugália |

A *centralizált* végrehajtási rendszerben a menedzsmentfeladatokat nemzeti minisztériumok vagy más nemzeti központi szervezetek látják el, korlátozott decentralizáció és esetenként korlátozott partnerség mellett. A tagállamok többségében a központi kormányzat fontos szere-

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

pet játszik a kohéziós politika végrehajtásában. Nemzeti minisztériumok felügyelik a programelőkészítést, a kiadásokat, a monitoringot és az értékelést. Mindezekon túl egyes tagállamokban a nemzeti szint szerepe nagyon erős: némi felelősség delegálására sor kerülhet ugyan, azonban a nemzeti hatóságok az irányító hatóság meghatározó szerepét használva meghatároznak minden lényeges elemet a végrehajtásban.

A decentralizált rendszerben nagyobb hangsúly kerül a többszintű kormányzásra ...

A decentralizált (regionalizált) végrehajtási rendszerben a területi szintek szervezetei végrehajtási feladatot és felelősséget kapnak a programvégrehajtásban, a központi kormányzat szerepe a koordinációra, a Bizottsággal való magas szintű tárgyalásokra, kormányközi egyeztetésekre és a „jó gyakorlatok” értékelésére terjed ki. A decentralizált rendszerben nagyobb hangsúly kerül a többszintű kormányzásra, amely segítheti a hatékony programmegvalósítást. Jobban lehet meghatározni a célokat, a helyi, területi szintek bizalmát és támogatását élvező intézkedések alakíthatók ki. Másrészt a szintek és szereplők közötti koordináció jelentős feladattal és költséggel járhat.

Számos tagállam *kevert* rendszerben igyekszik ötvözni a két előző struktúra előnyeit és hátrányait. Ágazati és területi programokkal, az irányító hatóságok (közreműködő szervezetek) és a nemzeti minisztériumok mátrix jellegű felelősségrendszerével, a területi szintek bevonásával hajtják végre a fejlesztési programokat. Kevert rendszer kialakítható az egyes programok intézkedéseinél meghatározott szintek között végrehajtási felelősségek rögzítésével is.

MAGYAR VÉGREHAJTÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER

Az uniós csatlakozással a közpénzekből finanszírozott magyar fejlesztéspolitika lényegében három szférára hasadt, melyből az uniós források felhasználására irányuló rendszer a domináns, a „nemzeti” területfejlesztési politika maradékelven és egyre zsugorodó mértékben érvényesül(t).¹¹ Ráadásul a közösségi forrásokhoz kapcsolódó fejlesztéspolitika is két, jelentősen eltérő eszköz- és intézményrendszert alakított ki, igazodva és ráerősítve a közösségi szinten is meglévő elhatároláshoz: a kohéziós fejlesztést és az agrár- és vidékfejlesztést – melyek között idáig inkább az elkülönülés volt a jellemző.

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

Magyarország a kohéziós fejlesztési intézményrendszerben *párhuzamos* és *centralizált* modellt épített ki. A hazai és EU-s forrásokat kezelő központi intézmények párhuzamos rendszere épült ki, sőt az európai uniós forrásokat menedzselő intézmények a magyar államigazgatás hagyományos rendszerén kívül működnek, ennek minden előnyével és hátrányával. Ezzel párhuzamosan a hagyományos/korábbi fejlesztési intézmények leértékelődtek. A területfejlesztési politika és az önálló területfejlesztési intézményrendszer súlya a hazai fejlesztéspolitikában meglehetősen szerény maradt. A fejlesztési források felhasználása alapvetően az ágazati logikát követte, és érdemben nem érvényesült sem a területi koordináció, sem a területi kiegyenlítés törvényben is megfogalmazott célja. Hiába történtek meg az első lépések a források decentralizációja irányába, az általános megoldás a centralizált felhasználás maradt. Miközben a regionális szint megerősítése és a decentralizáció – nem csupán az uniós források fogadása, hanem hazai közigazgatás-fejlesztési célok miatt is – az egymást váltó kormányok programjának kiemelt célkitűzése volt 2010-ig, a regionális szint intézményei mégsem tudtak érdemben megerősödni. Nemcsak az operatív programok struktúrája, hanem a strukturális alapok végrehajtási intézményrendszere is a központi közigazgatási szint relatív megerősödését hozta. A területfejlesztési intézményrendszer nem kapott jelentős szerepet az uniós források elosztásához kapcsolódó döntésekben, szerepe csak néhány intézkedés pályázatkezelői közreműködő szervezeti feladataira korlátozódott – a legutolsó területfejlesztési törvénymódosítás pedig megszüntette a fejlesztési/területfejlesztési tanácsok rendszerét, a közreműködői feladatokat ellátó munkaszervezetet – regionális fejlesztési ügynökséget – pedig központi irányítás és felügyelet alá helyezte.

Miután törvény nem szabályozza az egyes szereplők EU-támogatások felhasználásához kapcsolódó feladatait és a rendeleti szintű szabályozásra való felhatalmazásokat, elsősorban a kormány – az uniós követelményekhez illeszkedő – szerepértelmezése szabja meg a kormányzati feladatokat és hatásköröket.¹² Így tehát az EU-támogatások felhasználásához kapcsolódó legfontosabb szereplő a hazai intézményi struktúrában nem az Országgyűlés, hanem *a kormány*. Magyarország nem különleges ebből a szempontból, hiszen a legtöbb európai tagállamban hasonló a helyzet. Természetesen a kormány a parlamentnek való beszámolás általános rendszerében érinti az uniós támogatásokhoz kapcsolódó fel-

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

adatok ellátásának kérdéseit is, illetve tagjai válaszolnak az ezzel kapcsolatban esetlegesen felmerülő interpellációkra, kérdésekre. Az Országgyűlés szerepe egyébként azoknak a hazai törvényeknek a módosítására, illetve meghozatalára korlátozódik, melyek az uniós források felhasználásának hazai háttérfeltételeit biztosítják. A vonatkozó törvények elsősorban az államháztartási törvény, a közbeszerzési törvény, a közigazgatási eljárási törvény, de bizonyos ágazati törvények (pl. építésügyi, környezetvédelmi) módosítását jelentheti. Természetesen az uniós támogatások felhasználásának kereteit alapvetően meghatározza az éves költségvetési törvény elfogadása.

A strukturális alapok fejlesztési forrásaival foglalkozó hazai intézményrendszerben kulcsszerepet játszik a *Nemzeti Fejlesztési Ügynökség* (NFÜ), amelynek feladata az operatív programok tervezésének, programozásának és megvalósításának koordinációja. Az NFÜ központi költségvetési szerv, amely a nemzeti fejlesztési miniszter felügyeletével működik. Az NFÜ szervezetén belül működnek az Irányító Hatóságok (IH). A szakmailag sokak által vitatott megoldás előnyeként a végrehajtás irányításának koncentrációja elősegítheti az operatív programok végrehajtása közötti koordináció hatékonyságának növelését, az egységes végrehajtást, valamint a feladatszervezés racionalizálását. A kritikusok szerint ebben a struktúrában a minisztériumok szakmai felelőssége nem érvényesül a végrehajtásnál, mivel az irányító hatóságok nem a minisztériumokban működnek. Ez a probléma kezelhető azzal, ha a tervezés és a végrehajtás nyomon követése a minisztérium szakmai közreműködésével zajlik, és kormány, illetve országgyűlési kompetenciában kerül sor a döntésre, melyet követően az irányító hatóságoknak, közreműködő szervezeteknek a tervben rögzített hatékony végrehajtása a feladata. A probléma akkor bír gyakorlati jelentőséggel, ha nem megfelelőek a tervek, és a végrehajtásnak kell „ötletelni”, hogy mire van szükség, mit kell fejleszteni.

A közösségi szabályozási tervezetek ismeretében a következő költségvetési időszakban ez a probléma nem fog felmerülni: részletesen rögzített ex ante feltételek mentén pontosan rögzített fejlesztési intézkedésekre előre meghatározott output és eredményindikátorok teljesítése érdekében kerülhet sor.

Az irányító hatóságok munkáját *közreműködő szervezetek* segítik. A közreműködő szervezetet – a minősítési eljárás eredménye alapján – jogszabályban vagy állami irányítás egyéb jogi eszközével jelöli ki a kormány.

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

5. táblázat: Jelenleg közreműködő, szervezeti feladatokat ellátó szervezetek

| <i>Operatív program</i> | <i>Közreműködő szervezet</i> |
|--|--|
| Gazdaságfejlesztés OP Államreform OP Elektronikus közigazgatás OP Nyugat-dunántúli OP Dél-alföldi OP Észak-alföldi OP Közép-magyarországi OP Észak-magyarországi OP Közép-dunántúli OP Dél-dunántúli OP | MAG – Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt. |
| Társadalmi megújulás OP Társadalmi infrastruktúra OP Közép-magyarországi OP | ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (ESZA Nonprofit Kft.) |
| Környezet és energia OP | Energia Központ Nonprofit Kft. |
| Közlekedés OP Közép-magyarországi OP | KIKSZ – Közlekedésfejlesztési Zrt. |
| Nyugat-dunántúli OP | Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft. |
| Dél-alföldi OP | DARFÜ Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Nonprofit Kft. |
| Észak-alföldi OP | ÉARFÜ Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft. (ÉARFÜ Nonprofit Kft.) |
| Közép-magyarországi OP | Pro Regio Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft. |
| Észak-magyarországi OP | Észak-magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség Kft. |
| Közép-dunántúli OP | Közép-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft. |
| Dél-dunántúli OP | Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft. |

A közreműködő szervezetek feladatellátásának racionalizálása keretében összevonásokkal csökkent a közreműködő szervezetek szá-

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

ma, azonban még van mozgástér további egyszerűsítésekhez, amennyiben az operatívprogram-struktúra egyszerűsödik, és a decentralizáció a végrehajtásban is megszüntetésre kerül minden előnyével és hátrányával. Hatékony struktúra kialakítható azonban decentralizált modellben is világos feladat- és felelősségmeghatározással és hatékony szakmai koordinációval. Ágazati vagy területi megközelítésben is kialakítható „egyablakos” végrehajtási rendszer.

A feladatellátás keretét – mivel nem közigazgatási hatóságok kerültek kijelölésre –, a konkrét feladat-, felelősség- és hatáskörök rögzítését többoldalú szolgáltatási szerződés határozza meg. A finanszírozás az elvégzett teljesítmény alapján történik, a közreműködő szervezetek teljesítményét rendszeresen értékelik. A kijelölt közreműködő szervezetek gazdasági társaságok, kettő kivételével nonprofit gazdálkodással. Többször felmerült az a kérdés, hogy a közreműködő szervezeteknek költségvetési szerveknek kellene lenniük. Ebben az összevetésben elsősorban a költségvetési/államháztartási gazdálkodás és a gazdasági szervezetek gazdálkodása kerül összehasonlításra, ahol egyértelmű, hogy míg az első merev és nehézkes, addig a gazdasági szervezeti gazdálkodás és működés rugalmasabb és hatékonyabb megoldást jelent. Azzal ugyan, hogy korábban közhasznú, jelenleg nonprofit gazdálkodás a jellemző, a szervezetek többségében a gazdálkodásban több korlátozás érvényesül, másrészt viszont a közfeladat közpénzből való ellátásához illeszkedik, hogy nem profitorientált a működés, mégis érvényesülhetnek hatékonyságnövelő megoldások. Ebből a szempontból furcsának tűnik, hogy két meghatározó jelentőségű közreműködő szervezet (MAG, KIKSZ) profitorientált formában működik. Rögzítendő viszont, hogy közreműködői feladatok finanszírozási szabályai szerint a profit nem elszámolható költség, így uniós forrásból finanszírozására nem kerülhet sor.

A strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból támogatott fejlesztések megvalósítására szolgáló operatív programok *igazoló hatóságát*, a Magyar Államkincstárat a nemzetgazdasági miniszter irányítja.

Az ellenőrzési hatósági feladatokat Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF), a Nemzetgazdasági Minisztérium fejezetén belül önállóan működő központi költségvetési szerv látja el.

ÚJ, INTÉZMÉNYI RELEVANCIÁVAL BÍRÓ SZABÁLYOK A KÖVETKEZŐ IDŐSZAKRA, ÉS EHHEZ KAPCSOLÓDÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Az egyszerűsítés az új kohéziós politikával szembeni egyik legnépszerűbb igény. Világossá vált azonban, hogy az egyes országok helyi adminisztrációs rendszerével kapcsolatos tapasztalatok és a rendszerek eltérései miatt előfordulhat: ami az egyik tagállamban egyszerűsítésnek tekinthető, az egy másik államban bonyolítja a dolgokat. Ráadásul az *eredményorientáltság* erősítése érdekében egy új megközelítés érvényesül, új elemekkel a végrehajtási rendszerrel kapcsolatos követelményrendszerben.

A teljesítmény fokozásához új feltételrendszer kerül bevezetésre annak biztosítása érdekében, hogy az EU-finanszírozás erős ösztönzést jelentsen a tagállamoknak az Európa 2020 stratégia céljainak és célkitűzéseinek elérésében. Meghatározásra kerülnek szigorú, úgynevezett *ex ante feltételek*, amelyek teljesülése előfeltétele a források lehívásának, valamint úgynevezett *ex post feltételek*, amelyek az elért eredményektől teszik függővé a további finanszírozás biztosítását. Az egyes alapok pénzeszközeiből a tagállamok által felhasználható rész összesen 5%-a kerülhet elkülönítésre – ehhez az összeghez csak azok a tagállami programok juthatnak hozzá, akiknél a félidőben elvégzett, köztes felmérés a program mérföldköveinek teljesítését állapítja meg. Ezen a *teljesítményfüggő tartalékoláson* kívül a mérföldkövek teljesítésének elmaradása – ha ez a végrehajtás hibájából következik be – a források felfüggesztését is maga után vonhatja, sőt a program céljainak jelentős alulteljesítése akár a finanszírozás megszüntetésével is járhat.

Fentiekre tekintettel alapvető fontosságú tehát, hogy milyen feltételek, célok, indikátorok kerülnek rögzítésre a programok eredményességének mérésére. A forrásfelhasználás hatékonyságának megítéléséhez kérdés, hogy mit és hogyan mérünk, értékelünk, hiszen a közcélú beruházások és az EU kohéziós politikája hatásának megítélése ellentmondásos, a szükségesség, hasznosság és fenntarthatóság megítélése nem egyszerű feladat.¹³ A gyakorlati végrehajtást egységesítő megoldásként

... az eredményorientáltság erősítése érdekében egy új megközelítés érvényesül, új elemekkel a végrehajtási rendszerrel kapcsolatos követelményrendszerben.

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

közös output és eredményindikátor-listát tartalmaz a jogszabálytervezet melléklete, amelyeket kiegészíthetnek a tagállamok által meghatározott programspecifikus indikátorok. Ez egyrészt megkönnyíti a közösségi szintű konzisztens adatfeldolgozást, másrészt orientálja a tagállamokat az indikátorrendszer kialakításánál.

A jogszabálytervezetben megjelenik a szervezetek *nemzeti kijelölésének (akkreditációjának)* rendszere, illetve új elem a kiadások szabályszerűségét igazoló, a Bizottság felé irányuló garanciákkal kapcsolatos rendszerben megjelenő *menedzsmentnyilatkozat* vagy az *éves számlaelszámolások* új rendszere. A javaslat azt is tartalmazza, hogy a Bizottság pénzügyi év közben esedékes köztes kifizetései csak a tagállamnak járó összeg 90%-át érhessek el, a fennmaradó 10%-ot pedig a Bizottság az éves számlaelszámolásokat követően fizetné ki, amikor a kiadások szabályszerűségével kapcsolatos garanciák már teljes mértékben rendelkezésre állnak.

Az ellenőrzés és az értékelés területén bevezetendő előírások meghatározzák többek között az éves végrehajtási jelentéseket és áttekintő üléseket, a partnerségi megállapodás megvalósításának előrehaladási jelentéseit, továbbá az ex ante és ex post értékelések menetét.

Általában elmondható, hogy eredményorientált végrehajtási rendszer kialakítása bonyolult és nehéz feladat. A kohéziós politika területén ráadásul az elmúlt időszakban a működésben az „*eljárásorientált*” megközelítés érvényesült az „*eredményorientáció*” helyett, és az adminisztratív kapacitások állandóan szűk keresztmetszetként fogták vissza a teljesítményt.

6. táblázat: A fő gátló tényezők a végrehajtási rendszer teljesítmény alapú működésében¹⁴

| | Adminisztratív kapacitás | Adminisztratív teher | Eredményösszesítés és adat-összehasonlíthatóság | N+2 szabály | Átláthatóság hiánya | Fentről lefelé megközelítés |
|-------------------------|--------------------------|----------------------|---|-------------|---------------------|-----------------------------|
| Nemzeti hatóság | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ |
| Regionális hatóság | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Közreműködő szervezetek | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |

A jelentési kötelezettségek végrehajtása és azok – ráadásul többszálú és koordinálatlan – ellenőrzése az eljárási lépésekre, és nem az eredményekre összpontosítást hozza, és fokozott adminisztrációs teherrel jár.

Az eredményekre való koncentráció teljes *kulturális váltást* igényel az intézményrendszerből.

Az eredményorientáltság első megközelítésben jelenthetné azt, hogy a kedvezményezett a támogatásért cserébe vállalásokat tesz, hogy mit teljesít, mi lesz az eredmény, és a projektmegvalósítás során keretszabályok mentén, de nagyobb mozgástérrel rugalmasan dönthet (mire, hogyan, mennyit költ az eredmény hatékony megvalósítása érdekében) végrehajtási kérdésekben, és az intézményrendszer, kevesebb figyelemmel a jogi megfelelésre és szabálytalanságokra, illetve pénzügyi fegyelemre, az eredményeket kérné számon.

A kevesebb figyelmet viszont nem teszi lehetővé az új kohéziós szabályozási javaslat, amelyben a tervezett előírások egyrészt az eredmények megkövetelésével, másrészt a számlaelszámolások számonkérésével szigorúan arra ösztönöznék, hogy szabályosan és eredményesen kerüljenek felhasználásra a források. Ezzel a céllal maximálisan egyet lehet érteni, azonban ez a kettős követelmény a végrehajtási rendszert nem feltétlenül az egyszerűsítés és rugalmasság irányába viszi, hanem fennáll annak veszélye, hogy ellenkezőleg: mindkét követelmény együttes számonkérése fokozott adminisztrációs feladatokat és terheket jelenthet mind az intézményrendszer, mind a kedvezményezettek számára. Ráadásul a komplex elvárásrendszer egységes és hatékony lebonyolításának igénye egyértelműen nem a decentralizáció, hanem a központosítás irányába viszi a struktúrát. A decentralizált tervezés és végrehajtás a terület, helyi viszonyok és sajátosságok ismerete miatt hatékony megoldás lehet, azonban központi szintről ehhez megfelelő módszertani útmutatás és erős koordináció szükséges. Ennek hiányában egy széttagolt struktúra nem tudja biztosítani a kívánt eredményt.

Kulcskérdés tehát a megfelelő *tervezés és programozás*, amelynek a közösségi stratégiai célok és tagállami, területi, helyi elképzelések összhangját kell kialakítani¹⁵ releváns és kezelhető indikátorrendszerrel, és ehhez egy hatékony, megfelelő pénzügyi menedzsmentet megvalósító végrehajtási intézményrendszerrel kell párosítani.

Minden végrehajtási rendszer hatékony működéséhez elengedhetetlen a feladat- és hatáskörök egyértelmű rögzítése és erős, jól működő

Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

koordinációs mechanizmusok felállítása, mégpedig jól dokumentáltan és megfelelően implementálva. A végrehajtásban közreműködő szervezetek feladatellátásának minősége, hatékonysága alapvető fontosságú a programok és a kohéziós politika eredményessége és hatékonysága szempontjából.¹⁶ A kohéziós politika végrehajtása komplex és specifikus tudást igényel, ez nemcsak költségesebbé teszi más adminisztrációs feladatokhoz képest, hanem fokozottan igényli speciális képzés, továbbképzés működtetését is. A rendelkezésre álló adminisztratív kapacitások, know-how behatárolhatják a mozgásteret az intézményrendszeri struktúra kialakításánál, és természetesen minél nagyobb számú szervezet kerül bevonásra a végrehajtásba, annál jobb koordinációra van szükség mind a politikai döntéshozatali, mind a végrehajtási folyamatok (eljárások, egységesítés stb.) oldaláról.

A kohéziós politika végrehajtási intézményrendszerének és az adminisztrációs eljárások kialakításában tehát jelentős mértékben meghatározóak a közösségi szabályozásban fellelhető előírások, azonban további, a tagállami sajátosságok által determinált tényezők is fontosak. A kohéziós végrehajtási intézményrendszer kialakításánál mindezekre figyelemmel kell megtalálni az a struktúrát, ami biztosíthatja az optimális vagy ahhoz közelítő eredményt.

JEGYZETEK

¹ EUMSZ 317. cikk: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását. A rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket, és az ezekkel járó felelősséget. A rendelet valamennyi intézmény számára megállapítja a saját kiadásai végrehajtásában betöltött felelősségükre és szerepükre vonatkozó részletes szabályokat...”

² A kohéziós politikában: a Bizottság 1681/94 rendelete (1994. július 11.) a strukturális politika finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról, és a Bizottság 1831/94/EK rendelete (1994. július 26.) a Kohéziós Alap finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról a 2000–2006 programozási időszakra, és a Bizottság 1828/2006/EK rendelete (2006. december 8.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról a 2007–2013 programozási időszakra.

³ A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről alapján.

⁴ Sara Davies–Frederike Gross–Laura Polverari: *The financial management, control and audit of EU cohesion policy: contrasting views of challenges, idiosyncrasies and the way ahead.* EPRC, Glasgow, 2008.

⁵ Kai Böhme: *Regional governance in the context of globalisation.* Revised Final Report, SWECO INTERNATIONAL, 2010.

⁶ Kifizetések ideiglenes megszakítása: a hazai közbeszéd ezt az eljárást nevezi tévesen felfüggesztésnek, holott az OP finanszírozása formálisan nem kerül felfüggesztésre, a Bizottság a benyújtott költségek utalásának teljesítését maximum 6 hónappal meghosszabbíthatja. A kifogásolt hiányosságok megfelelő kezelését követően a kifizetések folytatódnak. Ez az eljárás nem feltétlenül jár együtt pénzügyi korrekcióval.

⁷ Prioritás/operatív program szintű időközi kifizetések felfüggesztése: erre az eljárásra az irányítási és ellenőrzési rendszer súlyos, rendszer jellegű hiányossága(i) alapján kerül sor. A probléma súlyát jelzi, hogy ez a szankció általában pénzügyi korrekcióval jár együtt, és feloldása szigorúbb feltételrendszer alapján, hosszabb időtávon történik.

⁸ A Tanács 1260/1999/EK rendelete (1999. június 21.), 39. cikk (2) bekezdése; a Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.), 91. és 92. cikkei.

⁹ A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.), 99. cikk.

¹⁰ Nicholas Charron–Victor Lapuente–Lewis Dijkstra: *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU.* Working Paper, 01/2012.

¹¹ Mára mondhatni megszűnt.

¹² A kohéziós politika területén rendelkezésre álló források felhasználásával kapcsolatos magyar intézményi és eljárási kérdéseket a 2007–2013-as programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet tartalmazza.



Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában

- ¹³ Nyikos Györgyi: *A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai*. Pénzügyi Szemle, 2012.
- ¹⁴ Centre for Industrial Studies: *Moving towards a more result/performance-based delivery system in cohesion policy*. European Parliament, Committee on Regional Development, 2011, 97. o.
- ¹⁵ Nyikos Györgyi: *Területi tervezés és területi szempontok a fejlesztéspolitikában – lehetőség, kötelezettség vagy ábránd!?* Falu Város Régió, 2011/2., 35–41. o.
- ¹⁶ ÖIR: *A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds*. European Commission, 2003.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Tátrai Tünde: *Közbeszerzés jogi és hatékonysági aspektusai*. Vezetéstudomány, 2010/7–8., 68–76. o.

