

SIMÓ BALÁZS

A TEMATIKUS KONCENTRÁCIÓ ÉRVÉNYESÜLÉSE A TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉSI PROGRAMOKBAN

Az uniós források felhasználása területén is mind nagyobb az igény és elvárás, hogy az általuk megvalósult projektek és beruházások nagy hozzáadott értékkel bírjanak és fenntarthatóak legyenek. A 2014-20-as programozási időszakban az Európai Bizottság hangsúlyosan próbálta már az operatív programok tervezése esetében is közösségi jogszabályi szinten elejét venni a források elaprózódásának, érvényesítve az ún. tematikus koncentráció elvét. Jelen tanulmány három, magyar részvétellel működő, határon átnyúló együttműködési program tervezési folyamatának az áttekintésével tesz kísérletet annak a megvizsgálására, hogy a fentebbi cél elérésére megalkotott uniós szintű jogszabályok mellett a helyi és nemzeti stakeholderok részéről milyen aktusokra és tevékenységekre van szükség ahhoz, hogy a jogalkotók által vizionált célok a gyakorlatban is érvényesülhessenek.

BEVEZETÉS

Az „értéket pénzért (value for money)” kifejezéssel leginkább a szolgáltatások, illetve gazdálkodási szervezetek menedzsmentje tárgykörben lehetett korábban találkozni. A fejlesztéspolitikában is – a rendelkezésre álló források csökkenésével párhuzamosan – minden eddigénél égetőbb az igény arra, hogy a kohéziós politika keretében felhasznált összegek által megvalósított projektek minél nagyobb hozzáadott értékkel bírjanak, eredményük pedig hosszú távon is fenntartható legyen. Az Európai Bizottság (EB), valamint az egyes tagállamok fejlesztéspolitikával foglalkozó apparátusai, szakértők már évtizedek óta dolgoznak ki és vezetnek be különböző metodológiákat, indikátorkészleteket a fentebbi célok elérése, valamint a teljesítésükhöz vezető megvalósítási lépések monitoringja céljából. Az 1957-es Római Szerződés formalizálta az Európai Bizottság szerepét a regionális politika alakításában annak érdekében, hogy csökkenő tendenciát mutathasson a közösség regionális különbségeinek a mértéke. Az EB lényegi gyakorlati szerepvállalására azonban egészen 1975-ig kellett várni, amikor is létrehozták a Strukturális Alapokon belül többek között az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA) is. 1975-85 között az ERFA összege megtízszereződött és elengedhetlenné vált a Strukturális Alapok reformja is, kiváltképp a spanyol, görög és portugál csatlakozásokból kifolyólag, hisz az országok belépése nagymértékű regionális egyenlőtlenséget hozott az Európai Közösség keretein belülre. Az EU strukturális és kohéziós politikájának a büdzséje 1985 és 1999 között 3,7 milliárd ECU-ról 33 milliárdra növekedett. Továbbá a volt szocialista országok egy részével való csatlakozási tárgyalások megkezdődéséből kifolyólag a kohéziós szükséglet minden addiginál nagyobb igényére lehetett számítani, ami viszont ellentétben állt a gazdagabb tagállamok törekvéseivel, miszerint nem szándékoztak további mértékben növelni a befizetéseiket [Bachtler, 1998: 645]. Ezen

folyamatok következtében még nagyobb hangsúlyt kapott az alapok felhasználásának a korábbiaknál hatékonyabb s egyszersmind koncentráltabb felhasználása.

A 2007-13-as időszak tapasztalatai és végrehajtásának dinamizmusa csak tovább erősítette az EB 2000-es évek elején elindult szerepvállalási irányát a források felhasználásának tervezése és végrehajtása terén. A tendencia könnyen visszaigazolható azon bizottsági törekvésekben, melyek által igyekezett a 2014-20-as időszak jogszabályi környezete által biztosítani a koncentrációt. Stratégiai szemszögből nézve az elkövetkező évek általános orientációja az EU2020 stratégiában lett lefektetve. Az EU2020 a Területi Agenda 2020-al együtt adja a 2014-20-as Kohéziós Politika általános keretrendszerét. A programok szabályozási kereteit a Kohéziós Politikához kapcsolódó jogszabályok adják. Ezen szabályozók a Közös Stratégia Keret (Common Strategic Framework) által jelölik ki az EU legfőbb prioritásait és biztosítják a különböző alapok között a koordinációt. A követendő tematikus fókusz a programok számára a Közös Rendelkezésekben (Common Provisions Regulation) [EU, 2013/1303] foglalt 11 tematikus célkitűzés adja (ld. 1. sz. melléklet), melyekkel igyekeznek az eddigieknél is erősebb területi integrációt és együttműködést biztosítani. A tematikus célkitűzések formalizálása a bizottság által kezdeményezett uniós rendeleti szinten történik, melyek indikatív tevékenységek szintjén kerülnek további kibontásra a Stratégiai Referenciakeret esetében. A tagállamok és a bizottság közötti Partnerségi Megállapodások a hierarchia tetején lévő célkitűzéseket az egyes országok esetében elvárt eredmények, azok értékelése, valamint indikatív allokációk formájában konkretizálják. Az országok a Partnerségi Megállapodásból levezetve kezdik meg a nemzeti operatív programok (OP-k) tervezését, melyek forrásainak a projektek általi felhasználása nyomán, a programok zárását követően remélhetően teljesítik majd az összes felsőbb szintű dokumentumban (OP, Partnerségi Megállapodás, Stratégiai Referenciakeret, Területi Agenda, EU2020) foglalt és vállalt célokat.

A fentebbiek nyomán elmondható, hogy az alapok elmúlt negyvenéves története alatt a bizottsági szerepvállalás folyamatosan és organikus módon változott: egyre inkább policy szinten kívánta meghatározni az uniós szintű fejlesztési célokat. Ennek során a nemzeti szintű tervezési tevékenységek egyre inkább kötöttebbé váltak a fejlesztési lehetőségek magasabb jogszabályi szinten való regulálásából kifolyólag. Az elemzés arra kívánja megtalálni a választ a magyar részvétellel működő horvát, szerb és román határon átnyúló együttműködési programok vizsgálata által, hogy a tematikus koncentráció EB általi jogszabályi szinten való rögzítése önmagában elég lehet-e a fókusz biztosítására az európai területi együttműködési programok (ETE) esetében a nagy hozzáadott értékű fejlesztések végrehajtására. Ha esetlegesen nem, akkor milyen feltételek, (esetlegesen tagállami) körülmények, tevékenységek szükségesek ahhoz, hogy érdemi előrelépés lehessen ezen a téren a korábbi programozási időszakokhoz képest.

1. ÚJ ETE PROGRAMOZÁSI IDŐSZAK ÉS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET, RÉGI KIHÍVÁSOK ÉS NEGATÍV TENDENCIÁK

A 2007-13-as időszakhoz hasonlóan a jelenlegi programozási időszakban is a Strukturális és Befektetési Alapok egy része – a 2014-20-as időszakban a Kohéziós Politika 2,9%-a (10,2 milliárd EUR) – a harmadik célkitűzés, vagyis az Európai Területi Együttműkö-

dési (ETE) programok által lesz elérhető. Noha az ETE programok Kohéziós Politika büdzséjéhez viszonyított számai mindig is marginálisak voltak, mégis érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy költségvetési időszakról költségvetési időszakra válik formálisan is egyre hangsúlyosabbá ez a terület. Az ETE a 2007-13-as időszak regionális politikájának önálló célkitűzésévé vált, majd a 2014-20-as időszakban önálló, 1299-es számú rendelete [EU 2013/1299] lett. Mindemellett az egyik programozási időszakról a másikra ez volt az egyetlen olyan célkitűzés, ahol nem csökkent a programokra szánt összeg se százalékosan, se pedig nominálisan. A 1299-es rendelet egyeztetési mechanizmusa esetében is rendkívüli módon visszaköszönt az a fajta bizottsági rugalmatlanság a tematikai célkitűzések száma esetében, amely minden területen (mainstream OP-k esetében is) végigkísérte a jogszabály egyeztetési folyamatát. Általánosságban elmondható, hogy a tagállamok a források felhasználására vonatkozó jogszabály tervezetek véleményezése során próbálták felpuhítani a EB által az egyes OP-k esetében javasolt, maximális tematikus célkitűzés és beruházási prioritások számát. Az ETE esetében a derogáció kérésére vonatkozó szakmai indokok ezen terület esetében különösen indokoltak voltak. A jogszabálytervezet formális köröztetése során a Régiók Bizottsága (RB) még az alábbi módon érvelt:

„[...] az RB véleménye szerint az ETE ennek (alapvető célkitűzéseinek – a szerk.) megfelelően európai szinten várhatóan erősíti az összetartozás és a kölcsönös függés érzését, az előítéletek felszámolását és az érintett régiók fejlődését. Ezért az RB úgy véli, hogy a tematikus koncentrációt az ETE esetében nem lehet automatikusan alkalmazni, és, hogy figyelembe kell venni az egyes régiók szintjét és lehetőségeit, ahelyett, hogy az (angolul) »one size fits all«-elvet próbálnánk mindenáron alkalmazni, mely szerint mindenki elé egyazon célokat kell kitűzni. Ehelyett a (szintén angolul) »place based approach« (azaz a területalapú megközelítés) választandó. A RB szerint aggodalomra ad okot az, hogy ha az ETE-nek és főként a transznacionális együttműködésnek szigorúan az Európa 2020 stratégia alapvető prioritásaihoz és tematikus célkitűzéseikhez kellene igazodnia, akkor az együttműködés nem volna képes betölteni egyedi és sajátos szerepét, és az egyszerű kohéziós politika egy olyan változatává silányulna, amely egyszerűen más támogatáselosztási formát alkalmaz...” [Régiók Bizottsága, 2012/C/277/10]

A 1299-es rendelet jelenleg is hatályos szövegezése alapján az EB nem gyakorolt nyitottságot sem az RB, sem pedig a tagállamok hasonló érvrendszerű javaslatai iránt: az ETE programok részei maradtak a Partnerségi Megállapodásnak, valamint a tematikus koncentrációról az eredetileg beterjesztett tervezet szellemének megfelelően rendelkezik a rendelet [EU, 2013/1299: 260]. A kérdés természetesen adott: szükséges és legfőképpen elégséges feltételt biztosítanak-e ezen jogszabályi rendelkezések? Hiszen ha az EB jelenlegi top-down hozzáállásának ezen eszközök általi támogatása elégnek bizonyul, akkor a rendszer megfelelően tudja betagozni a tagállamokat ebbe a struktúrába és a forrásfelhasználás sikere egyáltalán vagy csak kevésbé fog függni olyan tagállami és regionális aspektusoktól, melyekre nem terjed ki, vagy nem regulálja a jelenleg hatályos jogszabályi környezet.

2. A MAGYAR RÉSZVÉTELLEL FUTÓ HORVÁT, SZERB ÉS ROMÁN PROGRAMOK VÉGREHAJTÁSI TAPASZTALATAI

A fentebbi kérdések megvizsgálása során a magyar részvétellel működő horvát, román és szerb program kerül a vizsgálat középpontjába. Egyrészt ezen programok esetében a 2007-13-as programozási időszakban Magyarország töltötte be az Irányító Hatósági funkciókat, illetve a Közös Technikai Titkárság székhelye is minden esetben Magyarországon volt, ezáltal az összehasonlítás objektivitását segíti, hogy ugyanazon intézményrendszeri struktúrában kerültek végrehajtásra a programok. Másrészt a programok az együttműködés széles spektrumát fedik le azáltal, hogy tagállammal (Románia), a programvégrehajtása közben tagállammá vált állammal (Horvátország), valamint potenciális tagjelölt országgal (Szerbia) kerültek végrehajtásra, ezáltal is lehetőséget adva arra, hogy különböző fejlesztési igényekkel bíró jogosult területek programjai kerülhessenek összehasonlításra. Harmadrészt a széles spektrum a programok büdzsájén is tetten érhető, hisz a szerb 50,1, illetve a horvát 52,4 millió EUR rendelkezésre álló forrása mellett a román program 248 millió EUR-s költségvetést képvisel.

Az egyes ETE programok esetében Brüsszel megköveteli a program végrehajtási ciklusának közepén egy ún. on-going, vagy más néven midterm értékelést. Az elemzések különböző metodológiák felhasználásával mindhárom program esetében megállapítják, hogy egyik program sem volt képes kellőképpen hozzájárulni a főbb problémakörök negatív tendenciáinak a megállításához, továbbá a források felhasználásának fókuszaltabbnak kell lennie [AEIDL, 2013: 11-12]. A szakértők a három program esetében a legfontosabb okként a soft projektek (tanulmányok, elemzések) eredményeinek gyakorlati megvalósításának, az infrastrukturális beruházásoknak, a határátkelő pontok fejlesztésének, a részt vevő országok közös szektorális stratégiáinak és fejlesztési irányainak [AEIDL, 2013: 11-12], a kétoldalú megállapodásoknak, valamint felelősségi körrel bíró szereplők aktivitásának a hiányát, illetve a források fragmentálódását látják [KPMG, 2013: 45]. Ezen hiányosságok nyomán a programok hatása elmaradt az eredetileg prognosztizálttól [AEIDL, 2013: 11]. Mindemellett mindhárom esetben kifejtésre került, miszerint a programok forrásaiból megvalósított projektek stratégiaileg illeszkedtek a terület szükségleteihez és generálásuk nem csupán az elérhető forrás ténye miatt történt meg [KPMG, 2013: 43]. Érdemes továbbá megemlíteni, hogy a két kisebb program esetében egyaránt megjelenik annak a szüksége, hogy a következő programozási időszakban a korábbinál nagyobb arányban legyenek a források infrastrukturális beruházásokra fordítva a jelenlegi magas arányt képviselő „soft” tevékenységekkel szemben.

Ezek a javaslatok természetesen egy irányba mutatnak azon brüsszeli irányokkal, melyek az érezhetőbb, „kézzelfoghatóbb” (tangible) eredmények felé kívánják irányítani a rendszert. Azonban már ezen jobbtó meglátások összevetése nyomán kiválglik a feszültség, mely a nagymértékű infrastrukturális beruházások sürgetése, valamint az azokat megalapozó tanulmányok és stratégiák hiánya, illetve a beruházásokat lehetővé tevő és fenntartásukat segítő jogszabályi harmonizációk ténye, továbbá a kulcsszereplők passzivitása között feszül. A következő lépésben megvizsgálandó kérdés tehát adott, hisz a koncentráció, illetve a nagyobb hozzáadott értékű fejlesztések szükségszerűsége minden szinten tapasztalható: képesek-e a tervezői munkacsoport tagjai magukévá tenni a jogszabály által sugallt kívánalmakat és ezek szerint elvégezni a tervezési feladatokat

és megkötni a saját szakmai és politikai kompromisszumaikat? Vagyis visszaköszön-e a bizottsághoz benyújtott programok cél- és beavatkozási hierarchiájában a 1299-es rendelethez való idomulás vagy a szereplők – hasonlóan a 2007-13-as időszakhoz – olyannyira mereven ragaszkodnak az általuk képviselt szektor, terület és/vagy csoport érdekeikhez, hogy a kompromisszumképtelenség újból visszaköszön a program noha kreatívan összeállított és megindokolt, de mégis nagyszámú és heterogén célkitűzései által? Mindemellett a munkacsoport tagjai a nagyobb mértékű beruházási igények OP szövegében való szerepeltetése mellett és azzal párhuzamosan hajlandóak és képesek-e felszámolni a leginkább akadályozó tényezőket (a szektorális stratégiák kidolgozását, a jogszabályi környezet harmonizációs feladatainak elvégzését, a kétoldalú nemzetközi szerződések aláírása nyomán növelni a politikai, jogi és pénzügyi kiszámíthatóságot a beavatkozási területek esetében) ezzel is hatalmas lépést téve a beruházási projektek fenntarthatóságának és hatásának a növelése irányába?

3. DOKUMENTUMALAPÚ VIZSGÁLAT: A 2007-13-AS ÉS A 2014-20-AS OPERATÍV PROGRAMOK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A horvát, román és szerb programok esetében áttekintésre kerültek a 2007-13-as, valamint a 2014-20-as programdokumentumok, melynek során összevetésre kerültek az egyes programozási időszakok prioritásai, beavatkozási területei. Megvizsgálásra került, hogy a korábbi időszak programjaiban található fejlesztési területek (prioritások, beavatkozási területek és egyes esetekben tevékenységek) milyen mértékben feleltethetők meg az új időszak programjaiban foglaltaknak. Ennek nyomán általánosságban le lehet vonni a konklúziót, hogy a 2007-13-as időszaki OP-k prioritási és beavatkozási területeinek szinte teljes mértékben megfeleltethetők az új időszaki programok megfelelő prioritásai és beavatkozási területei. Összességében nagyon kevés kivételtől beszélhetünk. A horvát program esetében az új időszakban nem lehetséges fel a dedikált turisztikai fejlesztés (1.2.1. – Regionális turisztikai termékterv kidolgozása, 1.2.4. – A folyóterület egységes turisztikai terméként való népszerűsítése). A román program esetében pedig az 1.2. Határon átnyúló kommunikáció fejlesztés az a tematikai részegység, mely egyáltalán nem jelenik meg nevesítve az új időszaki programban a fentebb is említett területtel kapcsolatos kudarcból kifolyólag. Így tehát elmondható, hogy azok a területek, amelyek nem bizonyultak teljes kudarcnak az előző időszak végrehajtása során teljes mértékben „átemelésre” kerültek az új időszaki dokumentumokba, tehát a program szövegezési és strukturális felépítési szintjén nem érhető tetten a fókusz további erősítése. Ennek adminisztratív oldalát – a 1299-es rendelet koncentrálni törekvései ellenére – viszonylag egyszerűen megoldották az egyes tervezői munkacsoportok azáltal, hogy megnövelték az új dokumentumokban a prioritások, illetve a beavatkozási területek számát a 2007-13-as programokhoz képest (ld. 2. sz. melléklet). Ami azonban a területek és így a fragmentáltság szinte teljes mértékű átemelése mellett további visszalépésnek tekinthető – különösképpen, hogy a midterm értékelés a szektorális stratégiák hiányát jelölte meg a nagy hozzáadott értékkel bíró beruházások egyik fő gátjaként – azaz, hogy mind a horvát (2.1.4. – Közös helyi tervek és stratégiák), mind pedig a román program (1.3.4. – Tervek, tanulmányok készítése) esetében kimaradtak a tervek, tanulmányok

és stratégiák dedikált készítésére létrehozott beavatkozási területek. Ez a tény pedig kiváltképp a megjelölt korlátok számának és minőségének a konzerválása irányába hat. Hisz ha figyelembe vesszük, hogy korlátként lett megemlítve az, hogy nem történik meg a programok forrásaiból elkészített tervek és tanulmányok fizikai manifesztálódása, mindemellett szóba került a kulcsszereplők passzivitása, továbbá a szektorális stratégiák hiánya, akkor ez két dologra enged következtetni:

- a program ezen célú soft forrásai bármiféle hozzáadott érték nélkül lettek elpazarolva, hisz nem azok az entitások használták fel, akik ebben kulcsszereplők, esetleg jogszabályok által kizárólagosan felkent aktorok különböző beruházások elvégzésére;

továbbá

- a terület új programdokumentumban való mellőzése rámutat arra, hogy ezt a tényt a programozó munkacsoport tagjai felismerték és tapasztalatuk rávezette őket, hogy a kulcsaktorok számára a 2007-13-as időszakban dedikáltan elérhető és szabadon felhasználható források ténye is kevés volt a programban való mozgósításukhoz és kedvezményezettként való részvételükhöz.

A fentebbi logikai kör ezáltal bezárult, hiszen ha erre dedikált uniós forrásból nem sikerült megoldani a problémát, akkor hazai forrásból biztosan nem fog ilyen nemzetközi tevékenység finanszírozást találni. Bizonyítottá vált, hogy a helyi (megyei és regionális) szereplők által feltárt, szakértők által pedig visszaigazolt olyan regionális fejlesztési és beruházási igények, melyek végrehajtása és kivitelezése elképzelhetetlen a központi államigazgatási szereplők (szaktárcák és minisztériumi háttérintézmények) és a kormányok nélkül, sajnálatosan nem váltanak ki kellő aktivitást ezekből a szereplőkből sem a tervezés, sem pedig a végrehajtás időszaka alatt. Noha alanyi jogon résztvevői és jóváhagyói a munkafolyamat egyes mérföldköveinek, mégis ezt passzívan teszik, máskülönben az előző időszak végrehajtás során előjött akadályokat hat év alatt és a rendelkezésre álló források által fel kellett volna számolni, de legalább az új program benyújtása által és során előremutatón kellett volna kezelni ezen hátráltató tényezőket. Az áttekintett problémák legalább a 2006-os évre vezethetők vissza és 2015-ig ezek nem kerültek feloldásra, így kijelenthető, hogy kormányzati ciklusokon átívelő, krónikus működési elégtelenségről van szó.

Ennek nyomán – lévén, hogy a vizsgált programok tervezési folyamatai során a résztvevő országok nem voltak képesek az akadályok megfelelő kezelésére és nem sikerült azonosítani egy olyan tényezőt sem, amely által el lehetne érni a kritikus tömeget az áttöréshez akár a tervezési folyamat, akár a végrehajtás esetében – az ajánlást ismételten kizárólagosan uniós jogszabályi szinten lehet megtenni. Ennek a kezdeményezője csakis az EB lehet, hisz egy tagállamtól kevéssé várható el, hogy a saját mozgásterére vonatkozóan tegyen szűkítő javaslatot. Természetesen a reálpolitikai kívánalmakat figyelembe véve első körben érdemes olyan megoldási javaslatot tenni, mely már hasonló területen bevezetésre került és az intézménynek megvan mind a politikai szintű egyeztetési, mind pedig a szakmai múltja.

4. AZ ADOTT KONTEXTUSBAN FENNÁLLÓ LEHETŐSÉGEK ÉS AJÁNLÁSOK

Az EB a 2014-20-as időszak előkészítése során nagy hangsúlyt helyezett arra, hogy megpróbáljon olyan új eszközöket létrehozni, melyek segíthetik a területi célok érvényesítését. Ezen munka során került kialakításra az integrált területi beruházások (ITI – Integrated Territorial Investment) intézménye. Az eszköz területi alapú; funkcionális, (sokszor) nem adminisztratív területi egységek integrált fejlesztésére alkalmas; segíti a tematikus koncentrációból adódó nehézségek áthidalását és sajátos menedzsmenttel bír. Az ITI bármely régió belüli vagy régió átnyúló (illetve határmenti!) funkcionális területi egységek fejlesztésének lebonyolítására specializált. Az eszköz nagy potenciállal bírna az olyan területeken, ahol – csakúgy, mint a vizsgált programok esetében – intézményesített módon lenne szükség a nemzeti (akár területi, akár szektorális), illetve az ETE OP-k által felhasznált és a nemzeti források által integrált megközelítésre egységes, helyi szintre delegált irányítással egyrészt a szektorális stratégiák kialakítása, mind pedig azok helyi szintű végrehajtása céljából. A területi fejlesztések integrált megközelítésének a bemutatása segítené abban, hogy az ágazatok és a közigazgatási egységek közötti (nemzeti és nemzetközi) koordinációt gátló nehézségek mélyebb elemzés tárgyává válhassanak. Magyarország azonban a 2014-20-as időszak esetében a relatíve nagy büdzsével bíró területi alapon szerveződő TOP-ok esetében a funkcionális területi egységek kijelölése helyett teljes mértékben az adminisztratív határok által megszabott területek (megyék) nyomán kezdte el a tervezési folyamatot. Így ezen eszköz hazai fejlesztéspolitikában való gyakorlati mellőzéséből kifolyólag az érdemi ajánlásoknak túl kell mutatniuk a jelenlegi programozási időszak keretein.

A 2014-20-as időszakban a bizottság javaslatára új teljesítmény serkentők kerültek bevezetésre az ún. ex ante (teljesülése előfeltétele a forráslehívásnak), illetve az ex post (az elért eredmények fényében kerülhet sor a források lehívására) feltételek által a 1303/2013-as EU rendeletben [EU, 2013/1303: 320]. A rendelet hatálya kiterjed az összes Európai Strukturális és Befektetési Alap (ESBA) keretében finanszírozott programokra az ETE kivételével. Az ex ante feltételek az ESBA esetében a források hatékony felhasználásának zálogaként tekintett szabályozási környezethez, szektorális stratégiákhoz valamint az adminisztratív és intézményrendszeri kapacitásokhoz kapcsolódnak [EU, 2013/1303: 347]. A jelenlegi vizsgálatunk tárgya esetében az ex ante kondicionalitások a szakpolitikai keretrendszerekre, illetve a jogszabályi környezetre vonatkozó részei a legrelevánsabbak. A jogszabály szerint a tagállamnak a bizottsággal együttműködésben egy önrevíziót kell tartania azzal kapcsolatban, hogy az egyes szektorokban (IT, közlekedés stb.) képes-e a feltételeket teljesíteni. Ha úgy ítélik meg hogy nem, akkor egy akciótervet kell elkészítenie a kondicionalitások teljesítéséhez vezető lépésekről, majd ezeknek a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon és időbeli keretek között ezeknek a végrehajtását meg kell kezdeni és be is kell fejezni. A 1303/2013-as EU rendelet XI. mellékletének I. része a kondicionalitások alkalmazásáról való rendelkezésekhez kapcsolódik, melynek keretében a tizenegy tematikus célkitűzéshez, valamint az ezek alá betagozódó beruházási prioritásokhoz kapcsolódóan explicite megfogalmazásra kerülnek az összes területen az előzetes feltételek, valamint a teljesítési kritériumok. Ha csak azokat a területek és ágazatokat ragadjuk ki a melléklet I. részéből, melyek a

leginkább problémás területek a vizsgált ETE programok esetében, akkor is szembevetendő, hogy az ex ante feltételek pontosan olyan kondicionalitásokat támasztanak a tagállammal szemben az egyes területeken, melyek hiánya okozta a vizsgált ETE programok esetében a végrehajtási és tervezési elégtelenségeket.

Zárszóként elmondható, hogy a megvizsgált magyar részvétellel működő ETE programok esetében a tervezői munkacsoportok által előkészített dokumentumok nem reflektálnak megfelelően az elmúlt időszak elégtelen programteljesítményeihez vezető legfőbb akadályozó tényezőkre. Noha a problémák mind szakértői, mind projektgazdai, mind pedig szakpolitikai szinten azonosításra kerültek, a tervezői munkacsoportot alkotó központi és helyi államigazgatási szereplők nem tudtak az EB felé benyújtott programozási dokumentumokban a kihívásokra adekvát választ adni, mely előrevetíti az új időszak ugyanolyan természetű végrehajtási nehézségeit, illetve a források nem hatékony felhasználását. Ennek a helyzetnek a kialakulásában nagy felelősség terhelhető a programban részt vevő központi államigazgatási szereplőkre. Lévén, hogy a stakeholderok a vizsgált három program esetében a saját szintjükön nem képesek ezen kihívások kezelésére, így ezeknél a forrásoknál is szükség lenne az Európai Bizottság jogszabályi szintű kezdeményezésére. Egyik kézenfekvő megoldás lehet a többi célkitűzés esetében már bevezetett ex ante kondicionalitások ETE programokra való kiterjesztése. Hisz az előzetes feltételek az éppen az ilyen jellegű hiányosságok időben történő megszüntetését hivatottak kezelni. Természetesen a határokon átnyúló területi és regionális stratégiák kidolgozása hatványozott (szak)politikai kihívásokkal jár, de ahogyan a gyakorlati vizsgálatok is mutatják, ezek szükséges és eddig teljesítetlen előfeltételei a vizsgált és feltehetően a többi újonnan csatlakozott, valamint tagjelölti státusszal bíró országok részvételével működő programok hatékony forrásfelhasználásának.

IRODALOM

- Az Európai Parlament és Az Európai Unió Tanácsa (2006): *Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről*. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=3155>. Letöltve: 2017.03.27.
- Az Európai Parlament és Az Európai Unió Tanácsa (2013): *Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről*. <https://www.nth.gov.hu/hu/media/download/404>. Letöltve: 2017.03.27.
- Az Európai Parlament és Az Európai Unió Tanácsa (2013): *Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről*. <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj>. Letöltve: 2017.03.27.

- Az Európai Parlament és Az Európai Unió Tanácsa (2006): *A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezéseinek megállapításáról és az Európai Parlament és Tanács 1080/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról.* Az http://www.at-hu.net/at-hu/downloads/ce_10832006_hu.pdf. Letöltve: 2017.03.27.
- A Régiók Bizottsága véleménye (2012): *Az Európai területi együttműködésre vonatkozó rendeletjavaslat (2012/C 277/10).* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A277%3ATOC> Letöltve: 2017.03.27.
- AEIDL, ICG, HBH (2014): *Topic 6 Report for the On-going Programme Evaluation of the Hungary-Croatia and Hungary-Serbia IPA Cross-Border Cooperation Programmes 2007-2013.* http://www.vojvodinahouse.eu/uploads/download/obuke/HU-SRB_IPA_CBC_final_evaluation_report.pdf Letöltve: 2017.04.30.
- Bachtler, J. (1998): „Reforming the structural funds: Challenges for EU Regional Policy” *European Planning Studies*, 6(6): 645-664.
- Horváth Gy. – Lóránd B. (2012): „Decentralizáció és gazdasági fejlődés – Az olasz példa” *Közgazdasági Szemle*. 59: 1273-1298.
- Interreg – IPA CBC Hungary-Croatia Programme 2007-13.
- Interreg – V-A Hungary-Croatia Co-operation Programme 2014-20.
- Interreg – IPA CBC Hungary-Serbia Programme 2007-13.
- Interreg – IPA CBC Hungary-Serbia Programme 2014-2020.
- Interreg – Hungary-Romania Co-operation Programme 2007-13.
- Interreg – V-A Romania-Hungary Co-operation Programme 2014-2020.
- Interreg – V-A Slovakia-Austria Co-operation Programme 2014-2020
- KPMG (2013): *Final Evaluation Report of the midterm evaluation of the Hungary-Romania Cross-Border Co-operation Programme 2007-13.* <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1326727186.pdf> Letöltve: 2017.04.30.

MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet: a Közös Rendelkezésekben (Common Provisions Regulation) foglalt 11 tematikus célkitűzés

11 TEMATIKUS CÉLKITŰZÉS
A kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció megerősítése
Az IKT-hoz való hozzáférés elősegítése és a technológiák használatának és minőségének fokozása
A KKV-k versenyképességének fokozása
Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés támogatása minden ágazatban
Az éghajlathoz való alkalmazkodás, valamint a kockázatok megelőzésének és kezelésének az előkészítése
Környezetvédelem és az erőforrások hatékonyságának elősegítése
A fenntartható közlekedés elősegítése és a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrák előtti akadályok elhárítása
A foglalkoztatás és a munkavállalói mobilitás ösztönzése
A társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem
Beruházás az oktatásba, készségekbe és az egész életen át tartó tanulásba
Az intézményi kapacitások és a közigazgatás hatékonyságának fokozása

Forrás: Európai Parlament – Tanács, 2013. alapján saját szerkesztés

2. sz. melléklet: A 2007-13, valamint a 2014-20-as programozási dokumentumokban rögzített prioritások, illetve a beavatkozási területek számának alakulása

Prioritások és beavatkozási területek száma a 2007-13, valamint a 2014-20-as programozási időszak esetében		
program	2007-2013	2014-2020
horvát	2 prioritás	4 prioritás
	4 beavatkozási terület	5 beavatkozási terület
román	2 prioritás	4 prioritás
	4 beavatkozási terület	10 beavatkozási terület
szerb	2 prioritás	4 prioritás
	4 beavatkozási terület	4 beavatkozási terület

Forrás: Interreg – IPA CBC Hungary-Serbia Programme 2007-13, Interreg – IPA CBC Hungary-Serbia Programme 2014-2020, Interreg – IPA CBC Hungary-Croatia 2007-13, Interreg V-A Hungary-Croatia Co-operation Programme 2014-20, Interreg Hungary-Romania Co-operation Programme 2007-13, Interreg V-A Romania-Hungary Co-operation Programme 2014-20. alapján saját szerkesztés