

KOHÉZIÓS INTÉZMÉNYRENDSZEREK – TAPASZTALATOK ÉS KIHÍVÁSOK

A jelenlegi gazdaság helyzetben meghatározó kérdés, hogy a rendelkezésre álló korlátozott forrásokat – jelen téma vonatkozásában a fejlesztési célú forrásokat – hogyan lehet a leghatékonyabban és fenntartható módon felhasználni. Az új 2014–2020-as 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. 2014 utáni időszakra sokkal szigorúbb kohéziósforrás-felhasználási szabályok készülnek, mint eddig: előzetes és utólagos feltételekkel, mérföldkövekkel, szigorú kifizetési feltételekkel és teljesítménytartalékkal. Korlátozva lesz, hogy egy-egy programban hány célt tűzhet ki a tagállam (tematikus koncentráció), a választható célkitűzések listája pedig az EU 2020-as stratégiából lebonthatva kerül a jogszabályba. Szigorodik tehát a rendszer, és a vállalatok mellé pénz-visszafizetési garanciák is társulnak majd. A fejlesztéspolitikai beavatkozások megítélése a fejlesztési források sikeres abszorpciójáról áttolódik a határosság és eredményesség szempontjainak mind erősebb érvényesítése felé. A tervezési, programozási feladat átgondolása mellett jelentkezik az a kérdés is, hogy milyen intézményrendszer szükséges a végrehajtási feladatok ellátásához, szükséges-e és milyen jellegű a jelenlegi szervezetek átalakítása, illetve milyen tényezők befolyásolják a kohéziós végrehajtási intézményrendszer struktúráját.



A KOHÉZIÓS POLITIKA INTÉZMÉNYI SAJÁTÓSÁGAI

A kohéziós politika célkitűzése a gazdasági, szociális és területi kohézió erősítése az Európai Unióban, a különböző régiók fejlettségi szintbeli 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 projekt kiválasztás szempontjait is befolyá-

solják 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 projekt-kiválasztást, az ellenőrzést és a 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 a közbeszerzés, az állami támogatás, a környezetvédelem – szabályai is megfelelően alkalmazásra kerüljenek. A bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és működtet, amely összhangban van a szabályozással, és megfelelően, hatékonyan működik.¹

A közösségi szabályokban² elsődleges célkitűzéseként jelenik meg az uniós 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 elsősorban a kohéziós és mezőgazdasági területen (a kiadási oldalon) és a saját forrásoknál (a bevételi oldalon).

A tagállamok felelősek azért, hogy az uniós irányelvek megfelelő átültetésével biztosítsák a közösségi jog és a nemzeti jog összhangját. Amennyiben ez nem sikerül kielégítően, az Európai Bizottság megfelelő lépéseket tesz formális kötelezettségszegési eljárás keretében, azonban sok esetben erre csak akkor kerül sor, ha elegendő jelzés és nyilvánvaló bizonyíték kerül a bizottság birtokába.

Többszintű szabályozás működik tehát a kohéziós politikai 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 uniós finanszírozása tehát részben uniós, részben tagállami szinten meghatározott szabályokhoz és feltételekhez kötött. E szabályok célja, hogy garantálják a ráfordítások értékarányosságát, a programok megfelelő irányítását és a közösségi politikáknak való meg-

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 kiadásaik 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 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

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

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*³ (*közreműködő szervezet*), az *igazoló hatóság*⁴ és az *ellenőrző hatóság*⁵. Ugyanaz a hatóság több operatív program számára is kijelölhető.

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 helyezték el a különböző feladatokat, 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 külön, önálló ellenőrzési hatóságot állítottak fel (pl. Finnország, Svédország). Van arra is példa, hogy az igazoló hatóság és az ellenőrzési hatóság ugyanazon szervezet önálló egységeiként működnek (pl. Csehország, Szlovénia), és az irányító hatóság különül el önálló szervezatként. Végül a három hatóság különböző szervezetekben is működhet (pl. Ausztria, Portugália).⁶

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: helyenként 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 meghatározza 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 szerve-

3 Irányító hatóság: a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv, amely felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért.

4 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.

5 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.

6 Sara DAVIES–Frederike GROSS–Laura POLVERARI (2008): The financial management, control and audit of EU cohesion policy: contrasting views of challenges, idiosyncrasies and the way ahead, EPRC, Glasgow

zetekhez szervezésével. A szervezetek lehetnek költségvetési szervek (minisztérium, központi hatóság, területi hatóság), állami és nem állami gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek.

1. ábra • A programok végrehajtási szervezetei a tagállamokban (kivéve ETC)⁷

Ország	Teljes rendelkezésre álló forrás (EUR)	ERFA és KA (EUR)	OP száma	A szervezetek száma a program-végrehajtásban	A szervezetek száma az igazolásban	A szervezetek száma az ellenőrzésben
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

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 jelek jelentősen ronthatják a hatékonyságot.*

7 Kai BÖHME (2010): Regional governance in the context of globalisation, Revised Final Report, Sweco International

Egy friss kutatás megerősíti,⁸ hogy az országok, régiók kormányzási 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 a tagállamokon belül. Egyik csoportba tartoznak az észak-európai országok, magas kormányzási színvonallal. A másik csoportot a dél-mediterrán országok – Észtországgal és Szlovéniával együtt – képezik, elfogadható kormányzási 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 kormányzási színvonal az egyes régióknál (Dánia, Ausztria). Nincs tapasztalati bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a decentralizáció szintje és a kormányzási színvonal közvetlenül összefügg; nincs arra vonatkozó szabály, hogy a decentralizált vagy a centralizált államok rendelkeznek magasabb színvonalú kormányzási, 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 a források hatékony felhasználására, felzárkóztatásra az intézményrendszer területén is figyelemmel kell lenni.

A kohéziós források felhasználásával kapcsolatos feladatokat ellátó végrehajtási intézményrendszer, a közreműködő szervezetek felállításának és működtetésének formája, a feladatok delegálási modellje az egyes tagállamokban eltérő.

A *területi szintek* kialakítása és működtetése különböző: eltérő, hogy hány régióval, 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 szerezposztás nem feltétlenül ad pontos iránymutatást a gyakorlatra nézve, azaz az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek kompetenciáinak függvényében ítélni meg a valódi tartalom.

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

8 Nicholas CHARRON–Victor LAPUENTE–Lewis DIJKSTRA (2012): Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU, Working Paper 01/2012

Meghatározó jelentőségű, hogy a feladatellátás szintjeit miként alakítják ki: a komplexitást növelheti az extra felügyeleti és jelentési rendszer, amely a tagolt struktúrával járhat együtt. A gyakorlati tapasztalatok ráadásul azt mutatják, hogy a *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, addig a szabályos végrehajtásért való felelősség nem decentralizált, a tagállam felel a szabályosságért. Ez önmagában magával hozza a szintek közötti erős kontroll igényét: megfelel-e 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, ami csak erős koordinációval ellensúlyozható.

A végrehajtási intézményrendszer kialakításának mikéntjére a *programok közötti különbségek* is jelentős hatással vannak: a program jogosultsági területe, tematikus fókusz, pénzügyi volumene meghatározó fontosságú. Minél bonyolultabbak a beavatkozási intézkedések, annál nagyobb az igény a megfelelő adminisztratív kapacitásra mind az intézményrendszer, mind a kedvezményezett részéről. Hatással van a végrehajtási struktúrára az is, hogy a program területe és a közigazgatási, intézményi struktúra területi rendszere milyen viszonyban vannak 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 van kialakítva.

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

- az intézményrendszerek *együttműködését* figyelembe véve: integrált – párhuzamos –, „vegyes” modellek;
- a végrehajtás *irányítását* alapul véve: centralizált – decentralizált –, „kevert” modellek.

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-e 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 egyrészt jobban áttekinthetővé teszi a különböző forrásból finanszírozott programok működését és annak költségeit, másrészt 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.

2. ábra • Egyes tagállamok program- és intézményi struktúrája

	Időszak	OP típusa, száma	Modell típusa	Központi koordináció	IH és KSZ
HU	2004–2006	4 ágazati OP 1 közös ROP	párhuzamos szakágazatok által dominált modell	Kormányzati: tagolt Területi: centralizált	Nemzeti Fejlesztési Hivatal IH: szakminisztériumok KSZ: minisztériumok közigazgatási egységei, dekoncentrált szervei vagy a állami tulajdonban lévő cégek
	2007–2013	7 ágazati 7 ROP 1 TA OP	Párhuzamos/ Koordinált	Kormányzati: centralizált Területi: vegyes, majd centralizált	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség IH: NFÜ főosztályai KSZ: RFÜ-k, állami tulajdonban lévő cégek (15 db–11db). <i>Decentralizált döntés-előkészítés felszámolása a RFT-k 2011. decemberi megszüntetésével</i>
CZ	2004–2006	4 ágazati OP 1 közös ROP 1 OP Prága 1 TA OP	Koordinált	Kormányzati: tagolt Területi: kevert	Regionális Fejlesztési Minisztérium IH: Ágazati OP-k: szakminisztériumok; ROP: RFM KSZ: 13 központi és 8 regionális KSZ
	2007–2013	8 ágazati OP 2 integrált OP 7 ROP 2 TA OP 2 OP Prága	Integrált		IH: szakminisztérium (ágazati OP); ROP-ok: 7 RFT; 2 Prágai OP: Prágai Városi Önk. Hivatala KSZ: ügynökségek
PL	2004–2006	4 ágazati OP 1 ROP	Koordinált	Kormányzati: tagolt Területi: centralizált	Regionális Fejlesztési Minisztérium IH: ágazati OP-k szakminisztériumok, ROP IH: RFM (2005 után valamennyi RFM-ben, kivétel agrár. OP) KSZ: 8 központi és kb. 80 (!) regionális
	2007–2013	4 ágazati OP 1 TA OP 16 ROP	Integrált	Kormányzati: centralizált Területi: kevert	IH: Ágazati OP-k: RFM ROP-ok: vajdasági hivatalok (deko!) KSZ: 1. szinten állami szervezetek (szakmai koordináció); 2. szinten állami vagy magánszervezetek (végrehajtás)
RO	2007–2013	5 ágazati 1 központi ROP 1 TA ROP	Integrált	Kormányzati: tagolt Területi: Centralizált	Pénzügy-minisztérium IH: ágazati OP-k: 5 szakminisztérium ROP: Reg. Fejl. és Ép.-ügyi Minisztérium KSZ: ágazati OP-k: minisztériumok és dekoncentrált szervek, 2 áll.-i váll., RFÜ-k ROP: 6 RFÜ
EE	2004–2006	Egységes Programozási Dokumentum	Integrált	Kormányzati: Centralizált Területi: Centralizált	Pénzügy-minisztérium IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 4 „első szintű”: szakminisztériumok, 7 „középső szintű”: szintén szakminisztériumok, 9 ún. technikai végrehajtó szervezet.
	2007–2013	3 ágazati OP			IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 5 első szintű: 4 szakminisztérium és kancellária, 10 végrehajtó szervezet
LV	2004–2006	Egységes Programozási Dokumentum	Integrált, de külön eljárás az uniós támogatási döntésekre	Kormányzati: Centralizált Területi: Centralizált	Pénzügy-minisztérium+ESF Koordinációs Bizottság IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 1. szinten: 6 szakminisztérium + információs társadalom fejlettségi bizottság; 2. szinten: 6 végrehajtó ügynökség.
	2007–2013	4 OP: – 3 központi – 1 TA OP			IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 1. szintű KSZ: 8 szakminisztérium prioritások szerint; 2. szintű: 6 + 1 ügynökség

LT	2004–2006	Egységes Programozási Dokumentum	Integrált	Kormányzati: Centralizált	Pénzügy- minisztérium	IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 1. szintű: szakminisztériumok (9); 2. szintű: hivatalkok, ügynökségek (6)
	2007–2013	3 OP		Területi: Centralizált		IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 1. szintű KSZ: 11 szakminisztérium; végrehajtó KSZ: 8 állami ügynökség
SL	2004–2006	Egységes Programozási Dokumentum	Integrált	Kormányzati: Centralizált	ágazati minisztériumok „felett álló” IH	IH: Strukturális Politikai és Regionális Fejlesztési Kormányzati iroda 2006-tól: Helyi Önkormányzati és Regionális Fejlesztési kormányzati iroda KSZ: 1. szintjéhez 3 szakminisztérium
	2007–2013	3 OP		Területi: Centralizált		IH: Helyi Önkormányzati és Regionális Politikai Kormányzati iroda KSZ: az ágazati minisztériumok és hivatalosan nem KSZ-nek nyilvánított egyéb szervezetek
SK	2004–2006	KTK: 1 infrastruktúra OP 3 ágazati OP 1 TA OP	integrált	Kormányzati: centralizált	Gazdasági Minisztérium, majd az Építészeti és Regionális Fejlesztési Minisztérium	IH: Gazdasági Minisztérium, illetve az Építészeti és Regionális Fejlesztési minisztérium KSZ: kevés számú (6), KSZ: ágazati minisztériumok és állami ügynökségek
	2007–2013	11 OP – 8 ágazati OP – 1 központi ROP – 1 Pozsony OP – 1 TA OP		Kormányzati: tagolt		Építészeti és Regionális Fejlesztési minisztérium
I E	2000–2006	6 OP: 3 ágazati 2 ROP 1 TA OP	Integrált (mind adminisztratív, mind program szintű)	Kormányzati: tagolt	Pénzügy- minisztérium	IH: Ágazati: releváns minisztériumok A régiók közgyűlése (regional assembly) regionális OP IH-ja
	2007–2013	3 OP: 1 ágazati 2 ROP		Területi: decentralizált		
UK	2000–2006	20 OP	Integrált	Kormányzati: centralizált	Ipari és és Regionális Minisztérium	IH: legtöbb regionális OP esetében az IH az RDA KSZ: KSZ-ként bizonyos esetekben az RDA-k, ún. Képzési Tanácsok (Learning and Skills Councils), Munkaügyi Központok (Jobcenter Plus), Connexion Partnerségek, Üzleti Hálózatok és néhány helyi hatóság
	2007–2013	22 OP: 5 központi, illetve 16 regionális, 1 Gibraltár		Területi: kevert		
DE	2000–2006	1.ágazati 1 + 11 regionális program	Integrált	Kormányzati: tagolt	Pénzügy- minisztérium, Gazdasági és Technológiai Minisztérium (BMW)	IH: tartományi minisztériumok – gazdasági tárca (ill. a szövetségi ágazati OP-nál szövetségi minisztérium). KSZ: A megvalósítási feladatok megoszlottak a különböző minisztériumok és a kapcsolódó intézmények között, amelyek a programok által finanszírozott intézkedések különböző részeiért voltak felelősek.
	2007–2013	17 regionális közlekedési program (ERFA) 17 regionális program 1 szövetségi program (ESZA)		Területi: Decentralizált		

A centralizált végrehajtási rendszerben – ilyen például Dánia, Litvánia, Észtország, Lettország, Szlovénia, Szlovákia, Magyarország, Görögország, Svédország, Románia, Bulgária, Ciprus, Málta, Luxemburg – 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 szerepet játszik a kohéziós politi-

ka végrehajtásában. Nemzeti minisztériumok felügyelik a program-előkészítést, 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 kijelölnek minden lényeges elemet a végrehajtásban.

A *decentralizált* (regionalizált) végrehajtási rendszerben – ilyen például Németország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Belgium, Írország – a területi szintek szervezeti 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, s ez segítheti a hatékony programmegvalósítást. Jobban meg lehet határozni a célokat, a helyi, területi szintek bizalmát és támogatását élvező intézkedések alakíthatók ki. Másrészt a szintek és a szereplők közötti koordináció jelentős feladattal és költséggel járhat.

Számos tagállam *kevert* rendszerben – például Lengyelország, Franciaország, Finnország, Csehország, Spanyolország, Egyesült Királyság, Portugália – igyekszik ötvözni a két előző struktúra előnyeit és hátrányait. Ágazati és területi programokkal és 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.

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 lép életbe annak biztosítása érdekében, hogy az EU-finanszírozás erős ösztönzést jelentsen a tagállamoknak az Európa 2020 stratégia céljainak és célkitűzéseinek elérésében.⁹ Meghatározásra kerülnek szigorú, úgynevezett „*ex-ante*” *feltételek*, amelyeknek a 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 résznek összesen 7 százalékát elkülöníthető lesz, ehhez az összeghez csak azok a tagállami programok juthatnak hozzá, akiknél a félidőben elvégzett, köztes felmérés a program mérőföldköveinek teljesítését állapítja meg. Ezen a *teljesítményfüggő tartalékoláson* kívül a mér-

9 NYIKOS Györgyi (2012): Cohesion policy 2014–2020, EU working papers 2011 15. EU working papers 2011/3. (2012 pp. 31–50.

földkövek 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. 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*.

Fentiekre tekintettel alapvető fontosságú tehát, hogy milyen feltételek, célok, indikátorok szolgálnak 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, a hasznosság és a fenntarthatóság megítélése nem egyszerű feladat.¹⁰

Általában elmondható, hogy az 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. 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 is, hogy a kedvezményezett a támogatásért cserébe vállalásokat tesz, hogy mit teljesít, mi lesz az eredmény. A projekt-megvalósítás 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 feyelemre – 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 ösztönöznek a szabályos és eredményes forrásfelhasználásra. Ezzel a céllal maximálisan egyet lehet érteni, azonban ez a kettős követelmény a végrehajtási rendszert nem feltétlenül az egyszerűsítés és a rugalmasság irányába viszi. Ráadásul a komplex elvárásrendszer egységes és hatékony lebonyolításának igénye egyértelműen nem a decentralizáció, hanem a központosítás irányába viszi a struktúrát.

Kulcskérdés tehát a megfelelő *tervezés és programozás*, amelyeknél releváns és kezelhető indikátorrendszerrel a közösségi stratégiai célok és a tagállami, területi, helyi elképzelések összhangját kell kialakítani,¹¹ és ehhez egy hatékony, megfelelő pénzügyi menedzsmentet megvalósító végrehajtási intézményrendszert kell párosítani.

10 NYIKOS Györgyi (2013): A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára, Pénzügyi Szemle, 2013/2. 165–185. o.

11 NYIKOS Györgyi (2011): Területi tervezés és területi szempontok a fejlesztéspolitikában – lehetőség, kötelezettség vagy ábránd!? Falu Város Régió területfejlesztési és területrendezési szakmai folyóirat, 2011/2. 35–41. o. Budapest

Minden végrehajtási rendszer hatékony működéséhez elengedhetetlen a feladat- és hatáskörök egyértelmű rögzítése és erős, jól működő 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.¹² 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-k behatárolhatják a mozgásteret az intézményrendszeri struktúra kialakításánál, és természetesen minél nagyobb számú szervezet közreműködik a végrehajtásban, annál jobb koordinációra van szükség mind a politikai döntéshozatali, mind a végrehajtási folyamatok (eljárások egységesítése 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, amely biztosíthatja az optimális vagy ahhoz közelítő eredményt.

12 ÖIR (2003): A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds, European Commission