

A 2014–2020-AS KOHÉZIÓS FORRÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK HAZAI VÁLLALÁSAI AZ UNIÓS KÖTELEZETTSÉGEK SZORÍTÁSÁBAN

A 2014–2020-as programozási időszak jogszabályi kialakításában az Európai Bizottság eredeti szándéka a minőségi és hatékony felhasználás volt, amelynek eszközrendszerét hosszú előkészítési folyamat során dolgozták ki a tagállamokkal. A tematikus forrásallokációban és abszorpciós ütemezésben is szigorodott felhasználás nem segítette elő a tagállami sajátosságokhoz illeszkedő, rugalmasabb programkialakítást, sem annak időbeni előrehaladását. A tartalmi megoldásokban is korlátozott tagállamok még bonyolultabb, és előzetesen átláthatatlanabb feltételek közé szorultak, ugyanakkor az intézményrendszeri kialakítások tekintetében ez a szigor kevésbé tapasztalható. Utóbbi jelenség azonban sok esetben nem javítja a felhasználást, ha szélsőséges változtatásokkal vagy bonyolult kialakítással terhelt. A hazai programozási tartalmakat, és intézményrendszert az uniós elvárások és lehetőségek tükrében bemutató tanulmány láttatja azokat a szűk keresztmetszeteket, amelyek között Magyarországnak (is) maradnia kell a fejlesztési források elnyerése, és a nettó pozíció érvényesítése érdekében.

1. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÚJ PROGRAMOZÁSI ELVÁRÁSAI

A gazdasági válsággal is terhelt 2007–2013-as költségvetési periódus tapasztalatai alapján mind tartalmi, mind abszorpciós teljesítést tekintve egyaránt szigorúbb szabályozási rendszert alakított ki az Európai Unió Bizottsága a 2014–2020-as fejlesztéspolitikai forráskeret tekintetében egy 25 hónapos tagállami érdekegyeztetési folyamat eredményeként. A felülről vezérelt tervezés erőteljesebb tematikus fókuszokat fogalmazott meg az *EU 2020 stratégia* prioritásaival összhangban, amelyeket a következők szerint foglalhatunk össze:

- *Intelligens növekedés:* az oktatási, a kutatási és az innovációs beruházások hatékonyabbak, ezért kiemelt forrásráfordítást igényelnek.
- *Fenntartható növekedés:* kulcseleme az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés.
- *Inkluzív növekedés:* nagy hangsúlyt fektet a munkahelyteremtésre és a szegénység csökkentésére.

A hatékonyabb felhasználás igénye – amelyet a 2009-ben kiadott ún. *Barca-jelentés* a *minőségi költség* fogalmával újradefiniált – a nettó befizető tagállamok egyre élesedő elvárásait tükrözte, és abból a tényből is származott, hogy a teljes kohéziós fejlesztéspolitika során most szembesülhettünk először a korábbiaknál kisebb forráskeret létrehozásával [Barca, 2009]. A következő hét évben közel 34 milliárd euróval kevesebb forrás áll rendelkezésre összevont tagállami szinten, ez 3,7 százalékos csökkenést jelent a megvalósítás utolsó évébe érkezett 2007–2013-as programozási

időszakhoz képest. A csökkentésnek nem annyira mértéke, mint maga a tendencia megfordulása beszédes egy bővülő/bővülés lehetőségét nem kizáró közösségben.

Az erősebb témakontúrok ún. *tematikus célkitűzésekben* rajzolódtak ki, és a következő tizenegy pontban foglalta össze a Bizottság a tagállamok kötelezettségét, amelyet érvényesíteniük szükséges a teljes programozási időszak folyamán:

1. Kutatás-fejlesztés és innováció (K+F+I).
2. Információs és kommunikációs technológiák (IKT).
3. Kis- és középvállalatok (kkv-k) versenyképessége.
4. Haladás az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasági modell felé.
5. Klímaváltozással kapcsolatos átállás, továbbá kockázatmegelőzés és -kezelés.
6. Környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság.
7. Fenntartható közlekedés/szállítás, továbbá megoldások a főbb hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteire.
8. Foglalkoztatás fejlesztése és a munkaerő mobilitásának támogatása.
9. A szegénység elleni küzdelem és társadalmi felzárkóztatás.
10. Oktatás, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás.
11. Intézményi képességek és a hatékony közszolgálat fejlesztése.

A felsorolt tematikus célkitűzésekhez összetett forrásallokációs arányosítás is társul, ugyanakkor ennek kötöttsége és bonyolultsága akkor válik kézzelfoghatóvá, amikor egy tagállam hétéves felhasználási dokumentumában, a partnerségi megállapodásban és az azt alkotó operatív programjaiban számszerűen látjuk. (A tanulmány következő fejezetében ezért a hazai programok tartalmát a brüsszeli előírások, elvárások és vállalások tükrében mutatja be a szerző.)

A tartalmi kötelezettségek mellett a határozottabb számonkérés is megjelenik az új programozási periódusban. A nettó befizetők határozott álláspontját tükrözi a *közös rendelkezés végrehajtási jelentések* fejezete, amely szabályozza a projektek pontos követelményét a cél- és eredményindikátorok tekintetében, valamint hogy a konkrét megvalósulást milyen mellérendelt mérőszámok teszik egyértelművé (például az útkm teljesülésével) [EP és ET, 2013: 347]. A korábbi időszakokban is meglévő gyakorlat azonban kiegészül egy 2017-ben végrehajtásra kerülő átfogó vizsgálattal, és amennyiben jelentős elmaradást észlelnek, pénzügyi korrekció is történhet a Bizottság részéről. A hatékonyság érdekében talán ez a legerősebb szankció, és változás a korábbi periódusokhoz képest, ezt egészíti ki a végül 6 százalékban rögzített „teljesítménytartalék” képzése. A közös rendelet „Európai Strukturális és Beruházási Alapok (továbbiakban: ESB alapok) eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések” elnevezésű 23. bekezdése szabályozza a tartalék felhasználását, amelyet az időarányosan 2019-ig jól teljesítő programok és projektek hívhatnak le a 2023-ig még hátralévő időszakban [EP és ET, 2013].

Fontos adaléka a programozás folyamatának továbbá, hogy a hosszas alkudozás a jogszabályi keretrendszer véglegesítésében is nagy késedelmet hozott, szintén a fejlesztéspolitika történetében az eddigi legkésőbbi hatályba lépést eredményezve. A szabályozó rendeletben újdonságként megjelenő (és eredetileg a könnyítés szándékával megalkotott) módosítás, az n+3-as felhasználási határideő ugyan egy évvel meghosszabbítja a felhasználás határidejét, de a késedelmes jogszabályalkotásból származó csúszással de facto nem történik változás a felhasználásra rendelkezésre

álló időtartam tekintetében. Jóllehet a 2007–2013 programozási periódusban még csak két tagországnak – Romániának és Szlovákiának – engedélyezett n+3-as felhasználási határidő így valamennyi tagország számára elérhetővé vált, és indokolt-sága számos tagország abszorpciók mutatói ismeretében kétségtelen, de a tagállami programalkotásnak elengedhetetlen előfeltétele a hatályos uniós jogszabályok meg-léte, amely eddig sosem „nyúlt bele” ilyen mértékig az érintett periódus felhaszná-lási idejébe [Győriné, 2014]. Hazánk esetében a Bizottság 2014. augusztus 29-én fogadta el a *Partnerségi megállapodás* szövegét, amelyet 2014. szeptember 11-én írt alá Budapesten Magyarország miniszterelnöke és az Európai Unió Bizottságának elnöke. Az operatív programokat a 2014. év végével nyújtottuk be, és azok döntő többségét 2015 márciusában hagyta jóvá Brüsszel (a korábban külön eljárásrend-ben kezelt és külön alapokat jelentő vidékfejlesztési és halgazdálkodási program, valamint a közigazgatást és közszolgáltatást érintő programok bizottsági jóváhagyá-sa vált el időben a többi programtól).

Az eddigiekben bemutatott – eredetileg hatékonyság-fókuszú – jogszabályi vál-tozások a tagországok intézményi és programozási feladatainál nemcsak késedel-met okoztak, de erős szűk keresztmetszeteket adtak, amelyek a magyarországi intéz-ményi és a 2014–2020-as programozási feladatok bemutatásával teszek kézzelfog-hatóvá.

- A 20–64 évesek legalább 75 százalékának munkahellyel kell rendelkeznie**
- Az EU GDP-jének 3 százalékát a K+F-re kell fordítani**
- Az üvegház hatású gázok kibocsátásának 20 százalékos csökkentése**
- Az energiahatékonyság 20 százalékos növelése**
- A megújuló energia részarányának 20 százalékos növelése**
- Az iskolából kimaradók aránya maximum 10 százalék legyen**
- A felsőfokú végzettségűek aránya minimum 40 százalék legyen**
- A szegénység kockázatának kitett lakosok számát 20 millióval kell csökkenteni**

Forrás: EP és ET [2013 a,b,c,d,e,f,g]

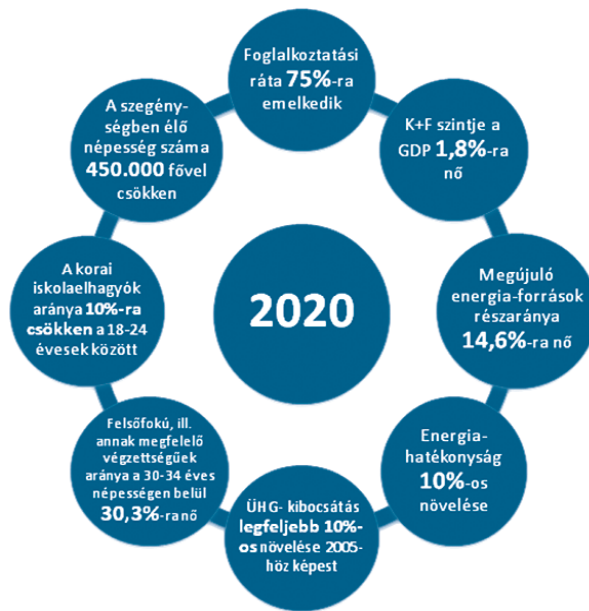
1. ábra: EU 2020 célkitűzések

2. AZ ÚJ HÉTÉVES FORRÁSKERET HAZAI FELHASZNÁLÁSÁNAK PROGRAMTERVE

2.1. A TEMATIKUS KONCENTRÁCIÓ VÁLLALÁSAINAK HAZAI SAROKSZÁMAI

Az első fejezetben bemutatott uniós szintű tematikus célkitűzésekhez társított tag-állami vállalatok összevetését foglalja össze a következő, *2. ábra*, amely az ún.

EU 2020 célkitűzések, vagyis elvárások (1. ábra) magyarországi teljesítésének szám-szerű vállalásait, vagyis kötelezettségeit mutatja be.



Forrás: Magyarország Partnerségi megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra; http://palyazat.gov.hu/szechenyi_2020
Lekérdezve: 2015. 08. 28.

2. ábra: Magyarország vállalásai a Partnerségi megállapodás szerint

Jól látható, hogy az oktatási, foglalkoztatási és szociális mutatókban szinte teljes igazodást vállalt Magyarország, míg az energiahatékonyság és a kutatás-fejlesztés területén óvatosabb – és reálisabb – számok jelenítik meg a hazai kötelezettségeket. A programozási folyamat és megvalósítás során a bemutatott sarokszámok programokon átívelő teljesülését kell biztosítani annak érdekében, hogy a félidei eredményességi felülvizsgálat és a 2019-es tartalékfelhasználás ne eredményezzen forrásvesztést. Ennek további megkötését mutatja az *1. táblázat*, amely összefoglalja a tematikus koncentráció pontos megoszlási arányait az alapok (Európai Szociális Alap – ESZA és Európai Regionális Fejlesztési Alap – ERFA) tekintetében, valamint a tagállamon belüli eltérő fejlettségű régiók vonatkozásában, végül összprogrami szinten is.

Az *1. táblázat*ban látható aránypárok, és az ún. EU-2020 célkitűzések vállalásai, valamint az egyes operatív programok önálló szabályozásrendszere egy közel négydimenziós mátrix-rendszerű tervezési kihívás elé állította a tagállamokat, amelyek egyszerre néztek szembe a 2007–2013-as programozási periódus $n+1$. évben (2014-ben) annak abszorpció és tartalmi vállalásainak teljesítésével, valamint az új időszak késedelmes, még koncentráltabb, kötött és sok esetben nem véglegesedett előírásaival a programalkotás idején.

1. táblázat: A magyarországi forrásallokációs programalkotási arányok a 2014–2020-as programozási periódusban

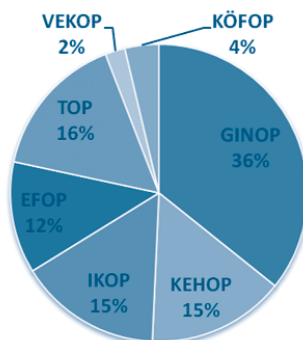
Tématerület		Kevésbé fejlett régiók esetén elvárt min. arány (százalék)	Közép-Magyarországra vonatkozó min. arány (százalék)	Alap
K+F+I IKT KKV Alacsony CO ₂	Együttesen	50	80	ERFA
Alacsony CO ₂	Önállóan	10	20	ESZA
Társadalmi befogadás		20		ESZA
Foglalkoztatás Társadalmi befogadás és szegénység Oktatás		20–25	45–50	ERFA+ESZA
Városrehabilitáció		5		ERFA

Forrás: ET [2013]: A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.

E nehezített körülmények között hazánk a következő, 2014 és 2023 között megvalósítani kívánt programokat alkotta meg.

2.2. MAGYARORSZÁG OPERATÍV PROGRAMJAINAK BEMUTATÁSA

A Partnerségi megállapodás tíz operatív programot rögzített, amelyek közül egy, a Magyar Halgazdálkodási OP (MAHOP) vár még az Európai Bizottság jóváhagyására. Magyarország 2023-ig 12 ezer milliárd forint fejlesztési forrást használhat fel az Európai Unió és a hazai költségvetés támogatásával, amelynek forrásarányait a következő, 3. ábra mutatja be:



Forrás: Magyarország Kormánya: Az Európai Bizottság által elfogadott operatív programok 2014–2020; http://palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_altal_elfogadott_operativ_programok_2014_20 Lekérdezve: 2015. augusztus 28.

3. ábra: Magyarország egyes operatív programjainak forrásarányos megoszlása

Az egyes programok prioritásai és forrásmegoszlása a következők szerint alakulnak.

2.2.1. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)

A korábbi programozásban a GVOP, GOP elnevezést viselő programok jelenlegi megfelelője a következő prioritásokat és forráskereteket jelölte ki:

1. Vállalkozások versenyképességének javítása és foglalkoztatásának ösztönzése (kkv): 1 581 970 695 EUR, azaz 490,57 Mrd Ft,
2. Tudásgazdaság fejlesztése: 1 687 617 126 EUR, azaz 523,33 Mrd Ft,
3. Infokommunikációs fejlesztések: 454 794 075 EUR, azaz 141,03 Mrd Ft,
4. Energia: 225 555 211 EUR, azaz 69,94 Mrd Ft,
5. Foglalkoztatás: 1 820 917 406 EUR, azaz 564,67 Mrd Ft,
6. Versenyképes munkaerő: 437 236 313 EUR, azaz 135,59 Mrd Ft,
7. Turizmus: 360 532 093 EUR, azaz 111,8 Mrd Ft,
8. Pénzügyi eszközök és szolgáltatások fejlesztése: 2 352 885 425 EUR, azaz 729,63 Mrd Ft.

Az egyik legjobb hatékonysággal és felhasználási tapasztalatokkal rendelkező program újdonsága, hogy a korábbiakkal ellentétben itt kapott helyet a turizmus, amely már nem kiemelt támogatási terület uniós szinten, így a foglalkoztatás bővítésével és egyéb gazdaságfejlesztési aspektus teljesítésével hozható helyzetbe ez a szolgáltató iparág.

2.2.2. Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)

A gazdaságfejlesztést követően a második legnagyobb forráskerettel rendelkező, korábban hat önálló regionális operatív programban megfogalmazott tervezési egységet jelenti a TOP. A 2007–2013-as periódusban hat önálló regionális operatív programot alkotó fejlesztési program számos tervezési változás terhes következményét viseli, amelynek intézményi vonatkozásai a tanulmány harmadik fejezetében kaptak helyet. A program tartalmát és forrásallokációját a következő felépítés szerint hagyta jóvá az Európai Bizottság:

1. Térségi gazdasági környezet fejlesztése a foglalkoztatás elősegítésére: 962 433 080 EUR, azaz 298,45 Mrd Ft,
2. Vállalkozásbarát, népességmegtartó településfejlesztés: 476 572 323 EUR, azaz 147,79 Mrd Ft,
3. Alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés, kiemelten a városi területeken: 648 132 024 EUR, azaz 200,99 Mrd Ft,
4. A helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése: 199 191 040 EUR, azaz 61,77 Mrd Ft,
5. Megyei és helyi emberierőforrás-fejlesztés, foglalkoztatásösztönzés és társadalmi együttműködés: 289 234 071 EUR, azaz 89,69 Mrd Ft,
6. Fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban: 1 248 120 447 EUR, azaz 387,04 Mrd Ft,
7. Közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések (CLLD): 147 192 067 EUR, azaz 45,64 Mrd Ft.

A prioritások a vállalt kötelezettségekre reagáltak, valamint arra a tervezési változásra, amely a megyéket nevesíti a fejlesztés alappilléreként. Ez nem csak önálló forráskereteket jelent, – az előző időszakban *kiemelt projektek* eljárásrendben szerepeltek a megye jogú városok fejlesztései – hanem a tervezési folyamatok első szintje is ez a közigazgatási szint. Itt kerül összegyűjtésre és nevesítésre az adott megye fejlesztési igénye, ezt követi a szaktárcában folyó országos szintű programalkotás. A VEKOP, vagyis a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program azon ágazati fejlesztéseket is tartalmazza a fesorolt területfejlesztési tartalmon túl, ami felett gazdasági szintjére tekintettel nem szerepel(het) a most következő ágazati programokban.

2.2.3. Környezeti és Energetikai Hatékonysági Operatív Program (KEHOP)

A területfejlesztéssel szinte egyenlő fajsúlyú ágazati programban számos analógia látható a korábbi időszak azonos programjának tartalmával, amely a környezeti derogációk, valamint az EU 2020 energiahatékonysági kötelezettségeinek kettősségből áll össze a következő megbontásban:

1. A klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás: 1 044 936 936 EUR, azaz 324,03 Mrd Ft,
2. Települési vízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás, szennyvízkezelés: 1 243 885 044 EUR, azaz 385,73 Mrd Ft,
3. Települési hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel kapcsolatos fejlesztések: 400 203 648 EUR, azaz 124,1 Mrd Ft,
4. Természetvédelmi és élővilág-védelmi fejlesztések: 100 986 553 EUR, azaz 31,32 Mrd Ft,
5. Energiahatékonyság növelése, megújuló energiaforrások alkalmazása: 994 820 180 EUR, azaz 308,5 Mrd Ft.

2.2.4. Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP)

A legnagyobb tartalmi változást a közlekedésfejlesztés programjának szükséges elvieslnie. A kényszerítő kifejezés arra utal, hogy a 2007–2013-as programozási periódusban a két és három számjegyű közutak fejlesztése megvalósítható volt a Kohéziós Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásaiból, a jelen időszakban már csak a következő prioritások érvényesítésével és tartalmi feltételekkel támogatható valamennyi közlekedésfejlesztés – különös tekintettel az útfelújításokra:

1. Nemzetközi (TEN-T) közúti elérhetőség javítása: 1 015 438 119 EUR, azaz 314,89 Mrd Ft,
2. Nemzetközi (TEN-T) vasúti és vízi úti elérhetőség javítása: 1 481 217 836 EUR, azaz 459,33 Mrd Ft,
3. Fenntartható városi közlekedés fejlesztése és elővárosi vasúti elérhetőség javítása: 1 066 090 364 EUR, azaz 330,59 Mrd Ft,
4. TEN-T hálózat közúti elérhetőségének javítása: 357 028 069 EUR, azaz 110,71 Mrd Ft.

2.2.5. Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP)

Az operatív program elődei – az infrastrukturális és tartalmi fejlesztéseket külön operatív programok tartalmazták – a legtöbb kritikát kapott, megvalósítási nehézséget, összetettséget, ugyanakkor a szociális, egészségi, oktatási és kulturális téren kiemelkedő eredményeket felmutató programokként tarthatóak számon. A fejlesztések „utódjai” ebben a hétéves periódusban összevontan, a következő fókuszokkal kaptak bizottsági jóváhagyást:

1. Együttműködő társadalom: 1 020 014 923 EUR, azaz 316,3 Mrd Ft,
2. Infrastrukturális beruházások a társadalmi együttműködés erősítése érdekében: 572 489 286 EUR, azaz 177,53 Mrd Ft,
3. Gyarapodó tudástőke: 949 149 330 EUR, azaz 294,33 Mrd Ft,
4. Infrastrukturális beruházások a gyarapodó tudástőke érdekében: 492 000 713 EUR, azaz 152,57 Mrd Ft,
5. Pénzügyi eszközök alkalmazása a társadalmi együttműködés erősítése érdekében, valamint társadalmi innováció és transznacionális együttműködések: 35 981 989 EUR, azaz 11,16 Mrd Ft.

2.2.6. Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP)

A marginális forráskerettel, 110 450 498 EUR, azaz 34,25 Mrd Ft keretösszeggel (310,1 Ft/euró technikai árfolyammal számolva) az RSZTOP a többi programmal összehasonlítva elenyésző méretű, ugyanakkor újdonságtartalma miatt mindenképpen említésre méltó. A Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program elsődleges célja, hogy a leginkább rászoruló személyeket – a szegénységben élő gyermekeket, a hajléktalanokat, valamint a rendkívül alacsony jövedelműeket – megfelelő étkezéshez és alapvető fogyasztási cikkekhez juttassa. A program azon EU 2020 célkitűzésre kíván reagálni, amely szerint „A szegénység kockázatának kitett lakosok számát 20 millióval kell csökkenteni”, és amelyben hazánk a szegénységben élő népesség számának 450 ezer fővel történő csökkentését vállalta.

A külön alapokat jelentő halászati és vidékfejlesztési programok, valamint a közgazdasági és közszolgáltatás-fejlesztési program bizottsági jóváhagyása időben elvált a korábbi pontokban bemutatott tartalmaktól. Az agrárfejlesztéseket, valamint az állami intézményi végrehajtás továbbfejlesztését finanszírozó operatív programok tartalma a közelmúltban véglegesedett, a halászati fejlesztési terv jóváhagyása még hiányzik, ezért ezek tartalmának részletes bemutatásától eltekint a szerző. Az egyik legnagyobb forráskerettel és eszköztárral rendelkező agrárprogram tekintetében a közös jogszabályi keretrendszer erre vonatkozóan az ún. *Friends of Better Spending* javaslatának megfelelően kimondja, hogy „az európai strukturális és beruházási alapok működésének összehangolása érdekében közös rendelkezéseket kell megállapítani” az eddigi három alapon túl az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) vonatkozásában is [Hahn, 2013 és EP és ET, 2013: 320]. Ez egyfajta átláthatóságot és koherenciát jelenthet a kialakítandó tagállami szabályozásokban.

Összességként kijelenthető, hogy a tagállami kötelezettségek és vállalások összetettsége nem az átlátható és egyszerűsödő forrásfelhasználás irányába mutat, amit a

hatékonyság alapfeltételeiként fogalmazott meg 2009-ben regionális politikáért felelős biztos – *Danuta Hübner* – felkérésére *Fabrizio Barca* reformjavaslataiban [Barca, 2009]. A riportőr határozottan foglalt állást a minőségi költés mellett és egyenesen „szegényes vitának” aposztrofálta azokat a tagállamok közötti egyeztetéseket, ahol nem a hatékonyságról van szó a forráskialakítás témakörében.

3. A TÁMOGATÁSFELHASZNÁLÁS HAZAI INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK JELLEMZŐI, VÁLTOZÁSAI

3.1. A TERÜLETFEJLESZTÉS TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE HAZÁNKBAN – VISSZA A KEZDETEKHEZ

Magyarországon „A területfejlesztésről és a területrendezésről” szóló 1996. évi XXI. törvény (továbbiakban Tftv.) a hangsúlyt a tervezés fontosságára helyezte, meghatározta a területfejlesztés intézményrendszerét és eszközeinek körét. A tervezés a területfejlesztési koncepcióra épült, amely meghatározta a térség átfogó, távlati fejlesztését. Ennek alapján került kidolgozásra a területfejlesztési stratégia, amelyből a regionális területfejlesztési programok, mint középtávú cselekvési tervek építkeztek [Pálné, 2003]. A törvény biztosította továbbá a keretet az öntanuló regionális fejlesztés elindításához is. A regionális szint kialakítása egyértelműen az Unió ösztönzésére történt, elsősorban az uniós források felhasználásával összhangban (Phare, majd strukturális alapok). Ugyanakkor kijelenthető, hogy a nemzeti, illetve a megyei szinttel való párhuzamosságok megmaradtak, a felelősségek és kompetenciák közötti egyértelmű elhatárolás is csak a pénzeszközök végrehajtásával kapcsolatban történt meg [Döbrönte-Vida, 2011]. Az Államreform Operatív Program keretében végzett utólagos hatásvizsgálat megállapítja, hogy Magyarország „területfejlesztési intézményrendszerét 2012. január 1-jét megelőzően a területi szintek magas száma (kistérség, megye, régió, kiemelt térség, országos szint), ebből adódóan az indokolatlan párhuzamosságok és az alacsony hatékonyságú működés jellemezte, amelyet tovább gyengített, hogy a hazai és az uniós forrásokat kezelő intézmények és a támogatások felhasználásának szabályozása terén szintén párhuzamos rendszer épült ki.” [Magyarország Kormánya, 2012: 16]. A területfejlesztés intézményrendszerében 2012. január 1-jén bekövetkezett változások alapján a területfejlesztési feladatok megyei önkormányzathoz telepítésével a korábbi kistérségi és regionális szintű területfejlesztési tanácsok megszűntek.

Az említett változásokból eredő stabilitáshiány miatt az egyes szereplők – regionális/megyei/kistérségi területfejlesztési szervezetek, az operatív programok felhasználásának bonyolításában dolgozó közreműködő szervezetek – munkája során felhalmozódó szaktudás, tapasztalat és partnerségek ismerete elvész. Elvész továbbá az az idő, ami az egyes szereplők bekapcsolódását tenné lehetővé a területfejlesztés tervezésébe. Ez megjelent a 2007–2013-as programozási időszak kezdetén is, amikor a regionális operatív programok kialakításakor a LAU I-es szintnek megfelelő kistérségi szintet közvetlenül a regionális fejlesztési ügynökségek alá rendelték, a megyei szint kihagyásával. A megyei területfejlesztési szereplőknél felhalmozódó, a korábbi hazai költségvetési forrású területfejlesztési támogatások kihelyezésében és lebonyolításában szerzett ismeret és humánerőforrás-kapacitás „parlagon hagyá-

sa” súlyos hiányossága ennek a tervezési periódusnak. Most azonban fennáll a veszélye, hogy a folyamat a következő hét éves programozásnál megismétlődik, csak annak reciprokaként. A Tftv. 2012-es módosítása a korábbi öt területi szint helyett alapvetően két területi szintet határozott meg (megyei és országos), és de facto visszaállította az uniós csatlakozás előtti tervezési térségbontást. A megyei szintek újbóli megerősítésével, a kistérségek megszüntetésével és a régiók súlytalanná/névtelenségé tételével megtörténhet, hogy az elmúlt hét év tapasztalatai késedelmesen vagy csorbultan csatornázódhatnak be a következő operatív programok célrendszerébe, illetve megvalósítási módszereinek kialakításába.

Szintén ezt a problémát veti fel a felhasználás koordinációját és stratégiai kérdéseit megvalósító irányító hatóságok delegálása, amely 2004–2006-ban az ágazatokhoz rendelt működtető, ezt követte egy központi szervezet (a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) létrehozása a 2007–2013-as időszakra, majd a 2014–2020 közötti forrásoknál ismételt a szakminisztériumokhoz kötött irányítás jelenik meg, egy területfejlesztési operatív programmal, valamint ágazati programokkal. A változás való igényre reagált, olyan átfogó stratégiai menedzsmentet sürgetett, amely miközben erős koordinációs és ellenőrzési mechanizmusokat működtet, mind a tervezésben, mind a végrehajtásban nagyobb teret ad az ágazati és területi szereplőknek [Perger, 2010]. Míg a szakminisztériumi szerep erősödött, addig a területi szint gyengült a LAU I-es szintnek megfelelő, most már járási besorolású közigazgatási szint részvételének csökkentésével. Kijelenthető, hogy a közel másfél évtizede zajló, folyamatos és szélsőséges változások nem segítik elő a végrehajtásban lévő 2007–2013-as elszámolási, valamint a 2014–2020-as időszak tervezési előkészületeit. A belső, olykor „hátra arc”-megoldásban kialakuló intézményi átszervezések a szakemberek erős fluktuációjával csökkentették programszinten is a hatékonyságot a 2014–2020-as időszak tervezésének időbeni előrehaladásában, a korábbi tapasztalatok és tanulságok beépítésében, a területi igények visszacsatornázásában. A projektszintű hatékonysági problémáknak szintén van időtényezője, vagyis a projektmegvalósítások során felmerülő kérdések, támogatási szerződések módosításának szándéka, elszámolások feldolgozásának csúszásából eredő cash-flow problémák velejárói voltak az intézményátszervezésnek.

3.2. INTÉZMÉNYRENDSZERI ÖSSZETETTSÉG

A bemutatott kronológiák jól szemléltetik azt a bizottsági „rugalmasságot”, amely a megosztott irányítás jegyében az intézményrendszer kialakításának és megvalósítás folyamatának szabályozását az egyes tagállamokra hagyja [Nagy-Heil, 2013]. Jól lehet a programozásban szigorú számonkérés dominál, addig az azt megvalósító intézményrendszerben páratlan szabadságot enged (bár a Bizottság auditálási eljárása nem mellőzhető). Megítélésem szerint ez a szélsőség nem kedvez a koherens és kiegyensúlyozott működésnek, az esetleges politikai környezeti változások támogatásának. Ennek egyik szemléletes megnyilvánulása a hazai területfejlesztési intézményi környezet egy évtizeden belüli teljes átalakítása, valamint a humán erőforrás kevésbé látványos, de a megvalósításban számottevően érzékelhető fluktuációja, amely a megvalósítás számos pontján akadályként jelentkezett.

A 2007–2013 programozási periódus hazai intézményi struktúráját a közigazgatási struktúra és annak de facto integráns részét képező forrásfelhasználási intézményrendszeri struktúra kettősége jellemzi, és a szinte átláthatatlan bonyolultság is velejárója. Beszédes jellemző, hogy az intézményrendszeri struktúra bemutatására szánt két ábra részletgazdagsága kimerítette a közlés formai kereteit adó lehetőségeket, így szövegesen térek ki a specifikumokra. Már az első hazai tört időszaki programozásban élt Magyarország a közreműködő szervezeti (továbbiakban: ksz) státusz lehetőségével, vagyis az irányító hatósági feladat- és felelősségi körök bizonyos szintű átruházásával külső szervezetek részére. Már ekkor tapasztalható volt, hogy ezek sokasága nemcsak az átláthatóságot csorbítja, hanem a konzekvens és egységes eljárásrendszer kialakítását is. Az első teljes programozási időszakra cél volt, hogy ezek száma és működése korlátozott, jobban számon kérhető, és következetesebb legyen. Az elmúlt kilenc év távlatában kijelenthető, hogy megközelítően sem történt akkora előrelépés a szándékok megvalósításában, mint ahogyan erre az igény megfogalmazódott a kedvezményezett oldalról is. Utóbbi szereplők azt tapasztalhatták – pl. egy vállalkozás vagy önkormányzat –, hogy különböző pályázataik kapcsán eltérő jogszabály értelmezésekkel és eljárásrendekkel találkozhatnak, jóllehet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jelentős egységesítési gyakorlatot hozott az intézményrendszerben, amelynek megszüntetésével és ismét a szaktárcákhoz rendelt megosztott irányítással a 2014–2020-as fejlesztési periódus „deja vu” érzést kelthet a tíz évvel ezelőtti folyamatok ismétlődése kapcsán.

A fejlesztéspolitikai környezet összetettsége kódolt konfliktusokat rejt magában, – akár még az egyes ksz-ek vagy szaktárca és a ksz közötti rivalizációt is – valamint azt a különösen a támogatott/kedvezményezett szemszögéből érzékelt zavart, amely a hatékonyság szempontjából két tényezőt sért programszinten: az átláthatóságot, és az időbeni reakciók lehetőségét.

3.3. AZ INTÉZMÉNYRENDSZER SZEREPE – KÖVETKEZMÉNYEK A SZAKIRODALOM ALAPJÁN

A támogatások nominális és hatékony lehívásának egyik kulcsa az ezt szabályozó intézményrendszer, mind tagállami, mind uniós szinten. *Ederveen* és társai egyenesen azzal a kijelentéssel élnek, miszerint a strukturális alapok a megfelelő intézményrendszerrel rendelkező államokban hatékonyak [*Ederveen*, 2006]. *Charron* és szerzőtársai tanulmánya azzal egészítette ki a megállapítást, hogy az országok, régiók kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására [*Charron*, 2012]. *Burnside* és *Dollar* által szélesebb értelemben vett „támogató politikai környezettel” azonosíthatjuk a felhasználásért felelős intézményrendszert, véleményük szerint ebben az esetben működik legjobban a kohéziós politika [*Burnside–Dollar*, 2000]. Ezzel az állásponttal megegyezően a lengyel szakértő, *Marek W. Kozak* az „Európai regionális politika menedzsmentje Lengyelországban a csatlakozást követő kezdeti időszakban” címet viselő, most is időszerű tanulmányában így fogalmaz:

„Az új 2007–2013-as tervezési periódusra történő felkészülésben az egyetlen küldetés a csökkentés, az intézményi rendszer kialakításának javítása egy teljesen új rendszer megalkotása helyett, a lengyel fejlesztéspolitikában egy hosszú távú pers-

pektíva megalkotása és elérhető célok megvalósítása az uniós alapok segítségével és nem megfordítva (...) és nem az a fontos, hogy mennyi pénzt költöttünk, hanem hogy mit értünk el általa.” [Kozak, 2006: 89].

A magyarországi közigazgatási tapasztalatokkal rendelkező *Nyikos Györgyi* a regionális politika hatékonyságát szintén az irányító, menedzselő szervezetek működésének hatékonyságától, illetve általában az igazgatási rendszer működésének minőségétől teszi függővé, kiegészítve azzal, hogy a korrupciós és diszkriminációs jelenségek ezt jelentősen ronthatják [Nyikos, 2013]. Az intézményi környezet működésének módja és a felhasználás hatékonysága közötti összefüggést számos további tanulmány támasztja alá a hazai [Perger, 2010; Kengyel, 2012; 2015; Nyikos, 2011; 2013] és a nemzetközi szakirodalomban [Farole–Rodrigues-Pose–Storper, 2013; Bachler, 2014] egyaránt.

Az Európai Bizottság a 2004–2006-os programozási időszakban szorosabb együttműködést várt el a tagállamoktól a regionális fejlesztési programok megvalósítása során, különös tekintettel az újonnan csatlakozott tíz tagállamra. A 2007–2013-as fejlesztési időszakot a nagyobb tagállami szabadság jellemezte, majd a nettó befizetők kritikáinak következményeként a 2014–2020-as támogatási periódusban ismét szorosabb számonkérés dominál, „megosztott menedzsment” elnevezéssel jellemezve a megváltozott helyzetet, bár ennek pontos kerete a tagállamok számára még másfél évvel a programozási periódus megkezdése után sem vált nyilvánvalóvá.

4. KONKLÚZIÓ

A 2014–2020-as kohéziós fejlesztéspolitikában megfogalmazott új elvárások látszólag a minőségi költést szolgálják, ugyanakkor a rugalmatlan, túlzott mértékű tematikus és pénzügyi elvárások és a programozási dokumentumok összhangba hozása a tagállami fejlesztési környezettel olyan mértékű kihívás elé állították az intézményrendszert, amelynek csak úgy tudnak megfelelni az egyes szereplők, hogy a valódi, tartalmi tervezésre, újrarendezésre, újrarendezésre alig maradt idő. Az abszorpció szorítás, mely a tartalékképzés intézményével még kézzelfoghatóbbá vált, és az eredményorientált időközi számonkérés eltereli a figyelmet arról, hogy az eddigi folyamatoknak ésszerű felülvizsgálata történjék meg, valamint a támogatott-szemszögű, szolgáltatóbarát megközelítés is alig várható el az intézményrendszertől egy ilyen kiélezett, sarkított helyzetben. A szigorú tartalmi elvárások mellett ugyanakkor a tagállami intézményrendszer működtetésében a Bizottság szinte teljes szabadságot biztosít. Ez túlzott mértékű „kilengésekhez” vezethet, amely csorbíthatja a hatékony és eredményes megvalósítást. Jóllehet megjelenik az osztott menedzsment fogalma jogszabályi szinten, ugyanakkor erről a tagállamok másfél évvel a programozási időszak kezdetét követően még nem kaptak képet. Annak a veszélye fennáll az elmúlt évtized tapasztalatai és az uniós tervezési folyamat ellentétes erőfeszítései ellenére is, hogy a fejlesztési források a támogatottak/kedvezményezették szemszögéből ismét átláthatatlan és szükségleteikhez kevésbé illeszkedő módon kerülnek felhasználásra.

IRODALOM

- Bachtler, L.-Polverari, J.-van der Zwet, A. (2014): *Evaluating Effectiveness of Regional Policy*. EoRPA Paper 14/6. http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_14_Conf/EoRPA_Paper_14-6_Final.pdf. Lekérdezve: 2015. 05. 06.
- Barca, F. (2009): *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Commission – Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner. Commissioner for Regional Policy.
- Burnside, C.-Dollar, D.(2000): Aid, Policies and Growth. *American Economic Review* 90(4): 847–868.
- Charron, N.-Lapuente, V.-Dijkstra, L. (2012): *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*. Directorate-General for Regional Policy. European Commission. 01/2012. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf Lekérdezve: 2013. 05. 06.
- Döbrönte, K.-Vida, S. (2004): A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. *Tér és Társadalom* 18(4): 1–28.
- Ederveen, S.-Groot, H.-Nahuis, R. (2006): Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos* 59(1): 17–42.
- EP és ET [2013a]: 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. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. L 347/259.
- EP és ET [2013b]: Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/Eu Rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. L 347/281..
- EP és ET [2013c]: Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/Eu Rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. L 347/289.
- EP és ET [2013d]: Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/Eu Rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 347/303..
- EP és ET [2013e]: 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 rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi

- rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. L 347/320.
- EP és ET [2013f]: Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/Eu Rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. L 347/470. 2013.12.20.
- EP és ET [2013g]: Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/Eu Rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. L 347/487
- ET [2013]: A Tanács 1311/2013/EU, Euratom Rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. L 347/884.
- Farole, T.–Rodríguez-Pose, A.–Storper, M. (2011): Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. *Journal of Common Market Studies* 49(5): 1103–1104.
- Győriné Sz. G. (2014): Current trends and special characteristics in the spending of the European Union's Regional Development Funds. *European Scientific Journal* 10(16): 392–399.
- Kengyel Á. (2012): Az Európai Unió kohéziós politikájának integrációs jelentősége és szabályozásának jövője. *Közgazdasági Szemle* 59: 311–332.
- Kengyel Á. (2015): Szubszidiaritás az EU és tagállamai regionális politikájában. *Prosperitas* 2(1): 20–36
- Kozak, M. W. (2006): *Managing European regional policy in Poland in the initial period after the accession*. http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/1220/2007_5_kozak.pdf Lekérdezve: 2014. 03. 31.
- Magyarország Kormánya (2012): *Magyar Program (2012.) A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 2012. január 1-én hatályba lépett módosításának utólagos hatásvizsgálata*. Projekt kódszám: ÁROP-1.1.19 Fejlesztéspolitika/Területfejlesztési projekt hatásvizsgálat. [http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/bf/70000/Hat %C3%A1 svizsg%C3%A11lat_Ter%C3%BClelfejleszt%C3%A9s_02.pdf](http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/bf/70000/Hat%C3%A11_svizsg%C3%A11lat_Ter%C3%BClelfejleszt%C3%A9s_02.pdf). Lekérdezve: 2014. 05. 16.
- Nagy S. Gy.–Heil P. (2014): *A kohéziós politika elmélete és gyakorlata*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Nyikos Gy. (2011): *How to deliver an integrated territorial approach to increase the effectiveness of public interventions*, Panel Debate at High-level Conference Integrated Approach to Development – a Key to Smart, Sustainable and Inclusive Europe. 2011.11.24. Poznan.
- Nyikos Gy. (2013): A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle* 2:165–185
- Pálné Kovács I. (2003): *A területfejlesztés irányítása*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola.
- Perger É. (2010): Az EU kohéziós politika kormányzati irányításának magyar sajátosságai. *Tér és Társadalom* 24(1): 119–136