

**Pécsi Tudományegyetem  
Közgazdaságtudományi kar  
Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola**

**Az EU kohéziós politikájának megvalósítása  
Magyarországon**

– a végrehajtás és a végrehajtó rendszer értékelése,  
megfontolások az új ciklusra

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

**Készítette: Jobbágy Valér  
Témavezető: Dr. Horváth Gyula**

**Pécs, 2015.**

# Tartalomjegyzék

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Absztrakt.....                                                                                                                  | 1  |
| 1. Bevezetés .....                                                                                                              | 2  |
| 1.1. A téma választásának indoka, aktualitása, az értékelés célja.....                                                          | 2  |
| 1.2. Az értékelés hipotézisei .....                                                                                             | 3  |
| 1.3. Az értékelés során alkalmazott módszertanok .....                                                                          | 4  |
| 1.4. A dolgozat szerkezete .....                                                                                                | 7  |
| 2. Közpolitikák, közpolitikai programok értékelése .....                                                                        | 10 |
| 2.1. Az értékelés fejlődés-története, értékelési megközelítések, értékelés-elméleti klasszifikációk .....                       | 10 |
| 2.1.1. Az értékelés fejlődés-története .....                                                                                    | 10 |
| 2.1.2. Értékelési megközelítések, értékelés-elméleti klasszifikációk .....                                                      | 13 |
| 2.2. A közpolitikai értékelés szerepe, célja, az azokat meghatározó tényezők .....                                              | 17 |
| 2.2.1. A közpolitikai értékelés megrendelője, annak indíttatása .....                                                           | 18 |
| 2.2.2. A közpolitika/program-alkotásban és -végrehajtásban való felhasználásuk, a vizsgált policy-k/programok élelciklusa ..... | 19 |
| 2.2.3. A közpolitikai értékelés tárgyának a (terv)-hierarchiában betöltött szintje .....                                        | 21 |
| 2.3. Közpolitika-értékelési módszertanok és alkalmazási lehetőségeik - a módszer-választás tényezői .....                       | 22 |
| 2.3.1. Az értékelés megrendelője, annak indíttatása alapján .....                                                               | 23 |
| 2.3.2. A közpolitika/program-alkotásban és -végrehajtásban való felhasználásuk alapján .....                                    | 24 |
| 2.3.3. A vizsgált policy-k/programok élelciklusa alapján .....                                                                  | 27 |
| 2.3.4. Adott értékelés menetének egyes fázisaihoz kapcsolódóan .....                                                            | 29 |
| 2.3.5. Az értékelendő tartalom szakpolitikai besorolása alapján .....                                                           | 30 |
| 2.4. Értékelés az EU kohéziós politikájában.....                                                                                | 34 |
| 2.4.1. Értékelés a programozási ciklus egyes fázisaiban .....                                                                   | 34 |
| 2.4.2. Értékelési kritériumok a programozási ciklus egyes fázisaiban .....                                                      | 36 |
| 2.4.3. Indikátorok az értékelésben .....                                                                                        | 40 |
| 2.5. Jelen értékelés során alkalmazott módszertanok bemutatása .....                                                            | 42 |
| 3. A két vizsgált időszak értékelése és kapcsolódó fejlesztési javaslatok .....                                                 | 60 |

|        |                                                                                                                 |     |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1.   | A 2004-06-os periódus elemzése .....                                                                            | 62  |
| 3.1.1. | A tervezés folyamata .....                                                                                      | 62  |
| 3.1.2. | A tervdokumentumok .....                                                                                        | 66  |
| 3.1.3. | Az I. NFT megvalósulása .....                                                                                   | 74  |
| 3.1.4. | Az intézményrendszer és annak működése .....                                                                    | 84  |
| 3.2.   | A 2007-13-as periódus elemzése .....                                                                            | 89  |
| 3.2.1. | A tervezés folyamata .....                                                                                      | 89  |
| 3.2.2. | A tervdokumentumok .....                                                                                        | 93  |
| 3.2.3. | Az ÚMFT előrehaladása - teljesítési mutatók alapján.....                                                        | 111 |
| 3.2.4. | Az intézményrendszer és annak működése .....                                                                    | 120 |
| 3.3.   | Összegző értékelő megállapítások, nemzetközi tapasztalatok, fejlesztési javaslatok.....                         | 128 |
| 3.3.1. | Összegző megállapítások, detektált problémák .....                                                              | 128 |
| 3.3.2. | Nemzetközi kitekintés a kohéziós politikát megvalósító rendszerekre vonatkozóan .....                           | 143 |
| 3.3.3. | Javaslatok a végrehajtás intézmény- és eljárás-rendszerének javítására .....                                    | 153 |
| 4.     | A 2014-20-as időszak keretfeltételeinek értékelése.....                                                         | 163 |
| 5.     | Összefoglalás .....                                                                                             | 183 |
| 5.1.   | A feltett hipotézisek megválaszolása .....                                                                      | 183 |
| 5.2.   | Megfontolások, javaslatok az új, 2014-20-as periódus kohéziós politikájának magyarországi megvalósítására ..... | 195 |
|        | Felhasznált irodalom .....                                                                                      | 202 |
|        | Szakmai önéletrajz.....                                                                                         | 215 |
|        | Publikációk az értekezés témakörében .....                                                                      | 217 |
|        | Függelék .....                                                                                                  | 220 |

## Ábrajegyzék

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. ábra: Az értékelés indíttatása, típusa és az alkalmazott módszer közötti kapcsolatrendszer .....                   | 23  |
| 2. ábra: Az egyes tervtípusok és a programozási ciklusok időbeli kapcsolata .....                                     | 36  |
| 3. ábra: Az egyes értékelési kritériumok egymáshoz, az indikátorokhoz és a programozási ciklus egyes fázisaihoz ..... | 39  |
| 4. ábra: Az egyes indikátor-típusok kapcsolódása a program logikai szerkezetével.....                                 | 40  |
| 5. ábra: Hatékonysági szempontrendszer .....                                                                          | 52  |
| 6. ábra: Egy operatív program végrehajtásának magas szintű folyamat-modellje .....                                    | 54  |
| 7. ábra: Egy operatív program végrehajtásának részletes folyamat-struktúrája .....                                    | 55  |
| 8. ábra: Az I. NFT céljai, prioritásai és az operatív programok kapcsolódása .....                                    | 66  |
| 9. ábra: Az I. NFT operatív programjai abszorpciójának alakulása (keret = 100%) .....                                 | 81  |
| 10. ábra: Az ÚMFT tartalmi kereteit meghatározó stratégiai dokumentumok rendszere ....                                | 91  |
| 11. ábra: A Regionális operatív programok dokumentumrendszerének összefüggései .....                                  | 102 |
| 12. ábra: A hazai fejlesztéspolitika intézményrendszere (2007) .....                                                  | 121 |
| 13. ábra: A Regionális operatív programok Közreműködő Szervezetei közötti feladatmegosztás.....                       | 122 |
| 14. ábra: A Regionális operatív programok végrehajtásának intézményrendszere .....                                    | 123 |
| 15. ábra: Az Irányító Hatóságok helye és szerepe a tagállamokban .....                                                | 149 |

## Táblázatok jegyzéke

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. táblázat: A közpolitikai döntések és az értékelés három megközelítése .....                                                                     | 16 |
| 2. táblázat: Az egyes tematikákra vonatkozó értékelések meghatározott fázisaiban alkalmazott módszerek, eszközök .....                             | 31 |
| 3. táblázat: Az egyes ágazatokra vonatkozó értékelések meghatározott fázisaiban alkalmazott módszerek, eszközök .....                              | 32 |
| 4. táblázat: Az operatív programok forráskerete és az NFT-hez viszonyított súlyuk .....                                                            | 67 |
| 5. táblázat: Az RFOP forrásainak a főbb tématerületek közötti megoszlása.....                                                                      | 73 |
| 6. táblázat: Az I. NFT és operatív programjainak előrehaladását leíró mutatók .....                                                                | 75 |
| 7. táblázat: A GVOP és prioritásai előrehaladását leíró mutatók .....                                                                              | 76 |
| 8. táblázat: A KIOP és prioritásai előrehaladását leíró mutatók.....                                                                               | 77 |
| 9. táblázat: A HEFOP és prioritásai előrehaladását leíró mutatók .....                                                                             | 78 |
| 10. táblázat: Az AVOP és prioritásai előrehaladását leíró mutatók .....                                                                            | 79 |
| 11. táblázat: Az RFOP és főbb tematikái előrehaladását leíró mutatók .....                                                                         | 80 |
| 12. táblázat: Az AVOP és GOP hozzájárulása a KTK 1. prioritási céljához (a termelőágazat versenyképességének javítása) .....                       | 82 |
| 13. táblázat: A foglalkoztatás növelése és a humánerőforrások fejlesztése (KTK 2. prioritási cél) területén elért teljesítmények.....              | 82 |
| 14. táblázat: A közlekedési infrastruktúra javítása és a környezetvédelem fejlesztése (KTK 3. prioritási cél) területén elért teljesítmények ..... | 83 |
| 15. táblázat: A lebonyolítási folyamatok átlagos időigényének alakulása (2005-2008) .....                                                          | 85 |
| 16. táblázat: Az ÚMFT célrendszerének kapcsolata az OFK és OTK célrendszerével .....                                                               | 92 |
| 17. táblázat: Az uniós források megoszlása az ÚMFT-prioritások és a kapcsolódó OP-k között .....                                                   | 94 |
| 18. táblázat: A ROP-okat alkotó tématerületek és a kapcsolódó konstrukció-típusok.....                                                             | 95 |
| 19. táblázat: Az egyes prioritások forráskeretének aránya az OP-n belül .....                                                                      | 99 |

|                                                                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 20. táblázat: Az OP-k előrehaladása teljesítés-mutatók alapján, támogatási fázisonként abszolút értékben (Mrd Forint).....                                                             | 111 |
| 21. táblázat: Az OP-k előrehaladása teljesítés-mutatók alapján, támogatási fázisonként, a 7 éves keret százalékában.....                                                               | 112 |
| 22. táblázat: Az OP-k előrehaladása teljesítés-mutatók alapján, támogatási fázisonként, a 7 éves keret százalékában.....                                                               | 113 |
| 23. táblázat: A GOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók .....                                                                                                                  | 114 |
| 24. táblázat: A KEOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók .....                                                                                                                 | 114 |
| 25. táblázat: A KÖZOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók .....                                                                                                                | 115 |
| 26. táblázat: A TÁMOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók .....                                                                                                                | 115 |
| 27. táblázat: A TIOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók.....                                                                                                                  | 116 |
| 28. táblázat: Az ÁROP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók .....                                                                                                                | 116 |
| 29. táblázat: Az EKOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók .....                                                                                                                | 117 |
| 30. táblázat: A ROP-ok meghirdetésének állása .....                                                                                                                                    | 117 |
| 31. táblázat: A ROP-ok előrehaladását leíró mutatók .....                                                                                                                              | 118 |
| 32. táblázat: A ROP-ok egyes tématerületeinek előrehaladását leíró mutatók.....                                                                                                        | 119 |
| 33. táblázat: A végrehajtás centralizációjának szintje a tagállamokban.....                                                                                                            | 147 |
| 34. táblázat: Az EU-s és a nemzeti fejlesztéspolitika kapcsolata .....                                                                                                                 | 152 |
| 35. táblázat: Magyarország rendelkezésére álló források (millió euró) .....                                                                                                            | 165 |
| 36. táblázat: Az Európa 2020 Stratégiában nevesített célok elérésének jelenlegi helyzete Magyarország esetében .....                                                                   | 168 |
| 37. táblázat: Áttekintés a 11 tematikus célról, a hozzájuk rendelt beavatkozási prioritásokról és a finanszírozó alapokról .....                                                       | 170 |
| 38. táblázat: A tematikus célok és a jelenlegi OP-k kapcsolata .....                                                                                                                   | 172 |
| 39. táblázat: Tematikus kötöttségek .....                                                                                                                                              | 173 |
| 40. táblázat: A pénzfelhasználás determináltsága tekintetében célhoz kötött és „szabadabb” források a konvergencia régiókban (millió euróban, nemzeti társfinanszírozással együtt) 174 |     |
| 41. táblázat: a pénzfelhasználás determináltsága tekintetében célhoz kötött és „szabadabb” források a KMR-ben (adatok millió euróban, nemzeti társfinanszírozással együtt) .....       | 174 |
| 42. táblázat: A preferált tematikus célok aránya a jelenlegi OP-kban és a rendelet-tervezetekben.....                                                                                  | 175 |
| 43. táblázat: az ITI és a CLLD felhasználási lehetőségei.....                                                                                                                          | 178 |
| Függelék 1: Az I. NFT, OP-i és azok prioritásai előrehaladását leíró, projekt-szintű adatokból képzett aggregátumok és mutatók.....                                                    | 221 |
| Függelék 2: Az UMFT, OP-i és azok prioritásai előrehaladását leíró, projekt-szintű adatokból képzett aggregátumok és mutatók.....                                                      | 222 |

# Absztrakt

**Cím: Az EU kohéziós politikájának megvalósítása Magyarországon**

**Alcím: a végrehajtás és a végrehajtó rendszer értékelése, megfontolások az új ciklusra**

**Készítette: Jobbágy Valér**

**Témavezető: Dr. Horváth Gyula**

Figyelemmel a 2014-20-as ciklusra kialakítandó végrehajtási- és intézményrendszerre is, az értekezésnek kettős célja van. Egyrészt detektálni a végrehajtásban a csatlakozás óta bekövetkező fejlődést és a fennmaradó hiányosságokat, illetve feltárni e gyengeségek mögöttes tényezőit, majd javaslatokat megfogalmazni a végrehajtás egy olyan alternatív rendszerére, ami megfelelően válaszol az új ciklus kihívásaira és szabályozására, s egyben eredményesen hozzá tud járulni a korábbi problémák orvoslásához.

Az értékelés során, annak egyes fázisainak megfelelő módszertanokat alkalmaztam. Dokumentumelemzés keretében dolgoztam fel a tervezést és végrehajtást meghatározó hazai és EU-s szabályozást, az elkészült tervdokumentumokat, kapcsolódó szakirodalmat, korábbi értékeléseket (meta-értékelés). A monitoring-rendszer (EMIR) adatainak másodelemzését és a végrehajtás egyes fázisainak megfelelő lebontását az ún. „Du-pont dekompozíció”-s módszerrel végeztem. A dekompozíció eredményeképpen detektált hiányosságok mélyebb megismerése végett személyes és csoportos interjúkat folytattam a végrehajtó-rendszer vezetőivel, munkatársaival. A megfelelő megállapítások levonásához emellett elemeztem a kohéziós politika megvalósításának tagállami gyakorlatát (benchmarking). Végül a javaslatok kialakításánál az értékelés eredményein túl támaszkodtam az uniós források felhasználásában érintett szakemberek meglátásaira, szakértői műhelymunka keretében. Mindezek mellett építettem korábbi szakértői tapasztalataim során alkalmazott módszertanokra: szervezeti audit; szervezeti teljesítménymutatók alkalmazása; folyamatszervezés; kapacitás-modell – a tevékenység alapú folyamat-költségszámítás bottom-up módszerére alapozva; kompetencia-mátrix.

Az értékelés eredményeképpen megállapítást nyert, hogy a végrehajtó intézményrendszer legfelső szintjének egy szervezetbe koncentrációja az eljárási koordináltság és az abszorpció hatékonyság terén pozitív, a szakpolitikai tartalom érvényesülésének tekintetében negatív hatásokat eredményezett. Az Irányító Hatóságok központosításától előzetesen várt erőteljesebb ágazatközi tartalmi koordináció elvértve valósult meg, így a második ciklusban sem a ROP-ok új rendszere, sem a területiséget támogató új eszköz-rendszer nem eredményezett érdemi előrelépést a területi/integrált megközelítésben – amit sem az uniós szabályozás, sem az első periódus „ágazati” ROP-ja nem támogatott. Az Előcsatlakozási Alapok idejéből származó túlszabályozott, nem pályázóbarát végrehajtási rendszer gátolta a hatékony végrehajtást és a szakpolitikai eredményességet, bár ezt a második periódusban sikerült némileg oldani. Az új programozási ciklus szabályai - szakpolitikai eredményesség és hatásosság előtérbe helyezése, területileg integrált fejlesztések, tartalmi koordináltság elősegítése, egyszerűsítés, pályázóbarátabb hozzáállás – viszont lehetőséget nyújtanak a korábbi hiányosságok kezelésére.

A javaslatok kialakítása során igyekeztem figyelembe venni a végrehajtó intézményrendszerre vonatkozó kormányzati elképzeléseket. A javasolt végrehajtási rendszer lehetővé tenné, hogy a területi koordinációt igénylő fejlesztések egymással összefüggésben lévő, egymást erősítő projekt-csomagokon keresztül valósuljanak meg.

Tárgyszavak: *R58, O21, Z18, H11, M10*

# 1. Bevezetés

## *1.1. A téma választásának indoka, aktualitása, az értékelés célja*

Magyarország 2004. január 1-én csatlakozott az Európai Unióhoz, s innen kezdve részese lehetett az Unió kohéziós politikájának. A Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból megnyíló források többszörösét (mintegy háromszorosát) tették ki az Előcsatlakozási Alapokból kapott forrásoknak. Ez a jelzett időszakban az összes (hazai és EU-s) fejlesztési forrás kb. 60%-át jelentette, mindezt úgy, hogy GDP-arányosan a források messze elmaradtak az ún. „kohéziós országok” (Spanyolország, Portugália, Görögország, Írország) szintjétől.

A 2007-ben induló új programozási ciklusban az éves szinten felhasználható források jelentősen, mintegy 3,5-szörösükre emelkedtek a korábbi periódus-részhez képest. Ez GDP-arányosan már vetekedett a „kohéziós országok” által korábbi periódusban élvezett szinttel, mondhatnánk: Magyarország „teljes jogú kedvezményezettje lett az EU kohéziós politikájának”.

Az uniós források felhasználásához a politikum minden időszakban nagy reményeket fűzött, amit a lehetőségek mindhárom ciklusban előre is vetíthettek. Azonban ha ezt összevetjük a társadalomnak, a potenciális kedvezményezetteknek a felhasználásra vonatkozó érzékelésével, azt tapasztalhatjuk, hogy meglehetősen lesújtó véleménye van/volt a pályázati rendszerekről, projektekről és azok megvalósulásáról, mi több körükben erős frusztráltság érzékelhető.

E kettősség már elegendő indokot szolgáltatna az I. Nemzeti Fejlesztési Terv – hivatalosan Közösségi Támogatási Keret (KTK) és operatív programjai, – valamint az Új Magyarország Fejlesztési Terv – hivatalosan Nemzeti Stratégiai Referencia-Keret (NSRK) és operatív programjai, amit neveztek korábban II. NFT-nek is, majd végül Új Széchenyi Terv-nek – és azok végrehajtásának, megvalósulásának az elemzéséhez, értékeléséhez.

Emellett azonban más, még inkább aktuális indítók is van a témaválasztásnak.

A kohéziós politika jogszabályi csomagjáról a tagországok közötti tárgyalások 2013 második felében lezárultak, hogy a Parlament és az Európai Tanács 2013 végi jóváhagyását követően 2014 elején az új szabályozás érvénybe léphessen. Az előttünk álló, 2014-20-as programozási periódusban a források összességükben nem fognak nőni, azonban a ciklus abból a szempontból feltétlenül egyedi, hogy a kohéziós politika legfőbb kedvezményezettjei, a 10 új tagállam először került abba a pozícióba, hogy érdemben beleszólhasson a kohéziós politika szabályrendszerének kialakításába (Faragó, 2011).

Az értekezésnek ezért kettős célja van:

i) egyrészt detektálni a végrehajtásban a csatlakozás óta bekövetkező fejlődést<sup>1</sup> és a fennmaradó hiányosságokat, illetve feltárni, hogy mik a gyengeségek mögöttes tényezői, mozgatórugói,

ii) majd ezt követően javaslatokat megfogalmazni a végrehajtás egy olyan alternatív rendszerére, ami megfelelően válaszol az új ciklus kihívásaira és szabályozására, s egyben eredményesen hozzá tud járulni a korábbi problémák orvoslásához

Az elemzések fókuszában a végrehajtás áll, annak intézmény- és eljárás-rendszerével, amihez természetesen szükség van a tervdokumentumok és a végrehajtás/előrehaladás vizsgálatára is. Ennek megfelelően az elemzések viszonyítási pontjaként egy-egy ciklusközepe, és többé-kevésbé összevethető időpont, 2007, illetve 2011 végrehajtásának állását vettem alapul.

Az értékelés lefolytatásán és a következtetések megfogalmazásán kívül az értékelés újszerű és előremutató, a további koncepcióalkotást megalapozó része egyrészt a jelenlegi végrehajtó intézmény- és eljárás-rendszer hatékonyságának és eredményességének javítását megcélzó javaslat-csomag (ld. a 3.3.3. fejezet alatt), illetve a 2014-20-as programozási ciklus tervezési-allokációs mechanizmusára vonatkozó javaslat (ld. az 5.2. fejezet alatt). A javaslatok kialakítása során igyekeztem figyelembe venni, illetve adott esetben reflektálni a végrehajtásra és végrehajtó intézményrendszerre vonatkozó kormányzati elképzelésekre.

## *1.2. Az értékelés hipotézisei*

A magyar intézményrendszer a végrehajtás hármas „célfüggvényéből” ((i) a fejlesztési/szakpolitikai célok elérése, érvényesülése, ii) a végrehajtás hatékonysága és az abszorpció, valamint iii) az intézményi és eljárási szabályozottság és szabályosság) praktikusán csak a második kettőre (abszorpció és szabályosság) koncentrálni.

A végrehajtás hatékonyságában, a megfelelő abszorpció elérésében többé-kevésbé megfelelően teljesít a rendszer. A végrehajtás hatékonyságát javító lépések többsége kétségtelenül hozzájárult a kohéziós politika hazai implementációjának sikerességéhez. Egyetlen lépés, az Irányító Hatóságok egy szervezetbe koncentrálása kapcsán merültek és merülnek fel kétségek, hogy bár hatékonysági és koordinációs szempontból támogathatta, szakpolitikai szempontból inkább hátráltatta a hatékony és eredményes végrehajtást.

---

<sup>1</sup> Az első, 2004-06-os „töredék-ciklus” bár időben messze van, fontosnak tartom ugyanakkor bemutatni és értékelni a rendszer fejlődésének folyamatát a csatlakozásunk óta (honnan indultunk, hova jutottunk), hogy ennek alapján fogalmazhassunk meg javaslatokat az új programozási ciklusra vonatkozóan. Másrészt azért is számot tarthat érdeklődésünkre e korai fázis, mert egyes szabályozási, ill. végrehajtási elemeit visszaköszönni látjuk a későbbi időszakokban.



A végrehajtás koordinációjának egy speciális esete és a szakpolitikai tartalommal közös metszete a területi alapú tartalmi koordináció. A végrehajtó intézményrendszer a különböző szakpolitikai tartalmak területi integrációjában is erőteljes deficitet mutatott, ezért e kérdéskör külön vizsgálatot érdemel.

A szabályosság, szabályozottság kérdése azért kerül előtérbe, mert bár a végrehajtás egyik kormányokon átívelő prioritásáról van szó, ott olyan, a másik két „célfüggvényt” - a szakpolitikai eredményességet és a végrehajtási hatékonyságot - negatívan befolyásoló „perverz” hatások, következmények jelentek meg, amelyek miatt feltétlenül érdemes tovább boncolni e témakört.

Előrelépés a fenti három kérdéskörben egyrészt a hazai szabályozás és gyakorlat fejlesztésével érhető el. Másrészt azonban nem hagyható figyelmen kívül a keretszabályokat rögzítő EU-szintű szabályozás hatása sem. 2015 elején még mindig csak az új programozási ciklus indulása zajlik. A kohéziós politika felhasználását szabályozó rendeletek nem olyan régen léptek érvénybe, a tervezés időszaka még minden tagállamban tart. Ezért továbbra is alapvető fontosságú kérdés, hogy a kohéziós politika módosult szabály-rendszere mennyiben ad – új - lehetőséget a fenti kérdéskörökben való előrelépésre.

Mindezek alapján négy hipotézist fogalmaztam meg, melyek az alábbiak:

H1: A végrehajtó intézményrendszer legfelső szintjének, az Irányító Hatóságoknak (IH-k) egy szervezetbe koncentrálása a koordináltság és a hatékonyság terén pozitív, a szakpolitikai tartalom tekintetében negatív hatásokat eredményezett.

H2: Sem az uniós szabályozás, sem az első periódus „ágazati” ROP-ja nem támogatta a területileg integrált megközelítést, ezt azonban a második ciklusban orvosolni volt képes a ROP-ok új rendszere, a területiséget támogató új eszköz-rendszer, valamint a központosított IH-k erőteljesebb tartalmi koordinációja.

H3: Az Előcsatlakozási Alapok idejéből származó túlszabályozott, nem pályázóbarát végrehajtási rendszer gátolta a hatékony végrehajtást és a szakpolitikai eredményességet, de ezt sikerült oldani a második periódusban.

H4: Az új programozási ciklus szabályai - a szakpolitikai eredményesség és hatásosság előtérbe helyezésén, a területileg integrált fejlesztések, tartalmi koordináltság elősegítésén, az egyszerűsítésén, pályázóbarátabb hozzáálláson keresztül - lehetőséget nyújtanak a korábbi hiányosságok kezelésére.

### ***1.3. Az értékelés során alkalmazott módszertanok***

Az értékelés során az egyes értékelés-részekhez/fázisokhoz kapcsolódóan párhuzamosan több eltérő módszertant alkalmaztam. (European Commission, DG Regio, 2010/a, 2010/b; Worldbank, 2004; OECD, 1999, 2009, 2010)

*A tervezés folyamatának megismerése és értékelése folyamán* mindenekelőtt az alábbi értékelési módszereket alkalmaztam:

- a tervezést meghatározó dokumentumok (kereteit, feladatait, felelőseit, határidőket meghatározó Korm. határozatok, tervezési iránymutatások, stb.) elemzése,
- a tervezésben részt vett vezetőkkel és munkatársakkal folytatott interjúk.

*Az elkészült tervek értékelése során* az alábbi értékelési módszereket alkalmaztam:

- az elkészült tervek elemzése,
- az EU ide vonatkozó előírásainak, tervekre vonatkozó iránymutatásainak elemzése és verifikálása az elkészült tervekben,
- a kapcsolódó hazai és EU-s szakpolitikai keret-dokumentumok elemzése,
- a kapcsolódó szakirodalom másodelemzése,
- a tervdokumentumokra irányuló korábbi – főként ex-ante – értékelések meta-elemzése.

*A fejlesztések előrehaladásának és megvalósulásának értékelése folyamán* az alábbi értékelési módszereket alkalmaztam:

- a monitoring-rendszer (EMIR) adatainak másodelemzése és a végrehajtás egyes fázisainak megfelelő lebontása az ún. „Du-pont dekompozíciós” módszerrel (erről részletesebben ld. az alkalmazott módszereket bemutató fejezetben),
- a dekompozíció eredményeképpen detektált hiányosságok, problémák mélyebb megismerése végett személyes interjúk a végrehajtó-rendszer vezetőivel és munkatársaival,
- korábbi releváns értékelések meta-elemzése.

*A végrehajtó intézmény- és eljárás-rendszer értékelése során* az alábbi értékelési módszereket alkalmaztam:

- a végrehajtó intézmény- és eljárás-rendszerre vonatkozó dokumentumok és szabályozás elemzése,
- az EU ide vonatkozó előírásainak, iránymutatásainak elemzése és verifikálása az a kialakított végrehajtó intézmény- és eljárás-rendszerben,
- a végrehajtó intézményrendszer vezetőivel és munkatársaival folytatott interjúk a dekompozíció eredményeképpen detektált hiányosságok, problémák lehetséges végrehajtási dimenzióinak feltárása végett,
- a végrehajtó intézmény- és eljárás-rendszerre vonatkozó releváns értékelések meta-elemzése.

A meglévő végrehajtási rendszer hatékonyságának és eredményességének javítására, valamint a 2014-20-as időszak végrehajtás egy alternatív rendszerére vonatkozó javaslat kialakítása folyamán az alábbi módszereket alkalmaztam:

- a témában releváns értékelések meta-elemzése,
- az EU ide vonatkozó előírásainak, iránymutatásainak elemzése,
- a kapcsolódó EU-s szakpolitikai keret-dokumentumok elemzése,
- a kohéziós politika megvalósítása tagállami gyakorlatának elemzése, benchmarking,
- az uniós források felhasználásában érintett szakemberekkel folytatott szakértői műhelymunka.

A személyes és csoportos interjúk, illetve műhelymunkák alanyai voltak:

- dr. Halm Tamás (tervezésért és értékelésért felelős elnökhelyettes, NFH)
- Kovács István Vilmos (tervezésért és értékelésért felelős elnökhelyettes, NFH)
- dr. Tétényi Tamás
- dr. Novák Csaba (tervezésért felelős főosztályvezető-helyettes, NFH, GVOP IH-vezető, GOP KSZ-vezető)
- Mosonyi Balázs (ROP IH-vezető)
- Szalóki Flórián (KÖZOP IH-vezető)
- dr. Heil Péter (KTK IH-vezető)
- Gordos Tamás (KMOP KSZ-vezető)
- Szepesi Balázs (értékelésért felelős főosztályvezető)
- Boór Tamás (GOP IH-munkatárs)
- Soproni-Hartyánszky Dorottya (Koordinációs IH-munkatárs)
- Matolcsy János (KPMG)
- Bodnár Viktória (IFUA Horváth&Partners)

A személyes és csoportos interjúk, illetve a műhelymunkák tematikáját a 3. Függelék tartalmazza.

A fenti, specifikusan ezen értékeléshez felhasznált módszertanok mellett építettem korábbi, a végrehajtó intézményrendszerrel kapcsolatban végzett külső szakértői tapasztalataimra, melyek során az alábbi további módszertanok alkalmazására került sor:

- szervezeti audit,
- szervezeti teljesítmény-mutatók alkalmazása,
- folyamat-szervezés,

- kapacitás-modell – a tevékenység-alapú/folyamat-költségszámítás bottom-up módszerére alapozva,
- kompetencia-mátrix.

Az értékelés során alkalmazott módszertanokról a dolgozat 2.5. fejezete ad rövid áttekintést.

### *1.4. A dolgozat szerkezete*

A dolgozat három fő részből áll. Az első rész keretében a közpolitikák, közpolitikai programok értékelésének tematikáját dolgozom fel, amit az alábbi rész-témák mentén fejtek ki bővebben:

- Az értékelés fejlődés-története (Furubo – Sandahl, 2002, Sanders – Worthen, 2004; Derlien, 1999; MEANS, 2000), értékelési megközelítések, értékelés-elméleti klasszifikációk (Potter, 2006; Pollitt – Summa, 1996; Pawson – Tilley, 1997; Scriven, 1967 alapján)
- A közpolitikai értékelés szerepe, célja, az azokat meghatározó tényezők (OECD, 1999; Weiss, 1998 alapján)
  - A közpolitikai értékelés megrendelője, annak indíttatása (European Commission, DG Regio, 2010/a alapján)
  - A közpolitika/program-alkotásban és -végrehajtásban való felhasználásuk (Rossi – Lipsey – Freeman, 2004 alapján)
  - A vizsgált policy-k/programok életciklusa
  - A közpolitikai értékelés tárgyának a (terv)-hierarchiában betöltött szintje
- Értékelési módszertanok és alkalmazási lehetőségeik - a módszer-választás tényezői (Rossi – Lipsey – Freeman, 2004; European Commission, DG Regio, 2010/a, 2010/b, 2006; Foster – Potts, 2007; Trón, 2010; Williams, 1999 alapján)
  - Az értékelés megrendelője, annak indíttatása alapján
  - A közpolitika/program-alkotásban és -végrehajtásban való felhasználásuk alapján
  - A vizsgált policy-k/programok életciklusa alapján
  - Az adott értékelés menetének egyes fázisaihoz kapcsolódóan
  - Az értékelendő tartalom szakpolitikai besorolása alapján
- Az EU kohéziós politikája értékelésének szabályozási keretei 2000-2013 (European Commission, DG Regio, 2007/a, 2007/c alapján)
  - Értékelés a programozási ciklus egyes fázisaiban
  - Értékelési kritériumok a programozási ciklus egyes fázisaiban

- Indikátorok az értékelésben (European Commission, DG Regio, 2007/b alapján)
- A jelen értékelés során alkalmazott módszertanok bemutatása (European Commission, DG Regio, 2010/b alapján)

Az értekezés második része szól az elmúlt két periódusra vonatkozóan kivitelezett értékelésről és annak eredményeiről. E második rész az alábbi részekre tagolódik:

- a 2004-2006-ra illetve a 2007-13-ra vonatkozó első két alfejezet szerkezete megegyezik (ugyanazon menetben és módszertani elemeket felhasználva értékelttem mindkét időszakot), ezen belül is az alábbi témákat értékelttem:
  - a tervezés folyamata (Faragó, 2011)
  - a létrejött tervdokumentumok (Sapir et al., 2003; Boldrin – Canova, 2001; Ederveen et al. 2003; Czuriga, 2008; Stierle, 2004; Pálné, 2006; Rodriguez – Fratesi, 2002; Stoianov, 2003; Paraskevoulpoulos et al., 2004; Bouvet, 2003; Tétényi, 2005; Bachtler – McMaster, 2008; Bruszt, 2008; Palócz, 2005; Applica-Ismeri, 2008; Béres, 2008 alapján)
  - az I. NFT/ÚMFT végrehajtása/előrehaladása (Lukovics – Lóránd, 2010; PPH-HBF, 2008; ÁSZ, 2006 alapján)
  - az intézményrendszer működése (Kovács – Cartwright 2010; Perger, 2010; Szegvári, 2005; Szaló, 2006; Ex-ante, 2006; Hétfa, 2009; ÁSZ, 2006; MNB, 2006 alapján)
- A két vizsgált időszak elemzését követően előbb röviden összegzem azok megállapításait, ennek keretében detektálom a végrehajtásban a csatlakozás óta bekövetkező fejlődést és a fennmaradó hiányosságokat, majd kísérletet teszek a hiányosságok, gyengeségek mögöttes tényezőinek, mozgatórugóinak feltárására (Pálné, 1999; Palócz, 2005; Perger, 2010; Trón, 2008; Bachtler, 2008; Bradley et al., 2005; PPH-HBF, 2009; AAM, 2012, 2013; CAP Gemini – Deloitte – Ramboll, 2009; Balás – Csite, 2008 alapján)
- Ezt követően rövid kitekintést adok a tagállamok végrehajtási rendszereire, az azokból a magyar intézményrendszerre lesűrhető következtetésekre, illetve a kohéziós politika sikerének egyéb összetevőire. (Bachtler – Ferry – Méndez – McMaster, 2006; EPRC and Metis, 2009; Nakrosis, 2003; Finta, 2007; Sapir et al, 2003; Hurst et al., 2000; Pauker, 2003; Batchler, 2008; Ederveen et al., 2002 alapján)
- Végül konkrét javaslatokat teszek azon végrehajtási pontokra, ahol a kohéziós politika hazai megvalósításának első 10 éve alapján véleményem szerint korrekciók szükségesek a végrehajtás intézmény- és eljárás-rendszerében. A végrehajtás hatékonyságát és eredményességét javítani hivatott javaslataim e csoportja a kohéziós politika

megvalósításának alapjaihoz kapcsolódik, s így praktikusán „ciklus-független”, ennél fogva e javaslatok gyakorlatilag egy az egyben alkalmazhatók a következő (2014-20-as) végrehajtási ciklusban is.

A dolgozat harmadik részében a kohéziós politika 2014-20-as időszakra vonatkozó keretfeltételeit, főbb vonalait értékelem a hazai szempontok, szükségletek mentén, közülük is kiemelt figyelemmel azokra, melyek változást jelentenek a korábbi periódus szabályozásához képest.

Az értekezés zárásaképpen az elvégzett értékelések alapján megválaszolom a dolgozat elején megfogalmazott hipotéziseket, illetve ezen túlmenően a következő, 2014-20-as ciklus végrehajtásának egy olyan alternatív rendszerére teszek javaslatot, ami megfelelően válaszol az új programozási ciklus kihívásaira és szabályozására, s egyben eredményesen hozzá tud járulni a felvetett korábbi problémák orvoslásához is (a vonatkozó uniós szabályozás alapján<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006

Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006

Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006

## 2. Közpolitikák, közpolitikai programok értékelése

Az alábbi fejezetben előbb áttekintést adok az értékelés kialakulásáról, elméleti alapjairól; a közpolitikai értékelés mibenlétéről; a különböző értékelési módszertanok alkalmazási lehetőségeiről; majd kitérek az EU aktuális értékelési szabály-rendszerére, s végül bemutatom az elvégzett értékelések során alkalmazott konkrét módszereket.

### *2.1. Az értékelés fejlődés-története, értékelési megközelítések, értékelés-elméleti klasszifikációk*

#### **2.1.1. Az értékelés fejlődés-története**

A közszektorban nincs olyan, közvetlen visszacsatolást lehetővé tevő intézmény, mint a magánszektorban a piac. A piac egyértelműen visszajelez egy adott akció sikerességét illetően. A közvetett/képviselési demokráciákban 4 évenként sorra kerülő választás erre nem alkalmas (Svájc „közvetlenebb” demokráciája ad egyedül lehetőséget arra, hogy az érintettek rendszeresen véleményt alkossanak az egyes fontosabb beavatkozásokról – ami persze korántsem jelenti azt, hogy ez a fajta „értékelés” objektív és megalapozott lenne). Ezért nem véletlen, hogy a történelem folyamán a döntéseik eredményeire kíváncsi „forrásgazdák”, a döntéshozók gyakran támaszkodtak az értékelésre, értékelésekre.

Az értékelés modern tudományága főként a társadalom-tudományokból, valamint azok módszertanából nőtt ki. Ugyanakkor vannak a történelemben jóval korábbi megjelenései is. Az egyiptomiak például rendszeresen monitorozták a birodalom gabona- és élőállat-termelését már 5000 évvel ezelőtt. A kínaiak 2000 évvel időszámításunk előtt már értékelték a kormányzati pozícióba jelentkezőket, hogy mennyire alkalmasak. Az oktatás területén a Szókratész által alkalmazott gyakorlatnak már része volt az értékelés. (Sanders – Worthen, 2004)

Az értékelés újra-megjelenése az újkorban a megfigyelésre, a jelenségek megtapasztalására alapozott tudományos megismeréshez köthető. A 17. században Svéd Királyságban „szakpolitikai bizottságok” folytattak értékelő tevékenységet, melyek segítették előkészíteni és alátámasztani a döntéshozatalt. (Furubo – Sandahl, 2002) Svédországban mind a mai napig él ezen bizottságoknak a gyakorlata. Az 1800-as években közoktatási és szociális programok értékelése folyt több angolszász országban. Angliában a kormány bizottságokat állított fel a közoktatási és szociális programokkal való elégedettség mérésére. Az iskolák ma is működő külső szakfelügyeleti rendszere e bizottságokból „nőtt ki”. Az Egyesült Államokban ugyanebben az időben a diákok teljesítmény-tesztjein keresztül értékelték az iskolarendszer minőségét. Itt is mind a mai napig a diákok teljesítmény-mutatói alapján

értékelik az oktatás és az egyes iskolák minőségét. Szintén ebben az időszakban jelenik meg a középiskolák és egyetemek minősítése. A századfordulón a közpolitikai széles skáláján alkalmaznak már értékeléseket, pl.: egészségügy, a lakhatás, oktatás, ....

A világválságot követően Rooseveltnél New Deal programja újabb lökést adott és kiváló terepet biztosított az alkalmazott társadalomtudomány és a közpolitikai értékelések számára. A programok alapvetően kísérleti jellegűek voltak, s olyan új területekre terjedtek ki, mint a farmerek mezőgazdasági támogatása, különböző munkahelyteremtő-programok, az elektromosság bevezetése a vidéki térségekbe, vagy a társadalombiztosítás kiépítése. A programokat lebonyolító szövetségi ügynökségek érdekelték voltak a programok gazdaságfejlesztési, munkahely-teremtő, szociális jóléti hatásainak értékelésében. (Rossi – Lipsey – Freeman, 2004)

Az értékelés iránti kereslet még inkább megerősödött a II. világháborút követő újjáépítési periódusban. Miután óriási volumenekről volt szó, a döntéshozókat érthetően érdekelték a várható és megvalósult eredmények.

A közpolitikai értékelést már széles körben alkalmazzák az 50-es és 60-es években az Egyesült Államokban és Európa angolszász és északi részében olyan területeken, mint az egészségügy, az oktatás, a humán szolgáltatások, vagy az igazságszolgáltatás/büntetés-végrehajtás.

Igazán nagy lökést a Johnson-kormányzat szegénység-ellenes programjai, illetve azok végrehajtása adott az értékelésnek. A kormány a társadalmi problémák megoldása érdekében indított programok tervezésekor nagymértékben támaszkodott az értékelésre mint eszközre.

Ezzel egy időben Kanadában a kormány komoly erőfeszítéseket tett a közpolitikai programok és azok teljesítményének értékelése érdekében, tervező és értékelő egységeket állítottak fel a minisztériumokban.

Ezzel párhuzamosan Európában a Német Szövetségi Köztársaságban a parlament kötelezte a szövetségi kormányzatot, hogy jelentéseket készítsen a társadalmi-gazdasági és az adó-programok végrehajtásáról és hatásairól. (Derlien, 1999)

Ugyanebben az időben indultak el a fejlődő országok támogatását célul kitűző nemzetközi fejlesztési programok. Ez maga után vonta olyan területek értékelésének felfutását, mint a mezőgazdaság, élelmezés, népesedés, családpolitika, ....

A 70-es 80-as évek számítanak az értékelés kiteljesedésének. Számtalan szakmai cikk, könyv jelent meg a témában, ezáltal megerősödött az „értékelés szakirodalmá”, egyetemeken a tantervekben jelent meg, kormányzati képzések indultak, értékelési szakmai szövetségek alakultak, az értékelés kezdett önálló foglalkozássá válni.

Az első olajválságot követően az értékelést egyre inkább a közpolitikai programok költségvetési korlátok közé szorítása érdekében kezdték alkalmazni. A szociális



kiadásoknak az Egyesült Államokban a Reagan-, Nagy-Britanniában a Thatcher-adminisztráció általi erőteljes visszavágását az erőforrás-allokáció hatékonyságára, a szolgáltatások hatásosságára vonatkozó értékelések kísérték, amit az ún. Planning-Programming-Budgeting System támogatott. (Rossi – Lipsey – Freeman, 2004)

Az értékelés beépült a tervezésbe és a költségvetés-tervezésbe, nem csak a fent említett államoknál, de az NSZK-ban, Svédországban és Kanadában is – két utóbbinál a bevezetett program-alapú költségvetés erre különösen megfelelő „terepet” biztosított. (Derlien, 1999) A 80-as évek közepén a komputer-technológia hirtelen fejlődése is lökést adott a folyamatnak.

A 90-es évektől napjainkig az érdeklődés középpontjába egyre inkább a közszolgáltatások javítása, az eredmények, azok nyilvánossága, az elszámoltathatóság került, ezért az értékelés is ebbe az irányba fordult. Ezen időszak „termése” az „eredmény-alapú monitoring és értékelés”, ami a közpolitikai programok végrehajtásának és eredményességének folyamatos kommunikálására helyezi a hangsúlyt, vagy a participatív, a stakeholderek bevonására építő értékelés.

Az EU kohéziós politikájához kapcsolódó értékelések fejlődése, az értékelés kötelezettségének a Strukturális Alapok szabályozásában a 88-as reformot követően jelent meg. Ezen első ciklus tapasztalatai azt mutatják, hogy az ekkor született értékelések csak korlátozottan voltak hasznosíthatók. Ennek oka volt többek között, hogy jelentős eltérések voltak az értékelési kapacitásokban mind mennyiségi, mind pedig minőségi értelemben, illetve a nem kellően részletezett szabályozás (pl. az értékelésekhez szükséges információk szisztematikus gyűjtéséről), valamint a nem egységes eszköz-rendszer/megközelítés. Mondhatjuk, hogy a dél-európai tagállamokban a Strukturális Alapokhoz kapcsolódó értékelési kötelezettségek teremtették meg praktikusán a közpolitikai értékelés gyakorlatát. Az értékeléseket kezdetben itt olyan problémák is gátolták, mint a statisztikai rendszerek nehézkes összeegyeztethetősége (Görögország, Portugália).

Érdekes kettősség figyelhető meg az egyes politikák értékelésében attól függően is, hogy az adott politika közösségi, vagy csak korlátozott közösségi jelleggel bír. Általánosan elmondható, hogy minél inkább közösségi típusú egy politika, annál kevésbé látták szükségét értékelni (ily módon pl. a külkereskedelem, verseny- és agrárpiaci politikák értékelésére csak az utóbbi időkben került sor), míg az inkább tagállami és kisebb részt közösségi kompetenciában lévő politikáknál (pl. tudományos kutatás, fogyasztói jog, közlekedési hálózatok) sokkal gyakoribbak voltak az értékelések – a közösségi hatáskört „megtámogatandó”.

A 94-99-es ciklus jelentős változást hozott az értékelések professzionalizálódása terén. A 1995-ben a Bizottság a saját pénzügyi végrehajtásának javítására indított programot “Egészséges és Hatékony Végrehajtás – SEM 2000 “ címmel. Ez a program általánosítja az értékelést, kiterjeszti azt minden politikára, amely hatást gyakorol a költségvetésre. Intézményesíti az értékelés végrehajtómodelljének az alkalmazását, mint a Bizottsági

végrehajtás javításának kulcselemét. A Főigazgatóságokat felkérlik folyamatban lévő programok értékelésére és értékelési egységek létrehozására. (MEANS, 2000) Részletes előírások születtek az ex-ante, mid-term és ex-post értékelések lefolytatására, az értékelések megvalósításához szükséges számszerűsített mutatószámok rendszerének kialakítására és a végrehajtás során történő monitorozására. Értékelő kapacitások épültek ki mind a Bizottság, mind pedig a tagállamok szintjén. Egyes tagállamok a kapacitások kiépítésénél a „központi logikát” tartották célravezetőnek (pl. Olaszország, Franciaország, Írország), másutt piaci alapon az értékelő kapacitások rendkívül széles és színes halmaza alakult ki. Többek között a 94-99-es periódus tapasztalataira építve adta ki a Bizottság az ún. „Means-füzeteket”, melyekben az alkalmazható módszertanok, technikák, legjobb gyakorlatok jelentek meg.

A 2000-2006-os ciklus értékelésének keretei már a jelen kutatás tárgyát szabályozzák, ezért nem itt a történeti áttekintésben, hanem a szabályozási kereteket bemutató fejezetben található.

Az EU mellett a nemzetközi gazdasági és fejlesztési szervezetek, így az OECD vagy a Világbank is komoly figyelmet szentel a policy-k/fejlesztési programok értékelésének. Az ott alkalmazott módszerek, eljárások, szervezeti keretek nagyban hasonlítanak a kohéziós politika értékelése során alkalmazottakhoz.

A fejlett országokban, közöttük is kiemelten Kanadában, Új-Zélandon, az Egyesült Államokban, Hollandiában, Franciaországban, Írországon vagy az Egyesült Királyságban a közpolitikák értékelése már egy ideje kidolgozott módszertannal, etikai szabályzattal, nemzetközi hálózattal, kiépített intézményrendszerrel, ennél fogva komoly tapasztalattal rendelkezik. (Weiss, 2005)

### **2.1.2. Értékelési megközelítések, értékelés-elméleti klasszifikációk**

Jelen fejezetben áttekintem azokat az megközelítéseket, értékelés-elméleti klasszifikációkat, melyek megalapozzák/meghatározzák az értékelési módszereket, gyakorlatokat.

Egy felosztás az egyes tudományágak mentén határozza meg a különböző megközelítési módokat (European Commission, DG Regio, 2010/a):

*Társadalomtudományi megközelítés:* Számos értékelési módszer, eszköz a társadalom-tudományokban és a közgazdaságtanban használatos kutatási módszerek, eszközök tárából építkeznek. Ilyenek többek között a hipotézis-vizsgálat, megfigyelés, adat-gyűjtés, adat-elemzés. Általános jellemzőjük, hogy a konkrétan – leginkább számszerűen - bizonyítható, megfigyelhető magyarázatokat keresi.

*Közgazdaság-tudományi és a közösségi választások elméletén alapuló megközelítés:* A közgazdaság-tudomány hatása az értékelésekben legfőképpen a tematikák alakulásában, pl.: hatékonyság, optimális forrás-allokáció, ösztönzők és hatásaik, hazai össztermék, versenyképesség, .... érhető tetten.

*Vezetési-szervezési tudományokra építő megközelítés:* Az utóbbi időben az értékelés/értékelők egyre inkább a fejlesztések, programok végrehajtását helyezték a vizsgálat fókuszába. Olyan kérdések kerültek előtérbe, mint a szervezeti felépítés, a koordináció, az együttműködés, a motiváció, vagy a részvétel.

*Politikai és igazgatás-tudományi megközelítés:* A policy/program-ciklus jelentőségének felismerésével, valamint a közszeaktor reformjának, mint témának előtérbe kerülésével az értékelések/értékelők olyan témák felé kezdtek nyitni, mint a kormányzás, igazgatás, számonkérhetőség, egy program legitimációját biztosító konszenzus-építés.

Egy másik felosztás az értékelések, értékelési módszerek, gyakorlatok filozófiai alapjából indul ki, s ezt illetően három irányzatot különböztet meg: (Potter, 2006)

a *pozitivist*a megközelítés kizárólag a megfelelő tudományos megalapozottság, a megfigyelhetőség, és a bizonyíthatóság alapján szelektál a lehetséges módszerek, gyakorlatok között.

az *értelmező (interpretive)/konstruktivist*a megközelítés kiindulópontja, hogy a tényeket nem lehet teljesen megismerni, illetve a tények amúgy is értékvezéreltek, nem neutrálisak. Ezért a hangsúlyt inkább az érintettek, stakeholderek szükségleteinek, véleményének, tapasztalásainak megismerésére, megértésére helyezi. Az értékelő ebben az esetben egyfajta tárgyaló, közvetítő, facilitáló szerepben van, igyekszik a stakeholderek esetleg eltérő meglátásaiból a közös alapot megragadni.

a *realista* megközelítés a policy-k, programok hatás-mechanizmusaira helyezi a hangsúlyt. Adott beavatkozások hatás-mechanizmusainak feltérképezésén kívül arra kíváncsi, hogy eltérő környezetben, kontextusban miként alakulnak ezen ok-okozati összefüggések.

A két utóbbi megközelítés kialakulásában szerepet játszott, hogy a pozitivist

a megközelítés a gyakorlatban sokszor “módszertani falakba ütközött”: a valóság gyakran nem figyelhető meg annak teljességében, s így csak részleges információk állnak rendelkezésre; a problémák sokszor túlzottan összetettek ahhoz, hogy ily módon leírhatók legyenek; a megközelítés nem veszi figyelembe az eltérő környezetet/kontextust, a megfigyelést befolyásoló emberi szubjektivitást (akár értékelő, akár stakeholder oldalon); s így nem volt képes a dolgok/problémák “mélyére hatolni”.

Nagyon hasonló eredményt mutat az értékelés-elméleti klasszifikációk azon része, mely az értékelés-történeti fejlődéshez kapcsolódik. Pollitt az alábbi egymást követő típusokat különbözteti meg: (Pollitt – Summa, 1996)

*kísérleti értékelés:* abból a pozitivist

a megközelítés gondolatból ered, miszerint a közpolitikai programokra is a természet-tudományok módszertanát lehet alkalmazni (kísérleti technikák, véletlenszerűen kiválasztott csoportok).

*pragmatikus értékelés:* mindenekelőtt az értékelés eredményeinek felhasználhatóságára koncentrál, mindent a döntéshozó céljaihoz és munkamódszeréhez igazít, fő jellemzői a politikai megvalósíthatóság, az időzítés és a költség-hatékonyság. Kvázi-kísérleti technikákra, esettanulmányokra és leíró módszerekre épít.

*(köz)gazdasági értékelés:* a beavatkozás/program költsége van a fókuszban, jellemző eszközei a Költség-Hatás Elemzés (CBA), vagy a költség-hatékonyság vizsgálat.

*naturalisztikus értékelés:* elutasítja mind a (köz)gazdasági, mind pedig a kísérleti értékelést, mivel szerinte a társadalom "társadalmi építmény", mi folyamatosan változik az őt felépítő egyének interakciói következtében. Ennélfogva egy értékelés nem képes megfelelő, objektív válaszokat adni, mindössze arra képes, hogy facilitátorként konszenzust hozzon létre az érdekelték között. Alkalmazott módszerei, mint az etnográfia, a résztvevő megfigyelés, az esettanulmány arra szolgálnak, hogy leírják, tisztázzák az érintettek feltételezéseit, értékelését és támogassák kommunikációjukat az értékelés folyamán.

Mindezt Pawson és Tilley kiegészíti az ún.

*realisztikus értékelés-sel:* a megközelítés szerint adott program csak és kizárólag a kérdéses program konkrét környezetében, kontextusában értékelhető, s ennyiben minden program és minden értékelés egyedi, nem alkalmazhatók egyen-minták - a szerzőpáros erre fogalmazta meg az ún. "Context-Mechanism-Outcome" megközelítését. Politt-tól eltérően úgy gondolják, hogy az egyes megközelítések nem egymást kizáróak, hanem az idő előrehaladtával azokat egymás mellett alkalmazták. (Pawson – Tilley, 1997)

Az Egyesült Államokban a fenti klasszifikációhoz az értékelések négy generációját kapcsolják (Lóránd, 2009)

az „*első generációs*” értékelések a társadalmi hatásokra koncentrálnak,

a „*második generációs*” értékelések az ok-okozati kapcsolatokra, illetve a hatás-mechanizmusokra helyezték a hangsúlyt,

a „*harmadik generációs*” értékelések a kitűzött célok ténybeli elérését helyezték a középpontba,

a „*negyedik generációs*” v. „*plurális*” értékelések pedig az érdekelték bevonására összpontosítottak.

Ez utóbbi klasszifikációhoz áll közel a már hivatkozott MEANS-füzetek által a főbb európai modellekre vonatkozó felosztás, amely a politikai döntések főbb kategóriáihoz rendeli az értékelés-típusokat. (Pálné Kovács – Faragó – Hrubí – Jávör, 2006 alapján) Ez a politikai döntésekhez három megközelítést társít:

a végrehajtói munka javítását célzó „menedzserit”,

a közvélemény tájékoztatását célzó „demokratikus”, és

a partnerek közötti jobb együttműködés érdekét szolgáló „pluralisztikus”.

A menedzseri értékelés a szektorok közötti forrás-allokáció hatékonyságára helyezi a hangsúlyt, cél az optimalizáció. Kizárólag szakmai alapú értékelés, szigorú tudományos megalapozottsággal (pl.: Egyesült Királyság – „Value for money”).

A demokratikus értékelés középpontjában a társadalmi elfogadottság elősegítése, valamint a hatalom nyilvános „elszámoltatása” van. Nevéből adódóan itt demokratikusan választott értékelők vesznek részt, a szakértők csak segítik a munkát, a nyilvánosság kiemelten fontos (pl.: Dánia – konszenzus-konferenciák).

A pluralisztikus értékelésben az adott beavatkozásban érintettek (mind a kedvezményezettek/elszenvedők, mind a hatóság részéről) vesznek részt, cél a kollektív, kompromisszumos megállapítások megtétele (pl.: Franciaország – stakeholder-értékelés).

Ez a három irányzat különbözik ugyan, de nem zárják ki egymást. Az három értékelési megközelítés további jellemzőit az alábbi tábla összegzi:

1. táblázat: A közpolitikai döntések és az értékelés három megközelítése

|                                  | Végrehajtói                     | Demokratikus                              | Pluralisztikus                       |
|----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Általános, átfogó projekt</b> | A közforrások optimalizálása    | A polgárok bevonása és jelentés készítése | Kollektív problémamegoldás           |
| <b>Értékmegállapítás</b>         | Független értékelők (szakértők) | Választott képviselők bírálnak            | A tevékenységben érintettek bírálnak |
| <b>Szabványok</b>                | objektivitás                    | Nyilvánosság                              | Pártatlanság                         |

*Forrás: MEANS (2000)*

Egy másik, az amerikai Scriven által 1967-ben először megfogalmazott, majd később sokak által átvett klasszifikáció, az értékelések “formatív” avagy “összegző” (summative) jellegére kíváncsi. (Scriven, 1967)

*Összegző értékelés:* jellemzően a program végén kerül rá sor (ex-post), a hatásosságra és a hasznosságra kérdez rá. Részben a következő időszak allokációs döntéseinek meghozatalához, részben a politikai elszámoltathatósághoz kötődhet. Az objektivitás és a megállapítások relevanciája különösen lényeges, ezért gyakran külső értékelőket bíznak meg vele.

*Formatív értékelés:* általában a program végrehajtása közben kerül rá sor (mid-term v on-going). Célja a program végrehajtásának, a menedzsmentnek a javítása. Az értékelők gyakran belső emberek (önértékelés). Az objektivitást felül tudja írni az eredmények közvetlen alkalmazhatósága.

A fenti két, komolyabb múlttal rendelkező értékelés-típus mellett egyre gyakoribbá válik az ún. „prospektív” (előrettekintő) értékelés. (Rossi – Lipsey – Freeman, 2004) Az előrettekintő értékelés kissé hasonlít az értékelhetőségi vizsgálathoz. Olyan kérdésekre

keresi a választ, mint hogy megfelelően értékeli-e a tervező a kiinduló helyzetet, hogy megfelelő célokat és eszközöket tűz-e ki, nevez-e meg, hogy a várható hatások vajon felülmúlják-e a költségeket, „megéri”-e elindítani a programot. Magába foglalhatja a program beavatkozási logikájának újraépítését, szcenárió-építést, vagy akár a meglévő kutatások összefoglalását a javasolt beavatkozások alátámasztásához. Erőteljesen épít korábbi programok monitoring és értékelési eredményeire annak érdekében, hogy előrebecsülje a tervezett program eredményeit.

Ahogy arra a dolgozat további részei majd rámutatnak, a gyakorlatban az értékelések, az értékelők és az alkalmazott módszerek, eszközök, nem tisztán egyik vagy másik megközelítésből merítenek, hanem vegyítik azokat. Ily módon alakítható ki a definiált célnak leginkább megfelelő értékelés.

## ***2.2. A közpolitikai értékelés szerepe, célja, az azokat meghatározó tényezők***

Az állami szerepvállalás lehetséges célterületei elérését szolgáló eszközök egy tipikus, és itthon – tévesen - sokak által szinte kizárólagosnak tekintett - példája a fejlesztéspolitika. Hasonlóan, amikor tervekről, stratégiákról van szó, az esetek többségében szinte kizárólag a fejlesztések, a fejlesztéspolitika kapcsán esik szó róluk – szintén tévesen.

Pedig az állami szerepvállalás (egy adott ágazat esetében: a *policy*-nek/közpolitikának) nem ragad meg a lehetséges beavatkozások ezen egyetlen vetületénél/eszközénél – annál is kevésbé, mivel ez az egyik legközvetlenebb, a piaci folyamatokba legradikálisabban beavatkozó, és gyakran a legköltségesebb típus mindközül. Azért sem támasztható alá az ilyen típusú leszűkítés, mivel egy adott közpolitikai cél elérését gyakran nem a fejlesztéseken keresztül lehet a leghatékonyabban elérni.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Munkanélküliek képzésére, átképzésére, inaktívak képessé tételére aktív ágon évente több 100Mrd-os nagyságrendben költ az állam (uniós és jelentős hazai források együttvéve), melyek eredményessége a – viszonylag szűkösen, de azért létező – felmérések szerint erősen megkérdőjelezhető. Ehhez az is hozzájárul, hogy ezzel „párhuzamosan” a passzív („munkanélküli segély”), valamint a szociális ágon szintén hasonló nagyságrendet költ el az állam, mely támogatások/segélyek színvonala „versenyképes” a munkába állásból remélhető jövedelemmel, ami azt eredményezi, hogy munkával nem rendelkező honfitársaink meglehetősen kevés ösztönzést kapnak a munkaerőpiacra való visszatéréshez. Ez természetesen tovább rontja az aktív munkaerőpiaci programok, fejlesztések hatékonyságát, hatásosságát. Szerencsére már a kormányzat is kezdi felismerni, hogy a támogatások és a munkából várható jövedelmek különbségének növelésével, valamint a támogatásokhoz kötődő szabályozás keményítésével (együttműködési kényszer a munkaügyi intézményrendszerrel, feketemunka tilalma stb.) vélhetően nagyobb eredményességet, s az adófizetői pénzek felhasználásában bizonyosan nagyobb hatékonyságot képes elérni mind a passzív, mind pedig az aktív eszközök esetében.

Egy adott policy-n belül a kijelölt célok elérését szolgáló eszköz-mixet alkotó legfontosabb eszköztípusok a következők: i) fejlesztés; ii) szabályozás (valamint a kapcsolódó ellenőrzés és szankcionálás); iii) közszolgáltatások nyújtása, működtetése, illetve annak mikéntje; iv) a méltányosságot szolgáló szociális transzferek (akár közvetlen, akár közvetett módon, pl. az adórendszeren vagy ártámogatáson keresztül); v) egyéb, pl. adóbeszedés (mint forrásteremtés és mint redisztribúció), tulajdonlás, kommunikáció (mint tájékoztatás és mint értékformálás).<sup>4</sup>

Az állami szerepvállalás hatékonyságának és eredményességének szempontjából elsőrendű jelentősége van a legmegfelelőbb, vagyis az adott célt a leginkább (költség)hatékony módon elérni képes eszköz-mix megfogalmazásának, a komplex, potenciálisan minden eszközre kiterjedő közpolitikák (*policy-k*) kialakításának.

Megfelelő policy kialakításában és eszköz-mix összeállításában elsőrendű jelentősége van az értékelésnek, a korábbi beavatkozások tapasztalatai feldolgozásának (vö. evidence-based policy-making), valójában ez képezi az értékelés legfontosabb célját.

A közpolitikai értékelés szerepe, célja ezen belül igen szerteágazó lehet, nagymértékben függ az értékelés megrendelőjétől és annak indíttatásától, az értékelésnek a közpolitika/program-alkotásban és -végrehajtásban való felhasználásától, a vizsgált policy-k/programok életciklusától, valamint az értékelés tárgyának a (terv)-hierarchiában betöltött szintjétől.

### **2.2.1. A közpolitikai értékelés megrendelője, annak indíttatása**

Ahogy azt a történeti áttekintés során is megállapíthattuk, az értékelések megrendelője jelentős hatással van az adott értékelés szerepére, céljára. A legfontosabb érdekelték mint

---

<sup>4</sup> Az eszközökkel – majd azok értékelésével – kapcsolatban lényeges különbséget tenni a működés/működtetés (statikus) típusú és a változtatás/beavatkozás (dinamikus) típusú eszközök között. Előbbiek közé tartozik pl. a közszolgáltatások/szociális transzferek/adórendszer működtetése, utóbbiak közé a fejlesztések, vagy a szabályozás módosítása. Az eszközök finanszírozása kapcsán meg kell jegyezni, hogy az – általában beavatkozás-típusú – kormányzati/ágazati célok, lépések és a – döntően közszolgáltatások működtetését finanszírozó – költségvetés között nem lehet egy-az-egyben megfeleltetést alkalmazni. Ezért a finanszírozáshoz való kapcsolódás szempontjából is javasolt külön kezelni:

- egyik oldalról a beavatkozásokra fókuszáló (fejlesztési) ágazati terveket, azok hierarchikus kapcsolódásait, lebontásukat (konceptió => stratégia (e kettő alkotja a policy-szintet) => program => (prioritás) => akció/ intézkedési terv => beavatkozás) – a kapcsolódó (programalapú) finanszírozással,
- a másik oldalról pedig a közszolgáltatások (illetve a közigazgatás) nyújtását, működtetését, intézményeit, a kapcsolódó folyó (bázis vagy feladat alapon tervezett) költségvetési források hozzárendelésével. E működési/intézményi megközelítésre építve már reális az ágazati teljesítmények=>intézményi outputok=>egyéni teljesítmények összekapcsolása, mérése, értékelése, tehát az egyéni teljesítmény rendszerbe illesztése.

potenciális megrendelők és az értékelési célok kapcsolatát az Európai Bizottság az alábbiak szerint osztályozza: (European Commission, DG Regio, 2010/a)

Tervezés támogatása, forrás-hatékonyság biztosítása: a policy/program szükségességének és relevanciájának, illetve a forrás-allokáció hatékonyságának biztosítása - leginkább a döntéshozók, a tervezők és az állampolgárok érdeke.

Végrehajtás támogatása: a program teljesülésének erősítése, a végrehajtás hatékonyságának javítása - leginkább a döntéshozók és a kedvezményezettek érdeke.

Számonkérhetőség biztosítása: annak bemutatása, hogy a programnak milyen mértékben sikerült céljait elérni, mennyire volt hasznos (megfelelő és hatékony a források felhasználása), mik voltak a hatásai - leginkább a parlamentek és az állampolgárok (a policy/program "szponzorai"-nak az) érdeke - Batterbury ezt az elszámoltathatóságot tartja az értékelés legfontosabb és egyben legrégebben fennálló céljának. (Batterbury, 2006)

Tudásmegosztás elősegítése: a program érintettjei, azok intézményei közötti tapasztalat-csere, közös tudás-halmaz kialakítása - program érintettjeinek és azok intézményeinek az érdeke.

Intézményközi kapcsolatok javítása: a program érintettjei, azok intézményei közötti kapcsolatok fejlesztése - leginkább a végrehajtók és a kedvezményezettek/érintettek érdeke.

### **2.2.2. A közpolitika/program-alkotásban és -végrehajtásban való felhasználásuk, a vizsgált policy-k/programok életciklusa**

Az értékelések szerepét, célját nagymértékben meghatározza, hogy azok a policy/program-alkotás és -végrehajtás mely tevékenységeihez, és az azok során felmerülő mely kérdésekhez kapcsolódnak: (Rossi – Lipsey – Freeman, 2004)

#### **A stakeholderek szükségleteinek, véleményének megismerése**

Az értékelések egyik kiemelt feladata a stakeholderek szükségleteinek, véleményének megismerése. A policy-k/programok szükségletekhez mért relevanciájának értékelése különösen lényeges a programozás fázisában. Az érintettek/kedvezményezettek véleményének megismerése a policy-k/programok megvalósulásának későbbi fázisában is kiemelkedő fontosságú a célok relevanciájának, a policy/program megfelelő előrehaladásának biztosítása érdekében.

#### **Policy-k/programok kialakítása, a beavatkozási logika meghatározása, közpolitikai eszközök közötti választás**

A policy-k/programok kialakításának egyik legfontosabb eleme a beavatkozások struktúrájának kialakítása, a beavatkozási logika definiálása, majd a policy/program



szerkezetének meghatározása. Ennek során olyan értékelési eszközöket alkalmazunk, melyek a célkitűzések és a kiinduló feltételek – logikai – kapcsolatát képesek vizsgálni.

Az értékelések, s közülük is elsősorban a programozás fázisában alkalmazott ún. ex-ante értékelések továbbá hatékony segítséget képesek nyújtani a definiált célok elérését leghatékonyabban biztosító eszközök kiválasztásához (hatékony policy-mix kialakítása).

### **A policy-k/programok végrehajtásának javítása**

A policy-k/programok végrehajtás-közbeni értékelése nagyban hozzá tud járulni azok végrehajtásának hatékonyságához, a policy-k/programok eredményességéhez. Ezt mindenekelőtt az előrehaladást mérő monitoring-mutatók elemzésén keresztül teszi, amit a nem megfelelő előrehaladás okainak feltárása követ. Az okok sokrétűek lehetnek, a nem megfelelő programozástól kezdve, a tartalmilag nem megfelelő, vagy eljárásilag nem hatékony végrehajtásig.

### **Policy-k/programok eredményeinek, hatásainak (várt v. megvalósult) meghatározása (output, result, impact)**

Mind az állampolgároknak, mind a döntéshozóknak kiemelten fontos a policy-k/programok eredményeinek, hatásainak előrejelzése, illetve utólagos mérése. Az előzetes (ex-ante), illetve az utólagos (ex-post) értékelések ezen igényeket tudják kielégíteni az outputok-eredmények-hatások meghatározásán keresztül. Ebben kiemelt jelentősége van a megfelelő beavatkozási logika/cél-eszköz konzisztencia kialakításának, valamint a számszerűsített mutatókat mérni képes monitoring-rendszer kiépítésének.

A policy-k/programok gyakorlatilag minden esetben járnak nem szándékolt hatásokkal. A hatások mérésénél fontos ezen hatás-elemek megkülönböztetése. Hasonlóan, a programozás fázisában lényeges ezen hatások meghatározása annak érdekében, hogy a negatív vagy perverz nem szándékolt hatások lehetőség szerint már előzetesen kiküszöbölhetők legyenek.

### **A policy-k/programok hatékonyságának megítélése**

Az adóforintokkal való takarékos gazdálkodás jegyében igen lényeges a policy-k/programok hatékonyságának kérdése. Egy program hatékonysága mindenekelőtt a létrejött hasznok (output-ok, eredmények) és a befektetett költségek (input-források) összevetésével határozható meg. Emellett rendszerint a végrehajtó intézményrendszer hatékonysága szokott az érdeklődés középpontjába kerülni.

Az értékelési gyakorlat fejlődésének eredményeképpen az értékelés ma már nem egy különálló tevékenység, mely követi a közpolitikai beavatkozásokat, hanem a közpolitika-alkotás és végrehajtás integráns része. A kohéziós politika értékelésének aktuális szabály-rendszere is ezt a megközelítést képezi le: az értékelések jellemzően a közpolitikák, programok életciklusának három fázisához kapcsolódnak, ennek megfelelően különböztetjük meg három alap-típusát, s ezek mindegyikéhez specifikus értékelési kérdések, igények kapcsolódnak: (European Commission, DG Regio, 2010/a)

- a programok kialakításához kapcsolódóan az Ex-ante értékelés (szükségletek megalapozottsága/beavatkozások indokoltsága, definiált célok relevanciája, a célok és eszközök konzisztenciája, koherenciája az egyéb beavatkozásokkal, forrás-allokáció, a program megvalósíthatósága...)
- a programok végrehajtásához, módosításához kapcsolódóan az on-going és a mid-term értékelés (indokoltság, relevancia, konzisztencia, koherencia meglétének vizsgálata, előrehaladás, célelérés vizsgálata, végrehajtás hatékonyságának elemzése)
- a programok lezárásához, új programok kialakításához kapcsolódóan az Ex-post értékelés (program eredményeinek, hatásának mérése, hatékonyságának vizsgálata)

### **2.2.3.A közpolitikai értékelés tárgyának a (terv)-hierarchiában betöltött szintje**

Az értékelések tárgya, annak a (terv)-hierarchiában betöltött szintje alapján lehet:

- policy
- program
- beavatkozás (intézkedés), vagy
- egy adott projekt

Ezen egységek (fentről lefelé haladva) egymás részhalmazai, ennek megfelelően a rájuk vonatkozó értékelések is kapcsolódnak egymáshoz (egymás inputjai). Ugyanakkor nem lehet helyettesíthetőségről beszélni, hiszen ahogy megfelelő projektek/beavatkozások/programok összessége sem eredményez feltétlenül egy megfelelő beavatkozást/programot/policy-t, illetve ahogy a felsőbb szintű egységek lebontása sem triviális, a rájuk vonatkozó értékelések is csak nagy vonalakban mutatnak hasonlóságot, eszközeik, megközelítésük, tartalmi kontextusuk nagyon különböző.

Ekként nagyon különbözik az értékelés szerepe, célja a policy-k/programok, illetve projektek értékelésében. A projekteket rendszerint az azokról való döntést megelőzően, a végrehajtási intézményrendszer értékeli, előre meghatározott kritérium-rendszer alapján, mely kritériumok között a leginkább jellemzőek: az adott beavatkozás-csoporthoz/prioritáshoz/programhoz való illeszkedés, a megvalósíthatóság, és a költséghatékonyság vizsgálata. Policy-k/programok esetében az értékelés átszövi azok teljes életciklusát, kialakításuktól kezdve, végrehajtásukon keresztül a tapasztalatok feldolgozásáig és az értékelés scope-ja ennél jóval szélesebb (ld. fentebb).

Mivel jelen értekezés szempontjából a policy/program-szint inkább releváns, a továbbiakban a policy-/program-értékelésre fókuszálok, a projekt-értékelésre - amennyiben az releváns - az egyes tényezők alatt térek ki.

A közpolitikai értékelések fentebb bemutatott különböző szerepei, céljai a különböző szituációkban sokszor keverednek, párhuzamosan is megjelennek, tiszta formájukban ritkán fordulnak elő. (Weiss, 1998). Ez ugyanakkor nem eredményezi feltétlenül az értékelések minőségének gyengülését, rendszerint a különböző megközelítések egyidejű alkalmazása bizonyul eredményesnek (erről bővebben ld. a következő fejezet alatt). Természetesen, ahogy arra az OECD egy tanulmánya is rámutat, előfordul az értékelések nem eredeti céljuknak megfelelő, nem rendeltetésszerű alkalmazása a közpolitika-alkotásban - például amikor az ex-ante értékeléseket a döntések utólagos legitimizálásra használják, vagy amikor az értékelések eredményeit csak szelektíven értelmezik, a politikailag érzékeny megállapításokat elfojtják. (OECD, 1999).

A fentebb bemutatott tipikus értékelési szerepekhez, célokhoz eltérő értékelési módszerek, eszközök, megközelítések kapcsolódnak, ezek alkalmazási lehetőségeit ismerjük meg a következő fejezet során.

### ***2.3. Közpolitika-értékelési módszertanok és alkalmazási lehetőségeik - a módszer-választás tényezői***

Az egyes értékelési módszerek, eszközök tárháza rendkívül széles. Emiatt az értékelések eredményességére és hatékonyságára erőteljesen kihat a megfelelő módszer(ek) alkalmazása, gyakorlati alkalmazásuknak, alkalmazhatóságuknak mélyreható ismerete – aminek bemutatására az alábbiakban kísérletet teszek. E dolgozat ugyanakkor nem vállalkozik arra, hogy a módszerek javasolt alkalmazási körének bemutatásán túl minden egyes módszert, azok előnyeit-hátrányait részletesen kielemezzem, ezt csak a megcélzott értékelés során alkalmazott néhány technika, módszer esetében teszem meg a 2.5. fejezet alatt.

A megelőző fejezetben végigtekintettük azon tényezőket, melyek hatással vannak az értékelés szerepére, céljára. Lényegében ugyanezen tényezők azok, melyek hatással vannak a megfelelő értékelési módszer kiválasztására, tehát:

- a közpolitikai értékelés megrendelője, annak indíttatása,
- a közpolitika/program-alkotásban és -végrehajtásban való felhasználásuk,
- a vizsgált policy-k/programok életciklusa,
- a közpolitikai értékelés tárgyának a (terv)-hierarchiában betöltött szintje – ez utóbbira vonatkozóan érvényes a megelőző fejezet végén tett szűkítés.

E szempontok mellett az értékelési módszer megválasztását még két, az adott, konkrét értékelésre vonatkozó tényező biztosan befolyásolja:

- az adott, konkrét értékelés egyes fázisai,
- az adott, konkrét értékelés tárgya által lefedett szakpolitika.

Az alábbiakban az egyes tényezőknek a módszer-választásra gyakorolt hatását követjük végig,

### 2.3.1. Az értékelés megrendelője, annak indíttatása alapján

Az értékelési gyakorlat alapján szoros kapcsolat fedezhető fel az értékelés megrendelője, illetve annak indíttatása és az alkalmazott módszerek között. Ezt az összefüggés-rendszert az alábbi ábra szemlélteti:

1. ábra: Az értékelés indíttatása, típusa és az alkalmazott módszer közötti kapcsolatrendszer

|         |                                               | Az értékelés indíttatása                                                                                             |                                                                   |                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                    |                                                                    |
|---------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|         |                                               | Tervezés/Forrás-hatékonyság                                                                                          | Számonkérhetőség                                                  | Végrehajtás javítása                                                                                                                                                                             | Tudás-generálás                                                                                    | Intézmények, érintettek erősítése                                  |
| Módszer | Allokációs/gazdaságossági                     | korábbi hatásértékelések eredményei, költség-hatékonysági értékelés, input-output analízis, - költség-haszon elemzés |                                                                   |                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                    |                                                                    |
|         | Eredményességi, számadási                     |                                                                                                                      | indikátorok, benchmarkok elemzése; kontrollcsoportos hatáselemzés |                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                    |                                                                    |
|         | Képző/tanácsadói                              |                                                                                                                      |                                                                   | folyamat-elemzés/optimalizáció/költség-számítás; esettanulmány; eredmények mérése indikátorokon, monitoring-adatokon keresztül; stratégiai megfelelés-elemzés; abszorpció/célelés előreléjezése; |                                                                                                    |                                                                    |
|         | Ok-okozati kapcsolódásokat felmérő, magyarázó |                                                                                                                      |                                                                   |                                                                                                                                                                                                  | monitoring adatok beavatkozás-eredmény-körülmények alapú feldolgozása, esettanulmány, meta-elemzés |                                                                    |
|         | Résztvevői, partícipatív                      |                                                                                                                      |                                                                   |                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                    | részvételen alapuló, alulról felfelé építkező kvalitatív módszerek |

*Forrás: Saját szerkesztés European Commission, DG Regio (2010/a) alapján*

Abban az esetben, amikor az értékelés motivációja a tervezés, a nagyobb forrás-hatékonyság elérése (leginkább a döntéshozók, a tervezők és az állampolgárok érdeke), egyfajta “allokációs, gazdaságossági” típusú értékelést végzünk, melyhez korábbi hatásértékelések eredményeit, költség-hatékonysági értékelést, input-output analízist, vagy – leginkább projekt-szinten - költség-haszon elemzést végezhetünk.

Amennyiben a cél a végrehajtás javítása (leginkább a döntéshozók és a kedvezményezettek érdeke), egyfajta „képző, tanácsadói” típusú értékelést végzünk, melynek fókuszja a közbülső eredmények és a folyamatok. A legfontosabb kapcsolódó módszerek: szervezeti audit (felépítés, szintek, feladat/hatáskör-megosztás, koordináció, ...); folyamat-elemzés/optimalizáció/költség-számítás; esettanulmány; eredmények mérése indikátorokon, monitoring-adatokon keresztül; stratégiai megfelelés-elemzés; abszorpció/célelés előrejelzése.

Ha az elért célok, eredmények, hatások, s ezzel együtt a számonkérhetőség van a fókuszban (leginkább a parlamentek és az állampolgárok érdeke - a „policy/program szponzorai”), az értékelés „eredményességi, számadási” jelleget ölt, s a kapcsolódó módszerek elsősorban az elért teljesítményt, az eredményeket segítenek összevetni a célkitűzésekkel vagy releváns összehasonlító mutatókkal. Ez esetben az indikátorok, benchmarkok használata igen elterjedt, de gyakran alkalmazzuk a hatásoknak a beavatkozás nélküli és a beavatkozás melletti estek összevetéséből eredő kimutatását.

Amennyiben az értékelés indíttatása a fejlesztésekkel kapcsolatos tudás, ismeretek generálása (leginkább a tervezők, végrehajtók érdeke), egyfajta „ok-okozati kapcsolódásokat felmérő, magyarázó” értékelésről van szó. Ez a típusú értékelés áll legközelebb az „akadémiai” kutatásokhoz. Fő kérdése, hogy milyen beavatkozás, milyen célcsoportnak, milyen körülmények között (kontextusban) működik. A támogató módszerek között találjuk a monitoring adatok beavatkozás-eredmény-körülmények alapú feldolgozását, az esettanulmányt, vagy a meta-elemzést. Ez utóbbi a közelmúltban igen széles körben alkalmazott módszer, mely több értékelés, elemzés tapasztalatai alapján, azokat feldolgozva próbál levonni általánosan hasznosítható következtetéseket.

Abban az esetben, amikor a cél, a program érintettjei, illetve azok intézményei közötti kapcsolatok fejlesztése (leginkább a végrehajtók és a kedvezményezettek/érintettek érdeke), az értékelés egyfajta „résztevői, participatív” folyamat képét veszi fel. Ez abból a felismerésből származik, hogy lényeges, hogy az érintettek/stakeholderek magukénak érezzék az értékelést, illetve hogy az értékelés felhasználható az érintettek kapcsolatainak fejlesztésére, hálózataik kialakítására, képességeik fejlesztésére, figyelmük felhívására, álláspontjainak közelítésére. Ilyen típusú értékelés hasznos lehet az értékelési kérdések kialakításának fázisában, vagy adat-gyűjtés céljával, illetve amikor egy értékelés eredményeit kívánjuk hasznosítani. Itt leginkább a részvételen alapuló, alulról felfelé építkező kvalitatív módszerek használatosak.

### **2.3.2. A közpolitika/program-alkotásban és -végrehajtásban való felhasználásuk alapján**

A megfelelő közpolitikai értékelési módszerek kiválasztására szintén komoly hatással bír, hogy az értékelést a közpolitika/program-alkotásban és -végrehajtásban, mikor, miként

használjuk fel (Rossi – Lipsey – Freeman, 2004). Az alábbiakban a korábban már bemutatott főbb felhasználási módok esetében használatos módszereket összegezem:

### **A stakeholderek fejlesztési szükségleteinek, véleményének megismerése**

Az érintettek, későbbi potenciális kedvezményezettek érdekeinek, véleményének megismerésére leginkább kvalitatív, participatív jellegű technikákat alkalmazunk, mint: fókuszcsoporthat, helyi kérdőíves lekérdezés, közmeghallgatás, SWOT-elemzés, issue-mapping.

A policy-knek/programoknak a feltárt szükségletekhez mért relevanciájának megítéléséhez mindenekelőtt a kérdéses terület kiinduló helyzetét kell felvázolni, a szükségleteket, problémákat definiálni, majd a javasolt fejlesztés illeszkedését, a benne rejlő potenciált felmérni. Az előbbieket megismeréséhez többféle módszert alkalmazhatunk, pl. hivatalos („adminisztratív”) adatok másodelemzését (pl. jövedelmek, foglalkoztatottság, képzettség, ...) vagy más, hasonló területekkel való összevetést (benchmarking). A javasolt fejlesztésekben rejlő potenciálok felméréséhez hasonló beavatkozások korábbi értékelésének meta-elemzését, összegzését használjuk, a hasonló beavatkozásokkal való összevetéshez statisztikai, adott esetben makrogazdasági modelleket, vagy input-output mátrix<sup>5</sup>-ot is alkalmazhatunk.

### **Policy-k/programok kialakítása, a beavatkozási logika meghatározása, közpolitikai eszközök közötti választás**

A policy-k/programok beavatkozások struktúrájának kialakítása, a beavatkozási logika definiálása, a program szerkezetének meghatározása során jellemzően alkalmazott módszerek a logikai modellek (ok-okozati térkép, cél/problémafa, mozgatórugó/hatásútvonal-elemzés, logframe), vagy a megvalósíthatóság elemzése. Az érintettek részvételével működő módszer a “theory of change” megközelítés, mely a kívántani szándékozott változás összetevőit, feltételeit szervezi rendszerbe, s ennek alapján építi fel a szükséges beavatkozásokat.

A hatékony policy-mix kialakítását szintén számos értékelési módszer támogatja, kezdve a beavatkozások költségeinek és hasznainak meghatározásától és összevetésétől (projekt-szinten: cost-benefit analysis - CBA), az adott célt egyaránt elérni képes eszközök l (költség)hatékonyságának vizsgálatán, vagy a cél-eszközrendszer konzisztenciájának és relevanciájának elemzésén keresztül a megvalósíthatóság értékeléséig.

A beavatkozások megvalósíthatóságát biztosító megfelelő szervezeti és eljárási, döntéshozatali, partnerségi kérdések vizsgálatához javallott a hasonló beavatkozásokat és

---

<sup>5</sup> Főleg ágazati hatások kimutatásának igénye esetén használatos.

kapcsolódó végrehajtó-rendszereket vizsgáló eszközök alkalmazása, mint az összehasonlító esettanulmányok, vagy a korábbi értékelések irodalmának másod-feldolgozása, szintetizálása.

### **A policy-k/programok végrehajtásának javítása**

A policy/program-végrehajtáshoz kapcsolódó értékelések kiinduló lépése többnyire a program előrehaladását mérő monitoring- és értékelési(eredmény)-mutatók elemzése. Ez lehetővé teszi a végrehajtási problémák detektálását, valamint támogatja a problémák (pl. „alulköltés”) végrehajtási tényezőinek feltárását (pl. nagyobb projektek nehezebb indulása, támogatás-visszavonás, ...). Nem teszi lehetővé ugyanakkor a végrehajtási deficitek mögöttes, rendszerint mélyebb, rendszerszerű okainak feltárását (pl. programozási dokumentumok nem megfelelőisége; tartalmilag nem megfelelő, vagy eljárásilag nem hatékony végrehajtás; ...). E mélyebb okok feltárásához további kvalitatív eszközök alkalmazása szükséges, mint pl. a program végrehajtóinak és kedvezményezettjeinek megfigyelései.

### **Policy-k/programok eredményeinek, hatásainak (várt v. megvalósult) meghatározása (output, result, impact)**

Adott policy/program eredményeinek, hatásainak (output, result, impact) meghatározása először a programozás fázisában merül fel, amikor ezeket definiálni, előrejelezni kell – a kapcsolódó eszközöket ld. fentebb a „javasolt beavatkozások potenciáljának” felmérése rész alatt. Ennek során kiemelt jelentősége van a megfelelő beavatkozási logika/cél-eszköz konzisztencia kialakításának, valamint a számszerűsített mutatókat mérni képes monitoring-rendszer kiépítésének.

Adott outputok-eredmények-hatások utólagos meghatározásakor többféle módszer együttes alkalmazása a célravezető, ezek a következők lehetnek (*Method-based Evaluation/Counterfactual Impact Evaluation*):

- értékelési indikátorok, kontextus-indikátorok, hivatalos statisztikák elemzése;
- ökonometriai, statisztikai módszerek, pl. a beavatkozás nélküli és beavatkozás melletti esetek összevetésére, esetleg a közvetett-közvetlen, szándékolt-nem szándékolt hatások megkülönböztetésére
  - változatlan környezetben: before-after study;
  - változó környezetben:
    - kísérleti technikák (véletlenszerű kiválasztásnál átlagok különbsége/arányok számítása);
    - nem kísérleti/kvázi-kísérleti technikák:
      - \* diszkontinuitás modellek (*discontinuity models*);
      - \* párosító összehasonlító módszer (*matched comparison*),

\* regressziós modellek (pl. kettős különbség – *double difference/difference in differences*), instrumentális változós módszerek (*instrumental variables*)),

- vagy a teljesen más gyökerű, a beavatkozások makro-hatásait kimutatni képes kalibrált és becsült makromodellek<sup>6</sup>.

Ugyanakkor e fenti módszerek leginkább csak arra a kérdésre tudnak választ adni, hogy mi történt a beavatkozások hatására, illetve azt képesek megindokolni, hogy mennyivel jobb az, ami történt, mintha semmi sem történt volna, de nem nagyon adnak semmilyen információt arra vonatkozóan, hogy mi is történhet abban a „fekete dobozban”, ami az inputok és outputok/eredmények között helyezkedik el. (OECD, 1999; Stame, 2002) Ezért más módszerek (Theory-Based Evaluation) nem a változást próbálják számszerűsíteni, hanem az ok-okozati kapcsolatok feltárása révén az egymásra-hatások, a hatásmechanizmusok „miértjeit” igyekeznek megtalálni.

### **A policy-k/programok hatékonyságának megítélése**

Az egyes eszközök előzetes hatékonyság-vizsgálatáról már fentebb, a „programok kialakítása ...” pont alatt szoltam. Egy policy/program hatékonysága utólag mindenekelőtt a létrejött hasznok (output-ok, eredmények) és a befektetett költségek (input források) összevetésével határozható meg (költség-hatékonyság-vizsgálat). A végrehajtó intézményrendszer hatékonyságát leggyakrabban összehasonlító adatokon (benchmarking) keresztül értékeljük (allokált forrás/méret, átfutási idők, ...).

### **2.3.3. A vizsgált policy-k/programok életciklusa alapján**

Az értékeléseknek a policy-k/programok kialakításának és megvalósulásának folyamatához egy fokkal formálisabban kapcsolódó felosztása az ex-ante - ongoing/midterm - ex-post csoportosítás, ami a policy-k/programok életciklusának egyes fázisaihoz igazodik. Ezen értékelési alap-típusok mindegyikéhez megfelelő értékelési módszerek és értékelési kritériumok kapcsolódnak. (European Commission, DG Regio, 2010/a)

---

<sup>6</sup> A beavatkozás nélküli és beavatkozás melletti esetek összevetésén alapuló módszerek inkább adott beavatkozás, intézkedés hatásainak mérésére alkalmazhatók. A túlzottan összetett, egymással is kölcsönhatásban levő elemeket tartalmazó beavatkozás-csoportok, programok hatásainak elemzésére nem megfelelőek, ugyanis az összhatás nem egyenlő a részhatások pusztá aggregálásával, több annál, hiszen a részhatások közötti interakciókat és az azokból származó előnyöket, hátrányokat figyelmen kívül hagyják (Foster - Potts, 2007). Ezen esetekben a makro-modellek alkalmazandók. E modellszimulációk viszont csak egy lehetséges hatást mutatnak be, amelyet csökkenthetnek a valós folyamatok, a kiszorító hatás, a nem hatékony forrásallokációk, vagy a járadékvadász magatartás megjelenése. (Trón, 2010)



Az Ex-ante értékelés a policy-k/programok kialakításához kapcsolódik, vizsgálatának fókusza: a szükségletek megalapozottsága/beavatkozások indokoltsága, a definiált célok relevanciája, a célok és eszközök konzisztenciája, koherenciája az egyéb beavatkozásokkal, a forrás-allokáció hatékonysága, a javasolt fejlesztések várható hatása, a program megvalósíthatósága. Az egyes fókuszok eltérő módszertani megközelítést igényelnek, az alábbiakban ezen egymáshoz rendeléseket láthatjuk:

- a szükségletek megalapozottsága: hivatalos („adminisztratív”) adatok másodelemzése; más, hasonló területekkel való összevetés (benchmarking); érintettek, későbbi potenciális kedvezményezettek érdekeinek, véleményének megismerése kvalitatív, participatív módszerekkel (fókuszcsoporthoz, helyi kérdőíves lekérdezés, közmeghallgatás, SWOT-elemzés, issue-mapping),
- a definiált célok relevanciája, a célok és eszközök konzisztenciája, koherenciája az egyéb beavatkozásokkal: logikai modellek (ok-okozati térkép, cél/problémafa, mozgatórugó/hatásútvonal-elemzés, logframe), vagy a “theory of change” megközelítés,
- a forrás-allokáció hatékonysága: beavatkozások költségeinek és hasznainak meghatározása és összevetése, az adott célt egyaránt elérni képest eszközök (költség)hatékonyságának vizsgálata,
- a javasolt fejlesztések várható hatása: hasonló beavatkozások korábbi értékelésének meta-elemzése, más hasonló beavatkozásokkal való összevetés statisztikai, adott esetben makrogazdasági modellekkel, vagy input-output mátrixszal,
- a program megvalósíthatósága: hasonló beavatkozásokat és kapcsolódó végrehajtó-rendszereket vizsgáló eszközök (összehasonlító esettanulmányok, vagy a korábbi értékelések irodalmának másod-feldolgozása, szintetizálása).

Az On-going és a mid-term értékelés jellemzően a policy-k/programok végrehajtásához, módosításához kapcsolódik, vizsgálatának fókusza: az indokoltság, relevancia, konzisztencia, koherencia meglétének vizsgálata; az előrehaladás, célelérés vizsgálata; a végrehajtás hatékonyságának elemzése. A fókuszokhoz az alábbi értékelési eszközök alkalmazhatók:

- indokoltság, relevancia, konzisztencia, koherencia megléte: az ex-ante értékelés hasonló fókuszainak vizsgálatánál említett módszerek alkalmazhatók itt is,
- előrehaladás, célelérés: monitoring- és értékelési(eredmény)-mutatók elemzése, az előrejelzéshez ökonometria, statisztikai módszerek, makromodellek, input-output mátrix-ok, illetve a program végrehajtóinak és kedvezményezettjeinek megfigyelései,

- a végrehajtás hatékonysága: összehasonlító adatok (allokált forrás/méret, átfutási idők, ...).

Az Ex-post értékelés a policy-k/programok lezárásához, új programok kialakításához kapcsolódik, vizsgálatának fókuszja: a program eredményeinek, hatásának mérése, hatékonyságának vizsgálata. E fókuszokhoz az alábbi módszerek használatosak:

- a program eredményei, hatásai: értékelési indikátorok, kontextus-indikátorok, hivatalos statisztikák elemzése; ökonometriai, statisztikai módszerek (fajtaikat ld. fentebb), a beavatkozások makro-hatásait kimutatni képes kalibrált és becsült makromodellek, "theory of change" megközelítés, vagy az érintettek körében végzett kérdőíves felmérés.

A kohéziós politika e tipikus értékelési alap-típusaival kapcsolatban még érdemes megállapítani, hogy jellemzően különböző megközelítés-módot kívánnak az értékelő részéről. Míg az ex-post értékelés inkább egyfajta értékelő, mérő, megítélő megközelítést kíván, az on-going és a mid-term értékelés sokkal inkább egyfajta tanácsot adó, fejlesztő, javító hozzáállást igényel. Az ex-ante értékelés leginkább e kettő között helyezkedik el, esetében korábban az előbbi, az utóbbi időben inkább az utóbbi megközelítést helyezi előtérbe az EU.

#### **2.3.4. Adott értékelés menetének egyes fázisaihoz kapcsolódóan**

Eddig különböző értékelésekben használt vagy adott értékelés különböző fókuszaihoz rendelt eszközökről volt szó. Emellett az egyes módszerek, eszközök aszerint is tagolódnak, hogy egy adott értékelés folyamatának mely fázisához alkalmazhatók leginkább. Az alábbiakban egy adott értékelés folyamatának fázisai, valamint az egyes fázisokhoz kapcsolódó megfelelő módszerek, eszközök összerendelését követjük végig: (European Commission, 2006)

##### **Előkészítési szakasz**

Az előkészítési szakasz az értékelés megkonstruálásának szakasza. A szakasznak kettős célja van: i) az értékelés főbb vonalainak kialakítása (értékelési terv); ii) az értékelendő fejlesztéspolitikai tartalom beavatkozási logikájának megismerése, megértése.

Az értékelés kialakításakor áttekintjük a releváns dokumentumokat és a kapcsolódó szakirodalmat, a nemzetközi és hazai összehasonlítható vizsgálatokat, megfogalmazzuk az értékelési kérdéseket, meghatározzuk a kapcsolódó értékelési kritérium(oka)t, adott esetben a hipotézist, a döntési kritériumot és kapcsolódó célértéket vagy indikátort. Rögzítjük, hogy az elemzést milyen módszerrel fogjuk várhatóan elvégezni, megjelöljük a szükséges információkat, adatokat és azok forrásait, illetve meghatározzuk a program/beavatkozás célzottjait, különböző szintű kedvezményezettjeit, adott esetben az értékelő vizsgálatba bevonandó mintát, valamint az értékelés egyes szakaszait, azok kapcsolódását, időzítését,

erőforrás-szükségletét. Ennek során elvégezhetjük adat- és információ-források elemzését, a korábbi értékelések meta-értékelését, indikátorok, potenciális célértékek elemzését, valamint alkalmazhatunk olyan személyes információszerzési módszereket, mint az interjú, szakértői panel, vagy a fókusz-csoport. A beavatkozási logika felvázolásához a következő módszerek alkalmazhatók: logikai módszerek (logframe, problémafa-célfa, ok-okozati térkép, mozgatórugó/hatásútvonal-elemzés); vagy az említett kvalitatív információ-szerzési módszerek (interjú, szakértői panel, fókusz-csoport, ...).

### **Adatgyűjtési szakasz**

Az adatgyűjtés lehet primer vagy szekunder attól függően, hogy az értékelő saját maga állítja elő az adatokat, információkat, vagy már meglévő adatokra, információkra támaszkodik.

Elsődleges adatgyűjtés során olyan módszereket alkalmazunk, mint: az interjú, kérdőív, fókuszcsoporthoz, szakértői panel, megfigyelés, tereplátogatás, vagy megfigyelés.

Szekunder adatok forrása lehet a monitoring adatbázis, hivatalos/adminisztratív statisztikák, adatforrások, korábbi elemzések, kutatások, értékelések, kapcsolódó szakirodalom.

### **Elemzési szakasz**

Az elemzési szakasz első lépése az adatok, információk tisztítása és feldolgozása. Ezt követi az analízis, az elemzések lefolytatása. Az elemzéseknek több típusa különböztethető meg, melyekhez eltérő értékelési eszközök kapcsolódnak, mint pl.: a „változás elemzés” (change analysis), ami indikátor-adatok változásán alapszik; a meta-elemzés, ami korábbi elemzések eredményeire épít; a „ráhatás-elemzés” (contribution analysis), ami azt kívánja megállapítani, ahogy van-e ok-okozati összefüggés a beavatkozás és a hatás között, vagyis „hatott-e rá”, s melynél elsődlegesen a logikai módszerek játszanak szerepet; valamint a „hozzájárulás-elemzés” (attribution analysis), ami nem csak a kapcsolat létét, de mértékét is meg kívánja mondani, elsődlegesen tényellentétes állapotokat szimuláló hatásértékelési módszerek segítségével. Az elemzés eredményét mint feltevést azt követően igazolni, megerősíteni szükséges.

### **Megállapítás/javaslat-tételi szakasz**

Az értékelés utolsó részében szintetizáljuk, összegezzük az eredményeket (*findings*), megfogalmazzuk a következtetéseket az előzetesen meghatározott döntési-kritérium figyelembe vételével (*value-judgements*), s végül kidolgozzuk javaslatainkat az értékelés megrendelője felé.

## **2.3.5. Az értékelendő tartalom szakpolitikai besorolása alapján**

Az értékelési gyakorlat azt mutatja, hogy az értékelendő közpolitikai tartalomhoz (ágazatok/policy-területek, ágazatközi horizontális témák) meghatározott értékelési módszerek, eszközök, adatok, indikátorok kapcsolódnak. Az alábbi táblázatok e

kapcsolódások mellett arra is kitérnek, hogy az adott eszközök az adott fejlesztéspolitikai tartalomra végezett adott értékelés mely fázisában (adatgyűjtés, ...) használatosak (European Commission, DG Regio, 2010/b):

### Ágazatközi horizontális témák („témák, tematikák”):

2. táblázat: Az egyes tematikákra vonatkozó értékelések meghatározott fázisaiban alkalmazott módszerek, eszközök

|                                         | Fenntartható fejlődés | Szervezeti és adminisztratív kapacitások erősítése | Férfi-nő közötti egyenlőség | Helyi és területi fejlesztés | Társadalmi befogadás | Tudásalapú gazdaság és információs társadalom |
|-----------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------|
| <b>Értékelés tervezése, kialakítása</b> |                       |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| Issue-mapping                           | x                     |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| Érintettek megkérdezése                 |                       | x                                                  |                             |                              |                      |                                               |
| Értékelhetőség vizsgálat                |                       | x                                                  |                             |                              |                      |                                               |
| Logikai modellek                        |                       |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| Képző/fejlesztő értékelés               |                       |                                                    |                             |                              | x                    |                                               |
| <b>Adat/információ-gyűjtés</b>          |                       |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| Kérdőíves lekérdezés                    |                       | x                                                  | x                           |                              | x                    |                                               |
| Kedvezményezettek lekérdezése           |                       | x                                                  | x                           |                              |                      |                                               |
| Interjú                                 |                       |                                                    | x                           |                              | x                    |                                               |
| Prioritás-értékelés                     |                       |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| Fókuszcsoport                           |                       | x                                                  | x                           | x                            | x                    |                                               |
| Esettanulmány                           |                       | x                                                  | x                           | x                            | x                    | x                                             |
| „Helyi” értékelés                       |                       | x                                                  |                             |                              |                      |                                               |
| Résztvevő/bevonó módszerek              |                       |                                                    |                             | x                            | x                    |                                               |
| Szekunder adatok feldolgozása           | x                     |                                                    | x                           |                              | x                    |                                               |
| Hivatalos adatok feldolgozása           |                       | x                                                  | x                           |                              |                      |                                               |
| Megfigyelés                             |                       |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| <b>Elemzés</b>                          |                       |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| Input/output analízis                   |                       |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| Ökonometriai modellek                   |                       |                                                    |                             |                              |                      | x                                             |
| Regresszió-analízis                     |                       |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| Kísérleti/kvázikísérleti technikák      |                       |                                                    | x                           | x                            |                      | x                                             |
| Delphi-módszer                          |                       | x                                                  |                             |                              |                      | x                                             |
| SWOT                                    |                       | x                                                  |                             |                              |                      |                                               |
| <b>Értékelés, megítélés</b>             |                       |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| Költség-haszon elemzés                  | x                     |                                                    |                             |                              |                      |                                               |
| Benchmarking                            |                       | x                                                  |                             |                              |                      | x                                             |
| Költség-                                |                       |                                                    |                             |                              |                      |                                               |

|                                 |   |  |   |   |   |  |
|---------------------------------|---|--|---|---|---|--|
| hatékonyság elemzés             |   |  |   |   |   |  |
| Hatásértékelés                  |   |  |   | x |   |  |
| Gender-hatásértékelés           |   |  | x |   |   |  |
| Környezeti hatásértékelés       |   |  |   |   |   |  |
| Stratégiai Környezeti Vizsgálat | x |  |   |   |   |  |
| Multi-criteria elemzés          | x |  |   |   |   |  |
| Szakértői panel                 | x |  |   |   | x |  |

*Forrás: European Commission, DG Regio, (2010/b)*

### Ágazat/policy-terület:

3. táblázat: Az egyes ágazatokra vonatkozó értékelések meghatározott fázisaiban alkalmazott módszerek, eszközök

|                                         | Mezőgazdaság, vidékfejlesztés, halászat | Vállalkozások | Közlekedés | Közoktatás, egészségügy, életen át tartó tanulás | Aktív munkaerőpiaci eszközök | Igazságszolgáltatás, rendészet | Környezetvédelem | Energia | K+F+I |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------|---------------|------------|--------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------------|------------------|---------|-------|
| <b>Értékelés tervezése, kialakítása</b> |                                         |               |            |                                                  |                              |                                |                  |         |       |
| Issue-mapping                           |                                         |               |            |                                                  |                              |                                | x                |         |       |
| Érintettek megkérdezése                 |                                         | x             |            | x                                                |                              | x                              |                  |         |       |
| Értékelhető vizsgáló                    |                                         |               |            |                                                  |                              |                                | x                |         |       |
| Logikai modellek                        |                                         |               |            |                                                  |                              |                                | x                | x       | x     |
| Képző/fejlesztő értékelés               |                                         |               |            |                                                  |                              |                                |                  |         |       |
| <b>Adat/információ-gyűjtés</b>          |                                         |               |            |                                                  |                              |                                |                  |         |       |
| Kérdőíves lekérdezés                    | x                                       |               |            | x                                                |                              |                                | x                |         |       |
| Kedvezményezettek lekérdezése           | x                                       | x             | x          | x                                                | x                            |                                |                  |         | x     |
| Interjú                                 |                                         | x             |            |                                                  |                              |                                |                  |         |       |
| Prioritás-értékelés                     |                                         |               |            |                                                  |                              |                                |                  |         |       |
| Fókuszcsoport                           |                                         | x             |            | x                                                |                              | x                              |                  |         |       |
| Esettanulmány                           |                                         | x             | x          | x                                                | x                            |                                |                  |         | x     |
| „Helyi” értékelés                       |                                         |               |            |                                                  |                              | x                              |                  |         |       |
| Résztvevő/bevonó módszerek              |                                         |               |            | x                                                |                              | x                              |                  |         |       |
| Szekunder adatok feldolgozása           | x                                       | x             | x          | x                                                | x                            | x                              | x                | x       | x     |

|                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
|--------------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hivatalos adatok feldolgozása        | x | x | x | x | x | x |   | x |   |
| Megfigyelés                          |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| <b>Elemzés</b>                       |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Input/output analízis                |   |   | x |   |   |   |   |   |   |
| Ökonometriai modellek                |   |   |   |   | x |   |   | x |   |
| Regresszió-analízis                  |   |   |   |   |   |   |   |   | x |
| Kísérleti/kváz i-kísérleti technikák |   |   |   | x | x | x |   |   | x |
| Delphi-módszer                       |   |   | x |   |   |   |   | x | x |
| SWOT                                 |   |   | x |   |   |   |   |   | x |
| <b>Értékelés, megítélés</b>          |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Költség-haszon elemzés               | x | x | x |   | x |   |   |   |   |
| Benchmarking                         |   | x |   |   |   |   |   | x | x |
| Költség-hatékonyság elemzés          |   |   |   |   |   | x | x | x |   |
| Hatásértékelés                       |   |   | x |   | x |   |   |   |   |
| Gender-hatásértékelés                |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Környezeti hatásértékelés            | x |   | x |   |   |   | x |   |   |
| Stratégiai Környezeti Vizsgálat      |   |   |   |   |   |   | x | x |   |
| Multi-criteria elemzés               | x | x |   |   |   |   |   |   |   |
| Szakértői panel                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |

*Forrás: European Commission, DG Regio, (2010/b)*

\*\*\*

A fentiekben mondottak alapján megállapítható, hogy az értékelési módszerek, eszközök kiválasztására rendkívül sok tényező hat. Ezek mellett van még néhány általános megfontolás, mely segíthet a megfelelő eszköz-mix kiválasztásában:

- az értékelési módszerekre, eszközökre magukra is célszerű alkalmazni a megvalósíthatósági elemzést: egyáltalán rendelkezésre áll-e a szükséges mennyiségű és minőségű adattömeg?
- az értékelési módszerekre, eszközökre magukra is célszerű alkalmazni a költség-haszon elemzést, pl.: megéri-e a plusz idő- és forrás-ráfordítást a javasolt eszköz? Szükség van-e rá?

Az a tény, hogy bár egyes értékelési módszerek bizonyos tematikákra, illetve a programciklus egyes fázisaira megfelelőbbek más módszereknél, minden egyes módszernek vannak előnyei és hátrányai, ami azt eredményezi, hogy a szakértők és szerzők többsége szerint a megfelelő minőségű értékelésekhez a különböző technikák kombinálására van jellemzően szükség. (Williams, 1999)

## ***2.4. Értékelés az EU kohéziós politikájában***

### **2.4.1. Értékelés a programozási ciklus egyes fázisaiban**

Az értékelések általános célja, hogy mérhetővé tegyék a közösségi támogatások hatékonyságát és eredményességét, valamint azoknak a célkitűzésekhez és egyedi strukturális problémák kezeléséhez való hozzájárulását. Ennek megfelelően szükséges mérni mind a Szerződés 158. cikkében lefektetett célokhoz, mind pedig a fejlesztési tervekben meghatározott prioritásokhoz való hozzájárulást.

A 2007-13-as periódus legfontosabb változása volt a kötelező mid-term értékeléseket kiváltó, végrehajtás közbeni „folyamatos” értékeléseknek a bevezetése, ami nem csak elnevezési, hanem erőteljes megközelítési módosulást is fed (ennek részleteit ld. alább).

Szintén új elem, hogy a Konvergencia célkitűzés esetében értékelési terv is készült, ami a végrehajtás egyes szakaszai vonatkozásában tervezett értékelési tevékenységek ütemezését és leírását tartalmazza. Az „arányosítás elvé”-nek és a „flexibilitás”-nak a jegyében kevesebb a kötelező jellegű értékelés, és differenciálás történt a célkitűzések szerint: magasabb követelmények érvényesülnek a Konvergencia célkitűzésnél.

Az értékelések elvégzéséhez és megfelelő alátámasztásához a tagállamok és a Bizottság közösen gyűjtik a megfelelő adatokat.

A programozási ciklus egyes fázisaihoz kapcsolódóan az alábbi értékelés-típusokat különböztetjük meg:

#### **Előzetes (Ex-ante) értékelés**

Elvégzése a fejlesztési tervek és programok készítéséért felelős tagállam elsődleges felelőssége.

Célja az optimális forrás-allokáció, a fejlesztési tervek, OP-k megalapozása, összhangja (indokoltság, relevancia, konzisztencia, koherencia,...), eredményeinek be kell épülniük a programozásba, a tervekbe.

Az „arányosság elvé”-nek jegyében az NSRK ex-ante értékelése nem kötelező, a Regionális versenyképesség célkitűzés esetében pedig több OP-ra együtt is elvégezhető (összesre/alaponként/prioritásonként).

## **Folyamatos (On-going) értékelés**

Az új szabályozás szerint az on-going értékelések lefolytatásának idejét, témáját a tagállami szükségletek határozzák meg (a „flexibilitás” jegyében), ez lehet akár a korábbi időszak jellemzőivel bíró mid-term értékelés is.

Két specifikus eset van, amikor kötelező lefolytatni: ha a monitoring a kezdeti célkitűzésekhez képest jelentős eltérést fed fel, vagy amennyiben javaslat érkezik az operatív programok felülvizsgálatára<sup>7</sup>.

A vonatkozó rendelet az értékelés tárgya alapján kétfajta on-going értékelést különböztet meg:

- Stratégiai értékelés: a program(ok) előrehaladásának vizsgálata a közösségi vagy nemzeti prioritásokhoz képest. A stratégiai értékelések tárgya lehet pl. a támogatások makro-gazdasági hatása, a stratégiák relevanciája és konzisztenciája meglétének ellenőrzése, vagy a programoknak a közösségi és nemzeti prioritásokkal való koherenciájának biztosítása. De ugyanígy kiterjedhet valamely stratégiai jelentőségű témájára a programnak (mint pl. aktív foglalkoztatás-politikai eszközök, kkv-fejlesztés), vagy a horizontális prioritásokra.
- Operatív értékelés: a program előrehaladásának monitoringját segíti elő. Az operatív értékelések gyakori fókuszai a számszerűsített célok, a program monitoring-rendszere, vagy a végrehajtás, illetve annak intézmény- és eljárás-rendszere.

A mid-term/ongoing értékelések felhasználása szempontjából lényeges a 2000-2006-os időszakban kötelező jelleggel bevezetett, majd a 2007-2013-as időszakban opcionálissá tett ún. „nemzeti teljesítési tartalék” intézménye, aminek keretében a Bizottság a tagállammal karöltve a periódus felénél a programok közbülső értékelésének eredményei alapján allokálhatták ezt a periódus elején „félretett összeget”. Ugyanakkor egyes szerzők szerint ez inkább csak torzító hatást gyakorol az értékelésekre, mivel fontosabbá válik a pozitív értékelési eredmények produkálása, mint a különböző programok eredményes végrehajtása. (Batterbury, 2006) Témánk szempontjából ennek azért lesz jelentősége, mert a most kezdődő 2014-2020-as periódusra egy ehhez hasonló konstrukciót hoz vissza – kötelező jelleggel – „teljesítménytartalék” néven az aktuális szabályozás.

---

<sup>7</sup> Az OP-k módosítására 4 esetben van lehetőség: lényegesen változó társadalmi-gazdasági körülmények; lényegesen változó közösségi, tagállami politika; végrehajtási nehézségek; vagy ha a monitoring a kezdeti célkitűzésekhez képest jelentős eltérést fed fel. Ezen esetekben az OP-módosítást meg kell előznie egy értékelésnek.

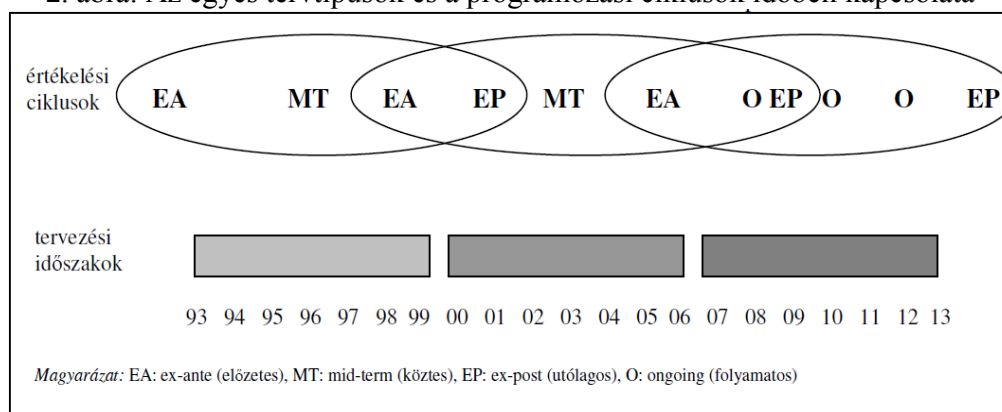


## Utólagos (ex-post) értékelés

A Bizottság feladata, együttműködésben a tagállammal és az Irányító Hatósággal. Célja, hogy a források felhasználásának, a támogatások hatékonyságának és hatásosságának értékelése alapján a gazdasági és társadalmi kohézió kapcsán konklúziókat fogalmazzon meg. 2015. december 31-ig kell elvégezni.

Az egyes értékelés-típusok egymásutániságát és kölcsönhatását, valamint az egyes programozási ciklusokhoz való kapcsolódását, illetve az azon belüli helyét az alábbi ábra szemlélteti:

2. ábra: Az egyes tervtípusok és a programozási ciklusok időbeli kapcsolata



*Forrás: European Commission, DG Regio (2010/a)*

Az egymást követő programozási ciklusokra vonatkozó szabályozás fejlődését illetően elmondható, hogy:

- a korábban kívülről a rendszerre „oktrojált” kötelezettségből, egy a program-menedzserek és döntéshozók részéről belülről jövő igényre alakult az értékelés,
- a korábbi, beavatkozást követő értékelésből a programok kialakításába és implementációjába integrált eszköz jött létre, mely hatással van a forrása-allokációra is,
- az értékelések felelőssége áttevődött jórészt a tagállamra,
- az értékelésbe bevontak köre jelentősen bővült, s ma már kiterjed a társadalmi partnerekre is.

### 2.4.2. Értékelési kritériumok a programozási ciklus egyes fázisaiban

A programozási ciklus egyes fázisaival nem csak specifikus értékelési típusok, de meghatározott értékelési kritériumok is kapcsolhatók. Adott fázishoz egyszerre több értékelési kritérium is társítható. A különböző értékelési kritériumokat és azoknak az egyes fázisokhoz való kapcsolódását az alábbiakban mutatjuk be:

### **Szükségesség/indokoltság (*rationale*) vizsgálata**

Piacgazdasági körülmények között az állami beavatkozás fő indoka, ha piaci kudarcok miatt a piacok nem működnek hatékonyan, egyéb piaci torzulások vagy strukturális akadályok lassítják a kínálat-oldali bővülését, illetve ha a megvalósuló gazdasági fejlődés jelentős eltérést mutat a jövedelem-egyenlőségre vonatkozó társadalmi várakozásoktól. A fejlesztési programok értékelésénél elsőrendű annak tisztázása, hogy milyen piaci kudarcok, egyéb strukturális akadályok, illetve az egyenlőségre vonatkozó elvárások alapján került sor a beavatkozásra.<sup>8</sup>

### **Megfelelőség (relevance) megítélése:**

A megfelelőség vizsgálata arra a kérdésre válaszol, hogy a kormányzati beavatkozás a definiált problémára irányul-e és megfelelően hozzájárul-e azon cél eléréséhez, amely szükségessé tette a beavatkozást, illetve hogy a kormányzati cél elérésére legalkalmasabb eszköz történt-e kiválasztásra.

### **Konzisztencia (consistency) vizsgálata:**

A konzisztencia vizsgálata arra terjed ki, hogy a célok és eszközök hierarchiája megfelelően összefüggő, konzisztens rendszert alkot-e, hogy a beavatkozások és az azokat leíró indikátorok egymást támogató módon járulnak-e hozzá a kitűzött célok eléréséhez.

### **Koherencia (coherence) vizsgálata:**

---

<sup>8</sup> Bármilyen állami szerepvállalás/újraelosztás az alábbi esetekben indokolható (vagyis hatékonyabb, mint a piaci):

- a piaci kudarcok miatt a piacok nem működnek (egyáltalán) vagy nem működnek hatékonyan (ide értve a közjavak kérdését is, illetve az előállításukhoz szükséges forrásteremtést), illetve ha egyéb piaci torzulások vagy strukturális akadályok lassítják a kínálati oldali bővülését (munkanélküliség és egyéb makrogazdasági zavarok);

- ha a megvalósuló gazdasági fejlődés és az abból fakadó jövedelem-eloszlás jelentős eltérést mutat a jövedelem-egyenlőségre vonatkozó társadalmi várakozásoktól.

Azonban még piaci kudarc esetén is csak abban az esetben hatékony – és ennél fogva indokolt – az állami szerepvállalás, ha fennáll, hogy:

- valóban, biztosan képes orvosolni a piaci kudarcot; illetve

- a beavatkozás közvetlen és közvetett költsége alacsonyabb, mint az elkerülni remélt veszteség (közvetett költségekről beszélhetünk pl. a következő esetekben: potyautasok kizárásának nehézségei (beavatkozás terjedelmének növekedése), járadékvadász viselkedés megjelenése, a beavatkozást finanszírozó adó teljesítmény-visszatartó ereje (kínálati és keresleti oldalon egyaránt), a verseny (túl)torzítása (ár, minőség).)

(Stiglitz, (2000) és Weimer – Vining, (2010) alapján)

Az Európai Unió is hasonló érvelés mentén definiálja az állami/közösségi beavatkozások indokoltságát (*rationale*) (Honohan et al., 1997; ESRI, 1999; European Commission, DG Regio, 2007/a). Eszerint a beavatkozások azok indokoltsága alapján a következő csoportokba sorolhatók: 1. közjavak nyújtásának támogatása (különös tekintettel az információs típusú, infrastrukturális és kulturális jellegű közjószágokra) 2. korrekciós árazás (amely az externáliák létezése miatt válik szükségessé) 3. célzott intervenciók (amelyek azért válnak szükségessé, mert a magánberuházók egyes, potenciálisan nyereséget termelő tevékenységek esetén elégtelen információval rendelkeznek és kockázatkerülők) 4. redisztribúció.

A beavatkozások koherenciájának vizsgálatánál különösen azt kell megvizsgálni, hogy a program illetve beavatkozás mennyire volt összhangban a hazai gazdaságpolitika és az EU által követett politika vezérelveivel, az egyéb állami beavatkozásokkal, illetve más, EU-támogatással megvalósult programokkal.

#### **Eredményesség (effectiveness):**

A program illetve beavatkozás eredményessége azt mutatja, hogy mennyire sikerült a kitűzött célokat elérni. Ezt elvileg az előre megszabott indikátorok teljesülési értéke mutatja, azonban számos program esetében a kedvezményezettek által szolgáltatott indikátor-értékek (jó vagy kevésbé jó szándékkal) torzítottak, ezért szükségessé válhat a mutató értelmezésének és számításának ellenőrzése, új adatok keletkeztetése.

#### **Hatékonyság (efficiency) megítélése:**

A programok és beavatkozások hatékonyságának vizsgálata arra keresi a választ, hogy a kormányzati beavatkozás hasznai összhangban állnak-e költségeivel, illetve hogy hogyan alakul a felhasznált források, a tevékenységek és az elért eredmények egymáshoz való viszonya. A hatékonyság vizsgálata során a szakértő a költségek széles értelmű számbavétele mellett a költségeket és az eredményeket hosszabb távon is, jelenértékre visszaszámolva számbaveszi. Vagyis, amennyiben ehhez megfelelő adatokat tud összegyűjteni, részletes költség-haszon elemzést végez (cost benefit analysis).

#### **Hatásosság (impact) értékelése:**

A hatások vizsgálata több szempontból is túlmegegy az eredményesség elemzésén: már nem csupán a célzott vagy kedvezményezett egység szintjén, és nem csupán rövidtávon nézi az eredményt, hanem térben és időben is szélesebb körben, a kapcsolódó ágazatokban, akár az egész nemzetgazdaságban, és hosszabb távon is. A közvetlen és közvetett hatások mellett megkülönböztetjük továbbá a szándékolt és a nem szándékolt hatásokat. Egy adott beavatkozás hatásai elemzésének így például az alábbi következményekre is ki kell terjedniük:

- Holtteher: azon eset, amikor az output a támogatástól függetlenül is létrejött volna.
- Áthelyeződés (*displacement*): azon eset, amikor egy output/eredmény a célterület egy másik egységének output-ja/eredménye terhére jön létre (tényező- és termék-piacon egyaránt értelmezhető),
- Helyettesítés: azon eset, amikor egy kedvezményezett a támogatás hatására valamely tevékenységét (vagy pl. foglalkoztatottját) helyettesíti egy másikkal.
- Kiszorítás (*crowding out*): azon eset, amikor a közösségi beruházás a privát beruházások csökkenését vonja maga után, mintegy kiszorítva azt. Ez a hatás hitelkeresleten és kamatlábakon keresztül is működhet.

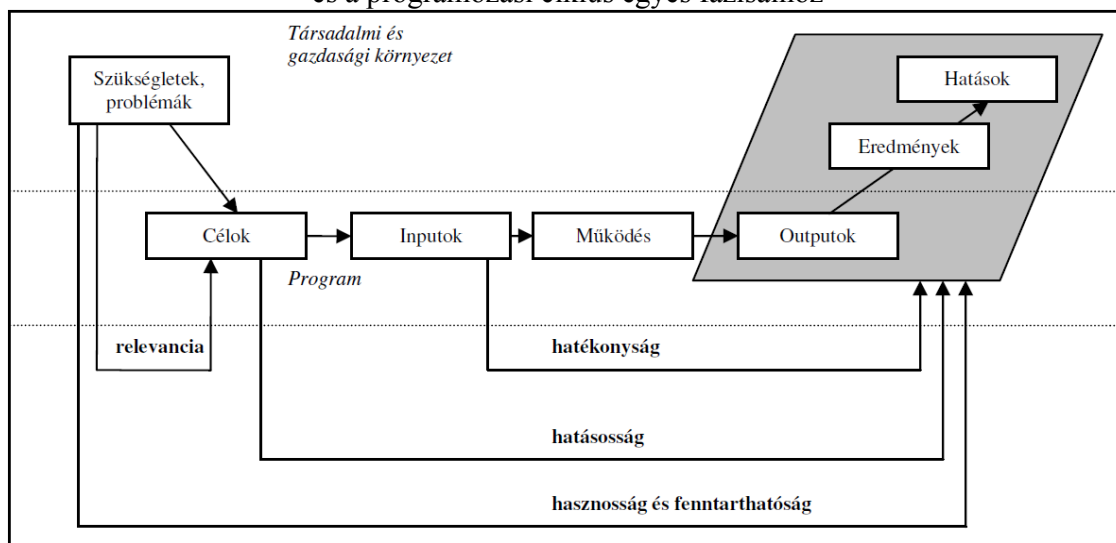
- Ágazati-piaci hatások (*linkage*): parciális egyensúlyi hatások (pl. a program hatására módosuló árak vagy bérek miatt az adott piacon) vagy általános egyensúlyi hatások (pl. a program működtetése más piacokra átgyűrűző hatásokkal jár).
- Ráerősítés: azon eset, amikor a közösségi beruházás a privát beruházások expanziójával jár, például azáltal, hogy a társfinanszírozáson keresztül a beruházás kockázata csökken.
- Multiplikátor-hatás: a támogatások/beruházások generálta közvetlen, és a jövedelem-növekményből származó keresleti hatások tovagyűrűzése.

A közvetlen/közvetett és a szándékolt/nem szándékolt hatások megkülönböztetésével kapcsolatban a hatásvizsgálati elemzések egyik legfontosabb mozzanata az ok-okozati összefüggések feltárása (hatásútvonal-elemzés). Az on-going, illetve ex-post jellegű értékeléseknél ezen összefüggésekre vonatkozóan rendszerint létezik valamilyen, a program-dokumentumokban leírt elképzelés. Itt az egyik legfontosabb feladat feltárni, hogy ezen anticipált ok-okozati összefüggések valóban létrejöttek-e.

A közvetlen hatásokat ugyanakkor nem elég „bruttó” módon figyelembe venni, ki kell vonni a tendenciát/külső hatásokat, magyarul azt az állapotot, ami az adott állami beavatkozás nélkül jött volna létre – így kapjuk a program „nettó hatását”. A beavatkozások hatását úgy lehet értékelni, ha a kapott kimenetet egy olyan, a ténylegestől eltérő (tényellentétes/counter-factual) esemény-lefolyás kimenetével hasonlítjuk össze, ahol minden lényeges jellemző hasonló volt, kivéve azt, hogy a beavatkozásra nem került sor (kontroll-csoport). A kvantitatív értékelési irodalom legújabb irányzatai ennek az értékelési fázisnak szentelik a legnagyobb figyelmet. (Az egyes technikákról ld. a 2.3. fejezet alatt.)

Az egyes értékelési kritériumok egymáshoz, az indikátorokhoz és a programozási ciklus egyes fázisaihoz való viszonyát az alábbi ábra összegzi:

3. ábra: Az egyes értékelési kritériumok egymáshoz, az indikátorokhoz és a programozási ciklus egyes fázisaihoz



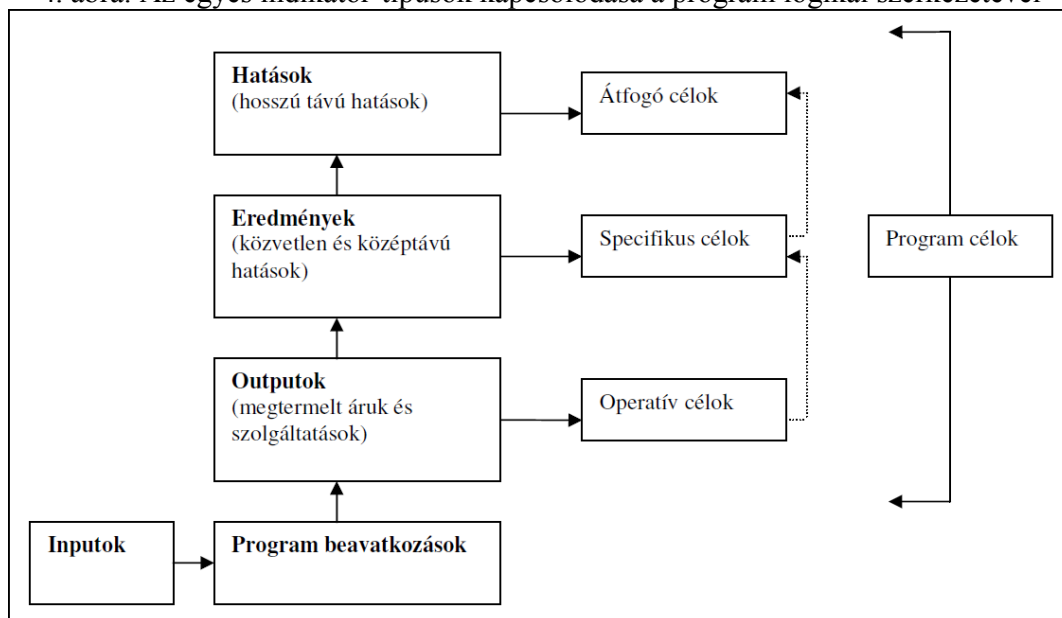
Forrás: European Commission, DG Regio (2007/b)

### 2.4.3. Indikátorok az értékelésben

Az indikátor „egy cél elérésének, egy erőforrás hasznosításának, egy hatás mérésére használatos eszköz, amely rendelkezik definícióval, értékkel és mértékegységgel”. (European Commission, DG Regio, 2007/c)

Az indikátorok legnagyobb jelentőséggel bíró csoportosítása a program logikai szerkezetéhez rendeli hozzá a mutatókat, ezáltal az indikátoroknak is egy jól strukturált, konzisztens rendszere alakul ki. Eszerint a programon belül végzett tevékenységek az inputokból valósulnak meg. Az inputok magukban foglalnak minden emberi, pénzügyi és fizikai erőforrást, amely a program során felhasználásra kerül. A programtevékenységek révén outputok jönnek létre, amelyek az adott tevékenység közvetlen termékei. Ezen outputok valamely eredménnyel járnak, vagyis közvetlen előnyökkel a kedvezményezettek számára. Ezek az eredmények pedig hosszabb távon áttételes hatásokat fejthetnek ki a célcsoportra. A beavatkozások ezen általános logikai keretét az alábbi ábra szemlélteti:

4. ábra: Az egyes indikátor-típusok kapcsolódása a program logikai szerkezetével



Forrás: European Commission, DG Regio (2007/b)

A program logikai szerkezetének, illetve a kapcsolódó célhierarchiának az egyes szintjeihez definiált számszerűsített mutatók képezik így az input-, output, eredmény- és hatás-indikátorokat.

Az indikátorok nyomonkövetésének, mérésének, majd értékelésének célja annak megállapítása, hogy a program outputja mennyire felel meg az operatív céloknak, a program eredménye mennyire felel meg a specifikus céloknak, és hogy az elért hatás mennyire felel meg az átfogó céloknak.

Az indikátorok néhány további jellemzőjük szerint is csoportosíthatók, ezek közül az aktuális EU-s szabályozás szempontjából a leginkább fontosak az alábbiak:

- A programhoz való viszonyulás szempontjából:
  - o program- és
  - o kontextus indikátorok.

A kontextus indikátorok a program társadalmi-gazdasági környezetéről nyújtanak információt. A programindikátorok ezzel szemben magát a programot, annak tevékenységeit, eredményeit, hatásait írják le.

- A felhasználó tevékenység jellege szerint:
  - o monitoring és
  - o értékelési indikátorok.

A monitoring indikátorok kizárólag az adott projektre kötött támogatási szerződésben foglaltak teljesülését, s így a projekt végrehajtásának közvetlen és operatív nyomonkövetését szolgálják.

- Mag-indikátorok (*core indicators*) és nem mag-indikátorok: a Bizottság meghatározott néhány alapindikátort, amit minden tagállamnak egységesen mérnie kell programjaiban (az értelmezési lehetőségek keretei között). A Bizottság felé mindenekelőtt e legfontosabb indikátorokat szükséges jelenteni, melyeket ezt követően a Bizottság uniós szinten összesít és felhasznál az uniós szintű értékelések kivitelezéséhez.

Az indikátorok minőségével kapcsolatban két kritériumrendszert ismert, a SMART és a QQTTP. A SMART betűszó az angol Specific (specifikus), Measurable (mérhető), Available (rendelkezésre álló), Relevant/Reliable (fontos, megfelelő/megbízható), Timely (aktuális) szavak kezdőbetűiből áll össze<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Tehát az ideális indikátorok:

Specifikusak (specific): arra a jellemzőre vonatkoznak, amelyhez hozzárendeljük őket, és az adott jellemzőről kellő mélységben és részletességgel szolgáltatnak információt.

Mérhetőek (measurable): azon indikátorok gyakorlati felhasználhatósága, amelyekhez nem tudunk számértéket rendelni, csekély. A számszerűsítés, az indikátorok mérhető formában történő meghatározása így alapvető fontosságú.

Rendelkezésre állnak (available) az adott indikátor értékére vonatkozó információhoz hozzá lehessen férni, létezzen vagy létre lehessen hozni egy olyan információs rendszert, melyből az adott indikátorra vonatkozó információ kinyerhető. Figyelembe kell venni azt is, hogy milyen költségekkel, erőfeszítésekkel lehet megszerezni az indikátorra vonatkozó értékeket; az információ megszerzésének ráfordításai arányban kell álljanak az információ hasznosságával.

Relevánsak (relevant): az indikátornak a felhasználás szempontjából fontos és hasznos információt kell hordozniuk.

Megbízhatóak (reliable): a programmenedzsment csak annyiban támaszkodhat az indikátorokból származó információkra, amennyiben azok a valós állapotokat tükrözik.

Aktuálisak (timely): a mutatók az időszerű, időben is valósághű állapotot ábrázolják.

A fejlesztési tevékenységekhez talán még jobban kötődő elvárásokat fogalmaz meg QQTTP. A QQTTP sokkal inkább az indikátor tartalmára fókuszál, a SMART pedig az információ minőségével foglalkozik. A QQTTP szerint az indikátornak a következő kérdésekre kell válaszolnia:

- Quantity (mennyiség) – (Mennyit?): az indikátor által leírt jellemzőben bekövetkezett mennyiségi változás
- Quality (minőség) – (Mit?): az indikátor által leírt jellemző pontos definiálása szükséges
- Time (idő) – (Mikor?): mely időszakban következett be a változás a leírt jellemzőben, illetve hogyan alakult az idő függvényében.
- Target group (célcsoport) – (Kinek?): ahol ez értelmezhető, meg kell határozni a leírt jellemző célcsoportját képező kedvezményezetteket
- Place (hely) – (Hol?): az indikátornak szintén be kell számolnia az adott jellemző térbeli, földrajzi elhelyezkedéséről.

A QQTTP-t úgy is interpretálhatjuk, mint a „specifikusság” SMART-feltétel kibontását a fejlesztési területen. Fontos különbség, hogy egy indikátorrendszert akkor nevezhetünk SMART-nak, ha az minden elemében SMART, a QQTTP-nek azonban csak a rendszer egésze szintjén kell teljesülnie. Ez egyben azt is jelenti, hogy nem cél a QQTTP-kritériumokat egyetlen indikátorban megjeleníteni, egy több indikátorból álló készlet hatékonyabban és átláthatóbban képes megfelelni a követelményeknek.

## ***2.5. Jelen értékelés során alkalmazott módszertanok bemutatása***

Az értékelési módszertanokat illetően egyrészt felhasználtam a fejlesztéspolitikában, állami beavatkozások értékelésénél jellemzően használt eszközöket, másrészt a végrehajtás intézmény- és eljárás-rendszerére helyezett fókusz miatt építettem korábbi, a végrehajtó intézményrendszerrel kapcsolatban végzett külső szakértői tapasztalataimra, melyek során további vezetés-szervezési értékelési technikák alkalmazására került sor.

Az egyes értékelési módszerek, eszközök az értékelés tárgya (fejlesztéspolitikai programok végrehajtásának értékelése) szempontjából kerülnek bemutatásra.

### **Desk Research/Dokumentumelemzés (fejlesztéspolitikai dokumentumok, másodlagos források feldolgozása)**

#### ***A módszer leírása***

A dokumentum-elemzés egy adatgyűjtési módszer. Operatív programok és beavatkozások értékelése során az első lépések egyike a releváns stratégiai programdokumentumok

(operatív program, Akcióterv, szakágazati stratégia, közösségi stratégia, Akcióterv, stb.), valamint az egyéb, végrehajtáshoz kapcsolódó dokumentumok (pl. pályázati kiírások, pályázati útmutatók, bírálati szempontokat tartalmazó ügynökségi háttéranyagok, projekt-értékelések, stb.) feltérképezése és ellenőrzött áttekintése. Szakértői egyeztetések alapján javasolt ún. ellenőrző listákat összeállítani az adott dokumentumok strukturált elemzésére. A dokumentumelemzés fő célja az adott programhoz kapcsolódó stratégiai célok következetes megjelenésének vizsgálata.

#### *A módszer legfontosabb elemei*

- releváns programdokumentumok és végrehajtást vezérlő dokumentumok feltérképezése,
- ellenőrző listák összeállítása,
- a dokumentumok elemzése az ellenőrző listán megadott szempontok, kérdések alapján.

#### *Előnyök és hátrányok*

A dokumentumelemzés az értékelések elkerülhetetlen kezdő lépése. Az értékelők számára kiindulási pontként szolgál a programalkotók és -végrehajtók célkitűzéseinek megismerésére. Ugyanakkor, a dokumentumokban rögzített információk sokszor nem elégségesek a valódi érdekek, motivációk feltárására. A dokumentumelemzést szükséges minden esetben egyéb, adatgyűjtési technikával kiegészíteni.

### **Meta-elemzések**

#### *A módszer leírása*

A meta elemzések az irodalom-összefoglaló szisztematikus módszerét jelentik. Lényegük, hogy kritikusan értékelt publikált eredményeket összegeznek. A meta elemzéseket elemzési módszerként és adatgyűjtési technikaként egyaránt alkalmazhatjuk. Elsősorban hatásvizsgálatok során alkalmazzuk őket, de gazdasági-társadalmi fenntarthatósági vizsgálatokban is jelentős szerepük lehet. A meta elemzéseket az egyszerű összefoglalótól az különbözteti meg, hogy kiemelt figyelmet fordítanak az úgynevezett publikációs torzítások feltárására (vagyis hogy nem „húznak-e” mesterségesen valamilyen irányba a publikált eredmények, oly módon, ami nem az adatokból, hanem az elemzők prekonceptióiból következik).

#### *A módszer legfontosabb elemei*

- irodalom összegyűjtése, a publikációk módszertanának kritikus értékelése
- a publikált eredmények statisztikai elemzése
- publikációs torzítások hatásának kiszűrése



### *Előnyök és hátrányok*

A meta elemzések nagy előnye, hogy nem igényelnek önálló adatgyűjtést. Ezért ex-ante és ex-post hatásvizsgálatoknál egyaránt használhatók. Hátrányuk, hogy nem az adott beavatkozást, hanem a hasonló, másutt megvalósult beavatkozásokat értékelik. Csak olyan esetekben alkalmazhatóak, amikor megfelelő számú publikált eredmény érhető el hasonló beavatkozások hatásvizsgálatai alapján. Nagy szakértelmet igényelnek, de viszonylag alacsony költséggel végezhetőek.

### **Elérhető mikroszintű - jelen esetben monitoring - adatok feldolgozása**

#### *A módszer leírása*

A mikroszintű adatok felhasználása egy adatgyűjtési módszer. Olyan adatok felhasználását jelenti, amelyek a projektben résztvevők, támogatottak (pl. munkanélküli egyének, vállalatok) szintjén elérhetők. Tipikus esetei standard, statisztikai hivatalok által készített kérdőíves felmérések (pl. munkaerőfelvétel, népszámlálás), publikus vagy lekérhető vállalati adatok (pl. mérlegadatok), illetve a programok működtetői által előállított adatok (pl. munkanélküli regiszter, EMIR). Ezt az adatgyűjtési módszert azon esetekben célszerű alkalmazni, amikor célunk statisztikai elemzés készítése olyan információk alapján, amelyek rendelkezésre állnak már létező adatforrásból, az adatforrások mikroszintűek, és ezek az adatok beszerezhetőek.

A monitoring-adatok különböző szempontok szerint csoportosíthatók. Beszélhetünk egyrészt pénzügyi, fizikai és folyamati típusú monitoring-adatokról, de megkülönböztethetünk eredményességhez vagy hatékonysághoz kapcsolódó monitoring adatokat is.

A pénzügyi monitoring-adatokat elsősorban akkor lehet használni, ha a kiírt, a kötelezettségvállalással lekötött, a leszerződött, vagy a kifizetett támogatások nagyságát kívánjuk vizsgálni. A pénzügyi monitoring-adatokat elsősorban a megfelelőség vizsgálatok során lehet alkalmazni.

A fizikai monitoring-adatok felhasználása elsősorban az output-, eredmény- és hatás-indikátorok előállítását és elemzését jelenti. (A fizikai jelző természetesen nem csak a fizikai értelemben is kézzel fogható beavatkozások indikátorait jelenti, hanem valamennyi, a program megvalósítása során keletkező indikátorra vonatkozik.) A fizikai monitoring-adatokat elsősorban a megfelelőség vizsgálatok során lehet alkalmazni.

Végezetül, a folyamati monitoring-adatokat akkor célszerű használni, ha a végrehajtás legfontosabb státuszpontjai mentén kívánunk értékelni. A folyamati típusú monitoring-adatok tipikus példái az átfutási idő mutatók. A folyamati hatékonyság értékelése során elsődlegesen ezeknek a mutatóknak lesz kiemelt szerepe.

#### *A módszer legfontosabb elemei*

A monitoring-adatokat elsődlegesen az e célra specializált nemzeti adatbázisok segítségével állítjuk elő. A módszer legfontosabb elemei a következők:

- a felhasznált változók meghatározása (a vizsgálandó és az elérhető információk egyezésének biztosítása; összehasonlíthatóság vizsgálata)
- az adatok tisztítása (hibás rekordok javítása, belső logikai konzisztencia biztosítása), elemzésre alkalmas adatbázis előállítása (megfelelő statisztikai software-ben, pl. SPSS, Stata)

#### *Előnyök és hátrányok*

A monitoring-adatok alkalmazásának előnye, hogy ezeknek az adatoknak egy jelentős része könnyen és gyorsan előállítható, továbbá objektív értékelést adnak a vizsgálat tárgyáról.

A monitoring-adatok alkalmazhatóságát alapvetően három dolog veszélyeztetheti. Az egyik a monitoring mutatók nem megfelelő definiáltsága, a másik az adatforrások megbízhatatlansága és az adatok rossz minősége, a harmadik pedig, hogy a szükséges adatok egy része nem áll rendelkezésre, vagy az előállításuk nagyon nehézkes.

#### **„Du Pont”-dekompozíció**

A Du Pont azonosság, melyet Donaldson Brown definiált az 1920-as években felbontja a sajáttőke-arányos nyereséget (Return on Equity, ROE) három tényezőre. Ez az analízis lehetővé teszi az elemző számára, hogy megtalálja az iparági versenytársak magasabb vagy alacsonyabb megtérülésének forrását. A „Du Pont”-dekompozíció egy számviteli egyenleten alapul.

Adott fejlesztési program előrehaladását egy nagyon hasonló dekompozíciós eljárással lehet tényezőkre bontani (innen az azonos elnevezés). Az eljárás lényege, hogy a program implementációjának egyes meghatározó fázisai (tervbéli rögzítés, meghirdetés, támogatási döntés, leszerződés, kifizetés) mentén lebontjuk a teljes előrehaladást (forrás-felhasználást) az alábbi módon:

|           |   |                             |   |                             |   |                       |   |                           |   |                           |
|-----------|---|-----------------------------|---|-----------------------------|---|-----------------------|---|---------------------------|---|---------------------------|
| Kifizetés | = | Meghirdetett<br>keretösszeg | x | Igényelt<br>támogatás       | x | Megítelt<br>támogatás | x | Leszerződött<br>támogatás | x | Kifizetett<br>támogatás   |
| OP-keret  |   | OP-keret                    |   | Meghirdetett<br>keretösszeg |   | Igényelt<br>támogatás |   | Megítelt<br>támogatás     |   | Leszerződött<br>támogatás |

vagy másképpen:

$$= \underbrace{\text{„Meghirdetési ráta”}} \times \underbrace{\text{„Népszerűségi ráta”}} \times \underbrace{\text{„Nyerési ráta”}} \times \underbrace{\text{„Szerződéskötési ráta”}} \times \underbrace{\text{„Kifizetési ráta”}}$$

A módszer segítségével a pénzügyi mutatók alapján könnyen azonosítható, hogy egy beavatkozás vagy beavatkozás-csomag (akár program) jó/rossz/átlagos előrehaladása minek tudható be, az implementáció mely szakaszát érdemes komolyabban górcső alá venni.

Az elemzés során alkalmazott legfontosabb aggregált adatok az alábbiak:

- OP-keret
- Meghirdetett keretösszeg
- Igényelt támogatás
- Megítélt támogatás
- Leszerződött támogatás
- Kifizetett támogatás

A következtetések levonására alkalmas legfontosabb ráták, mutatók a következők:

- Meghirdetési ráta: Meghirdetett keretösszeg / OP-keret
- Abszorpciósi ráta: Kifizetett támogatás / Meghirdetett keretösszeg
- Keretfelhasználási ráta: Megítélt támogatás / Meghirdetett keretösszeg
- Keretleköti ráta: Leszerződött támogatás / Meghirdetett keretösszeg
- Népszerűségi ráta: Igényelt támogatás / Meghirdetett keretösszeg
- Nyerési ráta: megítélt támogatás / Igényelt támogatás
- Szerződéskötési ráta: Leszerződött támogatás / Megítélt támogatás
- Kifizetési ráta: Kifizetett támogatás / Leszerződött támogatás
- Megítélt támogatás / OP-keret
- Leszerződött támogatás / OP-keret
- Kifizetett támogatás / OP-keret

### **Kvalitatív adatgyűjtési technikák (mélyinterjú, strukturált interjú, fókuszcsoport)**

#### *A módszer(ek) leírása*

A szociológia klasszikus kvalitatív eszközei a kérdezett témával kapcsolatos megnyilvánulásának minél zavartalanabb, minél spontánabb kereteket kínáló mélyinterjú, a konkrét kérdéseket megfogalmazó, de azokra az alany szavaival adott választ váró strukturált interjú, ill. a fókuszcsoport, mely csoportos interjúként is felfogható, rögzített moderált beszélgetés egy bizonyos témában.

#### *A módszer(ek) legfontosabb elemei*

- az interjúalanyok (fókuszcsoport tagjai) kiválasztása

- interjúterv, csoportfoglalkozási terv
- az adatgyűjtés kivitelezése
- a megfigyelések validálása
- az interjúk lejegyzése
- a legfontosabb információk összefoglalása; idézendő részletek kiválasztása

#### *Előnyök és hátrányok*

A kvalitatív adatgyűjtési technikák az alanyok véleményének, gondolkodásának, attitűdjének értékválasztásainak olyan részletes és összetett megismerésére adnak lehetőséget, amire a zárt kérdőívek vagy a kvantitatív számítások révén „nem is álmódhatunk”. Alkalmasak olyan kérdésekkel kapcsolatban való tájékozódásra is, amelyeknél kvantitatív eszközök nem állnak rendelkezésre, de segíthetik a kvantitatív eszközökkel tesztelendő hipotézisek megfogalmazását is. A fókuszcsoportok révén a témával kapcsolatos csoport interakciókról is tudomást szerezhetünk, a résztvevő megfigyelés révén pedig a megfigyelő a saját bőrén megismerheti egy egész csoportkultúra hatását. A kvalitatív módszerek fő hátránya, hogy az általuk szerzett tudás nem általánosítható. Ezen kívül viszonylag erőforrás- és időigényesek.

### **Szakértői csoportos műhelymunka (szakértői panel)**

#### *A módszer leírása*

Klasszikus értelemben a szakértői panel során - értékelési célból - független szakértőket vonunk be annak érdekében, hogy közösen elemezzék, értékeljék a beavatkozást, illetve annak hatásait. Értékelési projektek során a legtöbb esetben az ilyen teamek feladata az értékelések szakmai támogatása: a szakmai anyagok elkészítéséhez szükséges javaslatok kialakítása, valamint az eredmények, javaslatok véleményezése.

#### *A módszer legfontosabb elemei*

- a résztvevők körének meghatározása - a résztvevők kiválasztása során - az értékelés tárgyától függően - érdemes figyelembe venni a szakmai (elméleti és gyakorlati) tapasztalatot, az összeférhetetlenséget, a rendelkezésre állást, a részvételi szándékot, illetve az együttműködési hajlandóságot is.
- a műhelymunka előkészítése - időpont rögzítése, munkaprogram, ütemezés.
- a műhelymunka lebonyolítása
- az eredmények rögzítése, áttekintése, kiegészítésre megküldése a csoport résztvevőinek

#### *Előnyök és hátrányok*

Legfőbb előnye, hogy a szükséges ismeretek széles körben történő bevonására, ezáltal akár komplex problémák mélyebb elemzésére is lehetőséget ad. Másik nagy előnye, hogy eredményeként konszenzus születik a résztvevők között. Rugalmas eszköz, mely számos értékelés esetében alkalmazható. Veszélyei közé sorolhatjuk a szakértők nem megfelelő rendelkezésre állását, az együttműködési hajlandóság hiányát, valamint az összeférhetlenséget is.

## **Benchmarking**

### *A módszer leírása*

A benchmarking a jó gyakorlatok keresését, elemzését és összehasonlítását jelenti abból a célból, hogy az összemérési folyamat eredményét felhasználva a tanulságok hasznosíthatók legyenek. A benchmarking segítségével azonosíthatók a kiválóságához vezető kulcsterületek, az eredményességhez vezető jó gyakorlatok, továbbá a sikeresség okai.

### *A módszer legfontosabb elemei*

A benchmarking első lépése annak meghatározása, hogy a beavatkozások mely elemét, jellemzőjét szeretnénk vizsgálni. Második lépése a viszonyítási pont azonosítása, vagyis azon beavatkozások kijelölése, amelyeket vizsgálni szeretnénk. A benchmarkingban résztvevő beavatkozások meghatározását elsősorban az összehasonlítás tárgya, célja határozza meg. A viszonyítási pont kiválasztásakor ugyanakkor szem előtt kell tartani, hogy ennek a legjobb gyakorlatot kell tükröznie, különben nem lehet a fejlesztés és javítás alapja. Abban az esetben, ha beavatkozások összehasonlítását végezzük el, akkor a kiválasztási szempontok a következők lehetnek:

- támogatási összeg nagysága
- támogatási intenzitás
- kedvezményezett kör
- támogatható tevékenységek köre
- alkalmazott eljárásrend
- beérkezett pályázatok száma

A benchmarking harmadik lépése az adatgyűjtés. A benchmarking utolsó lépése a megszerzett adatok szisztematikus feldolgozása és a következtetések levonása. A megállapítás-tétel során oda kell arra figyelni arra, hogy ne csak kritikát fogalmazzunk meg, hanem azt is, hogy miként javítható, fejleszthető a vizsgált terület. A végeredmények bemutatásának egyik közkedvelt formája a diagramok és táblázatok alkalmazása.

### *Előnyök és hátrányok*

A benchmarking régóta használt, kiforrott eszköznek tekinthető, melynek segítségével legjobb gyakorlatokat tárhatunk fel és fejleszthetjük, javíthatjuk a saját működésünket. A benchmarking alkalmazási területe igen széles, jól használható a beavatkozások és a szervezetek hatékonyság elemzése során.

A módszer legnagyobb korlátját az adatgyűjtés jelentheti, mivel nem biztos, hogy a szükséges adatok más szervezeteknél is rendelkezésre állnak. Emiatt az adatgyűjtés könnyen költségessé és hosszadalmassá válhat. Előfordulhat az is, hogy a vizsgálatba bevonni tervezett szereplők megtagadják a részvételt és nem szolgáltatnak adatot.

## **Szervezeti audit**

### *A módszer leírása*

A szervezeti audit olyan értékelési eszköz, melynek célja a szervezetek strukturális jellemzőinek vizsgálata. A szervezeti audit keretében elsősorban az alábbi szervezeti jellemzők értékelésére helyeződik a hangsúly:

- Szervezeti struktúra
- Szervezeti egységek közötti munkamegosztás
- Hatáskörmegosztás (felelősségi és döntési rendszer)
- Koordinációs mechanizmusok (strukturális és technokratikus koordinációs eszközök)

A szervezeti audit tárgya elsősorban az egyes szervezetek lehetnek, ugyanakkor a fenti strukturális jellemzők (szervezeti struktúra helyett intézményrendszeri struktúra) vizsgálata az intézményrendszer szintjén is értelmezhető, releváns.

### *A módszer legfontosabb elemei*

A szervezeti audit során elsődlegesen a rendelkezésre álló dokumentumokat szükséges feldolgozni, át kell tekinteni a végrehajtás működését meghatározó jogszabályokat, belső utasításokat, szabályzatokat, eljárásrendeket, módszertanokat, kézikönyveket és ellenőrzési nyomvonalat, valamint az alaptevékenység ellátásához kapcsolódó egyéb fontosabb dokumentumokat és az alkalmazott sablonokat.

A dokumentumelemzés mellett szakértői interjúkat szükséges készíteni a szervezet/intézményrendszer érintett vezetőivel. Az interjúk célja a vezetői elvárások megismerése, az előzmények feltárása, illetve a jelenlegi szervezeti működés előnyeinek és hátrányainak értékelése.

A helyzetelemzés alapján átfogó értékelés készül a szervezetre vonatkozóan a főbb strukturális jellemzők mentén.

A szervezeti struktúra értékelése során az alábbi elemeket vesszük górcső alá:

- a szervezeten belüli hierarchia-szintek száma, hatása a feladatok végrehajtására,
- az egyes hierarchia-szinten kialakított funkcionális tagozódás indokoltsága,
- a vezetőkhez rendelt egységek számossága, azok mérete.

A munkamegosztás értékelése során az alábbi elemek vizsgálatára helyeződik a hangsúly:

- a stratégiai és operatív feladatok elkülönítése,
- résztvevő szervezetek feladatainak elkülönítése,
- a további delegálandó, illetve kiszervezendő feladatok köre,
- az azonos területet érintő feladatok összerendelése, egységes irányítása,
- a hazai és uniós feladatok elkülönítése,
- a támogató folyamatok megszervezése.

A hatáskörmegosztás értékelése során az alábbi elemek vizsgálatára helyeződik a fókusz:

- a döntési- és utasítási hatáskörök vezetői szintekhez rendelése,
- a felfelé történő jelentések vezetői szintekhez rendelése,
- a munkamegosztás és a kapcsolódó hatáskörök konzisztenciája,
- a döntési és utasítási hatáskörök belső szabályozottsága.

A koordinációs mechanizmusok értékelése során az alábbi elemek vizsgálata kerül a középpontba:

- a strukturális koordináció hatékonysága a szervezetben, a horizontális és a vertikális koordináció szerepe,
- az alkalmazott technokratikus koordinációs eszközök hatékonysága a szervezetben, a belső szabályozások betartása és naprakésztsége, a határidők, eljárási szabályok betartása, szabályozottsága.

Az értékelés alapján megfogalmazódnak azok a változtatási irányvonalak, amelyek alapján intézkedési javaslatok fogalmazhatók meg a szervezet/intézményrendszer strukturális jellemzőinek megváltoztatására vonatkozóan.

#### *Előnyök és hátrányok.*

A szervezeti audit módszere jól strukturált szempontrendszert nyújt a végrehajtás strukturális jellemzőinek értékeléséhez. A megbízó részéről kis ráfordítással is pontos diagnózis készíthető a szervezeti működésről. A vizsgálati szempontok rugalmasan bővíthetők, a módszer hatékonyan alkalmazható együtt a folyamataudittal, a kapacitás-felméréssel, vagy az informatikai audittal.

## Szervezeti teljesítmény-mutatók alkalmazása

### *A módszer leírása*

A vezetés-szervezés tudomány a szervezeti hatékonyság problematikájára leggyakrabban az azt mérő kritérium-rendszer (ill. azt általánossá téve teljesítménymanagement-rendszer) felállítását javasolja megoldásként.

### *A módszer legfontosabb elemei*

#### 1. Szervezeti hatékonysági szempontrendszer kialakítása

A hatékonysági szempontrendszer kialakításakor a végrehajtásra vonatkozó szabályozáson kívül a korábbi értékelések tapasztalatait, valamint az érintetteknek (IH-k, Igazoló Hatóság, Ellenőrző Hatóság, pályázatírók, szakmai szövetségek) az intézményrendszerrel szemben támasztott elvárásait javasolt figyelembe venni.

A szempontokat célszerű kategóriánként rögzíteni, biztosítva ezzel azt, hogy a szempont-rendszer kiegyensúlyozott legyen, és ne helyezzen előtérbe egy-egy kiemelt szempontot (pl. szabályozottság). Az egyes kategóriákhoz olyan szempontok kapcsolódnak, melyek hasonlóak egymáshoz, ugyanakkor egy másik kategória elvárásához viszonyítva tartalmi különbségeket mutatnak. A szempontok rendszerezésére a következő 5 kategóriát szokás felállítani: i) *Alapfeladatok*; ii) *Ügyfelek*; iii) *Gazdálkodás*, iv) *Működés*, v) *Kompetenciák (munkatársaké)*.

Az *alapfeladatok* kategóriába olyan szempontok tartoznak, melyek elsősorban az intézményrendszer legfontosabb feladatával, az uniós támogatások hatékony, azaz a támogatások minél nagyobb arányú, és eredményes, azaz a kitűzött fejlesztéspolitikai célokat biztosító felhasználásához kapcsolódnak.

Az *ügyfelek* kategóriában olyan szempontok fogalmazhatók meg, melyet elsősorban a pályázók, illetve a végső kedvezményezettek támasztanak az intézményrendszer szereplőivel szemben (pl.: „Ügyfélközpontúság”).

A *gazdálkodás* kategóriába olyan szempontok kerülnek, melyek az intézményrendszer erőforrás felhasználásának hatékonyságára („Hatékony gazdálkodás”), illetve átláthatóságára („Átlátható gazdálkodás”) vonatkoznak.

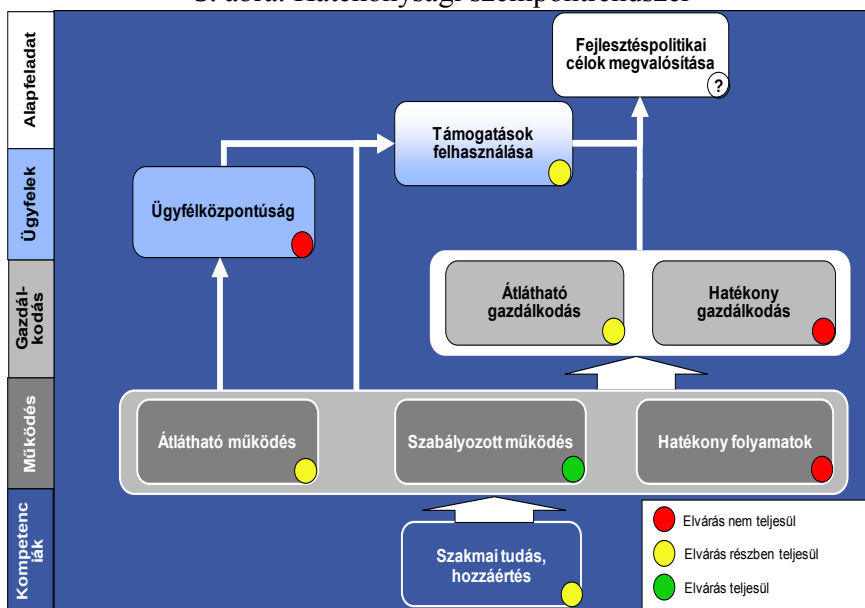
A *működés* kategóriában olyan szempontok szerepelnek, melyek elsősorban a közreműködő szervezetek és az IH folyamataival, tevékenységvégzésével kapcsolatban fogalmazhatóak meg („Hatékony folyamatok”, „Átlátható működés”, „Szabályozott működés”).

Végül, de nem utolsó sorban, a *kompetenciák (munkatársak)* kategóriába olyan szempontok tartoznak, melyek az intézményrendszer humán erőforrásainak felkészültségével, rendelkezésre állásával kapcsolatosak.



A szempontok ugyanakkor számos ponton összefüggnek egymással, közöttük ok-okozati kapcsolatok léteznek. Az alábbi ábrában a potenciális szempontok, valamint azok lehetséges kapcsolati rendszere jelenik meg a fentebb vázolt kategóriák mentén.

5. ábra: Hatékonysági szempontrendszer



Forrás: saját munkatapasztalat alapján

Az intézményrendszerrel szembeni szempontok rögzítését követően az egyes szempontok legfontosabb tartalmi elemeit kell meghatározni. Ennek érdekében a szempontok mentén olyan követelményeket/kritériumokat szükséges definiálni, melyek tartalmi szempontból jól leírják azokat (pl.: átlátható működés szempont lehetséges kritériumai/követelményei: folyamatba épített kontrollok, jól felépített jelentéstételi rendszer, hatékony belső ellenőrzés, ...).

## 2. Teljesítménymutatók meghatározása az intézmények számára

Az intézményrendszerrel szemben támasztott szempontok és kritériumok/követelmények rögzítését követően olyan teljesítménymutatókat célszerű meghatározni, amelyek megfelelnek az alábbi feltételeknek: *alkalmasak a szervezetek eredményességének, illetve hatékonyságának mérésére, azaz: Kiegyensúlyozottak; Fókuszáltak; Mérhetőek; Közérthetőek.*

A teljesítménymutatók meghatározásakor az intézményrendszerrel szemben támasztott komplex szempont és kritérium/követelmény-rendszerből szükséges kiindulni. Azt kell megvizsgálni, hogy az adott szempont, illetve kritérium/követelmény milyen mutatóval tehető mérhetővé, amely mutató egyébként megfelel a fentiekben bemutatott feltételeknek.

A működés során teljesíthető, a szervezetek teljesítményét megragadó mutatók alapvetően négy forrásból gyűjthetők össze: korábbi értékelési- és projekt-tapasztalatok; az EMIR-ből lekérdezhető mutatók; a közreműködő szervezetek standard beszámolóí, jelentései; hazai és nemzetközi benchmarkok.

Az előzetesen meghatározott mutatókat az alábbi tartalmi elemek segítségével szükséges definiálni: kapcsolódó szempont, kapcsolódó kritérium/követelmény, mutató neve, mértékegysége, definíciója, mérés gyakorisága, adatforrás előállítása, felelőse.

### 3. A teljesítménymutatók célértékeinek meghatározása

A teljesítménymutatók meghatározását követően rögzíteni kell ezen mutatók elvárt célértékeit. A célértékek megfogalmazásakor három szempontot mindenféleképpen érdemes szem előtt tartani: *Illeszkedés* (szempontokhoz és kritériumokhoz/követelményekhez); *Realitás*; *Ösztönző hatás*.

A célértékek meghatározása alapvetően az intézményrendszer azon érintetteinek a feladata, akik elvárásokat, illetve követelményeket fogalmaznak meg az intézményrendszer szereplőivel szemben. A célértékek rögzítésében a szakértői támogatás az alábbiakra terjed ki rendszerint: *benchmarkok* becsatornázása egyes teljesítménymutatókhoz kapcsolódóan; a szükséges információk alapján (pl. végleges eljárásrendek) javaslattevél az egyes mutatók célértékeire.

Az értékelés végül praktikusán egyfajta intézményi teljesítményértékelés megvalósítása, fenntarthatóvá tétele pedig nem más, mint az intézményi teljesítményértékelés, mint menedzsment eszköz meghonosítása a szervezetben.

#### *Előnyök és hátrányok*

Manapság a teljesítmények mérése, a teljesítmény-menedzsmemt alkalmazása bizonyos méret feletti szervezeteknél kulcs sikertényező. E szervezetek emellett, illetve ezen belül előszeretettel alkalmazzák az ún. „Balanced Scorecard” módszert a szervezeti célok meghatározásához. A közsférában is egyre inkább terjednek-e módszerek, mi több a fejlesztéspolitikai intézményrendszerben is.

A szervezetek vezetőit azonban riaszthatja, hogy bevezetése egy többéves procedúra, ami erőteljes vezetői elköteleződést és egy folyamatos építkezést igényel.

## **Folyamataudit, folyamat-szervezés**

### *A módszer leírása*

A folyamat-hatékonyság értékelésének egyik legelterjedtebb eszköze a folyamataudit, vagy másként a folyamatok felmérése, míg a folyamat-szervezést, vagy másként a folyamat-optimalizálást elsősorban a folyamatokat érintő javaslatok kidolgozása kapcsán szoktuk alkalmazni.

A folyamat-felmérés célja a jelenlegi működés megismerése, valamint a vezetői és egyéb elvárások alapján a folyamatok értékelése és a folyamatok gyenge pontjainak feltárása. Ezzel szemben a folyamat-optimalizálás célja a folyamatokkal kapcsolatos továbbfejlesztési

javaslatok megfogalmazása annak érdekében, hogy a jövőbeli működés hatékonyabb és a vezetői elvárásoknak megfelelő legyen.

A Business Process Reengineering (BPR) még tovább megy, nem a jelenlegi folyamatok optimalizálására helyezi a fókuszot, hanem a szervezet erőforrásainak és folyamatainak teljes újragondolását tűzi ki célul, s ennek eredményeképpen áll elő a hatékonyság-növekedés.

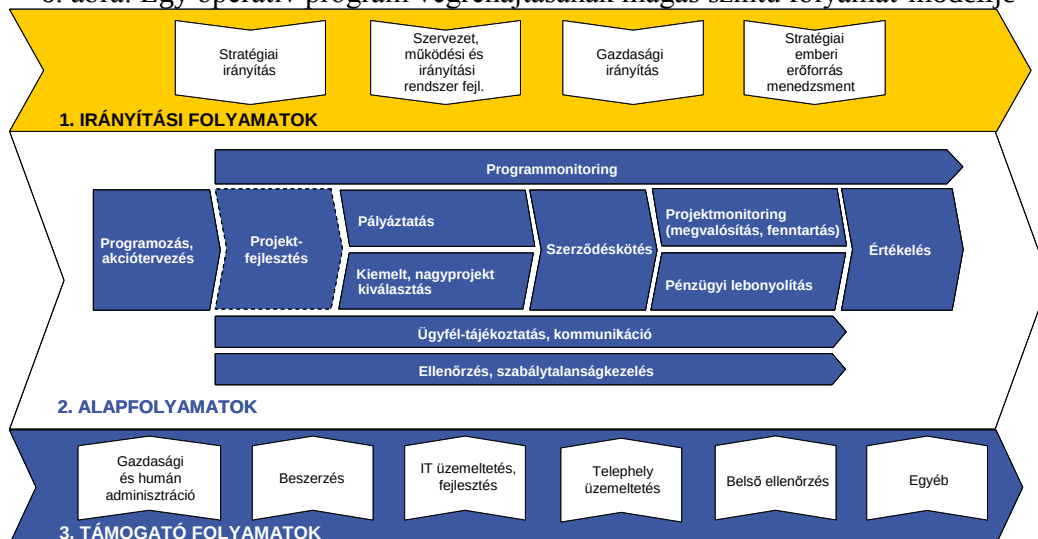
*A módszer legfontosabb elemei.*

#### 1. A vizsgálandó folyamat(ok) megfelelő meghatározása

A folyamatfelmérés első lépése az értékelés tárgyát jelentő folyamat(ok), valamint az érintett szervezet(ek) kijelölése, vagyis a folyamatfelmérés terjedelmének meghatározása.

A vizsgálati terjedelmet első lépésben a kérdéses folyamat(ok) egy magas szintű folyamat-modelljén célszerű meghatározni - az alábbi ábra egy operatív program végrehajtásának magas szintű folyamat-modelljét ábrázolja.

6. ábra: Egy operatív program végrehajtásának magas szintű folyamat-modellje

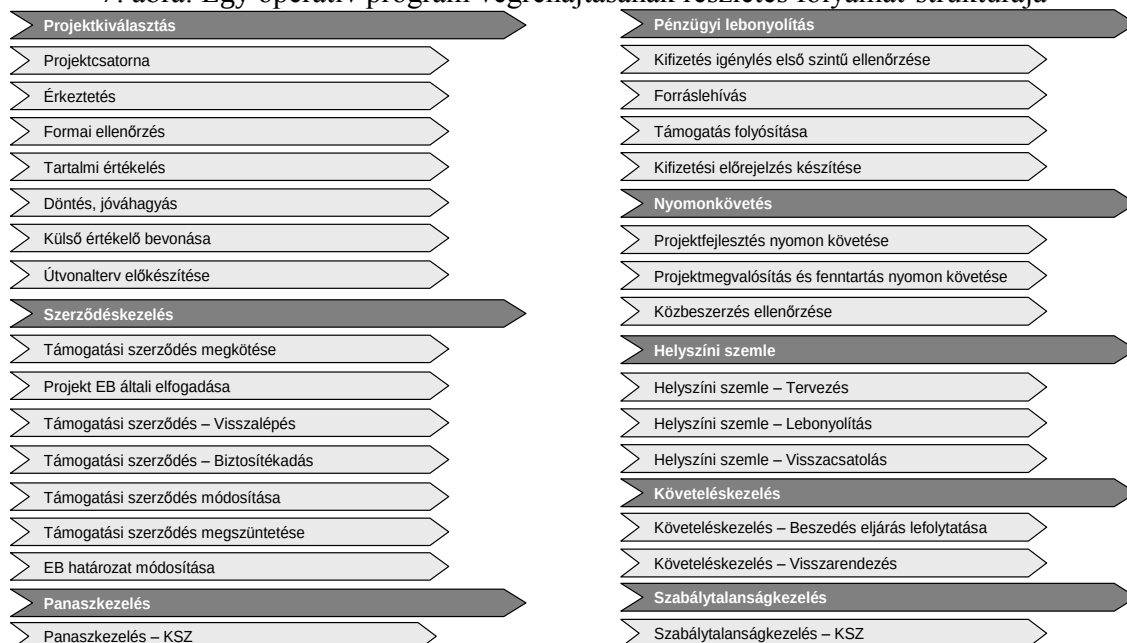


*Forrás: saját munkatapasztalat alapján*

A fenti ábrán szereplő általános modell három folyamatcsoportot különböztet meg, amelyek alá hierarchikusan tagolódnak a folyamatok, illetve feladatok: Irányítási folyamatok, Alapfolyamatok Támogató folyamatok.

Az általános folyamatmodell célja a vizsgálat kereteinek meghatározása, a részletesebb folyamatok strukturálása, valamint a kapott eredmények különböző aggregáltsági szinten történő bemutatása. A folyamat-felmérést és -optimalizációt azonban egy ennél mélyebb szinten kell elvégezni, s ehhez fel kell állítani a részletes folyamat-/feladat-struktúrát - az alábbi ábra egy operatív program végrehajtásának részletes folyamat-struktúráját ábrázolja.

7. ábra: Egy operatív program végrehajtásának részletes folyamat-struktúrája



*Forrás: saját munkatapasztalat alapján*

## 2. A vizsgálandó folyamatok leírása szabványos „nyelv” segítségével

A folyamatfelmérés következő lépése a konvenciók meghatározása, amely olyan szabványos leíró nyelvet jelent, amelyek mentén a folyamatok leírása egységes keretek között történik. A folyamatfelmérés (és optimalizálás) során az alábbi elemeket szokás meghatározni:

- Input dokumentumok: A művelet elvégzéséhez szükséges elektronikus, vagy papír alapú dokumentumok.
- Művelet megnevezése és rövid definiálása: A művelet pontos tartalma, a művelet során elvégzendő feladatok.
- Output dokumentumok: A művelet eredményeként előálló elektronikus, vagy papír alapú dokumentumok.
- IT támogatás: A művelet elvégzését támogató informatikai alkalmazás.
- Felelős / közreműködő szervezeti egység: A művelet elvégzéséért felelős, illetve a végrehajtásban közreműködő szervezeti egység (igazgatóság, főosztály, osztály, csoport).
- Felelős / közreműködő munkakör: A művelet elvégzéséért felelős, illetve a végrehajtásban közreműködő munkatárs(ak) munkaköre.
- Ellenőrző munkakör: A művelet elvégzése során a 4 szem elv szerinti és a folyamatba épített vezetői ellenőrzést ellátó munkatárs(ak) munkaköre.
- Határidő: A művelet végrehajtási határideje, jogszabály, vagy működési kézikönyv alapján.

A folyamatfelmérés során rendszerint standard munkaköröket, illetve dokumentum-elnevezéseket szokás használni.

### 3. Folyamat-optimalizáció

A folyamatoptimalizálás során arra a kérdésre keressük a választ, hogy a folyamatok mennyiben felelnek meg az optimális végrehajtás alapelveinek, azaz

- a folyamatok végrehajtása nem tartalmaz párhuzamosságokat;
- a szekvencionális munkavégzés helyett párhuzamos munkavégzés történik;
- a folyamatok nem tartalmaznak duplikált adatrögzítést, bürokratikus elemeket;
- az adatok rossz minőségéből adódó egyeztetések, utólagos többletmunkák nem jelentősek;
- az adatokat a keletkezés helyén rögzítik, aki rögzít az felelős az adat minőségéért;
- az átadási pontok és szereplők száma nem feleslegesen nagy;
- a folyamatban nem többszörös az ellenőrzések végrehajtása;
- a folyamat nem vándorol „fölöslegesen” szakterületek között;
- a folyamat végrehajtásában közreműködők hatásköre és a felelőssége illeszkedik;
- az informatikai támogatás elősegíti a gyors és hatékony végrehajtást;
- stb.

Az optimalizálás során fontos inputként szolgálnak a más iparágból vett példák, ezért célszerű azt is megvizsgálni, hogy mely iparágak folyamatai lehetnek hasznosíthatóak a végrehajtó intézményrendszer számára. A tapasztalatok arra mutatnak, hogy támogatás-közvetítési tevékenység számára a pénzügyi folyamatok szolgálhatnak leginkább mintaként. A benchmark folyamatok kapcsán is szükséges meghatározni a főbb folyamatlépéseket, az érintett munkaköröket, a folyamat informatikai támogatásának mértékét, az átfutási időt, valamint az alkalmazott teljesítménymérési mutatókat. Ezeket összevetve a támogatáskezelés hasonló jellemzőivel fogalmazhatók meg a tanulságok, illetve a konkrét optimalizálási javaslatok.

Fontos hangsúlyozni, hogy a folyamatfelmérés és -optimalizálás során nem „csak” a folyamatok lefutását kell szem előtt tartani, hanem a folyamatok szervezeti kereteit is (pl. szervezeti struktúra, szervezeten belüli munkamegosztás) vizsgálni, értékelni szükséges, illetve ezzel kapcsolatosan is megfogalmazandók javaslatok.

#### 3.b. Business Process Reengineering (BPR)

A BPR az a módszer/megközelítés, melynek keretében újratervezzük a tevékenység elvégzésének módját annak érdekében, hogy a szervezet céljait elérje, hatékonyabban érje el, alacsonyabb költségszinten érje el. A BPR a szervezet missziójának vizsgálatával indul.

Ennek során egy adott szervezet könnyen oda juthat, hogy az alapfeltételezései nem helyesek például a „vevők” szükségleteit, szándékait illetően. Csak a mit kérdés vizsgálatát követően térhet át a szervezet a hogyan kérdés vizsgálatára. A szervezet misszióján és céljain belül a BPR a szervezet „üzleti folyamataira” koncentrál, tehát hogy miként szükséges az erőforrásokat megfelelően felhasználni annak érdekében, hogy olyan termékek és szolgáltatások jöjjenek létre, melyek a vevők és piacok igényeit kielégítik.

#### *Előnyök és hátrányok*

A folyamatfelmérés kiválóan alkalmas a folyamatok hatékonyságának értékelésére, illetve a folyamatok gyenge pontjainak azonosítására, mely alapján a folyamatoptimalizálás segítségével továbbfejlesztési javaslatok fogalmazhatóak meg. A módszer alkalmazásának legnagyobb előnye, hogy lehetőséget ad az érintettek széles körének bevonására, ezáltal biztosítható az értékelés objektivitása, valamint a megfogalmazott javaslatok legitimitása.

A fentiekkel összhangban a módszer alkalmazásának egyik legkritikusabb feltétele az érintettek rendelkezésre állása és aktív közreműködése, mivel ezek nélkül nem biztosítható sem az értékelés objektivitása, sem a javaslatok legitimitása.

A BPR képes felülemelkedni a jelenlegi helyzet jobbításán, csiszolásán, sok esetben csak a teljes tevékenység portfólió és végzésének teljes újragondolása serkent magasabb teljesítményre. Ehhez köthető hátránya is, sok vezető nem hajlik a tevékenység minden elemének teljes újragondolására.

### **Kapacitás-modell – a tevékenység-alapú/folyamat-költségszámítás bottom-up módszerére alapozva**

#### *A módszer leírása*

A folyamatköltség-számítás bottom-up módszerére alapozott kapacitás-modell az egyes folyamatok (percben, vagy órában megadott) időigényéből indul ki, majd a folyamatok számosságának és az egy folyamatra jutó időtartamnak a szorzata alapján megadja a szükséges kapacitás nagyságát.

#### *A módszer legfontosabb elemei*

A normázható folyamatok esetében első lépésben azok ún. „teljesítményegységeinek” (tevékenységeinek) meghatározására kerül sor. Ezt követően a teljesítményegységekhez (tevékenységekhez) meg kell határozni a normaidőket. A normaidő az adott tevékenység egyszeri elvégzésének indokolt (elfogadható) időtartama, azaz a tevékenységre fordított nettó idő, mely top-down kapacitás-felméréssel, szakértői becsléssel, munkaidő felvétellel, vagy méréssel határozható meg. A normázható tevékenységek normaidejét embernapban szokás megadni.

A normaidők meghatározása után kerülhet sor a várható (tervezett) teljesítmények mértékének, azaz a várható darabszámoknak a megtervezésére. A várható darabszám arra

vonatkozó becslés, hogy az egyes tevékenységek az adott tervezési időszakban hányszor kerülnek végrehajtásra.

A várható teljesítmények megtervezését követően a normázható tevékenységek kapacitásigénye kerül meghatározásra. Ez az egyes tevékenységek várható darabszámának, illetve az adott tevékenységhez rendelt normaérték szorzataként számítható ki. A kapacitásigény meghatározása emberévben történik (rendszerint 1 emberév = 220 embernap).

A nem normázható tevékenységeknél, azaz az egyszeri, vagy ritkán előforduló feladatoknál a kapacitásigényt összesítve, egy értékben kell megtervezni.

A szervezet szükséges kapacitásigényét a normázható és a nem normázható tevékenységek várható kapacitásainak összessége adja meg. A kapacitástervezés során azonban azt is figyelembe kell venni, hogy az adott szervezet mekkora külső kapacitást kíván bevonni, mivel a szükséges belső kapacitás a szükséges kapacitás és a tervezett külső kapacitás különbségeként áll elő. A bottom-up kapacitásigény utolsó lépéseként a pótlólagos belső kapacitásigények kerülnek meghatározásra. A pótlólagos belső kapacitásigény a szükséges belső kapacitás és az adott szervezet rendelkezésre álló kapacitásának különbségeként kerül kiszámításra.

#### *Előnyök és hátrányok*

A módszer előnye, hogy relatíve egyszerű, s ezáltal könnyen összehasonlíthatóvá válnak a végrehajtásban tevékenykedő szervezetek.

Legtöbb vitát a normaidők meghatározása szokta generálni, a becslés szubjektív volta miatt.

### **Kompetencia-mátrix**

#### *A módszer leírása*

A kompetencia-mátrix egy olyan módszer/eszköz, melynek segítségével meghatározható, hogy egy adott pozíció betöltéséhez milyen kompetenciákra van szükség. Ez adott esetben össze is vethető az adott pozíció betöltőjével/arra pályázóval – így módon egy eltérés-elemzés (gap-analysis) végezhető, ami kiadja pl. a fejlesztési szükségleteket. A módszer természetesen nem csak egyetlen pozícióra végezhető el, hanem egy teljes szervezetre/szervezeti egységre is.

#### *A módszer legfontosabb elemei*

A következő lépéseken keresztül juthatunk el egy szervezeti/szervezeti egység szintű kompetencia-mátrixhoz:

- a vizsgált szervezet/szervezeti egység fontosabb szerepeinek felsorolása
- az ezen szerepek által igényelt kompetenciák összegyűjtése,

- a munkatársak megfeleltetése a szerepeknek,
- munkatársak kompetenciáinak összevetése a szerepek által igényelt kompetenciákkal.

#### *Előnyök és hátrányok*

A kompetencia-mátrix segít áttekinteni mindazon kompetenciákat, melyeket egy adott szervezet/szervezeti egység igényel, s ezáltal támogatja a szervezet képzési tervének kialakítását, a hiányzó kapacitások pótlását, a távlati HR-tervezést.



### **3. A két vizsgált időszak értékelése és kapcsolódó fejlesztési javaslatok**

A fejezet előbb külön-külön elemzi a két vizsgált időszak tervezését, a kialakult tervdokumentumokat, azok végrehajtásának előrehaladását és eredményességét, az ezt elősegítő intézmény- és eljárás-rendszert, valamint a beavatkozások ágazati-regionális megoszlását és a területiség érvényesülését.

Ezt követően a két időszak együttesét, a csatlakozástól eltelt időszakban a végrehajtásban bekövetkező fejlődést és hiányosságokat értékelem, vonok mérleget róla.

Ezután kitekintést adok a tagállamok végrehajtási rendszereire, az azokból a magyar intézményrendszerre leszűrhető következtetésekre.

Végül, mindezek alapján a végrehajtás hatékonyságát és eredményességét erősítő javaslatokat fogalmazok meg.

\*\*\*

Adott értékelés kivitelezésének elengedhetetlen feltétele az értékelés tárgyára vonatkozó szabályozási környezet ismerete. A két érintett programozási periódus szabályozásának ismeretét adottnak véve, itt csak a két periódus között bekövetkezett változásokat elevenítem fel a lehető legtömörebben:

Összességében elmondható, hogy jelentős változásokat hozott a 2007-13-as programozási periódus, melyek az alábbiakban összegezhetők:

A vidékfejlesztésre és halászatra jutó források (korábbi EMOGA orientációs rész és HOPE) a 2007-13-as ciklusban nem képezték a kohéziós politika részét, hanem a Közös Agrárpolitika keretében kerültek finanszírozásra.

A pénzügyi feltételek tekintetében változást jelent, hogy az új tagállamokra jutó összegek - a 2004-06-os időszakra a csatlakozási szerződésben meghatározott „bevezető” forrásokhoz képest - jelentősen megnövekedtek, ill. ezen tagállamok jelentős infrastrukturális deficitjének csökkentése érdekében a teljes tagállami allokáció 1/3-a vált Kohéziós Alap támogatásokra fordíthatóvá.

A fejlettebb és a fejletlenebb régiók tekintetében a támogatási összegeken túl a felhasználási célok is differenciálódnak, vagyis a fejlettebb területek elsősorban a versenyképességet segítő, míg az elmaradottabb térségek főként az infrastruktúra-fejlesztésre koncentrálnak.

Ezenkívül fontos újítás, hogy 3. célkitűzésként a kohéziós politika fő programjaiba kerültek az eddig közösségi kezdeményezésként működő határon átnyúló együttműködési programok, de ugyanígy a korábbi Urban ill. Equal közösségi kezdeményezés is a fő programok keretében jelenik meg, (megjegyzendő utóbbiak nem külön célkitűzésként).

A Bizottság elsődleges szempontja a stratégiai megközelítés erősítése, a végrehajtási rendszer egyszerűsítése, a teljesítmény- és minőségközpontúság volt. Ennek érdekében a programozási folyamatba beiktatásra került egy általános stratégiai dokumentum (Közösségi Stratégiai Irányelvek), ami meghatározta a Közösség prioritásait a kohéziós politikát illetően, s amelynek rendelkezéseit a tagállamoknak Nemzeti Fejlesztési Terveik elkészítésekor figyelembe kellett venniük. Az egyszerűsítés elvével összhangban a rendeletek eltörölték a Bizottság számára kötelezően benyújtandó program-kiegészítő dokumentumot, ill. a benyújtandó dokumentumok esetében az ún. „intézkedés” szintet.

Az általános rendelet egyik legnagyobb „újítása”, a korábban projekt-alapon működő Kohéziós Alapnak a programozási struktúrába történő beemelése, valamint az ún. mono-fund rendszer bevezetése. Ez azt jelenti, hogy némi „átjárhatóságtól” eltekintve egy OP-t csak egy Alap finanszírozhat. A KA program-alapúvá tételével pedig együtt járt, hogy a KA-ból megvalósuló programokra is kiterjedt az N+2 szabály (ez az új tagállamok esetében 2010-ig N+3).

Az elszámolhatóságot illetően a rendeletek csupán egy rövid negatív listát tartalmaztak az egyes Alapok tekintetében, a költségek elszámolhatóságával kapcsolatban lényegében a tagállamok dönthettek. Újdonság volt, hogy az új tagállamok esetében meghatározott feltételek mellett elszámolható volt a lakóépületek rekonstrukciója, ill. a vissza nem igényelhető ÁFA is.

A tervezés kapcsán fontos megjegyezni, hogy bár Uniós szinten a tagállamokra eső pénzügyi allokációk jogosultságát (a Kohéziós Alapot kivéve) regionális szinten állapítják meg, a források programokra történő felosztása – a megfelelő közösségi szabályok figyelembevételével – a nemzeti kormányok feladata. Ennek megfelelően a tagállamok – saját döntésük alapján – regionális (ROP) és ágazati (SOP) operatív programok keretében válaszolják fel a források elköltésének szervezését.

A megfelelő tervezés során szükséges az egyes operatív programok közötti átfedések megszüntetése, az ágazati és regionális programok keretében nyújtott támogatások elhatárolása (demarcation), a különböző programok célrendszere és beavatkozásai szinergiájának biztosítása, valamint a kohéziós politika keretében tervezett fejlesztési elképzelések más, nemzeti (ágazati, régiós stb.), és uniós (pl. vidékfejlesztés) fejlesztéspolitikákkal való összehangolása.

A 2007-13-as időszak általános kereteit lefektető rendeletbe újdonságként belekerült a kockázattőke- és hitel-alapok, valamint garancia-alapok keretében történő visszatérítendő (pénzügyi) támogatások szabályozása. Bár ez a finanszírozási forma a Strukturális Alapok esetében a 2000-2006-os időszakban is létező opció volt, látható, hogy a Bizottság és a tagállamok (részben a költségvetési vitában megjelenő ellentétes álláspontok és a nehezen megszülető kompromisszum miatt) nagyobb hangsúlyt kívántak fordítani a kohéziós politika számára az uniós költségvetésen kívüli, addicionális források bevonására. Ezt megerősítendő a Bizottság a kis- és középvállalkozások támogatása tekintetében elindította

az ún. Jeremie, a városfejlesztés kapcsán az ún. Jessica, a KA-projektek előkészítésének finanszírozására pedig a Jaspers kezdeményezéseket, melyek az EIB ill. a CEB révén nyújtottak visszatérítendő támogatásokat.

### ***3.1. A 2004-06-os periódus elemzése***

#### **3.1.1. A tervezés folyamata**

##### **Jogi háttér, a fő felelősség kérdése**

A Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) tervezését még 1998-ban megindító Orbán-kormány deklarálta, hogy mindenekelőtt egy – a hazai és nemzetközi forrásokat ötvöző - Átfogó Fejlesztési Terv (ÁFT) kialakítása szükséges, s ennek alapján határozhatók meg azon fejlesztési irányok, melyekhez a későbbiekben uniós finanszírozás társítható. Az ÁFT elkészült, annak kormányzati jóváhagyását megelőzően azonban lekerült a napirendről. Így az NFT tervezése azt megalapozó keretdokumentum híján, mondhatnánk a „levegőben” kezdődött 2000-ben.

A Nemzeti Fejlesztési Terv készítésének kötelezettségi és felelősségi rendjét a 2307/1998. (XII. 30.) sz. kormányhatározat konkretizálta. A kormányhatározat a tervezés koordinátorának a Gazdasági Minisztériumot (GM) jelölte meg. Az NFT készítésének felelősségéről szóló első döntés így egy olyan felelősség-megosztást eredményezett, ami rejtett konfliktusként később is folyamatosan terhelte a munkavégzést. Ennek alapja, hogy míg a gazdasági/fejlesztési tervezés, s így az NFT készítésének felelőse a Gazdasági Minisztérium, addig a regionális és kohéziós politikával foglalkozó „21. számú csatlakozási fejezet” tárgyalásának főfelelőse a területfejlesztésért felelős miniszter (akkoriban a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter által kijelölt főtárgyaló) volt. Ez a kiinduló felelősség-megosztás korán felszínre hozta a gazdaság-fejlesztés és a területpolitika közötti konfliktust. E konfliktus praktikusán azon, rendre visszatérő kérdésből gyökerezett, hogy miként érvényesül(je)nek a területpolitikai szempontok, a régiók fejlesztési szándékai a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásakor.

A tervezés felelősségét a 2002. évi kormányváltás után a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU-támogatások Hivatala (NFT Hivatal) kapta meg. (2199/2002. (VI. 26.) Korm. hat) Az NFT-Hivatalt alapvetően a terv elkészítésére, illetve végrehajtásának koordinációjára hozták létre 2002-ben. Ebből következően ezután már a tervnek a felelős szervezetben való kiemelt kezelése nem volt megkérdőjelezhető. A tervezés további folyamatában az NFT már első számú prioritássá lépett elő a kormányzaton belül.

A kormányváltás után a területi, illetve a nemzeti szintű általános (gazdasági és társadalmi) fejlesztési tervezésért való kettős intézményi felelősség továbbra is fennmaradt, habár a két

felelős hivatal egyazon tárca nélküli miniszter alá rendelése nagyobb teret adott a területi szempontok érvényesítésére.

Ugyanakkor a tervezés folyamatában érezni lehetett, hogy a tárcák közötti ellentétes vélemények közötti döntést, konfliktushelyzetek megoldását a Hivatal nem kívánta felvállalni, sőt a tárcák fejlesztési elképzeléseit sem kívánta a nemzeti szintű, koordinált tervezés szempontjából lényegesen befolyásolni. Szerepe sokáig az egyeztetések szervezésére, de nem a tiszta döntési helyzetek teremtésére, illetve a döntések meghozatalára irányult. Ugyanakkor a tervezés vége felé, a hivatalos tárgyalások 2003. júliusi megkezdésével ez megváltozott, a Hivatal felvállalta a tervek végső formába öntéséhez szükséges döntések meghozatalát.

A tervezés folyamatában – a kormány-szintű döntésektől eltekintve – az ún. Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (FKTB) játszotta ez időben a tulajdonképpeni döntéshozó szerepet (2171/1999 (VII. 8.) sz. Korm.hat.). Az FKTB, melynek tagjai a fejlesztéspolitikában érintett központi államigazgatási szervek helyettes államtitkárai voltak, konszenzussal hozta meg döntéseit. Az FKTB fogadta el, illetve vitatta meg a főbb tervdokumentumokat, melyeket csak ezt követően lehetett a Kormány elé terjeszteni.

Az FKTB albizottságai (a tervezési, az értékelési és a pénzügyi) is részt vettek az NFT-vel kapcsolatos egyeztetésekben, legnagyobb gyakorisággal a tervezési albizottság ülésezett.

### **Tervezési módszertan, ütemezés**

A NFT tervezésére vonatkozó módszertani anyagot az FKTB még 2001. március végén fogadta el. A módszertan a tervezésben részt vevő intézmények, munkacsoportok, egyeztetési fázisok meghatározására helyezte a hangsúlyt, konkrét tervezési módszertant nem határozott meg. A tervezés ezen szakaszában folyamatos konfliktust okozott, hogy a módszertan alapján nem volt egyértelmű a regionális és az ágazati szint közötti tervezési felelősség, nem született iránymutatás arra vonatkozóan, hogy mely fejlesztési célok, eszközök, források tartoznak a regionális kompetenciába. A szerepek tisztázottsága híján a regionális szint rendszerint „alulmaradt” az ágazatok képviselőivel szemben, konkrét fejlesztéspolitikai kompetencia hiányában csak javaslattevő, partneri szerepet tölthetett be a tervezés folyamatában. Ezen a partneri szerepen próbált enyhíteni a regionális fejlesztési program tervezése, de e programnál is a kritikus döntési helyzetekben az országos szint dominált.

A tervezést alapvetően meghatározták a módszertanban rögzített időkeretek, melyek az egyes fejezetek vagy feladatok elkészítésére vonatkoztak. Ezen időkeretek már a módszertan elfogadásának pillanatában szűknek tűntek. Ami az időkeretek meghatározását alapvetően befolyásolta, az a 2002. évi parlamenti választások voltak, s ennek megfelelően a kormány 2002. március 31-éig szeretne volna a terv első verzióját elfogadni. Ez gyakorlatilag egy évre korlátozta be a tervezésre szánt időt, ami a kötelező partnerségi

egyeztetést is figyelembe véve praktikusán a lehetetlennel volt határos. Mindez folyamatosan időhiányt okozott a tervezésben, az előzetesen kijelölt időkeretet nem lehetett tartani, ami folyamatos frusztrációt okozott és kevésbé kiértelt szakmai anyagok elkészítéséhez vezetett. Gyakran csak nehézségek árán voltak fellelhetők az éppen aktuális dokumentumok, azok státusáról sokszor nem állt rendelkezésre információ.

### **Az NFT és az OP-k tervezése**

A szervezeti felelősség formális kijelölésén túl komoly jelentősége van a terv, valamint a tervezés kormányon belüli elismertségének, támogatottságának. E tekintetben 2002 előtt sajátos helyzet alakult ki, mivel a kormány és az államigazgatás szinte minden energiáját és figyelmét az akkori gazdaság-fejlesztési terv, a Széchenyi Terv (SZT) kialakítására, promotálására, végrehajtására fordította, s miután a SZT elvitte a főbb szakértői és döntéshozatali energiákat, rendkívül kevés figyelem fordult a Nemzeti Fejlesztési Terv előkészítésére, ami a tárcaközi munkacsoportok keretében folyó munka technikai, szakértői szintre való degradálását eredményezte. Valójában a kormányzat valószínűsíthetően a SZT-t szándékozta a későbbiekben NFT-ként „eladni” a Bizottság felé, azonban az sem tervezés-technikai értelemben, sem mélységében, kidolgozottságában, sem felépítésében, sem a lefedett fejlesztési területek körét illetően, sem végrehajtási intézmény- és eljárás-rendszerében nem felelt meg az NFT-kkel szemben az aktuális szabályozás által támasztott kívánalmaknak.

A tárcaközi munkacsoportok keretében a nehézkesen előrehaladó NFT tervezésével párhuzamosan megkezdődött az operatív programok tervezése is. Utóbbiak tervezése annyira ütemesen haladt, hogy 2002 elejére már szinte kész, részletes operatív programokkal és egy, a helyzetértékelésig és SWOT-elemzésig eljutott NFT-vel bírt a kormányzat. Mindez természetesen az OP-tervezés szempontjából azt jelentette, hogy az országos fejlesztéspolitika keretei nem voltak kijelölve, nem került teljes mértékben kiértékelésre és elfogadásra az országos társadalmi-gazdasági helyzetkép, illetve a korábbi programok tapasztalatai, nem látszódtak a tervezés reális pénzügyi keretei, hangsúlyai, az egyes szakterületekhez kapcsolódó döntési kompetenciák jövőbeli szintjei (különösen az országos és regionális vonatkozásban). A tervek tartalmának a finanszírozással való kapcsolatát tekintve a módszertan semmilyen egyértelmű előírást nem tartalmazott, a stratégia készítésének szakaszába utalva azt a kérdést, hogy meghatározzák az egyes szakterületeken az EU által finanszírozható eszközök körét. Ennek eredményeképpen minden szaktárca az összes fejlesztési célját és a célok eléréséhez szükséges összes eszközt az NFT részeként tervezte meg, aminek következtében az NFT különböző részanyagai hosszú időn keresztül irreális eszközökkel, a források korlátozó szerepét figyelmen kívül hagyó érdemi stratégiai döntések nélkül készültek.

Az NFT és OP-i az új kormány felállítását követően végül időre elkészültek (1218/2002. (XII. 29.) Korm. hat.), de a rendkívül feszített tervezés meglátszott mind a terv „tervezés-technikai” minőségén, mind pedig szakpolitikai tartalmán.

## **Előzetes értékelés**

Magyarországon először az NFT és OP-i tervezése során alkalmaztak előzetes értékelést. Az értékelők számos érdemi, módszertani és részben stratégia jellegű pontosító javaslatot tettek, még akkor is, ha bizonyos kérdésekben - talán idő- és/vagy információ-hiányból fakadóan - előfordultak kevésbé hasznosítható javaslatok is. A kész dokumentumokat véleményező ex-ante értékelések mellett különösen hasznosnak bizonyult a tervezési folyamatot segítő, facilitáló segítség az értékelők részéről.

## **Partnerség**

Az NFT és a programok viszonylag széles körű partnerségi együttműködéssel készültek, azonban ez többnyire az utólagos egyeztetés módszerét követte, s nem a részvételen alapuló tervezésben nyilvánult meg. A társadalmi partnerek körének határai tisztázatlanok voltak, a velük való egyeztetések pedig gyakran esetlegesek. A széles partnerség kiépítésére tett erőfeszítések ellenére nem sikerült maradéktalanul bevonni a fejlesztésben érdekelt szereplőket, számos érdemi döntés, változtatás után elmaradt a partnerségi egyeztetés. Megjegyzendő, hogy a részvételen alapuló tervezés is megjelent később a programozás folyamán, amikor az ún. „programkiegészítő dokumentumok” tervezése során, az intézkedések megfogalmazásánál, a munka a legfőbb érintettek és a társadalmi partnerek bevonásával, munkacsoportokban folyt.

2002. derekán megalakításra került az Integrációs Fejlesztéspolitikai Munkacsoport azzal a szándékkal, hogy a tudományos élet jeles képviselőit bevonja a tervezésbe. A munkacsoport azonban a gyakorlatban nem vett részt az alkotás folyamatában, megrendelt kapcsolódó tanulmányaik, szakértői anyagaik megkéstek, így végül megghiúsult az az értékelhető szándék, hogy legyen olyan tudós testület, mely stratégiai alternatívákat állított volna fel, és amely azok hatását prognosztizálhatta volna.

Ennek ellenére a későbbi felmérések azt mutatták, hogy – talán a partnerségi egyeztetés, mint tevékenység újdonságából adódóan - a partnerek, érintettek, stakeholderek – a folyamat számos egyedi problémája mellett - összességében pozitívan értékelték az egyeztetést. (Molnár, 2006)

## **Az EU-Bizottság szerepe**

Az EU-Bizottság, illetve a két érintett Főigazgatóság (DG Regio és DG Employment) igen komoly befolyással bírtak a tervezés egész folyamatában. A tervezés során szinte az utolsó pillanatig történtek a Bizottság által kezdeményezett változtatások, s emiatt sok volt az ehhez kapcsolódó bizonytalanság. Ez több más csatlakozó országban is problémákat okozott, bár információink szerint ez nagyban függött az uniós kapcsolattartó személyétől. Ugyanakkor az is igaz, hogy ha a Bizottságnak – az esetek nagy részében logikus, alátámasztható – javaslatait idejekorán elfogadta volna a magyar fél, sok időt és energiát takaríthatott volna meg. Problémaként jelentkezett továbbá a kapcsolattartás módja, mikéntje: általánosságban elmondhatjuk, hogy míg az NFT-szintű kérdések esetében

megfelelt az egy-egy szereplő (NFT-Hivatal – DG Regio) által koordinált egyeztetés, addig az OP-k szintjén korábban fel kellett volna ismerni a tárcák és a „szak-DG-k” szorosabb együttműködésében rejlő lehetőségeket. Többször előfordult, hogy a tárcák nem kaptak elég pontos tájékoztatást az NFT-Hivatal és az Európai Bizottság főigazgatóságai között zajló formális, illetve informális egyeztetésekről.

### 3.1.2. A tervdokumentumok

A magyar NFT (Közösségi Támogatási Keret (KTK) a Bizottsági jóváhagyást követően) stratégiájának hosszú távú célja: az életminőség javítása, az adott tervezési időszakhoz kapcsolódó általános célja pedig: az egy főre eső jövedelem szintjében az EU átlagához képest mutatkozó jelentős elmaradás mérséklése.

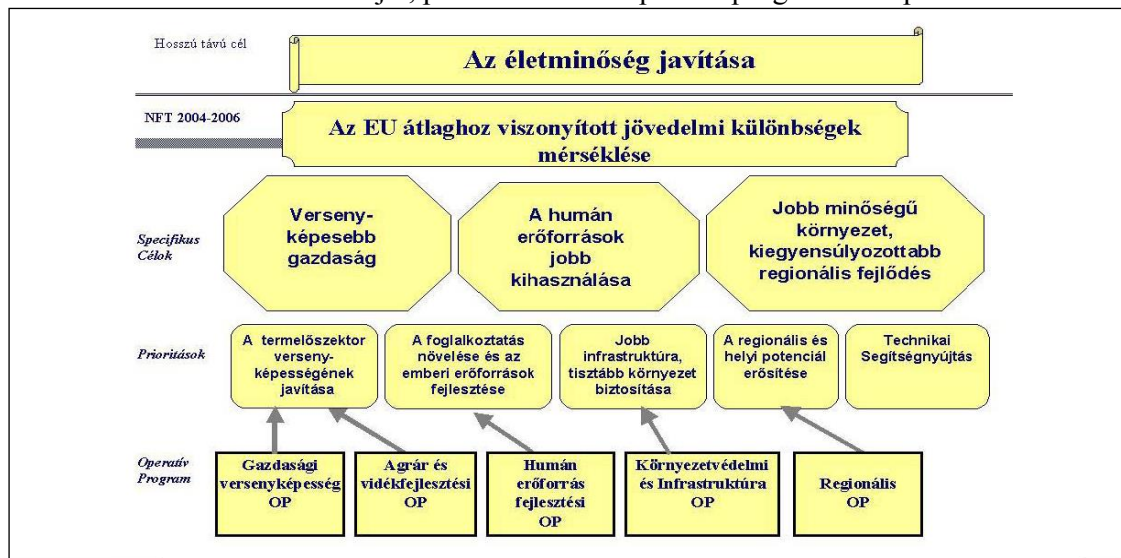
Az ezt alátámasztó és ennek elérését lehetővé tevő három specifikus cél: a versenyképesebb gazdaság; a humán erőforrások jobb kihasználása; valamint a jobb minőségű környezet és a kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés elősegítése.

A specifikus célok megvalósítását az NFT a következő négy fejlesztési prioritáson keresztül kívánja elérni: termelőszektor versenyképességének javítása; a foglalkoztatás növelése és az emberi erőforrások fejlesztése; jobb infrastruktúra, tisztább környezet biztosítása; a regionális és helyi potenciál erősítése, illetve ezeket kiegészíti a végrehajtást elősegítő Technikai Segítségnyújtás prioritás.

A fenti célok elérésére kialakított intézkedés-együttes öt operatív program keretében valósul meg. A négy ágazati/szektorális OP-t egy „országos” Regionális Fejlesztési OP egészítette ki, mely – a szándékok szerint - területi típusú beavatkozásokat tartalmazott.

Az OP-k struktúráját, kapcsolódását az I. NFT céljaihoz és prioritásaihoz az alábbi ábra szemlélteti:

8. ábra: Az I. NFT céljai, prioritásai és az operatív programok kapcsolódása



Forrás: A Magyar Köztársaság Kormánya (2003)

Az NFT-ben leírtak szerint annak „céljai megvalósításához szükséges, hogy az OP-k egyes fejlesztései egymást kiegészítve, integrált módon, a szinergikus hatásokat kihasználva valósuljanak meg. Ezzel egyrésztől megakadályozható a fejlesztések elaprózódása, másrésztől a támogatandó célterületeken érdemi hatás érhető el”. (A Magyar Köztársaság Kormánya, 2003)

Az egyes operatív programokhoz rendelt forrást és azok relatív súlyát az alábbi táblázat mutatja:

4. táblázat: Az operatív programok forráskerete és az NFT-hez viszonyított súlyuk

| OP     | OP forrás-kerete (mFt) | OP súly (OP/I. NFT; %) |
|--------|------------------------|------------------------|
| GVOP   | 429 009                | 21,5%                  |
| AVOP   | 317 219                | 15,9%                  |
| HEFOP  | 562 823                | 28,2%                  |
| KIOP   | 327 246                | 16,4%                  |
| RFOP   | 379 421                | 18%                    |
| I. NFT | 1 995 717              | 100%                   |

*Forrás: A Magyar Köztársaság Kormánya - European Commission, DG Regio (2004)*

Az alábbiakban a terv-dokumentumok egyes lényeges aspektusait értékelem. Ennek keretében – ahol az releváns – kitérek arra a „dinamikára” is, ami az eredeti, a hazai felelősök által elkészített, a Bizottságnak benyújtott, és a végleges, „KTK-szintű” dokumentumok különbségét jellemezte.

#### **Tervezési keretdokumentum, ágazati keret-stratégiák, szakpolitikák hiánya, a koherencia megítélésének ebből adódó nehézségei**

Ahogy országos szinten is hiányzott az NFT „mögötti” keretdokumentum (ÁFT), a szakágazatokról is elmondható, hogy 3, 5 vagy 7 éves előretekintéssel általában nem rendelkeztek, nem voltak stabilnak tekinthető, politikailag is legitim koncepcióik. Következésképpen a tervezőkben olyan érzés alakult ki, hogy a tervezést minden egyes alkalommal szinte újra kell kezdeni, s folyamatos legitimáció, döntés, belső jóváhagyás szükséges a miniszterek vagy felsőbb döntéshozók részéről. Bár a tervezés későbbi fázisaira elkészültek vagy elfogadás alatt voltak azok a hatályos országos szintű stratégiai dokumentumok vagy területfejlesztési programok, melyeket figyelembe kellett volna venni a tervezés folyamán, e dokumentumoknak azonban vagy nem volt hatásuk a tervezési időszakra, vagy más pénzügyi feltételek és külső jogszabályok alapján készültek, vagy – mint a regionális programok esetén – a külső feltételek különböző értelmezése miatt tartalmuk oly mértékben eltért egymástól, hogy nehezen lettek volna hasznosíthatók.

#### **A stratégia relevanciája és konzisztenciája**

A stratégia lassan nyerte el végső formáját, a valódi stratégiai döntések a programok közti forráselosztás keretében, a tervezés végső fázisában, a tárgyalásokkal párhuzamosan születtek. Ez nem jelentette azt, hogy egyéb, kisebb léptékű kérdésekben ne születtek volna



döntések, azonban egyes stratégiai döntések (pl. az egyes beavatkozási területek, célok földrajzi célterületeinek kijelölése, az ágazati-regionális lehatárolás) szinte mindvégig hiányzottak az NFT stratégiájának tervezése során. A stratégia készítésénél további bizonytalanságot jelentett, hogy a stratégia tartalmi kialakítása nem volt összhangban az NFT pénzügyi tervezésével, a programok közti forrás-allokáció konkrét, számszerűsített és elfogadott eredménymutatók nélkül született meg. Végül a programok pénzügyi egyensúlyát a Bizottság javaslata korrigálta, a beavatkozási eszközök reális megvalósítási üteme és valószínűsége figyelembevételével. A források allokációja a programok között igen kiegyenlített volt. A Regionális Fejlesztési OP a teljes forráskeret 18%-át tartalmazta, a programok forráskereteinek szóródása 16 és 28% volt (ld. fentebb).

Az egyes területek, prioritások igényeit kiegyenlítő allokációs logika szembement a kohéziós politika felhasználásának egyik alapelvével, a forrásoknak a megfelelő hatás kiváltását lehetővé tevő koncentrációjával.

A kohéziós politika eredményességével és hatásosságával kapcsolatban mind a hazai, mind a nemzetközi vizsgálatok a forráskoncentráció kiemelt jelentőségére hívják fel a figyelmet. (Czuriga 2008; Stierle 2004). Az Európai Bizottságnak egy még a tervek elfogadásának időszakában készült, az újonnan belépő országokra fókuszáló tanulmánya is az egyes beavatkozási területek mesterséges nivellálása ellen foglalt állás (European Commission, 2004). Ugyanerre a problematikára hívták fel a figyelmet a hazai területfejlesztési szakma képviselői. Pálné szerint a 2007-13-as ciklus tervezésekor *„az egyik legfontosabb feladat, hogy szakítsunk a források elaprózásának gyakorlatával, a mindenkinek valamennyit juttatni akaró, „méltányosdi” paternalista attitűddel”* (Pálné, 2006).

Más tanulmányok a felzárkózást hatékonyan előmozdító egyes beavatkozási területekre adnak konkrét, meglehetősen egy irányba mutató ajánlásokat. Egy 2002-es, az akkori kohéziós országok felzárkózását vizsgáló tanulmány már megállapította, hogy ezekben a térségekben átlagosan a támogatások felét az infrastruktúra fejlesztésére és környezetvédelemre, egynegyedét vállalkozás-fejlesztésre költötték. Ugyanakkor kimutatták, hogy e fejlesztési irányoknak elhanyagolható hatásuk van a regionális növekedésre. Az egyedüli olyan terület, ahol középtávon is pozitív eredmények mutathatók fel, az emberi tőke és az oktatás fejlesztése, ugyanakkor arra akkoriban az EU-ban a fejlesztési összegek mindössze egynolcadát költötték. (Rodriguez – Fratesi, 2002) Horváth hasonló eredményekre jutott, miszerint *„a legjelentősebb eredményeket azon térségek tudják felmutatni, amelyek nem a hagyományos fizikai infrastruktúra fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre helyezték a hangsúlyt, úgymint az emberi erőforrás fejlesztése, az innováció, az üzleti szolgáltatások erősítése, a modern iparszervezési megoldások alkalmazása”* (Horváth, 2004).

Az Európai Bizottság érvényesíttetni igyekezett ezen tapasztalatokat az újonnan csatlakozott országokkal a tárgyalások során. A 2004–2006-os periódusra a frissen csatlakozott tagállamok által benyújtott nemzeti tervek előirányzatainak szerkezetét

brüsszeli kezdeményezésre ennek megfelelően erőteljesen módosították. Általában növelték a humántőkébe, illetve a fizikai infrastruktúrába irányuló beruházások arányát, és csökkentették az agrárprojekteket, illetve a vállalati szektornak adott támogatások súlyát. Ez utóbbiakon belül azonban növelték a kis- és közepes vállalatok felé irányított forrásokat, visszafogva a közvetlen állami támogatásokat. A regionális/lokális kulturális és sportlétesítmények beruházási terveit pedig erősen szűkítették. (MNB, 2006)

A mindennek eredményeképpen végül kialakult magyar Nemzeti Fejlesztési Terv öt célt tűzött ki: az EU-hoz viszonyított jövedelmi különbségek csökkentését; versenyképesebb gazdaságot; a human erőforrások jobb kihasználását; valamint jobb minőségű környezetet és kiegyensúlyozottabb regionális fejlődést.

A stratégia által kitűzött célok és az azokhoz kapcsolódó számszerűsített mutatók relevanciájával kapcsolatban elmondható, hogy meglehetősen ambiciózusak, mondhatnánk elrugaszkodottak voltak, főleg a rövid fejlesztési időszakhoz, a relatíve alacsony forrástömeghez, az erősen szerteágazó tematikához, valamint a földrajzi koncentráció alacsony jelenlétéhez képest.

A stratégiában megfogalmazott eszköz-rendszerről elmondható, hogy konzisztenciája közepes, a beavatkozási logika kifejtése hiányos, a célok és az akciók kapcsolódása nincs megfelelően kifejtve, az akciók egymásra-hatásaira nem tér ki az anyag. A prioritások meghatározása nem következik a stratégiából, a prioritások alatti akciók kijelölése pedig meglehetősen önkényesnek tűnik. Az operatív programok és a kitűzött célok logikai kapcsolata nem kellően kidolgozott. Így a stratégia inkább a beavatkozások utólagos alátámasztásának hatását keltette. Az elkészült tervekben a rendelkezésre álló forrásokhoz és időtartamhoz képest rendkívül szerteágazó beavatkozás-rendszer jött létre (ld. lentebb). Tovább nehezítette a tervezést, hogy a tervezők általában teljességgel figyelmen kívül hagyták a szabályozási elemeket, illetve azok hatását az egyes célcsoportokra, minden kitűzött szakágazati célt a támogatáspolitikai segítségével kívántak elérni - még abban az esetben is, ha a szabályozás jóval hatékonyabbnak bizonyult volna.

### **A területiség kezelése az operatív programokban**

A végeredményben kialakult 4 ágazati és egy „országos” regionális program rendszere részben az EU Bizottság meglehetősen „rigid” hozzáállásának tudható be (egyetlen csatlakozó országban, Lengyelországban engedélyezett régiónkénti programokat), másik oldalról pedig a magyar kormány igen homályos pozíciójának köszönhető. Az egyetlen, „országos” Regionális Fejlesztési OP-nak már egyenes következménye volt, hogy az a szektorális OP-khoz hasonlóan egy központi IH-val rendelkezett, a „szakminisztériumon”, a Miniszterelnöki Hivatal Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatalán belül.

A Bizottság tulajdonképpen nem látta garantálni a források hatékony és szabályos felhasználását regionális decentralizáció esetén, nem csupán Magyarországon. A korabeli uniós és hazai tanulmányok, szakértői anyagok erről hű képet nyújtanak. Stoianov szerint

Közép-Kelet-Európában „*a nemzeti regionális fejlesztési politikák alulfejlettnek nevezhetők, s ez komolyabb tapasztalat- és végrehajtásbeli hiányosságokat okoz a helyi döntéshozók esetében*”. (Stoianov, 2003) Paraskevopoulos és társai is a szubnacionális intézményrendszer gyengeségéről, a (párt)politika túlterjeszkedéséről, korrupcióról és az érintettek együttműködési képtelenségéről írnak – már konkrétan Magyarország esetében. (Paraskevopoulos et al., 2004). Tétényi és Bouvet szerint a Bizottság merevsége és a végső döntés azzal magyarázható, hogy számos aggodalom fogalmazódott meg az új tagállamok abszorpcióis képességével kapcsolatban (Bouvet 2003; Tétényi 2005).

Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a frissebb értékelések, közöttük a Bizottság által megrendeltek is negatívan nyilatkoznak arról, hogy a 2004-2006 közötti tervciklus programjainak tervezése és végrehajtása az új tagországokban a központi hatalom megerősítését és a bürokrácia növekedését eredményezte, valamint hogy bár a csatlakozás után megjelentek a partnerségi mechanizmusok az új tagállamokban, azok jellemzően formálisak voltak (Batchler – McMaster, 2008; Bruszt, 2008).

A magyar területfejlesztési szakma nagy része az egyetlen, központi irányítású „regionális” OP-ra vonatkozó döntést a területi megközelítés vereségeként értelmezte (Faragó, 2004; Márton, 2004). Mások kevésbé látták végletesnek, illetve véglegesnek a döntést. Perger korlátozott szerepről ír, Szegvári szerint pedig a regionális decentralizációhoz előbb „*át kell alakítani a jelenlegi regionális tervezés és programozás metódusát, valamint meg kell erősíteni a regionális területfejlesztési intézményrendszer pénzügyi és adminisztratív kapacitását, összhangban a regionális demokrácia kiépítésével, valamint a közigazgatási rendszer regionális átalakításával*”. (Perger, 2010) (Szegvári, 2005) Ugyanakkor voltak olyanok, akik a nemzetállami szintű kezelés hatékonyságbéli előnyeit emelték ki (Nagy, 2006).

A magam részéről úgy értékelem, hogy bár az elmélet, valamint a nemzetközi gyakorlat tapasztalatai is alátámasztják a decentralizált megközelítést<sup>10</sup>, a regionális intézményrendszer fejletlenségére és az allokációs kockázatokra vonatkozó Bizottsági érvelés megalapozott volt. Az ország sem fejlesztéspolitikai, sem közigazgatási értelemben nem végezte el a forrás-menedzsment decentralizációjához szükséges lépéseket (ld. Szegvári fentebb). A döntést megítélésem szerint legitimálja a 2007 utáni magyar rendszer is, melynek kialakításában véleményem szerint döntő jelentősége volt a 2004-06-os periódus kiváló abszorpciójának, valamint annak, hogy a regionális programba bevont

---

<sup>10</sup> Oates „decentralizáció tétele” alapjául szolgál a fiskális föderalizmus híveinek a lokális döntések indoklására a centralizált állami politikával szemben. Emellett empirikus vizsgálatok is bizonyítják, hogy erős kapcsolat van a területi egyenlőtlenségek és a decentralizáció egyes fajtái, a pénzügyi és a politikai jellegű decentralizáció között. (Vida – Döbrönte, 2004)

regionális ügynökségek, illetve a fejlesztési tanácsok kielégítően működtek a végrehajtás során.

#### *Gazdasági Versenyképesség Operatív Program*

A befektetés-ösztönző és kkv-kkel foglalkozó fejezet kezdetben nagyon erősen kívánta követni az akkor létező támogatási struktúrákat (Széchenyi Terv), annak ellenére, hogy azok megközelítése, beavatkozási logikája, eljárásai sokszor nem illeszkedtek az EU-s előírásokkal.

A területiség csupán a kiválasztási rendszer szintjén jelentkezett néhány intézkedésnél, alapvetően nem a területi igények alapján lettek tervezve az egyes eszközök, különösen a gazdaságfejlesztést támogató alpinfrastruktúrák.

Az informatikai fejlesztések támogatásának nagysága a korábbi programok tapasztalataihoz képest jelentős volt.

#### *Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program*

A tervezést az a dilemma kísérte végig, hogy milyen mértékben célszerű a mezőgazdaság, illetve a vidékfejlesztés, az alternatív jövedelemtermelés támogatása.

Kulcskérdés volt a vidékfejlesztés pontos helyének, célterületeinek egyértelmű meghatározása, különösen a többi szakterülettel, gazdaságfejlesztéssel, infrastruktúrafejlesztéssel összhangban. A tartalmi és célcsoportok közti átfedéseket tisztázni kellett a többi programmal, ami összefüggött a vállalkozások méretével, tevékenységtípusával (pl. falusi turizmus, mezőgazdasági képzések), a támogatandó települések státusával (pl. falu) vagy földrajzi elhelyezkedésével.

A területiség annyiban jellemzi, amennyiben a program célterületei a – ritkábban lakott - vidékfejlesztési területek.

Gondot jelentett, hogy a – Kohéziós Alap Stratégiával ellentétben – végig „láthatatlan” maradt a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv, így nem lehetett átfogó képet alkotni a vertikum teljes fejlesztési elképzeléssziszteméről.

#### *Humánerőforrás-Fejlesztési Operatív Program*

A program konzisztenciája egyenetlen volt, míg a foglalkoztatáspolitikai és oktatáspolitikai eszközök egymással és önmagukban is konzisztensek voltak, addig az egészségügyi és a szociálpolitikai prioritásokról ugyanez nem mondható el.

A foglalkoztatás javításához jelentős mértékben kapcsolódtak intézményfejlesztések, melyek a területpolitikával és a régiók, megyék gazdasági fejlesztésével kevésbé voltak összekapcsolva.

#### *Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program*

Az eredeti, Bizottságnak benyújtott OP-hoz képest a tárgyalások végére jelentősen növekedett a program, és azon belül a közlekedési prioritás súlya - figyelemmel az ISPA-

program tapasztalataira, ahol a környezetvédelmi projektek végrehajtása lassabban, míg a vasúti projektek lényegesen jobban haladtak.

A közúti projektek nagy része a fejletlenebb régiók elérhetőségét célozta, ezen fejlesztések azonban nem voltak területi alapon összehangolva a többi program valamely területiséget tartalmazó fejlesztésével.

Csak ebben a programban jelentek meg olyan – útrehabilitációs, környezetvédelmi és energetikai célú – fejlesztések, melyek tervezésekor meghatározó szempontot jelentett az EU felé vállalt kötelezettségek, normák teljesítése.

A tervezés utolsó szakaszaig nem dőlt el a közlekedésen belül az egyes közlekedési ágak fejlesztésének aránya. A Bizottság a közút ellenében a többi, jellemzően inkább környezetbarát közlekedési szakterület fejlesztését kívánta támogatni. A Bizottság végül többé-kevésbé elfogadta a magyar kormány álláspontját, így jelentős források jutottak a közúti közlekedés fejlesztésére is.

#### *Regionális Fejlesztési Operatív Program*

Az RFOP-t elvileg megalapozó regionális tervek, stratégiák nem tartalmaztak érdemi, stratégiai döntéseket, priorizálást, erőteljesebb területi specifikumokat, ami jelentősen nehezítette a tervezést, s végül csak nagy nehézségek árán sikerült bizonyos esetekben „kipréselni” ilyen típusú döntéseket a régiókból. A tervezésnél komoly problémát jelentett továbbá a regionális és a többi ágazati program tartalmának lehatárolása, az „átfedésmentesség” biztosítása. Ez a probléma a tervezés elején nem rendeződött, s bár a tervezés közben voltak kísérletek a megoldására, csak a tervezés végső stádiumában, a Bizottsággal folytatott tárgyalások folyamán sikerült pontot tenni a végére. Végül az OP tematikája – a Bizottság javaslatait is figyelembe vevő módon, de – leginkább „maradék elven” alakult ki, a regionális programba az ágazatok által „nem kívánt”, illetve kevésbé preferált beavatkozások kerültek. Szintén a Bizottság közreműködésének eredményeképpen, az eredetileg tervezett „turizmus-fókuszú” forrásallokáció egy a szükségleteket jobban tükröző elosztássá alakult.

A Regionális Fejlesztési OP súlyát (18%) tekinthetjük soknak vagy kevésnek (a régiók képviselőinek igen alacsonynak tűnt), érdemben viszont csak akkor lehet nyilatkozni róla, ha megismerjük a programok tartalmi elemeit. A Regionális Fejlesztés OP által lefedett tematikákat és a hozzájuk rendelt forrás-súlyokat az alábbi táblázat összegezi:

5. táblázat: Az RFOP forrásainak a főbb tématerületek közötti megoszlása

| OP/Prioritások                                                                         | Keret (mFt)    | Megoszlás (%) |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------|
| 1. Turisztikai potenciál erősítése a régiókban                                         | 27 653         | 24%           |
| 2.1. Térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztése                        | 26 574         | 23%           |
| 2.2. Városi területek rehabilitációja: város-, és barnamezős rehabilitáció             | 21 666         | 19%           |
| 2.3. Az óvodai és alapfokú nevelési-oktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése | 13 785         | 12%           |
| 3. A humánerőforrás-fejlesztés regionális dimenziójának erősítése (ESZA)               | 17 469         | 15%           |
| 4. Technikai segítségnyújtás                                                           | 7 347          | 6%            |
| <b>RFOP Összesen</b>                                                                   | <b>114 494</b> | <b>100%</b>   |

*Forrás: A Magyar Köztársaság Kormánya - European Commission, DG Regio (2004)*

Figyelembe véve az RFOP fejlesztéspolitikai szempontból meglehetősen „szűk” és heterogén tartalmi fókuszát, úgy ítélem, hogy a kapcsolódó forrás-mennyiség (viszonyítva a teljes összeghez) hozzávetőlegesen megfelelő. A ROP-források a fejlesztéspolitikai összes (ide értve az ekkor még létező hazai forrásokat is) forráshoz képest összességében nem voltak jelentősek, de nem is voltak elhanyagolható nagyságúak. Nagyságrendjük alapján a legtöbb témában vagy térségben kiegészítő jellegűek voltak a többi közfejlesztési forráshoz képest, kistérségi szinten azonban már voltak olyan területegységek, ahol a ROP források meghatározó mértékűnek számítottak. Egyes ROP fejlesztési témák (kiemelten a turizmus és a településfejlesztés) és térségek (egyes kistérségek és települések) esetében a ROP források nagyon jelentős hányadot tettek ki.

A „régiók fejlesztésére” készült egyetlen program prioritás-szerkezete tematikus, ágazati alapú, ami az egész program megítélését is inkább ágazatává teszi. Bár az egyes tématerületek külön-külön megítélve döntően területi jellegűek (így tartalmának relevanciája tulajdonképpen megfelelő), több, a területiség, területfejlesztés szempontjából lényeges tématerület is „kimaradt”, így összességében kissé „féloldalas”/hiányos programról beszélhetünk (pl.: gazdaság-fejlesztés, a közoktatáson kívüli települési humán infrastruktúra). Ebből kifolyólag a program konzisztenciája nem mondható túl erősnek. Ezt alátámasztja az is, hogy a tervezők az NFT-ben és az RFOP-ban is utaltak arra, hogy a területfejlesztést, a területi kiegyenlítést a regionális és ágazati OP-k összessége, egymást kiegészítve segítik elő. Ez ugyanakkor komoly koordinációs feladatot rótt az OP Irányító Hatóságokra és a KTK IH-ra, amit azonban a terv-dokumentumokban nem rögzítettek, s később a megvalósítás során sem sikerült érvényesíteni (ld. később).

A regionális program területiségét mégis az adta, hogy a projektkiválasztás alapvetően a régiókban történt, illetve hogy a tervezésénél sokkal jobban érvényesültek a régiók igényei és a területi szempontok. A tervezésnél a területiség alapvetően a fejlett-fejletlen közti – allokációs – megkülönböztetés alapján jött létre (a források 75%-át a 4 fejletlenebb régióba kívánta allokálni a program - ez alól ugyanakkor kivételt jelentenek a turisztikai célú

fejlesztések), s így végül a területfejlesztési politika céljait, a területi kiegyenlítést leginkább szolgáló program jött létre. Az allokációs szándék megvalósulása természetesen erőteljesen függött az érintett régiók projekt-generáló képességétől – ehhez komoly segítséget nyújtott a még Phare-forrásból finanszírozott “Project Generation Facility” program. Ezáltal a program koherensebbé vált az alapjául szolgáló Országos Területfejlesztési Kon koncepcióval.

### **3.1.3. Az I. NFT megvalósulása**

Az I. NFT végrehajtása befejeződött. Ahhoz, hogy az OP végrehajtásának, implementációjának folyamatára is legyen rátekintésünk, s hogy annak intézményi, eljárási összefüggéseire vonatkozóan is vonhassunk le következtetéseket, a realizálódott eredmények elemzésén kívül, azt megelőzően, az NFT és OP-i időközi előrehaladását értékelem. Ezt oly módon teszem, hogy a 2007. január 1-i időpontot veszem alapul. Az időpont választását az indokolja, hogy ekkor az OP végrehajtása már kellően előrehaladt ahhoz, hogy következtetések legyenek levonhatók az előrehaladására vonatkozóan, de még nem valósult meg oly mértékben, hogy az ezt ellehetetlenítse. Az előrehaladás dinamikájának érzékeltetése végett a kifizetések tekintetében az elemzés kitékint a 2008. január 1-i időpontra is. Mindezeket követően az alfejezet kitér a tervekben kitűzött célok megvalósulására is.

#### **3.1.3.1. Az I. NFT előrehaladása - teljesítési mutatók alapján<sup>11</sup>**

Az előrehaladás elemzéséhez a Du-Pont féle dekompozíciós módszert alkalmazom (leírását ld. az alkalmazott módszereket leíró fejezetben). Ennek keretében az EMIR-ből (Egységes Monitoring és Információs Rendszer) származó projekt-szintű adatokból képzett aggregátumok és mutatószámok mentén ítélem meg az előrehaladást.

Az NFT és operatív programjainak aggregált előrehaladását az alábbi táblázat összegzi (a vonatkozó részletes adatokat ld. az értekezés 1. Függelékében):

---

<sup>11</sup> Az NFT, az OP-k és azok prioritásai előrehaladásának vizsgálata során figyelembe kell vennünk, hogy azok lefutása nem lineáris. A 2004-es időszakot egy lassú felfutás jellemzi, az első pályázati kiírások az év végén születtek meg, majd 2005-06-ban további pályázati kiírások jelentek meg dömpingszerűen, megindult a döntéshozatal, majd a megvalósítás, 2007-08-ban tovább folyt a döntéshozatal és a megvalósítás, illetve előtérbe kerültek a zárási, elszámolási feladatok.

6. táblázat: Az I. NFT és operatív programjainak előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritások             | OP-, Meghirdetett keret (mFt) | Leszerződött támogatás (mFt) | Keret lekötési ráta (%) | Kifizetett támogatás (mFt) | Abszorpciós ráta (%) | Kifizetési ráta (%) | 2007 Abszorpciós ráta (%) |
|----------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|---------------------------|
| RFOP<br>Összesen           | 114 494                       | 121 425                      | 106%                    | 41 840                     | 37%                  | 34%                 | 86%                       |
| GVOP<br>Összesen           | 154 644                       | 143 896                      | 93%                     | 83 461                     | 54%                  | 58%                 | 83%                       |
| KIOP<br>Összesen           | 111 240                       | 115 350                      | 104%                    | 59 830                     | 54%                  | 52%                 | 85%                       |
| AVOP<br>Összesen           | 107 820                       | 106 190                      | 98%                     | 70 320                     | 65%                  | 66%                 | 88%                       |
| HEFOP<br>Összesen          | 191 360                       | 179 637                      | 94%                     | 56 995                     | 30%                  | 32%                 | 75%                       |
| <b>1. NFT<br/>Összesen</b> | <b>679 558</b>                | <b>666 498</b>               | <b>98%</b>              | <b>312 446</b>             | <b>46%</b>           | <b>47%</b>          | <b>82%</b>                |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2007.01.01-i és 2008.01.01-i állapota alapján*

Az előrehaladási adatok és mutatók elemzéséből az alábbi értékelő megállapítások tehetők:

- 2007 elejére az OP keretek teljességét meghirdették (a meghirdetett keretek összességükben valójában meghaladták az OP-kereteket, attól az elgondolástól vezéreltetve, hogy a 100%-os abszorpció eléréséhez a várható lemorzsolódások miatt egy 100%-nál magasabb leszerződött állományra van szükség).
- A leszerződött támogatások aránya is igen magas volt, a keretlekötési ráta sehol nem maradt a 90% alatt.
- A kifizetések szintje összességében megfelelőnek mondható, ezt mutatja az 50% körüli abszorpciós ráta. Itt már az egyes OP-k előrehaladása között is lelhetők fel különbségek:
  - a HEFOP kifizetési aránya mélyen alatta maradt a többi OP-nak, s ez a szint a 2008 eleji viszonyítási ponton is aggodalomra ad okot,
  - az RFOP kifizetési aránya is igen gyenge volt, ami különösen az “erős” leszerződési arányhoz képest lehet aggasztó, itt komoly, végrehajtási problémára utaló jelek vannak. A 2008-as viszonyítási ponton a kifizetések aránya ugyanakkor utolérte a többi OP szintjét és az időarányosan elvárható szintet is, így az előrehaladási mutatók alapján feltételezhető, hogy a korábbi végrehajtási problémák megoldódtak - (e megállapításnál figyelembe vesszük azt is, hogy az RFOP nem tartalmazott olyan nagyméretű infrastruktúra-fejlesztéseket, mint pl. a KIOP, ahol egy ilyen lefolyás indokolható lett volna),
  - 2008 elejére a HEFOP-on kívül minden OP, s így az NFT előrehaladása is kielégítőnek mondható.

Az alábbiakban röviden összegzem az OP-k egyes prioritásai előrehaladásának értékelését a vizsgált időpontban annak érdekében, hogy az OP-kon belüli beavatkozási területek közötti végrehajtási különbségek is felszínre kerüljenek.



A GVOP és prioritásai előrehaladását az alábbi táblázat összegzi:

7. táblázat: A GVOP és prioritásai előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritások                              | OP-,<br>Meghirdetett<br>keret (mFt) | Leszerződött<br>támogatás<br>(mFt) | Keretle<br>kötési<br>ráta (%) | Kifizetett<br>támogatás<br>(mFt) | Abszorpció<br>s ráta<br>(%) | Kifizetési<br>ráta (%) | 2007<br>Abszorpció<br>s ráta<br>(%) |
|---------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| 1. Beruházás-<br>ösztönzés                  | 35 850                              | 34 894                             | 97%                           | 24 131                           | 67%                         | 69%                    | 96%                                 |
| 2. KKV<br>fejlesztés                        | 43 418                              | 38 881                             | 90%                           | 22 937                           | 53%                         | 59%                    | 81%                                 |
| 3. K+F és<br>innováció                      | 34 524                              | 38 023                             | 110%                          | 18 185                           | 53%                         | 48%                    | 83%                                 |
| 4. Információs<br>társadalom és<br>gazdaság | 35 005                              | 27 405                             | 78%                           | 15 016                           | 43%                         | 55%                    | 74%                                 |
| 5. Technikai<br>segítségnyújtás             | 5 847                               | 4 693                              | 80%                           | 3 192                            | 55%                         | 68%                    | 71%                                 |
| <b>GVOP<br/>Összesen</b>                    | <b>154 644</b>                      | <b>143 896</b>                     | <b>93%</b>                    | <b>83 461</b>                    | <b>54%</b>                  | <b>58%</b>             | <b>83%</b>                          |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2007.01.01-i és 2008.01.01-i állapota alapján*

Az előrehaladási adatok és mutatók elemzéséből az alábbi értékelő megállapítások tehetők:

- A GVOP előrehaladása összességében kielégítő volt.
- A leszerződött összegek szintje összességében megfelelő, ez alól kivétel képez az „Információs társadalom és gazdaság” prioritás, ahol ez a mutató igen alacsony.
- A kifizetések szintje átlagosan megfelelő, ebből
  - felfelé „kilóg” a „Beruházás-ösztönzés” prioritás, ahol nagyon erőteljes volt a leszerződött forrásokhoz képest a kifizetés,
  - lefelé pedig az „Információs társadalom és gazdaság” prioritás, ahol az elmaradást viszont nem a lassú kifizetések, hanem a már említett nagyon alacsony leszerződött arány okozta.
- A 2008. eleji adatok alapján az OP-ból ismét csak a gyenge 4. prioritás lógott ki, ami így komoly végrehajtási problémát jelez, s ami veszélyes lehetett volna a végső abszorpcióra is.

A KIOP és prioritásai előrehaladását az alábbi táblázat összegzi:

8. táblázat: A KIOP és prioritásai előrehaladását leíró mutatók

| OP/ Prioritások                                       | OP-,<br>Meghirdetett<br>keret (mFt) | Leszerződött<br>támogatás<br>(mFt) | Keret<br>lekötési<br>ráta (%) | Kifizetett<br>támogatás<br>(mFt) | Abszorp-<br>ciós<br>ráta (%) | Kifizetési<br>ráta (%) | 2007<br>Abszorp-<br>ciós<br>ráta (%) |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| 1. Környezet-<br>védelem                              | 42 580                              | 46 310                             | 109%                          | 20 630                           | 48%                          | 45%                    | 93%                                  |
| 1.1. Víztisztaság<br>javítása                         | 15 670                              | 17 230                             | 110%                          | 10 470                           | 67%                          | 61%                    | 106%                                 |
| 1.2. Állati hulladék<br>kezelése                      | 2 720                               | 840                                | 31%                           | 80                               | 3%                           | 10%                    | 20%                                  |
| 1.3. Egészségügyi<br>és építési-bontási<br>hull.      | 2 440                               | 3 890                              | 159%                          | 1 950                            | 80%                          | 50%                    | 139%                                 |
| 1.4. Környezeti<br>kármegelőzés                       | 5 120                               | 3 950                              | 77%                           | 0                                | 0%                           | 0%                     | 48%                                  |
| 1.5. Természet-<br>védelem és<br>árvízvédelem         | 10 450                              | 13 220                             | 127%                          | 5 740                            | 55%                          | 43%                    | 115%                                 |
| 1.6. A<br>levegőtisztaság<br>és zajterhelés<br>mérése | 1 110                               | 1 100                              | 99%                           | 490                              | 44%                          | 45%                    | 73%                                  |
| 1.7. Az<br>energiagazdálkodás<br>fejlesztése          | 6 100                               | 6 080                              | 100%                          | 1 900                            | 31%                          | 31%                    | 79%                                  |
| 2. A közlekedési<br>infrastruktúra<br>fejlesztése     | 64 210                              | 66 640                             | 104%                          | 38 140                           | 59%                          | 57%                    | 81%                                  |
| 2.1. A főúthálózat<br>fejlesztése                     | 53 080                              | 53 200                             | 100%                          | 35 270                           | 66%                          | 66%                    | 88%                                  |
| 2.2. Környezetbarát<br>közlekedés                     | 11 140                              | 13 440                             | 121%                          | 2 870                            | 26%                          | 21%                    | 50%                                  |
| 3. Technikai<br>segítségnyújtás                       | 4 450                               | 2 400                              | 54%                           | 1 070                            | 24%                          | 45%                    | 37%                                  |
| <b>KIOP Összesen</b>                                  | <b>111 240</b>                      | <b>115 350</b>                     | <b>104%</b>                   | <b>59 830</b>                    | <b>54%</b>                   | <b>52%</b>             | <b>85%</b>                           |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2007.01.01-i és 2008.01.01-i állapota alapján*

Az előrehaladási adatok és mutatók elemzéséből az alábbi értékelő megállapítások tehetők:

- A KIOP előrehaladása összességében megfelelő volt, ugyanakkor intézkedés-szinten komoly egyenetlenségek tapasztalhatók. A 2007 eleji adatok alapján a közlekedés-rész kissé jobban teljesített, mint a környezetvédelem, majd 2008 elejére ez megfordul.
- A „Közlekedési infrastruktúra fejlesztése” prioritáson belül:
  - a „Főúthálózat fejlesztése” intézkedés kifizetési aránya nagyon kedvező volt, még az elfogadható leszerződési arányhoz képest is,
  - a „Környezetbarát közlekedés”-nél azonban egy ezzel ellentétes folyamatot figyelhetünk meg, itt a leszerződött arány volt rendkívül magas, ugyanakkor a kifizetések messze elmaradtak a várhatótól. Ez a mutató 2008 elején is

meglehetősen alacsony maradt, ami abszorpciós kockázatot vetíthet előre. Az intermodális logisztikai fejlesztések és a közösségi közlekedési fejlesztések területén tehát komoly végrehajtási probléma körvonalazódott.

- A „Környezetvédelem” prioritáson belül:
  - jól teljesített a „Vízminőség javítása”, az „Egészségügyi és építési-bontási hulladék” és a „Természetvédelem és árvízvédelem” intézkedés, melyek közül az első az igen jó kifizetési aránynak, a második kettő a leginkább a magas leszerződött aránynak köszönhető,
  - rendkívül gyengén teljesített azonban az „Állati hulladék kezelése” és a „Környezeti kármentesítés” intézkedés, az előbbinél a nagyon alacsony leszerződött aránynak, az utóbbinál pedig a kifizetések totális elmaradásának köszönhetően. Az utóbbi esetében a 2008-as adatok alapján a kifizetések láthatóan megindultak, az előbbi esetében azonban a 2008-as adatok is komoly végrehajtási problémákat és így abszorpciós kockázatokat mutatnak.

A HEFOP és prioritásai előrehaladását az alábbi táblázat összegzi:

9. táblázat: A HEFOP és prioritásai előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritások                                                       | OP-,<br>Meghirdetett<br>keret (mFt) | Leszerződött<br>támogatás<br>(mFt) | Keret<br>lekötési<br>ráta (%) | Kifizetett<br>támogatás<br>(mFt) | Abszorpció<br>s ráta<br>(%) | Kifizetési<br>ráta (%) | 2007<br>Abszorpció<br>s ráta<br>(%) |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| 1. Aktív munkaerő-piaci politikák támogatása                         | 40 817                              | 40 347                             | 99%                           | 20 127                           | 49%                         | 50%                    | 96%                                 |
| 2. A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem                          | 22 186                              | 20 448                             | 92%                           | 5 872                            | 26%                         | 29%                    | 72%                                 |
| 3. Az élethosszig tartó tanulás és alkalmazkodóképesség támogatása   | 58 461                              | 49 192                             | 84%                           | 11 318                           | 19%                         | 23%                    | 64%                                 |
| 4. Az oktatási, szociális és egészségügyi infrastruktúra fejlesztése | 60 310                              | 62 022                             | 103%                          | 16 765                           | 28%                         | 27%                    | 75%                                 |
| 5. Technikai segítségnyújtás                                         | 9 586                               | 7 627                              | 80%                           | 2 913                            | 30%                         | 38%                    | 58%                                 |
| <b>HEFOP<br/>Összesen</b>                                            | <b>191 360</b>                      | <b>179 637</b>                     | <b>94%</b>                    | <b>56 995</b>                    | <b>30%</b>                  | <b>32%</b>             | <b>75%</b>                          |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2007.01.01-i és 2008.01.01-i állapota alapján*

Az előrehaladási adatok és mutatók elemzéséből az alábbi értékelő megállapítások tehetők:

- A HEFOP előrehaladása negatív irányban „kilógott” a többi OP közül. A leszerződött összegek aránya még megfelelőnek mondható, a kifizetések ehhez képest viszont rendkívül lassúak voltak. Ez a lemaradás a 2008. év eleji állapotban is megfigyelhető volt.
- A prioritások szintjén az „Aktív munkaerő-piaci politikák támogatása” prioritáson kívül mindegyik lefutására az OP-ról írtak mondható el (megfelelő szerződési állomány, kritikusan alacsony kifizetés), az „Az élethosszig tartó tanulás és alkalmazkodó-képesség támogatása” prioritás esetében még a 2008. év eleji adatok is aggodalomra adnak okot. A 2., 3. és 4. prioritás esetében tehát komoly végrehajtási probléma és abszorpciók kockázat merül föl.

Az AVOP és prioritásai előrehaladását az alábbi táblázat összegzi:

10. táblázat: Az AVOP és prioritásai előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritások                                                              | OP-,<br>Meghirdetett<br>keret (mFt) | Leszerződött<br>támogatás<br>(mFt) | Keret<br>lekötési<br>ráta (%) | Kifizetett<br>támogatás<br>(mFt) | Abszorpció<br>ráta (%) | Kifizetési<br>ráta (%) | 2007<br>Abszorpció<br>ráta (%) |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------------|
| 1. A versenyképes<br>alapanyagtermelés<br>megalapozása a<br>mezőgazdaságban | 61 480                              | 67 040                             | 109%                          | 47 960                           | 78%                    | 72%                    | 97%                            |
| 2. Élelmiszer-<br>feldolgozás<br>modernizálása                              | 15 100                              | 15 460                             | 102%                          | 8 520                            | 56%                    | 55%                    | 86%                            |
| 3. Vidéki térségek<br>fejlesztése                                           | 28 560                              | 21 250                             | 74%                           | 11 870                           | 42%                    | 55%                    | 70%                            |
| 4. Technikai<br>segítségnyújtás                                             | 2 690                               | 2 440                              | 91%                           | 1 970                            | 73%                    | 81%                    | 98%                            |
| <b>AVOP Összesen</b>                                                        | <b>107 820</b>                      | <b>106 190</b>                     | <b>98%</b>                    | <b>70 320</b>                    | <b>65%</b>             | <b>66%</b>             | <b>88%</b>                     |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2007.01.01-i és 2008.01.01-i állapota alapján*

Az előrehaladási adatok és mutatók elemzéséből az alábbi értékelő megállapítások tehetők:

- Az OP egészen kiváló kifizetési aránnyal „büszkélkedhet”.
- Ez a „versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban” prioritás kiemelkedően magas kifizetéseinek köszönhető, illetve annak, hogy ezen prioritás súlya az OP-ban meghatározó volt.
- Ezzel szemben az OP vidékfejlesztési része eléggé elmaradt a szerződéskötések terén, s ebből fakad a 2007-es és 2008-as alacsony kifizetési arány.

Az RFOP és főbb tematikái előrehaladását az alábbi táblázat összegzi:

11. táblázat: Az RFOP és főbb tematikái előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritások                                                                                        | OP-,<br>Meghirdetett<br>keret (mFt) | Leszerződött<br>támogatás<br>(mFt) | Keret<br>lekötési<br>ráta (%) | Kifizetett<br>támogatás<br>(mFt) | Abszorp-<br>ciós ráta<br>(%) | Kifizetési<br>ráta (%) | 2007<br>Abszorp-<br>ciós ráta<br>(%) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| 1. Turisztikai<br>potenciál<br>erősítése a<br>régiókban                                               | 27 653                              | 29 614                             | 107%                          | 7 319                            | 26%                          | 25%                    | 84%                                  |
| 2.1. Térségi<br>infrastruktúra és<br>települési<br>környezet<br>fejlesztése                           | 26 574                              | 26 162                             | 98%                           | 10 031                           | 38%                          | 38%                    | 84%                                  |
| 2.2. Városi<br>területek<br>rehabilitációja:<br>város-, és<br>barnamezős<br>rehabilitáció             | 21 666                              | 24 010                             | 111%                          | 7 470                            | 34%                          | 31%                    | 84%                                  |
| 2.3. Az óvodai<br>és alapfokú<br>nevelési-oktatási<br>intézmények<br>infrastrukturális<br>fejlesztése | 13 785                              | 16 568                             | 120%                          | 8 172                            | 59%                          | 49%                    | 74%                                  |
| 3. A<br>humán erőforrás-<br>fejlesztés<br>regionális<br>dimenziójának<br>erősítése                    | 17 469                              | 18 495                             | 134%                          | 4 547                            | 26%                          | 25%                    | 114%                                 |
| 4. Technikai<br>segítségnyújtás                                                                       | 7 347                               | 6 576                              | 90%                           | 4 301                            | 59%                          | 65%                    | 74%                                  |
| <b>RFOP<br/>Összesen</b>                                                                              | <b>114 494</b>                      | <b>121 425</b>                     | <b>106%</b>                   | <b>41 840</b>                    | <b>37%</b>                   | <b>34%</b>             | <b>86%</b>                           |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2007.01.01-i és 2008.01.01-i állapota alapján*

Az előrehaladási adatok és mutatók elemzéséből az alábbi értékelő megállapítások tehetők:

- Az RFOP egészének előrehaladására érdekes kettősség jellemző: míg a leszerződött állomány figyelemreméltó, a kifizetések rendkívül alacsonyak voltak. Mivel a projektek lefutása ezt nem indokolta, ezért itt komoly kezdeti végrehajtási problémák feltételezhetők.
- Az OP-ra jellemző előrehaladás tettenérhető gyakorlatilag minden tématerület esetében (turisztika, települési környezetvédelem, város-rehabilitáció, térségi humán erőforrás-fejlesztés), ez alól talán egyetlen kivétel azonosítható, a közoktatási infrastruktúra, ahol a 2007-es kifizetési adatok többé-kevésbé kielégítőek.
- 2008 elejére aztán a kifizetési arányok „felfutottak”, sajátos módon egyedül az addig jól teljesítő közoktatási infrastruktúra nem mutatott olyan dinamikát, mint ami a többi tématerületen tapasztalható.

A fenti elemzések lehetővé teszik, hogy a forrás-felhasználás előrehaladása szempontjából azonosítsuk azokat a beavatkozási területeket melyek jobban, illetve amelyek gyengébben teljesítettek. Bár a végső abszorpció, mint azt látni fogjuk alább, végül egyik OP esetében sem jelentett problémát, nem hagyandó figyelmen kívül, hogy mindez relatíve alacsony éves forrásösszeg mellett valósult meg. A gyengébben teljesítő területek feltérképezése és a mögöttes okok feltárása egy magasabb forrásösszeg és éves fajlagos költség-szükséglet (ahogy arra 2007-t követően már akkor számítani lehetett) esetén válik alapvető fontosságúvá. A vizsgált szempontból „jól teljesítő” területek a gazdaságfejlesztés kkv- és beruházás-ösztönzési prioritásai, az agrárgazdasági beruházásokat ösztönző prioritás, az aktív foglalkoztatás-politikai eszközök, a közoktatási infrastruktúra-fejlesztések, valamint közútfejlesztési, vízminőségi és árvízvédelmi fejlesztések. Ezzel szemben végrehajtási probléma detektálható általában az ESZA-fejlesztéseknél, az IT-gazdasági, a vidékfejlesztési, a fenntartható közlekedést szolgáló, a környezeti kármentesítési, illetve részben a regionális OP intézkedéseinek körében.

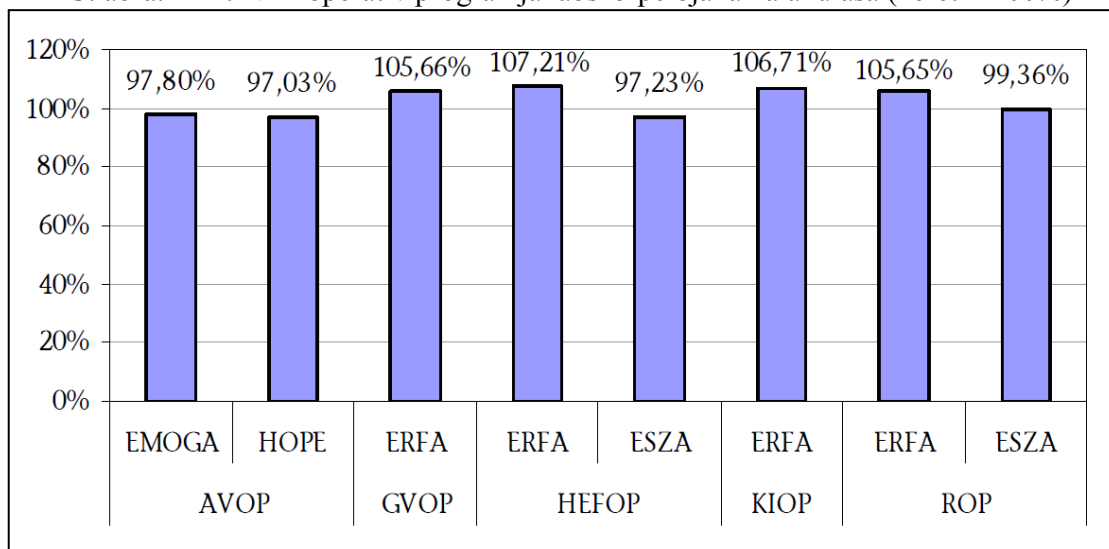
### 3.1.3.2. Az I. NFT kitűzött céljainak megvalósulása

Az alábbiak az NFT által megfogalmazott magas szintű célok megvalósulását összegzik.

#### **Abszorpció és szabályos felhasználás, mint „végső cél” – „kipipálva”**

A támogatást nyújtó intézmények törekvéseiben a források mind teljesebb és szabályszerűbb felhasználása elsőbbséget kapott a források eredményes és hatékony felhasználásával szemben. Ennek eredményeképpen az abszorpció cél szinte hiánytalanul teljesült: a pénzügyi keretet 99,1%-ban felhasználtuk. A forrás-felhasználás, az abszorpció alakulását az alábbi ábra szemlélteti.

9. ábra: Az I. NFT operatív programjai abszorpciójának alakulása (keret = 100%)



*Forrás: az operatív programok záró-nyilatkozatai*

**Az I. NFT céljai vegyesen teljesültek, az országon belüli kohéziós hatása nem volt számottevő**

Az új és a megtartott munkahelyek száma (NFT-cél) 34 és fél ezret tett ki, ezen belül inkább a programok munkahely-megőrző hatása volt meghatározó.

A bruttó hozzáadott érték növekedett, mindenekelőtt az AVOP- és a GVOP-támogatások hatására.

12. táblázat: Az AVOP és GOP hozzájárulása a KTK 1. prioritási céljához  
(a termelőágazat versenyképességének javítása)

| A termelőágazat versenyképességének javítása területén elért teljesítmények (KTK 1. prioritási cél) | Teljesítés<br>2004-2008.                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Új és megtartott munkahelyek száma                                                                  | 34 472<br>(GVOP 11 263; ROP: 2 972; AVOP: 20 237) |
| Bruttó hozzáadott érték – GVOP                                                                      | 128 Mrd Ft                                        |
| Bruttó hozzáadott érték – AVOP                                                                      | 0,5%-os növekedés                                 |

*Forrás: az operatív programok záró-nyilatkozatai*

Az emberi erőforrások minőségi fejlesztése (NFT-cél) terén elmondható, hogy mintegy 330 ezer embert képeztek. Némely program esetében a programot befejezők mintegy fele, a hátrányos helyzetű embereknek csak a 10%-a helyezkedett el. Ez mindenekelőtt a képzések és az elhelyezkedési lehetőségek közötti összhang hiányának tudható be.

13. táblázat: A foglalkoztatás növelése és a humán erőforrások fejlesztése (KTK 2. prioritási cél) területén elért teljesítmények

| A foglalkoztatás növelése és a humán erőforrások fejlesztése területén elért teljesítmények (KTK 2. prioritási cél) | Teljesítés<br>2004-2008.                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Humán erőforrás fejlesztési, képzési programban résztvevők száma                                                    | 335 017 fő<br>(HEFOP 234 421 fő; AVOP 14 861 fő; ROP 85 735 fő) |
| A felnőttképzésben részt vevő 25-64 évesek számaránya – HEFOP                                                       | 3,1%                                                            |

*Forrás: az operatív programok záró-nyilatkozatai*

A környezetvédelmi támogatásoknak köszönhetően 113 ezer lakos csatlakozott szennyvíztisztító rendszerhez.

A közlekedés területén az új, a korszerűsített és a felújított utak hossza 723 km volt.

14. táblázat: A közlekedési infrastruktúra javítása és a környezetvédelem fejlesztése (KTK 3. prioritási cél) területén elért teljesítmények

| A közlekedési infrastruktúra javítása és a környezetvédelem fejlesztése területén elért teljesítmények (KTK 3. prioritási cél) | Teljesítés<br>2004-2008. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Új és korszerűsített utak hossza – KIOP                                                                                        | 179 km                   |
| Új vagy felújított négy és öt számjegyű állami vagy önkormányzati utak hossza – ROP                                            | 544 km                   |
| Új és megújult víz- és szennyvíztisztító kapacitással ellátott lakosok száma – KIOP                                            | 113 055 fő               |

*Forrás: az operatív programok záró-nyilatkozatai*

A regionális fejlődésben kialakult különbségeken (NFT-cél) az NFT nem javított. Az EUROSTAT 2008. évi adatai szerint az Észak-magyarországi, az Észak- és a Dél-alföldi, valamint a Dél-dunántúli régiók felkerültek az EU „legszegényebb 20 régió”-jának listájára. Az RFOP terveinek megfelelően az OP támogatásainak legalább 75%-a, ténylegesen a 78%-a a négy kevésbé fejlett régióba áramlott, de hatása a ROP szűkös keretei és a sokféle célkitűzés miatt csak egy-egy szűk földrajzi területen volt érezhető, ahol a pályázati igény és a támogatás koncentrált.

A teljes NFT-re vonatkozó vizsgálatok azt mutatták ki, hogy a relatíve gyenge versenyképességű kistérségek relatíve nagy, míg a relatíve erős versenyképességű kistérségek relatíve kicsi forrást kaptak 2004 és 2006 között, ami arra enged következtetni, hogy az NFT forrásallokációja dominánsan konvergencia központú volt, vagyis a kevésbé versenyképes térségek felzárkóztatására irányult. (Lukovics – Lóránd, 2010)

Más vizsgálatok eredményei arra az – ezzel nem feltétlenül szembemenő - tényre mutattak rá, hogy a pályázati rendszerben legalább olyan fontos volt az, hogy a pályázó tudjon jól pályázni, mint hogy jó projektje legyen. Ezen belül pedig a sikeres projektnek éppolyan fontos feltétele volt a megfelelő saját likviditás léte, mint a jól megtervezett projekt. (PPH – HBF, 2008)

A tagállami szintű „természetes felzárkózáson” belül az egyes régiók felzárkózási esélyeit befolyásolja az elméletben és a tapasztalatok által is igazolt ún. „Kuznets–Williamson” hipotézis, mely szerint a felzárkózás kezdeti szakaszában a magasabb nemzeti növekedést egy ideig erősödő regionális egyenlőtlenségek kísérik. Ezért a megfelelő regionális politika a relatíve szegényebb országok esetében az ország szintű növekedést segíti, mivel a piaci erőkkel szembe menve, mesterségesen próbálva kiegyensúlyozni a különböző régiók helyzetét, hátráltatná a felzárkózás folyamatát. A felzárkózás egy magasabb pontján viszont már a regionális egyenlőtlenségek csökkentése kaphat prioritást. (European Commission, 2004) Az időszak forrásainak felzárkóztató hatásával kapcsolatban más hazai szerzők is annak a kételyüknek adnak hangot, hogy a periódus viszonylag korlátozott forrásai a piaci folyamatokat és erőket képesek lettek volna ellensúlyozni. (Lóránd, 2009)



### **A fejlesztések strukturális jellege és az intézmény-fejlesztések eredményei későbbi fenntartásának kérdése**

Az NFT végrehajtása bár támogatta az egyes szakpolitikai területek fejlesztését, a források nagyságrendje és elaprózottsága miatt nagyon kevés lehetőség volt struktúrákat fejleszteni, módosítani, inkább csak részeredményekről lehet beszámolni egy-egy szakpolitikai területen, különösen ott ahol az uniós előírásokhoz kapcsolódtak a fejlesztések. Mindenekelőtt a környezetvédelmi, az egészségügyi és egyes oktatási beruházásokkal, valamint a vidékfejlesztéssel közeledtünk az EU átlagos fejlettségi szintjéhez, viszont ezek pont azok a területek, melyek rövidtávon nem vezetnek gazdasági növekedéshez.

Emellett, mivel a szakpolitikák ritkán számoltak a fejlesztések hatásaival a működtetés, a későbbi finanszírozás terén, a humán erőforrás és ezen belül is különösen az egészségügyi projektek a jövőre vonatkozó jelentős kockázatokat hordoztak magukban – s e félelem később megalapozottnak bizonyult.

#### **3.1.4. Az intézményrendszer és annak működése**

Az Európai Unió által támogatott programok végrehajtásához a közösségi jogszabályoknak megfelelően felállított és működtetett intézményeket kell létrehoznunk. A Strukturális Alapok végrehajtásához szükséges intézményrendszer elemeinek - Irányító Hatóságok, Közreműködő Szervezetek, Monitoring Bizottságok és Kifizető Hatóság - meghatározását és feladatait az 1260/1999/EK tanácsi rendelet és az ehhez kapcsolódó bizottsági rendeletek (438/2001/EK bizottsági rendelet, stb.) tartalmazzák. Magyarországon a 2199/2002. (VI. 26) sz. Korm. hat. jelölte ki a Nemzeti Fejlesztési Tervet (illetve az abból származtatott Közösségi Támogatási Keretet), a kapcsolódó operatív programokat, illetve a Kohéziós Alap projektjeit végrehajtó Irányító Hatóságokat. Az operatív programok végrehajtásában az elsősorban pályázatkezelési feladatokat ellátó Közreműködő Szervezeteket az 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet határozta meg. Ezen túlmenően a 2187/2002. (VI. 14) sz. Korm. hat. kijelölte a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap Kifizető Hatóságát is.

Az I. NFT megvalósulásáról fentebb leírtak alapján megállapítható, hogy abszorpciós problémák végül nem adódtak, a problémák sokkal inkább a végrehajtás közben jelentkeztek: annak alacsony hatékonysága, bürokratikus jellege miatt. A pályázatok/projektek döntéshozatali, szerződéskötési, kifizetési és szabálytalanságkezelési folyamatainak időigénye jelentősen meghaladta a vonatkozó jogszabály által előírt határidőket. Ahogy az alábbi táblán is látható, összességében, NFT szinten nem mutatott javuló tendenciát egyetlen folyamat lebonyolításának időtartama sem, bár OP-nként felfedezhetünk javulást.

15. táblázat: A lebonyolítási folyamatok átlagos időigényének alakulása (2005-2008)

|                   | Döntési folyamat átlagos időigénye |      |      |      | Szerződéskötés átlagos időigénye |      |      |      | Kifizetés átlagos időigénye |      |      |      |
|-------------------|------------------------------------|------|------|------|----------------------------------|------|------|------|-----------------------------|------|------|------|
|                   | 2005                               | 2006 | 2007 | 2008 | 2005                             | 2006 | 2007 | 2008 | 2005                        | 2006 | 2007 | 2008 |
| Jogszámban előírt | 60                                 | 60   | 60   | 60   | 30                               | 30   | 30   | 30   | 60                          | 60   | 60   | 60   |
| GVOP              | 123                                | 151  | 239  | 473  | 132                              | 163  | 174  | 421  | 116                         | 147  | 55   | 44   |
| HEFOP             | 142                                | 128  | 165  | 63   | 219                              | 195  | 223  | 92   | 102                         | 109  | 211  | 176  |
| KIOP              | 102                                | 166  | 113  | 80   | 110                              | 182  | 219  | 85   | 43                          | 56   | 62   | 37   |
| ROP               | 206                                | 360  | -    | 96   | 63                               | 59   | 199  | 5    | 39                          | 53   | 48   | 61   |
| AVOP              | 207                                | 309  | 263  | 463  | 72                               | 71   | 75   | 107  | 31                          | 42   | 42   | 51   |
| NFI átlag         | 156                                | 223  | 156  | 235  | 119                              | 134  | 178  | 142  | 66                          | 81   | 84   | 74   |

*Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség*

Az alábbiakban az alacsony hatékonyságú végrehajtás feltárt intézményi és eljárási okait mutatom be:

*Szerteágazó, projekt-fókuszú intézmény-, és eljárás-rendszer*

A kialakított intézményrendszerről elmondható egyrészt, hogy rendkívül szerteágazó volt, a létező végrehajtó szervezetek, a potenciálisan lebonyolító intézményrendszer igen nagy csoportját bevonta az implementációba. Másik lényeges ismérve volt a rendszernek, hogy az Előcsatlakozási Alapok intézményeire alapozott végrehajtási eljárás-rendszer kezdetben magán hordozta mindazt, ami a Strukturális Alapok és az Előcsatlakozási Alapok különbségéből adódik, pl. projekt-szemlélet vs. program/pályázatos megközelítés.

*Nem elegendő koordináció az IH-k és így az OP-k között*

A végrehajtást, azon belül különösen a szerteágazó intézményrendszer szereplői, s így a programok, köztük a regionális-szektorális beavatkozások közötti koordinációt is hátráltatta az OP-k/IH-k együttműködésének szinte teljes hiánya. A koordinációra formálisan kijelölt NFÜ („KTK Irányító Hatóság”) gyakran erőtlennek bizonyult az ágazati minisztériumok IH-ival szemben.

*A teljesítmények mérésének, ösztönzésének hiánya*

A kifizetések és más eljárási elemek jogszabályban foglalt határidejének be nem tartása nem jelentett hátrányt a támogatást bonyolító intézményekre nézve. A rendszer egyik alapvető hibája volt, hogy hiányzott belőle a teljesítményelv. Teljesítményértékelésre szervezeti szinten nem volt lehetőség, egyéni szinten pedig egyrészt a szervezeti kultúrával volt ellentétes, másrészt a szabályok nehezítették hatékony alkalmazását. Az Irányító Hatóságok és a Közreműködő Szervezetek közötti szerződések a programozási időszak kezdetén még nem tartalmaztak sem mennyiségi, sem minőségi követelményeket, a finanszírozás tevékenységalapú volt (1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet 20. §-a). A Közreműködő Szervezetek által elszámolt költségek kifizetésre kerültek. Bár a rendelet 2005. márciusi módosítása bevezette a Közreműködő Szervezetek éves munkatervében meghatározott teljesítménycéloktól való eltérés, késedelmes vagy szabálytalan teljesítés esetére alkalmazható szankciókat (részletszabályok nélkül), ez a szabály a gyakorlatban nem érvényesült.

Ahogy azt az NFH saját, „A Strukturális Alapok közbenső értékelése” is megállapította, hogy „A folyamatok és szervezetek gazdaságosságának mérése olyan mértékig nem jellemző, hogy a számításokhoz szükséges adatok még elemzési eszközökkel sem szerezhetők be.” (NFH, 2006)

Az ÚMFT Közreműködő Szervezetek előminősítésére készült jelentés a korábbi időszak tapasztalatai alapján szintén megállapította, hogy *„a KSZ-ek a fejlesztéspolitikai célok elérése helyett inkább az abszorpciós célokat helyezték előtérbe – ami részben annak is köszönhető, hogy az IH-k ezt kérték rajtuk számon. A források lehívása, mint indikátor fontosabb szerepet kapott a kitűzött fejlesztési célok elérésénél, azaz az eredmény és hatásindikátorok értékeinél”*.

*„Szabályosság mindenekfelett”*

Az NFT intézményrendszerének közbülső értékelése (Ex-Ante Kft., 2006) igen plasztikusan írja le a problematikát: „a Strukturális Alapok megvalósításáért felelős intézményrendszer problémáinak egyik forrása, hogy a munkatársak nincsenek pontosan tisztában az általuk működtetett rendszer végső céljával. Ezért a mindennapi munkájuk során leggyakrabban tapasztalt közvetlen célt, a szabályosságot értelmezik végső célként. Ez „szabályossági görcs” kialakulásához és klasszikus bürokráciához vezet: az eredeti cél elvész (a munkatársak által nem ismert), és a fő céllá a szabályok betartása lép elő. Jól kivehető egy „szabályozási piramis”: a rendszer szereplői minden szinten (közösségi jogforrás, magyar jogforrás, működési dokumentum, követett gyakorlat) tovább szigorítanak az előző szint által előírtakon (teszik ezt attól való félelmükben, hogy nehogy szabálytalanságot kövessenek el).”

Megítélésem szerint, míg 2004-ben még indokolt lehetett, hogy valóban arra kellett helyezni a hangsúlyt, hogy a KSZ-ek szabályszerűen tudjanak működni, s ezért szükség volt a szabályosság túlhangsúlyozására, valamint arra, hogy az IH-k kiemelt figyelmet fordítsanak a szabályosság ellenőrzésére, a közbülső vizsgálat idejére (2006) azonban a KSZ-ek már „felnőttnek számítottak”. Így véleményem szerint az IH-k megközelítése, s ennek következtében a KSZ-ek gyakorlata akkorra már inadekvát volt. A KSZ-ek nagyobb önállósága ekkor már nem veszélyeztette volna a rendszer biztonságát, viszont növelte volna a gyorsaságát és hatékonyságát.

*Feladat- és hatáskörbeli problémák, párhuzamosságok*

Az IH-k feladatokat adtak le a KSZ-eknek, de a feladat ellátásához szükséges döntési kompetenciát jellemzően már nem delegálták, hanem inkább folyamatos ellenőrzésen keresztül igyekeztek a feladatok végrehajtását biztosítani. Ezáltal a KSZ-ek joggal érezhették, hogy az IH-k túlságosan igyekeznek belefolyni a KSZ-ek munkájába, hogy az szinte már akadályozza a hatékony végrehajtást.

A többszintű Közreműködő Szervezet-rendszer egyes tagjainak feladatai közötti átfedés, illetve a koordináció hiánya a pályázóknak többlet bürokratikus terheket jelentett.

Például az RFOP operatív lebonyolításában az IH-t egy eredetileg három-, majd később kétszintű Közreműködő Szervezet-rendszer támogatta (VÁTI Kht., Regionális Fejlesztési Ügynökségek, illetve az időszak első felében a MÁK). Az egyes KSZ-szereplők között a feladat-megosztás alapja nem a beavatkozás vagy beavatkozás-csoport volt (tartalmi felosztás), hanem a végrehajtási eljárások egyes fázisai (funkcionális felosztás), ami nem kevés problémát okozott később a végrehajtás során. Ráadásul nem csak – a még ésszerűnek nevezhető módon – a MÁK és egy másik KSZ között osztották meg az ugyanazon intézkedések végrehajtásához kapcsolódó munkafolyamatokat, de a VÁTI Kht. és az RFÜ-k között is funkcionális alapon szerveződött a munkamegosztás.

#### *Differenciálatlan pályázati konstrukciók, azonos eljárások divergálása*

Rengeteg problémát vetett fel, hogy a pályázati konstrukciók nem illeszkedtek a fejlesztés tárgyához, típusához. A tervezők gyakran egyfajta „egyenfeltétel-rendszer”-megközelítést preferáltak és azt a kockázatosabb konstrukciókra szabták – pl. a komplex település-rehabilitációra és az egyszerű gépvásárlásra sok szempontból ugyanazok a feltételek voltak érvényesek. A kedvezményezettek mellett a KSZ-munkatársak is erőteljesen érzékelték, hogy a tömegpályázatok esetében a folyamat túlbonyolított, gyakran nem adekvát elemekkel volt terhelt.

A másik oldalról általános tapasztalat volt, hogy az elvileg azonos vagy hasonló eljárások nagyon más lefutást eredményeztek, döntően az intézményrendszer szerteágazó volta és az IH-k közötti koordináció hiánya miatt.

#### *A kifizetéseket megelőző „ellenőrzés-dömping”*

A kifizetéseket nagyban lassította, hogy azt követően, hogy a KSZ-ek minden szükséges munkafolyamatot elvégeztek és a dokumentumokat ellenőrizték, további számos ellenőrzésen kellett átesnie az adott tételnek. Mindez azt eredményezte, hogy a kifizetés gyakran több hónappal azután történhetett csak meg, hogy a „dosszié” a KSZ jóváhagyását megkapta.

#### *Problémák a monitoring IT-rendszer oldalán*

Az EMIR gyakorlatilag a végrehajtás során épült ki, egyes moduljait az újabb és újabb végrehajtási mozzanatokra hozták létre. Ez rendkívül nehézkessé tette az adat-rögzítést, ami nélkül pedig nem lehetett operatív szinten előrehaladni, s ez tovább lassította a folyamatokat.

### **Lépések a végrehajtás gyorsítása érdekében**

Az első periódus végrehajtásának előrehaladtával egyre inkább előtérbe került a támogatási rendszerek egyszerűsítése, a lehetséges kedvezményezettek és a lebonyolító szervezetek adminisztrációs terheinek csökkentése – természetesen a közpénzek védelmét szem előtt

nem tévesztve. A támogatási rendszerek egyszerűsítése révén biztosítható ugyanis, hogy a fejlesztések gyorsabban és hatékonyabban valósuljanak meg.

A végrehajtás első éveiben már tapasztalható volt a megkövetelt adminisztráció igen magas foka, ami rontotta a támogatások felhasználásának hatékonyságát és eredményességét. 2005-ben ezért több fontos jogszabály született a támogatási feltételek javítása, az ügyintézés és a kifizetések felgyorsítása érdekében:

- a nagyberuházások kivételével megszüntették a területfejlesztési tanácsok nyilatkozatának bekérését a pályázat benyújtásakor arról, hogy a pályázat illeszkedik a megye, illetve a térség jóváhagyott fejlesztési programjaiba, azt a tanács támogatja-e, részesíti-e pénzügyi támogatásban is, és mekkora annak mértéke,
- szabályozták az előlegnyújtás rendszerét, jelentősen megkönnyítve annak igénybevételét - olyan esetekben is, ha azt a pályázat benyújtásakor nem igényelték. Ennek eredményeként a projektek megvalósítását kevésbé akadályozták a kedvezményezettek részéről esetlegesen felmerülő likviditási problémák,
- kiegészítették a KTK IH feladatait és megerősítették az operatív program Irányító Hatóságok feladat- és hatáskörét,
- átlátható módon megfogalmazták azon általános és egyedi követelményeket, amelyek a támogatási szerződésekben a kedvezményezettektől igényelt biztosítékok egységesítését és egyszerűsítését segítik elő. A szabályozás a kérhető biztosítékok között differenciált a projekt tárgya és értéke, valamint a kedvezményezettek szerint,
- szabályozás született a jogszabálysértő, nem rendeltetésszerű vagy szerződésellenes módon felhasznált európai uniós forrásokból származó és a kapcsolódó állami támogatások behajtásának eljárási rendjéről,
- a 2005. évben megkezdődött azon törvény előkészítése, amely a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szól, ennek megfelelően az engedélyezési eljárások gyorsítása irányában tesz hatékony lépéseket.

A jogalkotás a 2006. évben elsősorban az új programozási időszakra való felkészülés jegyében telt. Annak érdekében, hogy a 2004-2006-os időszak kedvezményezettjei és projektjeik (hiszen azok nagy része is 2006. után valósult meg) is profitálhassanak a 2007-től hatályos szabályozás előnyeiből, azon szabályozási elemek, melyek a kedvezményezettek számára kevesebb adminisztrációs (vagy anyagi) terhet jelentettek (pl. biztosítéknyújtási kötelezettségek), gyorsították a támogatások kifizetését, vagy részletesebben szabályoztak korábban nem egyértelmű előírásokat, beépítésre kerültek a korábbi szabályozásba is. A 2006-os újítások között az alábbiakat érdemes kiemelni:

- a 2006-os év egyik legfontosabb új jogszabálya a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény. A törvény célja, hogy előmozdítsa a nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházások által támasztott speciális igényeknek megfelelő szabályozási környezet kialakítását. Ezért a törvény a kockázatok kiküszöbölése, valamint az építésügyi engedélyezési eljárások felgyorsítása, és a hatóság hatékonyságának növelése érdekében számos módosító rendelkezést tartalmaz,
- bővült a biztosítékadási kötelezettség alól mentességet élvezők alanyi és tárgyi köre,
- szigorú összeférhetlenségi szabályokat állapítottak meg azon természetes személyek, illetve államháztartáson kívüli szervezetek számára, akik európai uniós forrásból egyedi döntés alapján, pályázati úton, vagy pályázati rendszeren kívül kívánnak támogatáshoz jutni. Az összeférhetetlen pályázókat a törvény eltiltja a pályázat benyújtásától és a támogatás elnyerésétől. Összeférhetetlen az, aki a támogatási döntés meghozatalában, vagy annak előkészítésében részt vesz, meghatározott közjogi tisztséget visel, vagy ezen személyekkel gazdasági érdekeltségben, hozzátartozói, vagy politikai kapcsolatban áll.

Az intézmény- és eljárás-rendszeri módosítások, annak folyamatos csiszolása nem véletlenül volt a 2004-06-os időszak fókuszában. Ahogy azt az MNB 2006-os, a konvergenciáról szóló jelentése is kiemeli, *„a megfelelő intézményi és adminisztrációs háttér meghatározó tényező az alapok hasznosulása szempontjából. Különösen fontos ez Magyarország és az újonnan csatlakozott tagállamok esetében, ahol az államigazgatás hatékonyságának relatív gyengesége miatt addicionális források bevonására is szükség van”* (v.ö. adminisztratív kapacitás építése). (MNB, 2006)

## 3.2. A 2007-13-as periódus elemzése

### 3.2.1. A tervezés folyamata

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)<sup>12</sup> tervezése gyakorlatilag az I. NFT megindításának pillanatában, 2004-ben elindult. A kormányzaton belül viszonylag korán

---

<sup>12</sup> Az „Új Magyarország Fejlesztési Terv” elnevezést a dokumentum a tervezés utolsó fázisában, a 2006-os választások kampányában kapta, azt megelőzően „II. Nemzeti Fejlesztési Terv”-nek nevezték, hivatalos uniós elnevezése: Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (eltérően a korábbi programozási periódusban alkalmazott Nemzeti Fejlesztési Terv-től, illetve az abból kialakult Közösségi Támogatási

konszenzus alakult ki abban, hogy az uniós forrásokra vonatkozó középtávú stratégiai elképzeléseket egy szélesebb, a hazai forrásból finanszírozott fejlesztéseket is magába foglaló és hosszú távú jövőképpel rendelkező fejlesztéspolitikai kontextusba szükséges ágyazni. Ezt indokolta mind a források ugrásszerűen megemelkedő (éves átlagban megháromszorozódó) volumene, mind az uniós források tartalmi szempontból limitált felhasználhatósága. Ennek nyomán született meg a végül parlamenti legitimációt is kapó Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK), valamint az Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK). (96/2005. (XII. 25.) OGY határozat; 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat). Az OFK/OTK, mint szélesebb és hosszabb távú fejlesztéspolitikai keret kialakítása szakmailag célszerűnek mondható, ugyanakkor az elfogadtatásukkal járó konszenzuskényszer azt eredményezte, hogy a bennük foglalt tartalmak és célok túlon túl szerteágazók, kevésbé stratégiaiak voltak, s így nem tudták valójában szolgálni az uniós források későbbi tervezését.

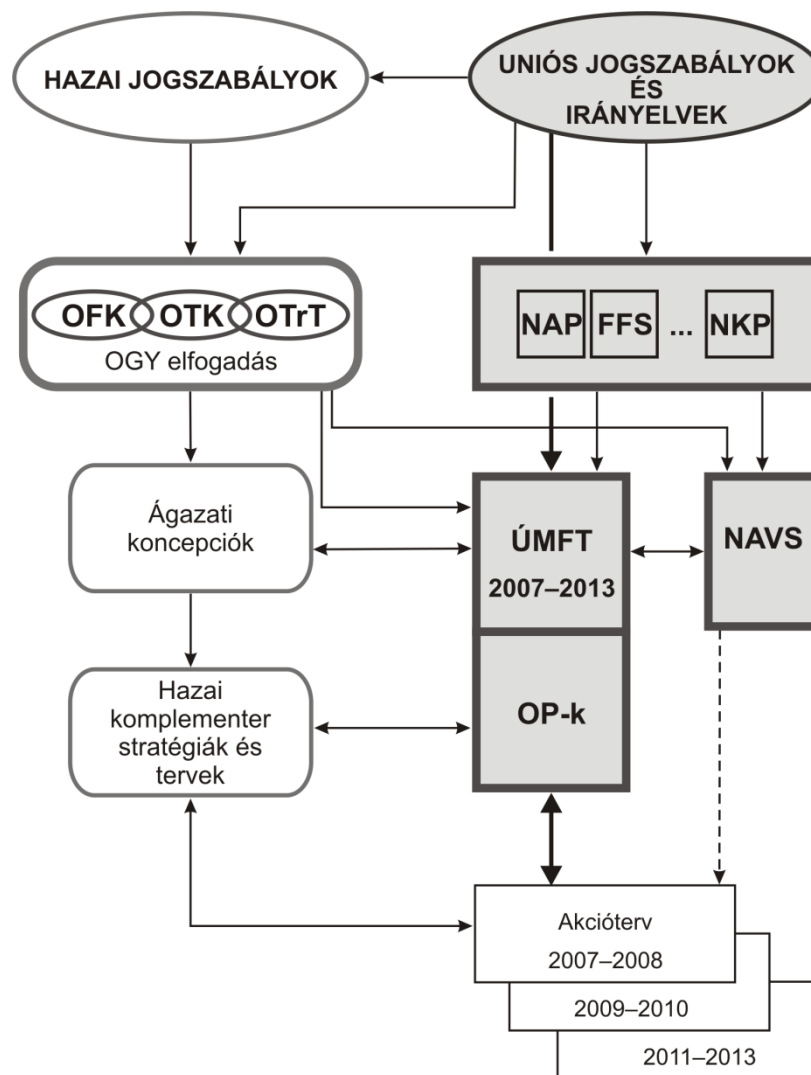
Az OFK-n és az OTK-n kívül emellett egyéb, a fejlesztéspolitikai tervezés megalapozását szolgáló tartalmi és módszertani munkálatok is megindultak a tervezést koordináló NFH vezetésével (pl. „Konzisztencia-projekt”, mely a létező stratégiák felmérésén, feldolgozásán és rendszerbe szervezésén keresztül járult hozzá a tervezés megalapozásához, vagy akár a „fejlesztéspolitikai nyálábok rendszere”, mely az ágazatok közötti merev elkülönítést volt hivatva gyengíteni, illetve egyéb, módszertani és a tervezés folyamatát előirányzó munkák). Készültek még a tervezést segítő módszertani anyagok az NFH jóvoltából, de ezek felhasználása nem volt általános.

Ezzel egy időben zajlott az EU szintjén a következő programozási időszak keretfeltételeinek kialakítása, valamint az ún. „Közösségi Stratégiai Iránymutatások” (Community Strategic Guidelines, CSG) kialakítása, azon dokumentumé, mely az Unió tartalmi prioritásait összegzi. Így mondhatjuk, hogy a tervezés egyfajta „dinamikus környezetben”, „mozgó célpontra célozva” történt - bár ez tulajdonképpen adottságnak is nevezhető az uniós programozási ciklusok tervezése során. Ugyancsak a tervek tartalmi kereteként szolgáltak az ebben az időszakban elfogadott olyan, uniós kezdeményezésre elkészült hazai dokumentumok, mint a Nemzeti Lisszaboni Akcióterv, a Fenntartható Fejlődés Nemzeti Stratégiája, vagy a Nemzeti Környezetvédelmi Program. Mindezen stratégiai dokumentumok kapcsolódásait igyekszik szemléltetni az alábbi ábra:

---

Kerettől). A 2010-as kormányváltást követően kapta - praktikusán ugyanaz - a terv az „Új Széchenyi Terv” (ÚSZT) elnevezést.

10. ábra: Az ÚMFT tartalmi kereteit meghatározó stratégiai dokumentumok rendszere



*Forrás: Kopint-Tárki (2009), szerkesztette: Faragó László*

Azt gondolhatnánk, hogy a ciklusban újdonságként megjelenő egyértelmű uniós tartalmi iránymutatás (CSG), illetve a fent említett széles tartalmi muníció megkönnyítette a tervek fő kereteinek kialakítását, a célrendszer meghatározását. Azonban a valóság ezt nem igazolta, ugyanis a tartalmi súlypontok (az ÚMFT célrendszerének) kialakítása terén 2004-től a 2006-os választásokig praktikusán nem folyt más „tervezés címszó alatt”, mint különböző kormányzati erőcentrumok (mindenekelőtt az NFH, a GKM, valamint „moderátorként” a miniszterelnök, illetve a MEH) elképzelései közötti „rivalizálás”.

Az OP-k kialakítása egyenletesebben, s így megalapozottabban folyt az ágazati tervezők jóvoltából, ami különösen a felsőszintű dokumentum, mint igazodási pont körüli bizonytalanság ismeretében figyelemreméltó – ennek egyik mementója maradt az elkészült, de végül nem megvalósuló Információ-technológiai OP.

A 2006-os kormányváltásig a folyamat egészen odáig előrehaladt, hogy elkészült az ÚMFT egy az uniós súlypontokkal és az OP-kkel nem kifejezetten koherens és a kormányzat



egészenek támogatását nem bíró első változata, amelynek egy részleges partnerségi egyeztetése is megindult.

A patthelyzet végére a hivatalba lépő új kormány tett pontot azzal, hogy rendkívül gyorsan rögzítette a CSG-hez és a Lisszaboni célokhoz kapcsolódó célrendszerét (ami amúgy szinte tökéletesen passzolt a magyar kihívásokhoz), illetve döntött az operatív programok struktúrájáról. Ezt követően pedig az akkorra már az NFÜ-n belül működő (erről bővebben ld. alább) Irányító Hatóságok erőltetett menetben véglegítették a Programokat – több esetben a szaktárcák bevonása nélkül, ami esetenként a szakpolitikai megfontolások háttérbe szorulását eredményezte (pl. K+F+tudománypolitika).

Az ÚMFT végül kialakult célrendszere és a hazai fejlesztéspolitikai alapidokumentumok (OFK, OTK) kapcsolódását mutatja az alábbi ábra:

16. táblázat: Az ÚMFT célrendszerének kapcsolata az OFK és OTK célrendszerével

| Az OFK, OTK célrendszere   |                                                                                                                                                                                                                                      | Az ÚMFT célrendszere   |                                                                                                                                                                      |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fejlesztés-politikai célok | <ul style="list-style-type: none"> <li>a versenyképesség és</li> <li>a foglalkoztatottság növelése</li> </ul>                                                                                                                        | Átfogó célok           | <ul style="list-style-type: none"> <li>a tartós növekedés feltételeinek megteremtése</li> <li>foglalkoztatás bővítése</li> </ul>                                     |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>a társadalmi és területi kohézió,</li> <li>a fenntartható fejlődés megvalósítását</li> </ul>                                                                                                  | Horizontális politikák | <ul style="list-style-type: none"> <li>a területi és társadalmi kohézió erősítése</li> <li>a környezeti, a makrogazdasági és a társadalmi fenntarthatóság</li> </ul> |
| 8+1 stratégiai cél         | <ul style="list-style-type: none"> <li>a gazdaság versenyképességének tartós növekedése</li> </ul>                                                                                                                                   | Prioritások            | 1. gazdaságfejlesztés                                                                                                                                                |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>a foglalkoztatás bővülése</li> <li>a versenyképes tudás és a műveltség növekedése</li> <li>a népesség egészségi állapotának javulása</li> <li>a társadalmi összetartozás erősödése</li> </ul> |                        | 3. társadalom megújulása                                                                                                                                             |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>a fizikai elérhetőség javulása</li> </ul>                                                                                                                                                     |                        | 2. közlekedésfejlesztés                                                                                                                                              |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>az információs társadalom kiteljesedése</li> </ul>                                                                                                                                            |                        | 6. államreform                                                                                                                                                       |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>természeti erőforrások és környezeti értékek védelme és fenntartható hasznosítása</li> </ul>                                                                                                  |                        | 4. környezeti és energetikai fejlesztés                                                                                                                              |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>+1. kiegyensúlyozott területi fejlődés (OTK-ban részletezve)</li> </ul>                                                                                                                       |                        | 5. területfejlesztés                                                                                                                                                 |
|                            |                                                                                                                                                                                                                                      |                        |                                                                                                                                                                      |

Forrás: Kopint-Tárki (2009)

Az NFT tervezési folyamatának egészéről megállapítható, hogy az első programozási időszakhoz hasonlóan, a megelőző hosszadalmas és jórészt eredménytelen előkészítő munkákat és csatározásokat követően megint „rohammunkában” készült és az utolsó pillanatban véglegesedett.

A megelőző programozási ciklus rövide, s így a nem kellőképpen előrehaladott végrehajtás miatt az I. NFT-s tapasztalatok nem álltak, nem állhattak még rendelkezésre a tervezés során. Az első értékelő munkák az I. NFT-vel kapcsolatban 2006-ra készültek el, de azok is csak részlegesen tudtak végrehajtási tapasztalatokról beszámolni. Így a tervezés – az I. NFT tervezéséhez hasonlóan – leginkább az évtized eleji Széchenyi Terv és az Előcsatlakozási Alapok tapasztalataira tudott alapozni, azonban ezek kapcsán sem tudott kiforrott értékelésekre támaszkodni, a tapasztalatok átvitelét sokkal inkább a tervezői kör személyének közel azonossága jelentette.

A tervezéshez közvetlenül kapcsolódó értékelések (ex-ante, SKV) eredményei megfelelően visszacsatolódtak a tervezésbe, bár a megállapítások kevésbé stratégiai/tartalmi jellegűek voltak, az értékelések sokkal inkább a tervek konzisztenciájához, koherenciájához, a horizontális szempontok megfelelőbb figyelembevételéhez, azaz a tervek „tervezés-technikai” minőségének javulásához járultak hozzá.

A partnerségi folyamat igen sajátosan alakult, mivel a választásokat megelőzően az éppen aktuális ÚMFT-verziót társadalmi egyeztetésre bocsátotta a kormány, a társadalmiasított verzió azonban nem tartalmazta a terv Helyzetértékelését és a forrásallokációt. A szereplőknek így anélkül kellett véleményt mondaniuk a dokumentumról, illetve az adott szakterületről, hogy az abban foglalt tartalmak tartalmi és pénzügyi megalapozottságát láthatták volna. Részből a Bizottság ösztökélésére, a kormányváltást követően véglegesített ÚMFT partnerségi egyeztetését ezért meg kellett ismételni. Az új partnerségi egyeztetés mennyiségével és minőségével a gazdasági és társadalmi aktorok már a korábbiakhoz képest jobb véleménnyel voltak. (Molnár, 2006)

Az EU Bizottságának hatása, részvétele a tervezési folyamatban többszintű volt. A tartalmi kereteket a Bizottság által kialakított „Közösségi Stratégiai Iránymutatások” (CSG) szolgáltatta. A tervezés első szakaszában viszonylag sok informális konzultációt folytatott a Bizottság a magyar féllel, próbálván elősegíteni a „szerteágazó” tervezési folyamat mederben tartását, kevés eredménnyel. A végső dokumentumról szóló formális tárgyalásokról elmondható, hogy a Bizottság hozzáállása sokkal konstruktívabb volt a korábbi periódus tárgyalásaihoz képest.

### **3.2.2. A tervdokumentumok**

Az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (a Magyar Köztársaság Nemzeti Stratégiai Referenciakeretét) 2007 májusában fogadta el az Európai Bizottság. Fejlesztési stratégiájában az ÚMFT két átfogó célt fogalmazott meg:

- a foglalkoztatás bővítését és
- a tartós növekedés elősegítését.

A terv kiemelte, hogy a fenntarthatóság és a területi és társadalmi kohézió erősítésének horizontális politikáját minden célban meg kell jeleníteni. A célok eléréséhez hat területet – prioritást – azonosított, ide összpontosítva a fejlesztési erőfeszítéseket. Ezek a következők voltak:

1. gazdaságfejlesztés,
2. közlekedésfejlesztés,
3. társadalom megújulása,
4. környezeti és energetikai fejlesztés,
5. területfejlesztés,
6. államreform.

A terv mindegyik területhez 2-6 beavatkozást, beavatkozás-csoportot rendelt. A fejlesztéseket és a kapcsolódó forrásokat hét szektorális, hét regionális és egy végrehajtási operatív program tartalmazta. Az egyes OP-k ÚMFT-prioritásokhoz kapcsolódását és pénzügyi súlyát az alábbi tábla foglalja össze:

17. táblázat: Az uniós források megoszlása az ÚMFT-prioritások és a kapcsolódó OP-k között

| ÚMFT-prioritások                        | Operatív Programok                    | Összesen (Mrd Ft) | Részaránya (%) |
|-----------------------------------------|---------------------------------------|-------------------|----------------|
| Gazdaságfejlesztés                      | Gazdaságfejlesztés OP                 | 690,0             | 10,0%          |
| Közlekedésfejlesztés                    | Közlekedés OP                         | 1 703,2           | 24,8%          |
| Társadalmi megújulás                    | Társadalmi megújulás OP               | 966,0             | 14,1%          |
|                                         | Társadalmi infrastruktúra OP          | 538,9             | 7,8%           |
| Környezeti és energetikai fejlesztés    | Környezet és energia OP               | 1 140,0           | 16,6%          |
| Területfejlesztés                       | Nyugat-dunántúli Operatív Program,    | 128,3             | 1,9%           |
|                                         | Közép-dunántúli Operatív Program,     | 140,5             | 2,0%           |
|                                         | Dél-dunántúli Operatív Program        | 195,0             | 2,8%           |
|                                         | Észak-magyarországi Operatív Program, | 207,1             | 3,0%           |
|                                         | Észak-alföldi Operatív Program        | 269,6             | 3,9%           |
|                                         | Dél-alföldi Operatív Program          | 249,9             | 3,6%           |
|                                         | Közép-magyarországi Operatív Program, | 419,0             | 6,1%           |
| Államreform                             | Államreform OP                        | 40,9              | 0,6%           |
|                                         | Elektronikus közigazgatás OP          | 99,8              | 1,5%           |
| Az ÚMFT koordinációja és kommunikációja | Végrehajtás OP                        | 87,2              | 1,3%           |
| ÚMFT összesen                           |                                       | 6 875,4           | 100,0%         |

*Forrás: Saját szerkesztés az ÚMFT és Operatív Programjai alapján*

A Regionális operatív programok (ROP-ok) speciálisnak tekinthetők abban az értelemben, hogy – ellentétben a többi ágazati operatív programmal – több témakört, szakágazatot is magukban foglaltak. A ROP-okban foglalt szakágazati tartalmak körültekintően el lettek választva az ágazati OP-kban megjelenő beavatkozásoktól („*delimitation*”). E tekintetben a Közép-magyarországi Régió (KMR) helyzete speciális, ott a régió „versenyképességi régió” státuszából fakadóan, annak OP-je a humáninfrastruktúra, gazdaságfejlesztés és környezeti infrastruktúra más régiók számára országos léptékű programjait is magában foglalta (TIOP-, GOP- és KEOP-jellegű projektek, „tükörkonstrukciókba” rendezve). E fejlesztések a KMR területén természetesen így nem voltak támogathatók a vonatkozó ágazati OP-kben.

A Regionális operatív programok alapvetően kilenc nagy tématerület köré csoportosultak, melyek az alábbiak:

- regionális gazdaságfejlesztés,
- turisztikai attrakciók és kapacitások fejlesztése.
- közlekedési beruházások.
- környezetvédelmi infrastruktúra-fejlesztés,
- egészségügyi infrastruktúra-fejlesztés,
- szociális infrastruktúra-fejlesztés,
- közoktatási intézmények fejlesztése,
- középületek akadálymentesítése,
- település-rehabilitációs célú fejlesztések.

A tématerületek egy része önálló prioritást alkotott az egyes ROP-okon belül (pl. gazdaságfejlesztés), más tématerületek együtt alkottak - ROP-onként eltérő összetételben - egy-egy prioritást.

Az egyes tématerületek további bontásával juthatunk el a „konstrukció-típusokig/modellekig”, melyek már valóban definiálták a ROP-ok tartalmát:

18. táblázat: A ROP-okat alkotó tématerületek és a kapcsolódó konstrukció-típusok

| Tématerületek                                     | Konstrukció-típusok/modellek                                      |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Regionális gazdaságfejlesztés                     | Ipari parkok, iparterületek fejlesztése                           |
|                                                   | Inkubátorházak támogatása                                         |
|                                                   | Telephelyfejlesztés                                               |
|                                                   | Egyedi regionális ipartelepítés támogatása                        |
|                                                   | Klasztermenedzsment                                               |
| Turisztikai attrakciók és kapacitások fejlesztése | Turisztikai attrakciók fejlesztése                                |
|                                                   | Kereskedelmi szálláshelyek és szolgáltatások minőségi fejlesztése |
|                                                   | Turisztikai Desztináció-menedzsment                               |

| Tématerületek                              | Konstrukció-típusok/modellek                                                                     |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Környezetvédelmi infrastruktúra-fejlesztés | Regionális jelentőségű vízvédelmi intézkedések                                                   |
|                                            | Belterületi bel- és csapadékvíz-védelmi fejlesztések                                             |
|                                            | 2000 LE alatti települések szennyvízkezelése                                                     |
|                                            | Települési szilárd és folyékony hulladéklerakók, állati hulladéktemetők, döngutak rekultivációja |
| Közlekedési beruházások                    | Közüti elérhetőség javítása és belterületi közutak fejlesztése                                   |
|                                            | Kerékpárforgalmi hálózat fejlesztése                                                             |
|                                            | Közösségi közlekedés infrastrukturális fejlesztése                                               |
| Egészségügyi infrastruktúra-fejlesztés     | Alap- és járóbeteg szakellátás fejlesztése                                                       |
| Közoktatási intézmények fejlesztése        | Közoktatási intézmények infrastruktúra- és eszközfejlesztése                                     |
| Szociális infrastruktúra-fejlesztés        | Szociális alapszolgáltatásokat nyújtó intézmények fejlesztése                                    |
|                                            | Bölcsődék fejlesztése                                                                            |
| Középületek akadálymentesítése             | Akadálymentesítés                                                                                |
| Település-rehabilitációs célú fejlesztések | Funkcióbővítő város-rehabilitáció                                                                |
|                                            | Szociális célú város-rehabilitáció                                                               |
|                                            | Kisléptékű településfejlesztés                                                                   |

*Forrás: Saját szerkesztés a ROP-ok és Akcióterveik alapján*

A 2010-es kormányváltást követően a megalakuló kormány az uniós források felhasználása tekintetében jelentős dilemma előtt állt. Vagy teljességgel újrarendezi az ÚMFT és OP-i elfogadott tartalmát és súlyait, ami hozzávetőlegesen egy év veszteséget jelentett volna a Bizottsággal való újratárgyalás és elfogadtatás kötelezettsége miatt, vagy az elfogadott terv-dokumentumoknak megfelelően használja fel a forrásokat, adott esetben egy „fedő-tervdokumentum” elkészítésével és kommunikációjával párhuzamosan. A kormány ez utóbbi alternatíva mellett döntött, s elkészítette az ún. „Új Széchenyi Terv”-et (ÚSZT), ami gyakorlatilag nem volt más, mint az ÚMFT operatív programjainak az új kormány által kinyilatkoztatott súlypontok mentén történő átnevezése, „fedő-története”. E történések tartalmi értelemben igen keveset módosítottak a korábbi konstrukciókon, kiírásokon, a potenciális kedvezményezetteket azonban „sikerült” jelentősen összezavarnia, valamint - az eredeti szándékokkal ellentétesen - majd egy éves, „a kormányváltáshoz kötődő leállást” eredményezett ez az akció

Lévén, hogy a végrehajtás továbbra is az ÚMFT és operatív programjai alapján történt, az alábbiakban ezen terv-dokumentumok legfontosabb aspektusainak értékelése következik. (Az ÚMFT-ÚSZT kérdésköréről ld. bővebben a Jobbágy, 2011 tanulmányban.)

### **Relevancia, konzisztencia**

Az ÚMFT és az operatív programok hozzávetőleg megfelelően azonosították az országban felmerülő legfontosabb igényeket, problémákat, sok esetben azonban igyekeztek minden, az adott területen belül felmerülő igényt kielégíteni, ami ezeken a területeken a támogatási források szétaprózását eredményezte. Ebből adódóan a dokumentumok egyes területeken

nem kitörési pontokat határoztak meg, hanem egy általános, minden lehetséges alterületre kiterjedő fejlesztési halmazt (pl. egészségügy). Néhány OP esetében az uniós szabályozás az, ami nem tette teljességgel lehetővé a definiált igényekre való megfelelő reakciót (pl.: a KEOP jórészt a lejáró uniós derogációból adódó fejlesztésekre koncentrált, a felmerülő igényekhez képest nagyon alacsony forrásokat allokálva az olyan hazai igények teljesítésére, mint az árvízvédelem; a KÖZOP az EU-s támogathatósági szabályozás miatt nem volt képes elegendő forrást allokálni a vasúti gördülőállomány fejlesztésére).

Az OP-k beavatkozási logikája általában megfelelő, alátámasztott volt, de itt is adódtak kivételek (pl. a KEOP, EKOP, ÁROP, illetve részben a TÁMOP esetében, ahol a célrendszer koherenciája nem volt megfelelő). A források elosztása az egyes OP-k között sokkal differenciáltabb volt, mint az I. NFT esetében, de ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy ez inkább tükrözte az egyes OP-k által lefedett területek fejlesztési igényeit..

A szakma képviselői szerint e differenciáltság sem volt elégséges, Faragó szerint *„forrásorientált tervezést folytattunk, amely tervezésméletileg funkcionális allokatív és nem stratégiai tervezés”* (Faragó, 2011). A források elosztása kapcsán az elméleti munkák és a gyakorlati tapasztalatok is egy irányba mutatnak, miszerint a felzárkózás erősítése érdekében a forráskoncentráció elengedhetetlen (Stierle, 2004; Czuriga, 2008), még akkor is, ha a Kuznets-Williamson hipotézis értelmében ez eleinte erősödő belső területi egyenlőtlenségekkel jár. Ez alapján javasolták a Nemzeti Bank szakértői is, hogy *„először az ország felzárkóztatása lehet csak a cél, később érdemes a forrásokat inkább a regionális egyenlőtlenségek mérséklésére összpontosítani”* (MNB, 2006). Sapir és munkatársai szintén arra a következtetésre jutnak, hogy *„a felzárkózás közben a tagállamokban előfordulhat, hogy növekednek az egyenlőtlenségek, ilyenkor a nemzeti politikáknak – megfelelő szociálpolitikai eszközök, munkaerő-piaci és bérpolitikai beavatkozások stb. által - kell enyhíteni ezeket a hatásokat”* (Sapir et al., 2003).

Az egyes beavatkozási területeket illetően a felzárkózás erősítése érdekében „a beruházások megfelelő összetételét kell kialakítani, vagyis megfelelő egyensúlyt kell találni a fizikai infrastruktúra, az emberi erőforrások és az üzleti környezet fejlesztése között”. (MNB, 2006) A jegybanki kutatók ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy a fizikai infrastruktúra kiépítése szükséges, de ez akár növelheti is az egyenlőtlenségeket, mivel elvonhatja a meglévő termelési tényezőket a kevésbé fejlett régióktól. A Kopint-Tárki kutatásai alapján a célterületek között kiemelt jelentősége van a K+F-nek, a képzett munkaerőnek és az infrastruktúrának. „Az alpinfrastruktúra kiépítése után érdemes minél nagyobb forrásokat koncentrálni a humán erőforrás fejlesztésére (oktatás és továbbképzés).” (Palócz, 2005; Applica-Ismeri, 2008). Ezen belül is különösen kíváncsok a hátrányos helyzetű emberek bevonása a felsőoktatásba, a technológiakezelési képességek erősítése, vagy a kutatás-intenzív humántőke generálása (MNB, 2006). Hazai kutatók is arra mutattak rá, hogy a sikeresen felzárkózó régiók „nem a hagyományos infrastrukturális elemek fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre (innováció, üzleti

szolgáltatások, modern iparszervezési megoldások, K+F, humánerőforrás- fejlesztés) összpontosították erőfeszítéseiket”. (Horváth, 2011) A vállalkozások, a kkv-k közvetlen támogatásának eredményességét a vonatkozó kutatások meglehetősen alacsonynak mutatják, egyes esetekben egyenesen kontraproduktívnak (Béres, 2008). Ennek oka többek között a kapcsolódó erőteljes, nem szándékolt negatív extern-hatások, így a holtteher-veszteség, a diszlokációs hatás és a helyettesítési hatás. Ezen perverz hatások ugyanakkor megfelelő beavatkozások alkalmazásával enyhíthetők, vagy akár el is kerülhetők, (pl. a holtteher-veszteség leginkább úgy, ha az induló kkv-ket, a technológiai váltást megvalósítókat, a K+F-tevékenységet végzőket, vagy az emberi erőforrás képzését támogatják, mely beavatkozások finanszírozása nem szoríthatja ki a hazai beruházásokat) (MNB, 2006; Sapir et al. 2003).

A 2008-ban kiteljesedő világválságra a rendszer meglehetősen gyorsan reagált. Az OP-k módosítása elsősorban a kkv-k megváltozott finanszírozási lehetőségeinek orvoslására, részben pedig a munkahelyek megtartására koncentrált, a 2009-ben végrehajtott forrás-átcsoportosítás e két célt szolgálta. A kkv-k forrás-bővítésének eredményességét illetően megosztottak a vélemények. Többségben van az a nézet, miszerint a kkv-k finanszírozási helyzetének javításához nem tudott hozzájárulni a lépés, viszont az uniós források abszorpcióját sikeresen fenntartotta. (Tétényi, 2009) Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökre a TÁMOP-on belüli eszköz-átcsoportosítás megfelelőbb választ jelentett a válság kihívásaira.

Az egyes beavatkozások lehatárolása megfelelő volt (OP-k között, ill. OP-n belül), ebben a periódusban sokkal inkább az volt a jellemző, hogy épp a lehatárolás szigorú rendszere akadályozta a komplex fejlesztések megvalósítását.

A célokat illetően versenyhelyzet nem nagyon volt tapasztalható az egyes beavatkozások között, azonos kedvezményezett kör azonban több esetben is előfordult közöttük, s ez bizonyos értelemben versenyhelyzetet eredményezett, mivel a potenciális kedvezményezettek pénzügyi és humánerőforrás-kapacitásai korlátozottak, s így kénytelenek voltak priorizálni az egyes pályázati lehetőségeket között (pl. a vállalkozások a GOP, vagy az önkormányzatok a ROP esetében).

Egymáshoz kapcsolódó beavatkozások több esetben megjelentek (pl.: ÁROP-EKOP közigazgatási-, KÖZOP-ROP kerékpárút-; ROP-TÁMOP-TIOP közoktatási fejlesztések), a tervdokumentumok szintjén ezek megfelelően voltak kezelve. A KMOP tükrópályázatai megfelelően össze voltak hangolva az ágazati OP-kkal.

A Regionális operatív programok tervezésének időszakában szinte minden régióban születtek saját tervezési programok, saját elképzelések a Regionális operatív program tartalmára vonatkozóan, melyek a tervezés egy bizonyos pontján nagyon erős uniformizálódási irányt vettek. Megosztlanak a vélemények, hogy ez az uniformizáltság annak volt eredménye, hogy a régiók kormányzati, uniós szintű iránymutatások alapján kényszerűen egységesítették a kiírásokat, vagy az ágazati és regionális témakörök

lehatárolása nyomán regionális kézben maradó források és tematikák elosztásáról minden régióban hasonló döntés született, mert hasonlóak voltak a belső politikai motivációk. A tervezési folyamat végére mindenesetre a Regionális operatív programok gyakorlatilag az ágazati programok „kistestvérei” lettek, azaz ágazati, tematikus eszközökre vonatkozó beavatkozásokat vázoltak fel településközelben.

A ROP-ok uniformizálódásának egyik nyilvánvaló jele volt, hogy míg a célrendszer általában még régió-specifikus volt, az eszköz-rendszer már jóval kevésbé volt az. Ennek megfelelően a célok jellemzően az egyes régiók adottságaihoz igazodtak: a kevésbé fejlett régiók esetében a fő cél a régió külső és belső gazdasági, infrastrukturális felzárkóztatása volt, míg a fejlettebb régiók esetében előtérbe kerültek a fenntarthatóság és innováció motívumai a versenyképesség megőrzése mellett, s Közép-Magyarország esetében a nemzetközi versenyképesség is hangsúlyos elemmé vált. Ha azonban a leírt célok mögött az egyes ROP-okban dedikált forrásmegosztást vesszük szemügyre, akkor azt látjuk, hogy a különböző célokhoz minden régió alapvetően azonos úton akart eljutni. A humán erőforrás prioritások aránya mindenütt kb. 20% volt, csakúgy, mint a turisztikai prioritásoké. A közlekedés, környezetvédelem, város-rehabilitáció részaránya egyenként kb. 14-18% volt, - a DDOP városfejlesztési forrásainak aránya az EKF program miatt jelentősebb volt. A gazdaságfejlesztési célok súlya 15% körül mozgott, a DDOP 10,53%-a tekinthető kiugró értéknek – ez utóbbit szintén az EKF „forrás-elszívó hatása” okozta. (A KMR speciális arányai az ún. „*phasing in*” státuszról fakadtak.) A ROP-okban lévő régió-specifikus tematikus hangsúlyokat tehát az OP-keretek elosztásában nem követhetjük nyomon, még a tématerületek szintjén sem. Erről ad áttekintést az alábbi tábla:

19. táblázat: Az egyes prioritások forráskeretének aránya az OP-n belül

| OP   | Prioritás                                                                  | OP keret-összeg (mFt) | Prioritások aránya a keretekben |
|------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------|
| DAOP | Regionális gazdaságfejlesztés                                              | 39,74                 | 17,35%                          |
| DAOP | Turisztikai célú fejlesztések                                              | 41,95                 | 18,32%                          |
| DAOP | Közlekedési infrastruktúrafejlesztés                                       | 48,37                 | 21,12%                          |
| DAOP | Humáninfrastruktúra fejlesztések                                           | 43,05                 | 18,80%                          |
| DAOP | Térségfejlesztési akciók (rehabilitáció és környezetvédelem)               | 47,66                 | 20,81%                          |
| DAOP | Technikai segítségnyújtás                                                  | 8,25                  | 3,60%                           |
| DAOP |                                                                            | 229,02                |                                 |
| DDOP | Városi térségek fejlesztésére alapozott versenyképes gazdaság megteremtése | 22,70                 | 10,53%                          |
| DDOP | A turisztikai potenciál erősítése a régióban                               | 40,04                 | 18,56%                          |
| DDOP | Humán közszolgáltatások fejlesztése                                        | 39,83                 | 18,47%                          |
| DDOP | Integrált városfejlesztési akciók támogatása                               | 49,20                 | 22,81%                          |
| DDOP | Az elérhetőség javítása és környezetfejlesztés                             | 56,15                 | 26,03%                          |
| DDOP | Technikai segítségnyújtás                                                  | 7,77                  | 3,60%                           |
| DDOP |                                                                            | 215,69                |                                 |



| OP    | Prioritás                                                             | OP keret-<br>összeg (mFt) | Prioritások aránya<br>a keretekben |
|-------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|
| ÉÁOP  | Regionális gazdaságfejlesztés                                         | 42,90                     | 14,38%                             |
| ÉÁOP  | Turisztikai célú fejlesztések                                         | 54,20                     | 18,17%                             |
| ÉÁOP  | Közlekedési feltételek javítása                                       | 51,98                     | 17,43%                             |
| ÉÁOP  | Humán infrastruktúra fejlesztések                                     | 61,41                     | 20,59%                             |
| ÉÁOP  | Város- és térségfejlesztés (rehabilitáció és környezetvédelem)        | 77,03                     | 25,83%                             |
| ÉÁOP  | Technikai segítségnyújtás                                             | 10,74                     | 3,60%                              |
| ÉÁOP  |                                                                       | 298,26                    |                                    |
| ÉMOP  | Versenyképes helyi gazdaság megteremtése                              | 40,06                     | 14,49%                             |
| ÉMOP  | Turisztikai potenciál erősítése                                       | 57,56                     | 20,82%                             |
| ÉMOP  | Településfejlesztés (rehabilitációs és környezetvédelem)              | 78,67                     | 28,46%                             |
| ÉMOP  | Humán közösségi infrastruktúra fejlesztése                            | 62,36                     | 22,56%                             |
| ÉMOP  | Térségi közlekedés fejlesztése                                        | 27,82                     | 10,06%                             |
| ÉMOP  | Technikai segítségnyújtás                                             | 9,95                      | 3,60%                              |
| ÉMOP  |                                                                       | 276,43                    |                                    |
| KDOP  | Gazdaságfejlesztés                                                    | 24,08                     | 15,50%                             |
| KDOP  | Turizmusfejlesztés                                                    | 35,27                     | 22,70%                             |
| KDOP  | Fenntartható településfejlesztés                                      | 22,22                     | 14,30%                             |
| KDOP  | Közlekedés- és környezetfejlesztés                                    | 46,36                     | 29,84%                             |
| KDOP  | Humán-infrastruktúra fejlesztés                                       | 21,84                     | 14,06%                             |
| KDOP  | Technikai segítségnyújtás                                             | 5,59                      | 3,60%                              |
| KDOP  |                                                                       | 155,36                    |                                    |
| KMOP  | A tudásalapú gazdaság innováció- és vállalkozás-orientált fejlesztése | 153,37                    | 34,17%                             |
| KMOP  | A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése (közlekedés)         | 69,42                     | 15,47%                             |
| KMOP  | A régió vonzerejének fejlesztése (turisztika és környezetvédelem)     | 52,81                     | 11,77%                             |
| KMOP  | A humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztése           | 93,34                     | 20,80%                             |
| KMOP  | A települési területek megújítása                                     | 63,68                     | 14,19%                             |
| KMOP  | Technikai segítségnyújtás                                             | 16,16                     | 3,60%                              |
| KMOP  |                                                                       | 448,79                    |                                    |
| NYDOP | Regionális gazdaságfejlesztés                                         | 21,81                     | 15,38%                             |
| NYDOP | Turizmusfejlesztés                                                    | 33,52                     | 23,63%                             |
| NYDOP | Városfejlesztés                                                       | 27,01                     | 19,04%                             |
| NYDOP | Környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra                        | 28,47                     | 20,07%                             |
| NYDOP | Helyi és térségi közszolgáltatások infrastrukturális fejlesztése      | 25,95                     | 18,29%                             |
| NYDOP | Technikai segítségnyújtás                                             | 5,11                      | 3,60%                              |
| NYDOP |                                                                       | 141,85                    |                                    |

*Forrás: Saját szerkesztés a ROP-ok alapján*

Szintén figyelemreméltó kettősség, hogy míg a célok között minden ROP előtérbe helyezte a regionális gazdaság erősítését, a versenyképesség növelését, addig a pályázati kiírások és az abszorpció vizsgálatából arra a következtetésre juthatunk, hogy a legnagyobb népszerűségnek azon kiírások örvendtek, melyek célja az önkormányzati infrastruktúra és intézményrendszer fejlesztése volt. Ennek egyebek mellett az is oka, hogy 2009-re gyakorlatilag már nem álltak rendelkezésre – a korábbi cél- és címzett támogatásokhoz hasonló – hazai források a közcélú infrastruktúra amortizáció-pótlására, s így az uniós források váltak az egyetlen forrásává a közintézmények felújításának. Ennélfogva az egyszerű intézmény-felújításokat is kénytelen volt sok projektgazda fejlesztésnek „álcázni”, illetve olyan fejlesztéseket is kénytelen volt vállalni, amelyeknek a fenntartását már nem feltétlenül tudta később biztosítani. A hazai források megszűnésével tehát a fejlesztés és az amortizáció-pótlás amúgy alapvetően eltérő érdekei és elvei keveredtek. Mindez azt is eredményezte a másik oldalon, hogy az innovatív, részben a gazdaság dinamizálására szolgáló konstrukciók pályázatai aluligényeltek maradtak (ipari park, ipartelepítés, TDM, klasztermenedzsment). A ROP-ok „mentségére” hozzá kell tenni azonban, hogy „fenntartási jellegű fejlesztések” minden ágazatban, s így OP-ban jelentkeztek – különös tekintettel a humán OP-kra (Tamop, Tiop). E gyakorlat ugyanakkor komoly problémákat vetít előre a rendszerben, hiszen ha az uniós források nagyságrendje csökkenne (ld. KMR esete a 2014-től induló ciklusban), vagy a források esetleg teljesen megszűnnének, akkor az nem csak a fejlesztéseket, de a fenntartási jellegű alapberuházásokat is veszélyeztetné.

A prioritás-szinten érzékelt uniformizáltság a konstrukciók szintjén is megmaradt, a legtöbb konstrukció pénzügyi mozgástere nagyon hasonló volt minden OP-ban. A regionális sajátosságokat kifejező célrendszer és a célokat megtestesítő konstrukciókhoz dedikált források között legtöbbször csak laza összefüggés volt felfedezhető.

### **Koherencia**

Bár az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK), illetve az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) valamiféle keretként szolgált a tervezéshez, mivel az uniós források a ciklus folyamán praktikusán a közösségi fejlesztések egyedüli finanszírozóivá váltak, az ÚMFT önmagában meghatározta az ország fejlesztéspolitikai stratégiáját.

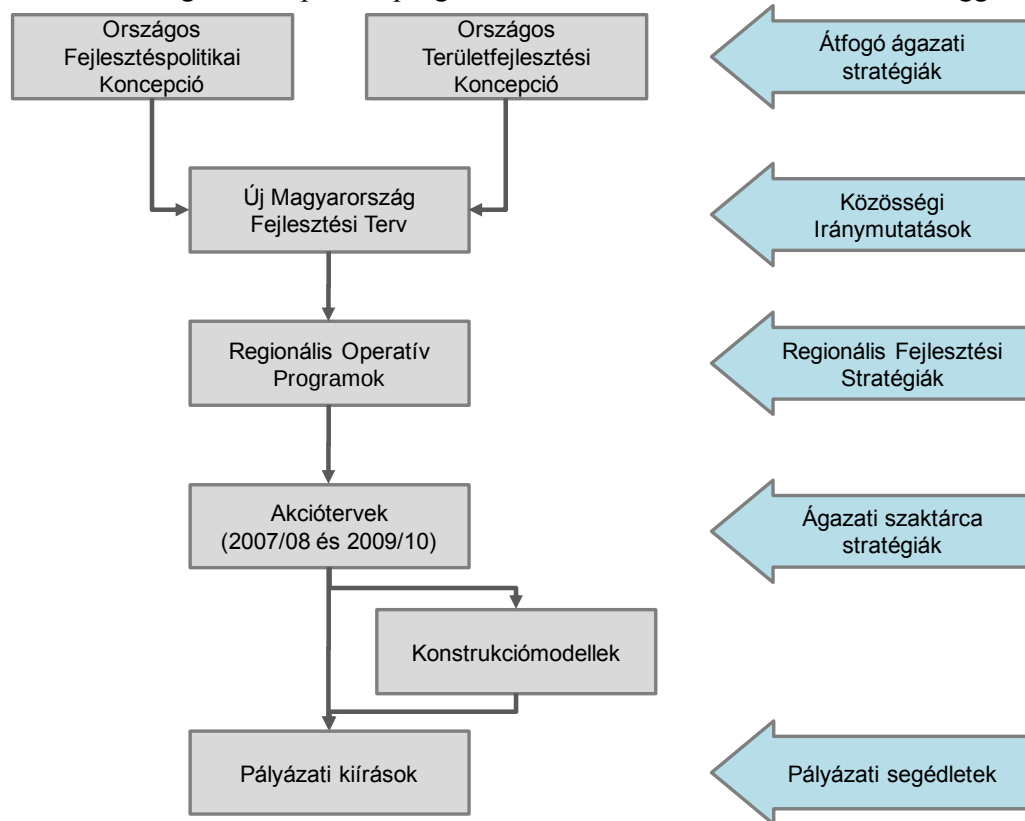
Az OP-k stratégiai háttere különböző kidolgozottságú és mélységű stratégiákból állt össze. Egyes OP-k, illetve prioritások esetében a háttérstratégiák megfelelő alapot nyújtottak a fő beavatkozási irányok kijelöléséhez és a részletes tervezéshez, ezen esetekben az ágazati- és tárcastratégiákkal való külső koherencia általában megfelelő (pl. közlekedés, kkv-fejlesztés). Gyakran tapasztalható volt azonban, hogy a háttérstratégiák vagy nem léteztek, vagy „követő” jellegűek voltak (az OP-k tervezését követően kerültek kidolgozásra). Több esetben előfordult, hogy az elkészült stratégiák túlságosan koncepcionális jellegűek maradtak, túl magas absztrakciós szinten „lebegtek”, és az azokban megfogalmazottak mögé nem rendeltek konkrét, az OP-tervezők számára iránymutatásul szolgáló

operacionalizálható tartalmat. Szintén előfordult, hogy a keretstratégiák a 2010-es kormányváltás után egyszerűen elvesztették a relevanciájukat, ennek következtében nem élveztek politikai támogatást (pl. e-közigazgatás, államreform, ...). A korábbi beavatkozásokat értékelő szakpolitikai értékelések és hatásvizsgálatok a tervezés pillanatában csak nagyon korlátozottan álltak rendelkezésre.

Mindez ebben a programozási ciklusban is azt eredményezte, hogy kevésbé szerkezeti reformokba ágyazódó, struktúrákat megújító, módosító, széles kitekintésű ágazati keretstratégiákban megalapozott beavatkozások fogalmazódtak meg, sokkal inkább az elérhető források elnyerésére irányuló intézményi szintű motivációk váltak meghatározóvá.

A ROP-ok külső tervezési dokumentumokkal kapcsolatos koherenciáját az alábbi ábra által vázolt összefüggés-rendszerben lehet értelmezni:

11. ábra: A Regionális operatív programok dokumentumrendszerének összefüggései



*Forrás: korábbi, az NFÜ-nek végzett szakértői tapasztalatok alapján*

Összességében elmondható, hogy a szakmai háttért biztosító dokumentumrendszer csak részben volt képes ellátni azt a feladatát, hogy orientálja a ROP-okat, illetve az azok alapján megjelenő Akciótervek és pályázati kiírások elméleti kereteit. A gyakorlatban a tervezés szakmai kereteit az ágazati megbeszélések, az ún. „pályázat előkészítő munkacsoport” ülések (PEMCS-ek) biztosították az intézményrendszer szereplői közt – melyeket azonban a 2010-es változások praktikusán megszüntettek.

## A területiség kezelése/megjelenése

A második periódusban az ágazati-regionális OP-k kérdése – a meglehetősen lassú ütemű és jórészt eredménytelen előkészületek után - rögtön az új kormány megalakítását követően felszínre került. Az ágazati OP-k struktúrája ekkorra már többé-kevésbé kialakult, a regionális OP(k) sorsa azonban még nem dőlt el. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, mint a téma gazdája határozott és konzisztens pozíciót alakított ki, miszerint hét regionális OP alkossa az ÚMFT területi lábát. Ekkorra már a Bizottság is támogatta a magyar kezdeményezést, részben az elfogadhatónak ítéltető I. NFT-s teljesítmény alapján<sup>13</sup>. Ennek eredményeképpen az előálló ÚMFT bár alapvetően szektorális beavatkozási logikát követett, e logika kiegészült a regionális fejlesztéseket megvalósító horizontális, több szektort is párhuzamosan támogató Regionális operatív programokkal.

A ROP-ok végrehajtási intézményrendszere továbbra is centralizált maradt, az egyetlen Irányító Hatóság – a szektorális IH-khoz hasonlatosan központosítva – az NFÜ-n belülre került. A centralizált struktúrát ugyanakkor oldotta, hogy a regionális stakeholderek nagyobb beleszólást kaptak a fejlesztési döntésekbe (effektíve az operatív tervezésbe és a projekt-kiválasztásba) a Regionális Fejlesztési Tanácsok-on keresztül, s szintén ez irányba hatott az RFT-knek a nyomkövetésben betöltött erőteljesebb szerepe. Az pedig hogy a két Közreműködő Szervezet (Váti és RFÜ-k) már nem állt hierarchikus kapcsolatban egymással, valamint hogy a feladatokat nem funkcionálisan, hanem a beavatkozások mentén osztották meg egymás között, a korábbiakhoz képest lényegesen hatékonyabb struktúrának bizonyult.

A magyar területfejlesztési szakma ugyanakkor nem volt maradéktalanul elégedett az így előálló konstrukcióval. Perger szerint a *„területfejlesztési intézményrendszer szereplői ugyan jelentősebb szerepet kaptak a tervezési folyamatban és a végrehajtásban, mint a korábbi tervciklusban, de szerepük továbbra sem meghatározó”*. (Perger, 2010). Kovács az ún. *„controlled decentralisation”* kifejezést alkalmazta az előálló helyzetre (Kovács – Cartwright, 2010). E reakciókat alátámaszthatták azon korábban említett elméleti munkák és gyakorlati tapasztalatok, melyeket Horváth akképpen összegez, hogy *„az Európai Unió tagországainak többségében ma már nyilvánvaló, hogy a hatalommegosztás és a többszintű kormányzás intézményei fokozzák a gazdasági teljesítőképességet és a jólétet az egyes régiókban”*. (Horváth, 2011)

---

<sup>13</sup> A velünk együtt csatlakozó államok esetében többféle rendszer alakult ki a második periódusra. Lengyelországban és Csehországban a regionális programoknak önálló regionális IH-ja van. Szlovákiában hozzánk hasonló rendszer alakult ki. Bulgária és Románia ezzel szemben a mi 2004-2006-os rendszerünket követte - enyhe Bizottsági nyomásra.

Mások szerint ezen eredmények is gyökeresen új minőséget hoztak a régiók életében, legyen szó a regionális operatív programok, majd az akciótervek, konstrukciók és kiírások kialakításában való effektív részvételről, a programok lebonyolítása során a támogató döntések meghozataláról (azokat praktikusán az RFT-k hozták meg, az IH jellemzően csak jóváhagyta a döntéseket), vagy a programok nyomonkövetéséről. (Szaló, 2006)

A magam részéről úgy vélem, hogy azt az óriási előrelépést, hogy a kialakult felállás révén a régiók szinte teljes döntési hatáskört értek el saját regionális operatív programjaikra nézve, valamint folyamatos véleményezési jogosultságot kaptak az ágazati programok döntéseiben is, nem befolyásolta/korlátozta érdemlegesen, hogy a regionális programok formálisan egy központi Irányító Hatósághoz voltak becsatlakoztatva. Utóbbinak inkább pozitív hozadéka volt a végrehajtás során, ahogy azt a későbbi fejezetekből látni fogjuk. Az így létrejövő rendszer (ide értve a többszintű KSZ-ek korábbi időszakokra jellemző anomáliáinak feloldását – ld. a későbbiekben) véleményem szerint egy a részvétel és szubszidiaritás, illetve a költségvetési felelősség és józanság közötti, megfelelően kiegyensúlyozott konstrukciót eredményezett.

Az OP-k relatív súlya a korábbi időszakhoz képest sokkal kevésbé lett kiegyensúlyozott az egyes OP-k között (a regionális OP-k aránya összességében 23,3% volt), azonban ez sokkal inkább tükrözte az egyes területek fejlesztési szükségleteit. A ROP-oknak széleskörű intézkedési rendszere alakult ki, azaz nagyon sokféle tematikát kezelt az intézményrendszer. Érdemi, regionális szinten kezelendő tematika a tervezés során nem maradt ki, inkább az volt a jellemző, hogy - leginkább abszorpciós kényszer miatt - olyan tematikák is átkerültek a ROP-okba, amelyek kevésbé igényeltek regionális kompetenciát, inkább szakági ismereteket és ágazati megközelítést (pl. nagyobb közúti projektek, jelentősebb járóbeteg-intézetek, komolyabb méretű árvízvédelmi fejlesztések). A tervezés során nem fogalmazódott meg egyértelmű stratégia arra vonatkozóan, hogy melyek a ROP és melyek az ágazati kompetenciák, ezért az egyes tematikák elhelyezésének logikája elsősorban a forrásokhoz igazodott.

Figyelembe véve az országos szinten felhasználható fejlesztési források erőteljes növekedését a korábbi periódushoz képest, úgy ítélem meg, hogy a regionális programokra allokált forrás hozzávetőlegesen fedezi a Regionális OP-k beavatkozásainak széles skáláját.

A ROP-ok operatív tervezése (Akciótervek, konstrukciók, kiírások kialakítása, illetve maguk a dokumentumok) meglehetősen uniformizált formát öltött, csak kis mértékben tekinthető régió-specifikusnak. Az említett konstrukció-típusokra 2009-től a ROPIH a konstrukciók kialakításának elősegítése és részleges egységesítése végett ún. „konstrukció-modelleket” dolgozott ki. A régióknak ugyanakkor a modellek megfelelően tág kereteket adtak a regionális specifikumok megjelenítéséhez, adott esetben el is lehetett térni a kiadott konstrukció-modelltől. Ezen részleges uniformizáltság elősegítette az egységes irányelvek alapján való megvalósítást, és egy magasabb szakmai sztenderd kialakulását, azonban nem

tudott mindig megfelelő mértékben reflektálni a régiókban jelentkező egyedi szükségletekre.

A tematikus OP-k nem voltak területi szemléletűek és jellemzően kerültek a konkrét területek nevesítését, többségük elsősorban külön „figyelembe veendő, értékelési szempont”-ként kezelte a területi kérdéseket. (A Bizottság többször kérte az ágazati programokon belül a területiség erősítését és az OP-k pénzügyi kereteinek régiónkénti, indikatív felosztását, mitöbb egy régiónkénti vagy egy közös regionális ESZA program létrejöttét is szorgalmazta - de e javaslatok nem találtak meghallgatásra).

Területileg integrált, komplex programok létrejöttét többféle eszközzel, keret-rendszerrel is támogatni kívánta a fejlesztéspolitika. A legfontosabb tapasztalatokat az alábbiakban összefoglalom:

Az említett eszközök közül kiemelkedő jelentőségű a *„Leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatási programja” (LHH-program)*. Ennek fő céljai az alábbiakban összegezhetők:

- a fejlődéshez szükséges források biztosítása minden leghátrányosabb helyzetű kistérség számára,
- a kistérségeken belüli területi különbségek mérséklése,
- a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, köztük kiemelten a romák helyzetének javítása úgy, hogy a fejlesztések csökkentsék, illetve szüntessék meg a romák iskolai és területi (lakhatási) szegregációját,
- a gazdaság közvetlen vagy közvetett élénkítése, ami hozzájárul piacképes munkahelyek teremtéséhez,
- a kistérségek komplex megközelítésű fejlesztése (az oktatási, foglalkoztatási, lakhatási és egészségügyi viszonyok közül azokat kell javítani, amelyek szűk keresztmetszetet képeznek, emellett meg kell nyitni a máshol munkát találók számára a mobilitási lehetőségeket),
- indokolt és fenntartható projektek támogatása,
- a helyi tudás és együttműködések fejlesztése.

Az LHH-program megalkotói úgy akartak javítani a hátrányos helyzetű térségek helyzetén, hogy nem csak forrásokat dedikáltak e térségek számára, hanem a szabályozási és működési környezetet is igyekeztek pozitív irányba fejleszteni. (Kullmann, 2009) A program módszertana a szándékok tekintetében újszerűnek és innovatívnak nevezhető annak „place-based” (területre szabott, területi közelítésű) szemlélete, komplexitása, programalapú finanszírozási megoldása, viszonylagos rugalmassága, a források térben történő összehangolása okán.

Az LHH-program elemei több OP-ban megjelentek, e program-részekre önálló, speciális eljárásrend került kialakításra, amely leginkább a kétfordulós eljárásrendre hasonlított. Az érintettek egyetértettek abban, hogy az LHH programok koncepciója alapvetően támogatható, ugyanakkor a megvalósítás félresiklott. A komplex LHH-kistérségekben ugyanis nem nagyon születtek komplex és koherens fejlesztéseket előírányzó fejlesztési program-csomagok. Ennek számos előidézője volt.

A KOR IH keretein belül működő LHH-programirodának nem minden esetben sikerült az LHH szempontokat érvényesíteni az OP-kban lévő pályázati kiírásokban. A kiírások kiszámíthatatlanul jelentek meg, a pályázatokra gyorsan kellett reagálni, ezért a tervezés nem lehetett elég alapos. A támogatandó projektekre vonatkozó hirtelen szükség miatt leggyakrabban a fizikai infrastruktúra megújítása került előtérbe. A „kereslet” élénkülésének gátjai voltak továbbá az önerő hiánya, az utófinanszírozási rendszer, illetve az önkormányzatok esetében az ÁFA-fizetési kötelezettség.

A kistérségek a projekt-csomagok jóváhagyását követően arra számítottak, hogy szabadon lehívhatják a projekt-csomagokra nevesített támogatási keretösszeget. Az ÚMFT intézményrendszer azonban a részletes projektjavaslatok benyújtásakor és jóváhagyásakor hasonlóan szigorú formai és szakmai elvárás-rendszert támasztott az LHH-projektekkel szemben is, mint a „normál” pályázati kiírások esetében, ugyanis az IH-kon nehezen volt keresztülvihető a pályázati feltételek könnyítése a „normál” pályázati kiírásokhoz képest.

Az RFÜ-k mellett működő Kistérségi Koordinációs Hálózat részt vett ugyan a program-csomagok definiálásában, a pályázatok benyújtásakor azonban a kistérségek segítség nélkül maradtak.

Az LHH-program a 2010-es kormányváltást követően a korábban jóváhagyott projektek megvalósítására korlátozódott, egyebekben nem folytatódott.

Jó példaként említhető továbbá a komplex, területileg integrált fejlesztések témakörében a *ROP-ok város-rehabilitációs pályázatai* (mind a funkcióbővítő, mind a szociális célú). Ezek a ROP-ok legkomplexebb kiírásainak voltak tekinthetők, ahol már a projektek is egymásra épüléseken, kölcsönhatásokon, szinergiákon nyugodtak. A város-rehabilitációs kiírásokon való részvétel feltétele volt az ún. Integrált Városfejlesztési Stratégiák (IVS) megléte és végrehajtása. A projektek nagy részét az IVS kellett, hogy megalapozza, tehát nemcsak önmagukban voltak komplexek a projektek, hanem egy komplex városfejlesztési rendszerhez illeszkedtek. Az IVS emellett városi szinten megalapozott egy racionális(abb) forrásmegosztást, s ezáltal is az erőforrások hatékonyabb felhasználását segítette elő.

A *fejlesztési pólusokat* eredetileg az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 97/2005. (XII. 25.) Országgyűlési határozat jelölte ki. A határozatban a 2013-ig szóló középtávú országos területi célok között jelent meg egyrészt a versenyképes budapesti metropolisz-térség megteremtése, másrészt a régiókat dinamizáló fejlesztési pólusok megerősítése és a városhálózati kapcsolatrendszer fejlesztése.

Az új gazdaságföldrajz elméleti alapjaira építő és a francia fejlesztési gyakorlatból (pôles de compétitivité) táplálkozó fejlesztési modell az EU Bizottságnál és itthon is komoly támogatókra lelt. Az EB ugyanakkor figyelmeztet, hogy „*a megfelelő strukturális politika nem próbál növekedési centrumokat létrehozni „a semmiből”, mesterségesen teremtve komparatív előnyöket, mivel ezzel a természetesen meglévő agglomerációs hatásokat (spillover externalities) gyengíti*”. (European Commission, 2004) Hasonlóan vélekedik Horváth, aki szerint „*az ország érdeke azt kívánja, hogy új fejlesztésekre elsősorban a regionális központokban kerüljön sor. Szeged, Pécs, Debrecen, Miskolc és Győr rendelkeznek kedvező adottságokkal a regionális igényeket kielégítő funkciók telepítéséhez. E pólusokban az innováció teljes vertikumát (alap- és alkalmazott kutatások, termék- és folyamatfejlesztés, termelési innováció, értékesítési szolgáltatások) érdemes fejleszteni*”. (Horváth, 2005)

Mind a hivatkozott országgyűlési határozat, mind az erre támaszkodó ÚMFT a fejlesztési pólusokra elsősorban mint a területfejlesztés szempontjából releváns területi központokra tekintett. Az egyes pólusok fejlesztési elképzeléseinek formális stratégiába öntését a Nemzeti Fejlesztési Hivatal minden pólus esetében forrással is támogatta. A források felhasználásával pólus-stratégiák kerültek kidolgozásra 2006 folyamán, illetve az NFH pólus-irodákat állított fel a stratégiaalkotás és a későbbi implementáció koordinálására. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az elkészült pólus stratégiákat 2007 folyamán értékeltette, s ennek során megállapításra került, hogy a programban a vállalkozásfejlesztést erősíteni szükséges a klaszteresedés tudatos fejlesztésével, az önkormányzatok és a felsőoktatási intézmények esetében pedig azok támogató szerepvállalását kell fokozni a klaszteresedés elősegítésében.

A Pólus-program fentiek szerint átdolgozott és a Kormány által elfogadott koncepciója szerint a program két alappillérre épült, melyek az alábbiak:

- Vállalkozásfejlesztési pillér: A hazai kkv-k bázisára épülő export-orientált, innovatív és magas hozzáadott értékű tevékenységekre koncentráló vállalati együttműködések, klaszterek támogatása.
- Horizontális gazdaságfejlesztési pillér: A versenyképesség szempontjainak megfelelő kedvező üzleti környezet megteremtése, elsősorban az általános infrastruktúra-fejlesztés és humán erőforrás-fejlesztés támogatásával.

A Pólus-program koncepciójának kiigazítása mellett szükségessé vált a támogató intézményrendszer átgondolása és átalakítása is. Felállításra került a Stratégiai Irányító Bizottság, amely a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter vezetésével a programmal kapcsolatos stratégiai döntéseket hozta meg. Megalakult továbbá a központi Pólus-Programiroda, amelynek feladata az operatív program-menedzsment, a sokszereplős program összefogó-koordináló szerepének ellátása, valamint a térségi program-irodák hálózatfejlesztő munkatársainak (ld. a továbbiakban) segítése, támogatása. Harmadrészt az



NFÜ felállította a Pólus-program végrehajtását segítő hálózatot, amely a fejlesztési pólusok mindegyikében egy-egy helyi hálózatfejlesztő munkatárssal kezdte meg működését.

A 4-fokozatú klaszter-rendszer kialakítása és K+F+I-forrásokon keresztüli támogatása éppen hogy megindult volna, amikor 2010-es kormányváltást követően a Pólus-program praktikusán megszüntetésre került.

A LEADER (Liaison Entre Actions de Developpment de l'Economie Rurale – A vidéki gazdaság fejlesztését célzó intézkedések összekapcsolása) az alulról felfelé építkező (bottom up), integrált és fenntartható vidékfejlesztési politika programja, az Európai Unió speciális vidékfejlesztési eszköze.

A program működésének lényege, hogy az érintett helyi közösségek maguk határozzák meg a helyi fejlesztési irányokat, maguk írják ki a pályázatokat és a pályázati elbírálást is helyi szinten oldják meg. A program a Helyi Akciócsoportok (HACS) munkájára támaszkodik, melyek tagjai közösen dolgozzák ki a Helyi Vidékfejlesztési Stratégiát (HVS), aminek megvalósításához egy keretösszeget tudnak lehívni. A HACS-ok az érintett térség önkormányzataiból, vállalkozóiból, civil szervezeteiből állnak, tehát alapvetően a helyi igényeknek megfelelően állítják össze a fejlesztési dokumentumokat. A LEADER keretében megvalósuló projektekkal kapcsolatban alapvető elvárás, hogy innovatívak legyenek.

A program tapasztalataiból leszűrhető, hogy a hazai vidékfejlesztési intézményrendszer csak korlátozottan alkalmas a komplex, valódi vidékfejlesztési jellegű programok végrehajtására. A rendszert az agrárjellegű támogatások kezeléséhez és ellenőrzéséhez alakították ki, ezért nem kellően rugalmas, túlbürokratizált eljárásrendet alkalmaz. Ráadásul 2009 októberétől a kérelemkezelést a HACS-okra hárították, ami bár meggyorsította az ügymenetet, ám e szervezetek nem voltak felkészülve erre a feladatra, aminek egyenes következménye volt, hogy a projektgenerálás háttérbe szorult, s így az aktív közreműködő és mentoráló-segítő funkciók, ami a LEADER egyik alap-jellemzője lett volna, onnantól hiányoztak a vidékfejlesztési rendszer működéséből.

Egyes esetekben specifikus keretek, eszközök híján is megvalósultak összefüggő beavatkozások, ezek feltétele volt jellemzően a nagyon komoly (szak)politikai nyomás, másrészt az egyazon OP-ből való finanszírozottság.

Utóbbi feltétel alól - talán az egyetlen – kivétel, a „Záhony és térsége komplex gazdaságfejlesztési program”, melynek keretében a KÖZOP-ból, az Észak-alföldi ROP-ból, a GOP-ból, valamint a TÁMOP-ból és a TIOP-ból is megvalósulnak fejlesztések, s melynek folyamatban lévő megvalósítása jó példája lehet az OP-k kormányzati döntésen alapuló összehangolásának.

A GOP esetében is történt előrelépés a komplexebb projektek támogatására: a kiírók összekötöttek egyes beruházás-támogatási beavatkozásokat foglalkoztatás-politikai, képzési

eszközökkel, illetve ide sorolhatók a visszatérítendő támogatást és a nem visszatérítendő pénzügyi eszközt egyesítő „combó” kiírások.

A KEOP-ban is megjelentek komplex fejlesztési projektek a vízgazdálkodás, a területfejlesztés és a természetvédelem területén, például az Ós-Dráva, a Kapos-vízgyűjtő és a VTT projektek. Ezek előrehaladása igen vontatottan haladt, mivel a komplex projektek megvalósulását a jelenlegi intézményi struktúra nem támogatta.

### **Struktúrafejlesztés helyett intézményfejlesztés, fejlesztések helyett a működés finanszírozása**

Közszolgáltatások fejlesztésekor különösen fontos, hogy egy-egy ágazat modernizációja során az adott intézményeken túlmutató szempontok is figyelembe vétessenek. Nálunk azonban a közszolgáltatásokkal kapcsolatos fejlesztéspolitikai tervezéshez jórészt nem álltak rendelkezésre olyan ágazati stratégiák, amelyek átfogó, egyes intézményi szükségleteken és érdekeken túlmutató ágazati célok megfogalmazását, illetve finanszírozását lehetővé tették volna (pl. felsőoktatás, közoktatás, illetve az egészségügy vagy önkormányzati igazgatás a 2010 előtti időszakban). A tervezésen túl, a végrehajtás folyamán sem érvényesülhettek megfelelően a szakpolitikai megfontolások (ennek okait ld. fentebb).

Mindennek köszönhetően az ÚMFT forrásai jellemzően nem támogattak rendszerszintű, tartós megtakarítást, vagy jelentős hatékonyság-, illetve minőségnövelést eredményező (pl. intézményi integráció, finanszírozási rendszer átalakítása, stb.) kezdeményezéseket. Márpedig ahogy arra Horváth is rámutat, az egyes tagállamokban a régiók rangsorában csak akkor következtek be előnyös változások, ha az uniós támogatások felhasználása hosszú ideig következetes strukturális politikánnyugodott. (Horváth, 2011)

Nálunk ezt súlyosbította ama tény, hogy a szakpolitikának a tervezésből majd végrehajtásból való fokozatos visszaszorulása miatt az egyes ágazatok fejlesztési céljai nemegyszer ellene mentek a működési, szabályozási gyakorlatnak (pl. felsőoktatás, K+F+tudománypolitika). Márpedig a fejlesztések nem választhatók el az adott terület jogi, eljárási, szakmai szabályozásától és fejlesztésétől, amelyek az eredményes fejlesztési projektek előfeltételei. Ezek hiányában a fejlesztések sokszor olyan rendszerekbe „öntöttek pénzt”, amelyek eleve nem voltak hatékonyak (pl. az Államreform Operatív Programban (ÁROP), az önkormányzati szervezetfejlesztések első köre úgy valósult meg, hogy azok nem jártak együtt a rendszerszintű változtatásokkal).

E jelenség azzal a következménnyel járt, hogy intézményi érdekek, szükségletek határozták meg a fejlesztési programok tartalmát, ágazati koncepciók és stratégiák helyett. Az egyes intézmények saját fejlesztési stratégiája márpedig forrásvezérelt szempontok szerint kerül kialakításra, az intézmények nem azt fejlesztik, ami ágazati szempontból fontos, hanem amire forrás van (pl. foglalkoztatás, felsőoktatás, közoktatás, illetve az egészségügy vagy önkormányzati fejlesztések 2010 előtt). Ez azt eredményezi, hogy az amúgy is átalakításra

szoruló intézményrendszerben újabb párhuzamosságok keletkeznek. Ennél is súlyosabb konzekvencia, hogy az így definiálódó beruházásokhoz, fejlesztési projektekhez kapcsolódó fenntartási kötelezettségek további 3-5-10 évre blokkolhatják a rendszerszerű átalakításokat.

A fejlesztés vs. működés-finanszírozás kapcsán a kiindulási alap, hogy az Európai Unió strukturális és kohéziós forrásai eredendően fejlesztési célok megvalósulását kell, hogy támogassák, és a szabályozás kifejezetten tiltja a jogszabályban meghatározott, kötelező állami feladatok működtetésének finanszírozását.

Ennek ellenére, részben a fejlesztéspolitikai megfontolások gyenge érvényesülése, részben pedig a költségvetés gyenge pozíciói és a konvergencia programokban a maastrichti kritériumok teljesítése érdekében tett vállalások miatt, az ÚMFT számos közszolgáltatási, közigazgatási szolgáltatási, közigazgatási, hatósági feladat ellátását finanszírozza - fejlesztési projekteknek „álcázva” azokat. A minisztériumok például a források egy meghatározó részét háttérintézményeik számára különítették el (pl. foglalkoztatás, egészségügy). A jelenség súlyos rövid-, közép- és hosszú távú következményekkel jár/járhat:

- Az „értéket a pénzért elvet” számon kérő auditorok előtt a nehezen védhető, túlárazott projekttámogatások visszafizetésre kerülhetnek.
- A kiemelt projekteket megvalósító intézmények humán erőforrás-gazdálkodása kezelhetetlenné válik, a projektek zárását követően tömeges elbocsátási hullám várható, a szervezetek jóval nagyobb létszámmal tervezett infrastrukturális kapacitása kihasználatlanul marad.
- A kiemelt projekteket megvalósító intézmények alap-, és fejlesztési feladatellátása koordinálatlanul, gyakran egymás rovására valósulhat csak meg, ami az alapfeladatok ellátásának minősége, illetve a fejlesztések hatékonysága ellen hat.
- A kiemelt projektekhez kapcsolódó 3-5 éves időszakokra előírt, finanszírozás nélküli fenntartási kötelezettségek a központi költségvetést terhelik majd.
- A központi költségvetés, illetve a tárcák költségvetése az EU-s források megítélésével párhuzamosan fokozatosan kivonult az adott feladat/intézmény finanszírozásából. A projektek lezárultával az intézmények és feladatok finanszírozása így majd többletkiadási szükségletként jelentkezik a költségvetésben.

A fejlesztési források működés-finanszírozásra való felhasználásának gyakorlata természetesen nem csak nálunk terjedt el, ahogy arra több szerző is rámutatott már csatlakozásunkat megelőzően is. (Stoianov, 2003; Boldrin – Canova, 2001; Ederveen et al., 2003)

### 3.2.3. Az ÚMFT előrehaladása - teljesítési mutatók alapján<sup>14</sup>

Az ÚMFT esetében is az I. NFT előrehaladásának értékelésénél alkalmazott „DuPont-dekompozíció” módszerét alkalmazom (részletesebb kifejtését ld. a felhasznált módszereket leíró fejezet alatt). Az előrehaladás megítéléséhez ez alkalommal is az EMIR-ből származó projekt-szintű adatokból képzett aggregátumokat és mutatószámokat alkalmazok (a vonatkozó részletes adatokat ld. az értekezés 2. Függelékében).

Az ÚMFT és operatív programjai előrehaladását mutató abszolút mutatók a vizsgált időpontban impozánsak voltak, különösen az előző programozási ciklus számaival összevetve.

20. táblázat: Az OP-k előrehaladása teljesítés-mutatók alapján, támogatási fázisonként abszolút értékben (Mrd Forint)

| OP/Prioritás    | OP keret (mFt)   | Meghirdetett keret (mFt) | Megítelt támogatás (mFt) | Leszerződött támogatás (mFt) | Kifizetett támogatás (mFt) |
|-----------------|------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------|----------------------------|
| ROP-ok összesen | 1 901 205        | 1 060 622                | 1 027 825                | 917 311                      | 448 462                    |
| ÁROP            | 48 282           | 27 800                   | 16 500                   | 16 349                       | 8 364                      |
| EKOP            | 118 076          | 77 450                   | 51 304                   | 51 249                       | 23 927                     |
| GOP             | 939 419          | 592 270                  | 504 147                  | 479 067                      | 200 852                    |
| KEOP            | 1 376 561        | 581 215                  | 475 665                  | 431 605                      | 69 932                     |
| KÖZOP           | 1 986 675        | 1 730 674                | 1 433 116                | 1 268 849                    | 346 967                    |
| TÁMOP           | 1 000 993        | 552 732                  | 415 100                  | 405 796                      | 194 486                    |
| TIOP            | 588 111          | 493 381                  | 360 699                  | 312 300                      | 69 959                     |
| VOP             | 103 808          | 50 888                   | 50 888                   | 55 403                       | 40 063                     |
| <b>Összesen</b> | <b>8 063 130</b> | <b>5 167 032</b>         | <b>4 335 243</b>         | <b>3 937 929</b>             | <b>1 403 012</b>           |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

Ha azonban az időtényezőt is figyelembe vesszük, illetve relatív mutatókat is képezünk az abszolút értékekből, a kép már korántsem ilyen „rózsás”. A megítelt támogatások összege a 7 éves időszakra vetítve megfelelő, az OP-k többségének sikerült lekötni a rendelkezésre álló forráskeret időarányos részét. Az ÚMFT átlagosan megítelt kerete 54% volt a teljes keret százalékában, a KÖZOP, a TIOP, a ROP-ok és GOP felfelé, az ÁROP, az EKOP, a KEOP, a TÁMOP lefelé tért el az átlagtól. Az OP-kben leszerződött összegek aránya 48,5 százalék volt a teljes keret százalékban, ami időarányosan szintén megfelelő, ettől pozitív

<sup>14</sup> Az ábrák értelmezése és a teljesülés vizsgálata során figyelembe kell vennünk, hogy a programok lefutása nem lineáris. A 2007-es időszakot egy lassú felfutás jellemzi, az első pályázati kiírások az év végén születtek meg, majd 2008-ban további pályázati kiírások jelentek meg dömpingszerűen, 2009-2010-ben pedig összecsúsznak a folyamatok: egyszerre jelentek meg pályázati kiírások, történtek nagy volumenben döntések, és kezdődött el a megvalósítás. 2010 folyamán jelentek meg az első zárások értékelhető mennyiségben.

irányban tért el a GOP, a KÖZOP, a TIOP és a VOP, negatív irányban pedig az ÁROP, az EKOP, a KEOP, a ROP-ok (kivéve KMOP) és a TÁMOP. A KEOP esetében azonban, ellentétben a többi OP-val, a leszerződött összegek aránya is kiemelkedően alacsony volt.

21. táblázat: Az OP-k előrehaladása teljesítés-mutatók alapján, támogatási fázisonként, a 7 éves keret százalékában

| OP/Prioritás    | Meghirdetett/OP (%) | Megítélt/OP (%) | Leszerződött/OP (%) | Kifizetett/OP (%) |
|-----------------|---------------------|-----------------|---------------------|-------------------|
| ROP-ok összesen | 56%                 | 54%             | 48%                 | 24%               |
| ÁROP            | 58%                 | 34%             | 34%                 | 17%               |
| EKOP            | 66%                 | 43%             | 43%                 | 20%               |
| GOP             | 63%                 | 54%             | 51%                 | 21%               |
| KEOP            | 42%                 | 35%             | 31%                 | 5%                |
| KÖZOP           | 87%                 | 72%             | 64%                 | 17%               |
| TÁMOP           | 55%                 | 41%             | 41%                 | 19%               |
| TIOP            | 84%                 | 61%             | 53%                 | 12%               |
| VOP             | 49%                 | 49%             | 53%                 | 39%               |
| <b>Összesen</b> | <b>64%</b>          | <b>54%</b>      | <b>49%</b>          | <b>17%</b>        |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

A kifizetési ráták a legtöbb OP esetében a 2007-2015-os időszakra vetítve időarányos elmaradást mutatnak. Az ÚMFT-ben történt kifizetések aránya 16,7 százalék volt a teljes keret százalékban, ami időarányosan alacsonynak tekinthető. Az ÁROP, az EKOP, a GOP, a KÖZOP, a TÁMOP, a ROP-ok és a VOP átlag fölötti, a KEOP és a TIOP átlag alatti teljesítményt nyújtott. Az utóbbiak közül a KEOP kifizetései kritikusan alacsonyak voltak.

A relatív lemaradás legfőbb okait szakértők az következőkben látják: az eljárásrendek rugalmatlansága, a túlzott pályázati adminisztráció, a jelentős adminisztratív teher a pályázók oldalán, az időigényes projektkiválasztás a kétfordulós rendszer esetében, a késések a közbeszerzések lebonyolítása során, a tervezettnél lassabb projektmegvalósítás, valamint a pénzügyi elszámolás bonyolult adminisztrációja. Ezen okoknak, illetve specifikus következményeiknek az egyes OP-knál való felmerülésére enged következtetni az alábbi táblázat.

22. táblázat: Az OP-k előrehaladása teljesítés-mutatók alapján, támogatási fázisonként, a 7 éves keret százalékában

| OP/Prioritás    | Meghirdetési ráta (%) | Keretfelhasználási ráta (%) | Szerződés-kötési ráta (%) | Kifizetési ráta (%) |
|-----------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------|
| ROP-ok összesen | 56%                   | 97%                         | 89%                       | 49%                 |
| ÁROP            | 58%                   | 59%                         | 99%                       | 51%                 |
| EKOP            | 66%                   | 66%                         | 100%                      | 47%                 |
| GOP             | 63%                   | 85%                         | 95%                       | 42%                 |
| KEOP            | 42%                   | 82%                         | 91%                       | 16%                 |
| KÖZOP           | 87%                   | 83%                         | 89%                       | 27%                 |
| TÁMOP           | 55%                   | 75%                         | 98%                       | 48%                 |
| TIOP            | 84%                   | 73%                         | 87%                       | 22%                 |
| VOP             | 49%                   | 100%                        | 109%                      | 72%                 |
| <b>Összesen</b> | <b>64%</b>            | <b>84%</b>                  | <b>91%</b>                | <b>36%</b>          |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

Az előrehaladás tekintetében jelentős különbségeket tapasztalhatunk az OP-kon belül a kiemelt projektek és a pályázatos projektek vonatkozásában. A kiemelt projektek kötelezettségvállalás szempontjából – főként a szerződéskötések aránya tekintetében – előrehaladottabbak voltak, mint a pályázati projektek: a KÖZOP esetében a nevesített projektek túlnyomórészt időben elindultak. A ROP-ok esetében minden régióra elmondható, hogy a kiemelt projektek szerződési aránya jobb volt a vizsgálat idején, mint a pályázati projekteknek, valamint a TÁMOP esetében is megállapítható, hogy a kiemelt projektek abszorpciós mutatói jobbak voltak az egyéb konstrukciókéinál. E megállapítás alól kivételt képeznek a TIOP kiemelt projektjei, ahol a kiírások elhúzódtak, illetve az ÁROP, ahol több nevesített projekt meghiúsult, melyek jelentős kereteket kötöttek volna le.

A kiemelt projektekkel ellentétben a nagyprojektek előrehaladása annak ellenére jelentősen elmaradt a várakozásoktól, hogy esetükben igénybe vehettük a JASPERS-források és -szakértők támogatását - bár EU-s összehasonlításban a vizsgálat időpontjában még így sem szerepeltünk rosszul a tagállamok között.

Az alábbiakban röviden összegzem az OP-k egyes prioritásai előrehaladásának értékelését a vizsgált időpontban annak érdekében, hogy az OP-kon belüli beavatkozási területek közötti végrehajtási különbségek is felszínre kerüljenek.

23. táblázat: A GOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritás | Prioritás elnevezése                                    | OP keret (mFt) | Megítélt/OP (%) | Leszerződött/OP (%) | Kifizetett/OP (%) |
|--------------|---------------------------------------------------------|----------------|-----------------|---------------------|-------------------|
| GOP-1.       | K+F és innováció a versenyképességért                   | 277 389        | 24%             | 22%                 | 11%               |
| GOP-2.       | A vállalkozások (kiemelten a kkv-k) komplex fejlesztése | 365 888        | 58%             | 53%                 | 28%               |
| GOP-3.       | A modern üzleti környezet erősítése                     | 63 140         | 28%             | 24%                 | 10%               |
| GOP-4.       | Pénzügyi eszközök                                       | 203 406        | 90%             | 90%                 | 26%               |
| GOP-5.       | TA                                                      | 29 597         | 89%             | 89%                 | 34%               |
| <b>GOP</b>   |                                                         | <b>939 419</b> | <b>54%</b>      | <b>51%</b>          | <b>21%</b>        |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

A viszonylag jól teljesítő GOP-on belül komoly eltérések találhatók. A „K+F és innováció a versenyképességért” és a „A modern üzleti környezet erősítése” prioritások meglehetősen gyengén szerepeltek. Utóbbinál a különböző okok miatt el nem indított konstrukciók okozták ezt, az 1. prioritásnál azonban komoly keretlekötési problémák látszódnak (bár ezek a későbbi végrehajtás során, a prioritás kereteinek tartalmi lazítása eredményeképpen oldódtak). A 4. prioritás igen jó eredménye csak látszólagos, annak speciális elszámolási rendszeréből adódik.

24. táblázat: A KEOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritás | Prioritás elnevezése                         | OP keret (mFt)   | Megítélt/OP (%) | Leszerződött/OP (%) | Kifizetett/OP (%) |
|--------------|----------------------------------------------|------------------|-----------------|---------------------|-------------------|
| KEOP-1.      | egészséges, tiszta települések               | 730 494          | 24%             | 22%                 | 2%                |
| KEOP-2.      | vizeink jó kezelése prioritási               | 395 073          | 52%             | 47%                 | 5%                |
| KEOP-3.      | természeti értékeink jó kezelése             | 37 879           | 25%             | 21%                 | 5%                |
| KEOP-4.      | megújuló energiaforrás-felhasználás növelése | 70 861           | 20%             | 17%                 | 5%                |
| KEOP-5.      | hatékony energia-felhasználás                | 43 224           | 43%             | 34%                 | 10%               |
| KEOP-6.      | fenntartható életmód és fogyasztás           | 21 718           | 30%             | 27%                 | 17%               |
| KEOP-7.      | projekt előkészítés                          | 55 200           | 51%             | 48%                 | 31%               |
| KEOP-8.      | TA                                           | 22 113           | 81%             | 81%                 | 29%               |
| <b>KEOP</b>  |                                              | <b>1 376 561</b> | <b>35%</b>      | <b>31%</b>          | <b>5%</b>         |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

A KEOP igen gyenge előrehaladásában majd mindegyik prioritása „érintett”, ez alól csak a „fenntartható életmód és fogyasztás” prioritás számít kivételnek. Az OP-szintű kirívóan alacsony eredmény abból adódott, hogy a programon belül az egyes prioritások súlya nagyon különböző volt és a nagy forráskeretű prioritások gyenge teljesítménye lehúzta az

átlagos mutatót. A ciklus végére abszorpciós problémák voltak prognosztizálhatók – ahogy azok jelen időszakban, a végrehajtás végső fázisában felszínre is kerültek.

25. táblázat: A KÖZOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók

| OP/<br>Prioritás | Prioritás elnevezése                                                                                                     | OP keret<br>(mFt) | Megítélt/<br>OP (%) | Leszerződött/<br>OP (%) | Kifizetett/<br>OP (%) |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|
| KÖZOP-1.         | Az ország és a régióközpontok nemzetközi közúti elérhetőségének javítása                                                 | 340 415           | 104%                | 89%                     | 29%                   |
| KÖZOP-2.         | Az ország és a régióközpontok nemzetközi vasúti és vízi úti elérhetőségének javítása                                     | 566 953           | 68%                 | 68%                     | 11%                   |
| KÖZOP-3.         | Térségi elérhetőség javítása                                                                                             | 488 764           | 56%                 | 47%                     | 13%                   |
| KÖZOP-4.         | Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése | 50 095            | 55%                 | 54%                     | 11%                   |
| KÖZOP-5.         | Városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése                                                                     | 513 488           | 68%                 | 58%                     | 22%                   |
| KÖZOP-6.         | TA                                                                                                                       | 26 958            | 162%                | 96%                     | 18%                   |
| <b>KÖZOP</b>     |                                                                                                                          | <b>1 986 675</b>  | <b>72%</b>          | <b>64%</b>              | <b>17%</b>            |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

A KÖZOP-on belül minden prioritás forrásai egyenletesen jól voltak leszerződve, az „ország és a régióközpontok nemzetközi közúti elérhetőségének javítása” prioritás forrásai kiemelkedően jól. Ennél az OP-nél a fizikai megvalósulásnál lehetett problémákra számítani, mivel a kifizetések aránya a leszerződött összeghez képest nagyon alacsony. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy itt vannak a legnagyobb méretű projektek, melyek kivitelezésének elindítása nehézkes – a kifizetésekre vonatkozó negatív várakozások a későbbi végrehajtás során nem is igazolódtak.

26. táblázat: A TÁMOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók

| OP/<br>Prioritás | Prioritás elnevezése                                                                         | OP keret<br>(mFt) | Megítélt/<br>OP (%) | Leszerződött/<br>OP (%) | Kifizetett/<br>OP (%) |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|
| TÁMOP-1.         | A foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzése                  | 223 764           | 54%                 | 54%                     | 29%                   |
| TÁMOP-2.         | Az alkalmazkodóképesség javítása                                                             | 181 497           | 50%                 | 50%                     | 28%                   |
| TÁMOP-3.         | Minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek                                       | 249 081           | 32%                 | 30%                     | 15%                   |
| TÁMOP-4.         | A felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztése, a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében | 125 366           | 41%                 | 45%                     | 14%                   |
| TÁMOP-5.         | Társadalmi befogadás, részvétel erősítése                                                    | 124 292           | 32%                 | 28%                     | 12%                   |
| TÁMOP-6.         | Egészségmegőrzés és egészségügyi humánerőforrás fejlesztés                                   | 61 958            | 12%                 | 9%                      | 3%                    |
| TÁMOP-7.         | TA a konvergencia régiókban                                                                  | 35 035            | 69%                 | 69%                     | 21%                   |



|              |  |                  |            |            |            |
|--------------|--|------------------|------------|------------|------------|
| <b>TÁMOP</b> |  | <b>1 000 993</b> | <b>41%</b> | <b>41%</b> | <b>19%</b> |
|--------------|--|------------------|------------|------------|------------|

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

A TÁMOP összességében közepes eredményét is komoly szóródással hozták a prioritások. Amíg a foglalkoztatási prioritások megvalósítása kiválóan haladt, az „Egészségmegőrzés és egészségügyi humánerőforrás fejlesztés” már az indulás során is akadozott.

27. táblázat: A TIOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritás | Prioritás elnevezése                                                                       | OP keret (mFt) | Megítélt/OP (%) | Leszerződött/OP (%) | Kifizetett/OP (%) |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------|---------------------|-------------------|
| TIOP-1.      | Az oktatási infrastruktúra fejlesztése                                                     | 157 602        | 71%             | 69%                 | 16%               |
| TIOP-2.      | Az egészségügyi infrastruktúra fejlesztése                                                 | 317 347        | 62%             | 48%                 | 7%                |
| TIOP-3.      | A munkaerő-piaci részvételt és a társadalmi befogadást támogató infrastruktúra fejlesztése | 90 050         | 41%             | 40%                 | 22%               |
| TIOP-4.      | TA                                                                                         | 23 112         | 62%             | 62%                 | 12%               |
| <b>TIOP</b>  |                                                                                            | <b>588 111</b> | <b>61%</b>      | <b>53%</b>          | <b>12%</b>        |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

A TIOP viszonylag gyenge előrehaladását az OP-n belül nagy súllyal rendelkező egészségügyi infrastruktúra nagyon lassú kivitelezése okozta, annak ellenére, hogy a leszerződött források aránya – ahogy a többi prioritásnál is – magas volt. Ezen prioritás esetén később komoly kormányzati támogatás szükségeltetett a források megfelelő felhasználása érdekében.

28. táblázat: Az ÁROP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritás | Prioritás elnevezése                                    | OP keret (mFt) | Megítélt/OP (%) | Leszerződött/OP (%) | Kifizetett/OP (%) |
|--------------|---------------------------------------------------------|----------------|-----------------|---------------------|-------------------|
| ÁROP-1.      | folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés            | 26 228         | 30%             | 30%                 | 18%               |
| ÁROP-2.      | az emberi erőforrás minőségének javítása                | 6 947          | 81%             | 78%                 | 29%               |
| ÁROP-3.      | a Közép-magyarországi régióban megvalósuló fejlesztések | 14 079         | 15%             | 15%                 | 6%                |
| ÁROP-4.      | TA a Konvergencia régiókban                             | 722            | 129%            | 129%                | 94%               |
| ÁROP-5.      | TA a Közép-magyarországi régióban                       | 306            | 0%              | 0%                  | 0%                |
| <b>ÁROP</b>  |                                                         | <b>48 282</b>  | <b>34%</b>      | <b>34%</b>          | <b>17%</b>        |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

Az ÁROP-ban a „Közép-magyarországi fejlesztések” prioritás maradt el jelentős mértékben a vizsgálat időpontjában, ami leginkább a kormányváltás miatti elbizonytalanodásból fakadt. A KMR-prioritás súlya miatt problémákra lehetett számítani a végelszámolásnál – e

negatív várakozás a későbbi végrehajtás során végül nem igazolódott, ellenben problematikusabbnak bizonyult a KMR-en kívüli források felhasználása.

29. táblázat: Az EKOP prioritásainak előrehaladását leíró mutatók

| OP/<br>Prioritás | Prioritás elnevezése                                                                                                    | OP keret<br>(mFt) | Megítélt/OP<br>(%) | Leszerződött/OP<br>(%) | Kifizetett/OP<br>(%) |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|------------------------|----------------------|
| EKOP-1.          | a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása                                         | 42 186            | 81%                | 81%                    | 32%                  |
| EKOP-2.          | a közigazgatási szolgáltatásokhoz történő hozzáférést támogató fejlesztések (szolgáltatások eljuttatása az ügyfelekhez) | 49 043            | 28%                | 28%                    | 19%                  |
| EKOP-3.          | kiemelt fejlesztések                                                                                                    | 24 721            | 7%                 | 7%                     | 2%                   |
| EKOP-4.          | TA a konvergencia régiókban                                                                                             | 1 672             | 71%                | 71%                    | 33%                  |
| EKOP-5.          | TA a Közép-magyarországi régióban                                                                                       | 453               | 0%                 | 0%                     | 0%                   |
| <b>EKOP</b>      |                                                                                                                         | <b>118 076</b>    | <b>43%</b>         | <b>43%</b>             | <b>20%</b>           |

Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján

Az EKOP előrehaladása nagyon hasonlós volt az ÁROP-éhoz, az indokok szintűgy. Az elsősorban a KMR-ben megvalósítandó kiemelt fejlesztések abszorpciójával gondok voltak prognosztizálhatók, (bár itt a prioritás súlya némivel alacsonyabb az OP-n belül) – de végül ezen előrejelzések sem igazolódtak.

30. táblázat: A ROP-ok meghirdetésének állása

| OP/Prioritás                      | OP keret (mFt)   | Meghirdetett keret (mFt) | Meghirdetési ráta (%) |
|-----------------------------------|------------------|--------------------------|-----------------------|
| DAOP                              | 246 635          | 138 384                  | 56%                   |
| DDOP                              | 232 280          | 132 682                  | 57%                   |
| ÉAOP                              | 321 200          | 169 634                  | 53%                   |
| ÉMOP                              | 297 697          | 160 231                  | 54%                   |
| KDOP                              | 167 315          | 95 233                   | 57%                   |
| KMOP                              | 483 312          | 282 403                  | 58%                   |
| NYDOP                             | 152 766          | 82 054                   | 54%                   |
| <b>ROP-ok összesen KMOPval</b>    | <b>1 901 205</b> | <b>1 060 622</b>         | <b>56%</b>            |
| <b>ROP-ok összesen KMOPnélkül</b> | <b>1 417 893</b> | <b>778 219</b>           | <b>55%</b>            |

Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján

A ROP-ok előrehaladásának vizsgálata során azt láthatjuk, hogy az egyes OP-k között a források meghirdetése tekintetében erős hasonlóság tapasztalható. A rendelkezésre álló keretek 53-61%-át meghirdették a régiók a vizsgálat időpontjában. Látható probléma a KMR-ben merült fel a kiírásokkal kapcsolatosan, amely ugyan a legnagyobb arányú kiírási ütemet érte el, de a „phasing in” státusz miatt lényegesen nagyobb sebességgel is kellett a forrásokat kibocsátania, mint a többi régiónak.

A támogatások megítélése és leszerződése az egyes régióknál enyhén, de nem különösebben eltérő sebességgel zajlott, ahogyan azt az alábbi táblán nyomon követhetjük.

31. táblázat: A ROP-ok előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritás                      | Meghirdetett keret (mFt) | Igényelt támogatás (mFt) | Megítélt támogatás (mFt) | Leszerződött támogatás (mFt) | Keretfelhasználási ráta (%) | Keret lekötési ráta (%) |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| DAOP                              | 138 384                  | 254 270                  | 129 982                  | 111 159                      | 94%                         | 80%                     |
| DDOP                              | 132 682                  | 217 162                  | 130 682                  | 118 786                      | 98%                         | 90%                     |
| ÉAOP                              | 169 634                  | 260 068                  | 152 530                  | 132 240                      | 90%                         | 78%                     |
| ÉMOP                              | 160 231                  | 246 914                  | 142 677                  | 128 636                      | 89%                         | 80%                     |
| KDOP                              | 95 233                   | 158 847                  | 89 098                   | 74 066                       | 94%                         | 78%                     |
| KMOP                              | 282 403                  | 603 904                  | 299 626                  | 280 881                      | 106%                        | 99%                     |
| NYDOP                             | 82 054                   | 140 599                  | 83 229                   | 71 542                       | 101%                        | 87%                     |
| <b>ROP-ok összesen KMOPval</b>    | <b>1 060 622</b>         | <b>1 881 765</b>         | <b>1 027 825</b>         | <b>917 311</b>               | <b>97%</b>                  | <b>86%</b>              |
| <b>ROP-ok összesen KMOPnélkül</b> | <b>778 219</b>           | <b>1 277 861</b>         | <b>728 199</b>           | <b>636 429</b>               | <b>94%</b>                  | <b>82%</b>              |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

A KMR speciális státusza miatt „erősebb ütemet diktált”, mint a többi régió, ez azonban inkább a támogatói döntések ütemében tettenérhető, semmint a szerződéskötésekben. A meghirdetett keretekkel kapcsolatos döntéshozatal és szerződéskötés tekintetében a legnagyobb elmaradást az Észak-magyarországi régió könyvelhette el a vizsgálat időpontjában. A Dél-dunántúli régió azonban mind az OP-keretekhez viszonyított meghirdetett keretek arányában, mind pedig a döntésekhez viszonyított szerződéskötések arányában élen járt.

A ROP-ban odaítélt támogatások mintegy harmadát tették ki a kiemelt projektek. A kiemelt projektek némileg magasabb előrehaladottsági szinten voltak minden régióban, mint a pályázati projektek, a nagyobb leszerződési arányuk miatt, de a leszerződött projektek támogatásttartalmának hasonlóan mintegy harmadát fizették ki, mint a pályázatos projekteknél.

A következő tábla tartalmazza a tématerületek 7 ROP-ra összesített abszorpció, kifizetési és szerződéskötési rátáit<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Az abszorpció, kifizetési és szerződéskötési ráták együttes vizsgálata megalapozott információt szolgáltat az előrehaladott és kevésbé előrehaladott tématerületekre és konstrukciómodellekre vonatkozóan, hiszen definíciójukból adódóan a kifizetési és a szerződéskötési ráta a támogatott projektek

32. táblázat: A ROP-ok egyes tématerületeinek előrehaladását leíró mutatók

| OP/Prioritás               | Szerződés-kötési<br>ráta % | Kifizetési ráta<br>(%) | Abszorpció<br>ráta (%) |
|----------------------------|----------------------------|------------------------|------------------------|
| ROP Gazdaság               | 79%                        | 45%                    | 35%                    |
| ROP Turizmus               | 86%                        | 45%                    | 37%                    |
| ROP Infra                  | 90%                        | 53%                    | 33%                    |
| ROP Humán                  | 96%                        | 55%                    | 54%                    |
| ROP Városrehab.            | 89%                        | 38%                    | 50%                    |
| <b>ROP-ok<br/>összesen</b> | <b>89%</b>                 | <b>49%</b>             | <b>42%</b>             |

*Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján*

Az egyes Regionális operatív programok prioritás-szintű előrehaladásának elemzése során a következő következtetéseket fogalmazhatjuk meg (a vonatkozó részletes táblázatokat ld. az értekezés 2. Függelékében):

A legtöbb régióban a közlekedés-fejlesztéssel összefüggésben került sor a legtöbb kifizetésre (ebben a témakörben a Közútkezelő számára előleg kifizetése nem volt engedélyezett, így a kifizetés nagyrészt valóban megvalósított projekteket fedett). Az OP-keretekhez képest is a közlekedés-fejlesztési témákban volt a legmagasabb arányú általában a kifizetés. A legkisebb kifizetések a gazdaság-fejlesztési prioritásokhoz kötődtek (kivéve a KMR-t a tükörkonstrukciók miatt), aminek oka elsősorban az iparterületi fejlesztések elhúzódása, valamint a később sikeres telephely-fejlesztési konstrukciók kései, 2009-es megjelenése volt. E tekintetben „legproblémásabb”-nak a település-rehabilitációs prioritások bizonyultak, ahol a kerethez képest nagyon alacsony döntési ráta már-már veszélyeztette a kifizetéseket is - de végül ezen előrejelzések sem igazolódtak.

A fentebb bemutatott elemzések lehetővé teszik, hogy a forrás-felhasználás előrehaladása szempontjából azonosítsuk azokat a beavatkozási területeket melyek jobban, illetve gyengébben teljesítettek. A vizsgálat szempontjából és időszakában kifejezetten „jól teljesítő” területek a gazdaságfejlesztés kkv- és beruházás-ösztönzési területei, illetve a közlekedés-fejlesztések. Ezzel szemben végrehajtási probléma detektálható általában a környezetvédelmi fejlesztéseknél, illetve a TIOP egészségügyi, a ROP-ok, település-rehabilitációs, a GOP K+F és az üzleti környezetet érintő, valamint az ÁROP és EKOP KMR-beavatkozásai körében.

Az ágazati és regionális OP-k előrehaladása, ill. megvalósulása között nem kimutatható különösebb eltérés. Egy szektorális program hatékonyságbéli előnyét ellensúlyozza a helyi

---

előrehaladásáról, az abszorpció ráta pedig a rendelkezésre álló keretek pénzügyi felhasználásáról ad képet.

környezet mélyebb ismerete, s az abból fakadó komolyabb legitimáció, illetve elköteleződés a végrehajtás folyamán. Tehát mindkét megközelítésnek lehet létjogosultsága, vannak előnyei és hátrányai. Hatékonysági és eredményességi deficittek inkább az egymáshoz nem illeszkedő fejlesztési tartalom és végrehajtó-rendszer választásokból születtek, tehát amikor ágazati programokon keresztül próbáltak integrált (pl. részben az LHH-program), regionális programokon belül pedig inkább szektorális beavatkozásokat megvalósítani (pl. komolyabb közúti projektek, jelentősebb járóbeteg-intézetek, nagyobb árvízvédelmi beavatkozások).

A kifizetések tekintetében a vizsgálat időpontjában regisztrált relatív elmaradás kapcsán ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a 2007-2010. közötti időszakban végrehajtott kifizetések – a technikai segítségnyújtás prioritások kivételével – túlnyomórészt 2009-ben és 2010-ben realizálódtak, s a prognózisok 2011-től további jelentős felfutást valószínűsítettek a kifizetésekben – ami a 2010-11-es „kormányváltáshoz kötődő leállás” kivételével nagyjából igazolódott is később.

#### **3.2.4. Az intézményrendszer és annak működése**

A Strukturális Alapok Irányító Hatóságait 2006. július 1-jével az Nemzeti Fejlesztési Ügynökségbe (NFÜ, az NFH jogutódja) integrálta a kormány (130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet), a kapcsolódó EU-s fejlesztési források pedig 2008-tól kerültek egy helyre a költségvetésben, a XIX. Uniós fejlesztések fejezetbe. Az AVOP Irányító Hatóság a kapcsolódó forráskerettel az akkori FVM felügyelete alatt maradt - mindez gyakorlatilag leképezte az uniós szinten az agrár- és vidékfejlesztési forrásokat érintő átrendeződést.<sup>16</sup>

Az új Irányító Hatóságok a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségen belül jöttek létre önálló szervezeti egységként. A szándékok szerint mindez azt szolgálta, hogy biztosítsa a koordináció hatékonyságát és az átláthatóságot, hogy elősegítse a tapasztalatcserét és az egységes eljárásrend kialakítását, valamint hogy erősítse az elszámoltathatóságot és a feladatszervezés racionalizálását. Az IH-k az ÚMFT szerkezetének megfelelően kerültek kialakításra, de egy IH több operatív program felügyeletét is elláthatta.

Az Irányító Hatóságok NFÜ-be való integrálásával egy időben a Közreműködő Szervezetek száma 22-ről 15-re csökkent. A Közreműködő Szervezetek számának csökkentésének keretében több Közreműködő Szervezet összevonásával létrejött a MAG Zrt., mely lépés

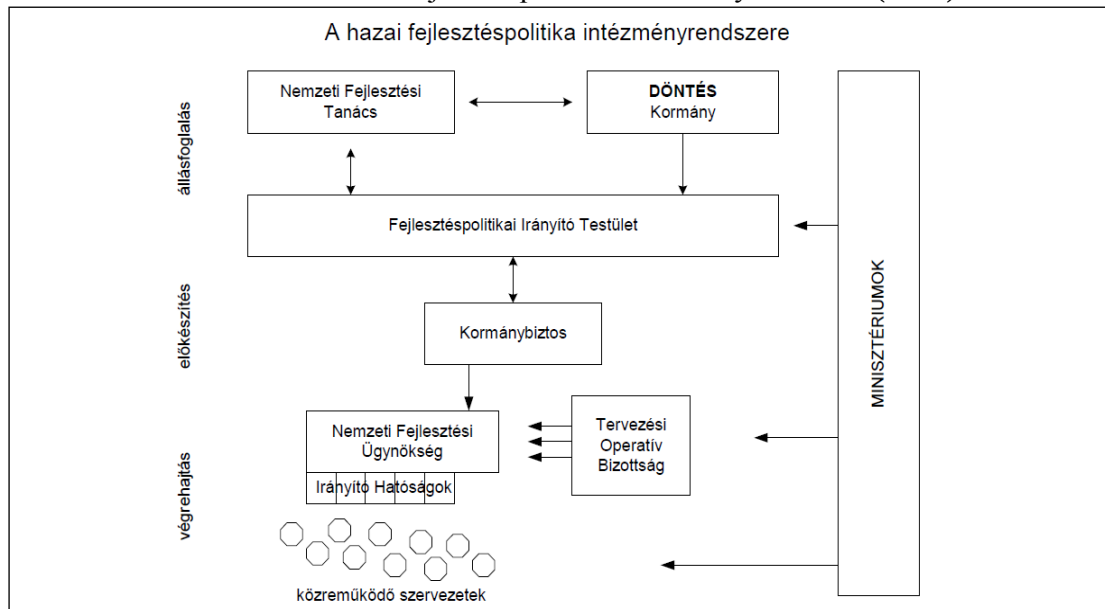
---

<sup>16</sup> A 2000-2006-os programozási időszakban az AVOP-ot a Kohéziós Politikán belül az akkor még a Strukturális Alapok közé tartozó EMOGA Orientációs Részlege finanszírozta, a Közöségi Agrárpolitika (KAP) főleg területalapú támogatásainak pénzügyi forrása pedig az EMOGA Garancia Részlege volt, majd 2007-től az új EMVA és EMGA források már a KAP-on belül finanszírozzák az agrár- és vidékfejlesztési területet.

egy korábban túlzottan szétagolt vállalkozásfejlesztési intézményrendszer problémáját kívánta orvosolni.

Az alábbi ábra a hazai fejlesztéspolitika 2007-ben kialakított intézményrendszerét összegzi:

12. ábra: A hazai fejlesztéspolitika intézményrendszere (2007)



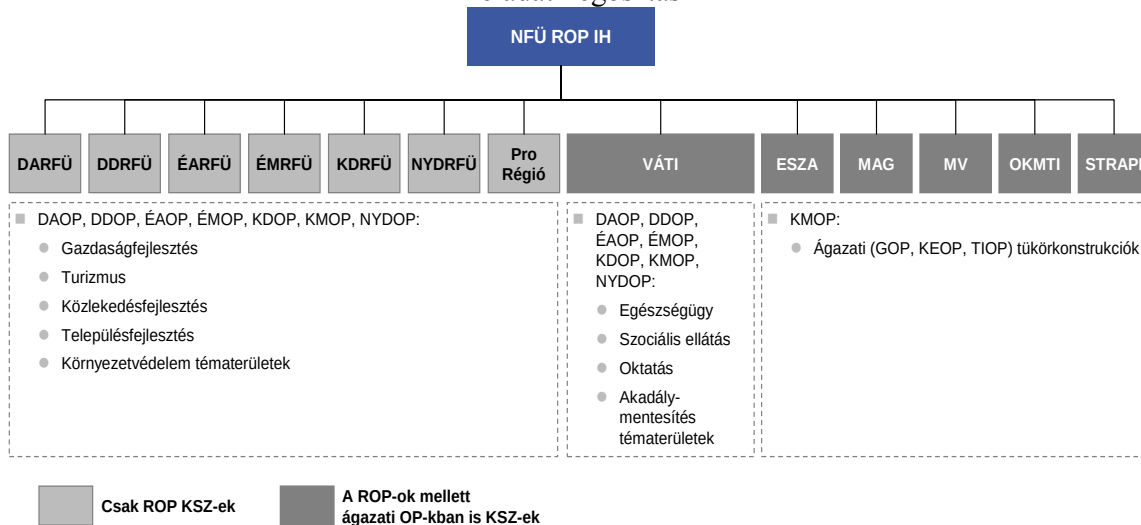
*Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség – Magyar Közigazgatási Intézet kurzus*

Ahogy a fentebb bemutatottakból is érzékelhető, bár a korábbiakhoz képest koncentráltabb, bizonyos elemeiben mégis meglehetősen bonyolult intézményrendszer jött létre. Mint utóbb a gyakorlat során kiderült, a Nemzeti Fejlesztési Tanács, a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT), a Fejlesztéspolitikai Kabinet, illetve a TOB működése inkább – az első kettő esetében főleg politikai - terhet jelentett az amúgy sem egyszerű implementációs mechanizmusnak. A végrehajtás első néhány évét követően a kormányzat is erre a felismerésre jutott, ezért megszüntette a Fejlesztéspolitikai Irányító Testületet, a Fejlesztéspolitikai Kabinetet, illetve a nehézkes és túlon túl szerteágazó ügyekkel foglalkozó Tervezési Operatív Bizottság (TOB) helyett az operatív tervezés hangsúlya a sokkal operatívabb, pályázati konstrukciókra létrehozott Pályázat Előkészítési Munkacsoport-okra (PEMCS) helyeződött. Majd 2010-től a KSZ-ek összességét az NFÜ felügyeletét ellátó Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz rendelte az hivatalba lépő új kormány.

A Regionális operatív programok szűk értelemben vett operatív végrehajtásában a ROP IH és 13 Közreműködő Szervezet vett részt az elmúlt időszakban. A Közreműködő Szervezetek egy része, a Regionális Fejlesztési Ügynökségek csak a Regionális operatív programokban végzett támogatásközvetítési feladatokat. Az RFÜ-k a ROP-ok meghatározott, a többi KSZ-től egységes elvek alapján lehatárolt tématerületeit kezelték. A Közreműködő Szervezetek másik része ágazati operatív programokban is ellátott hasonló feladatokat, a KMOP-ban tükörkonstrukcióként megjelenő témákat kezelték a GOP-ban, a KEOP-ban és a TIOP-ban. A Váti a „tükör-KSZ”-ek között is speciális szerepű volt abban az értelemben, hogy minden ROP-ban a Váti kezelte a humán infrastruktúra-fejlesztéseket.

A Közreműködő Szervezetek körét és a közöttük lévő feladatmegosztást az alábbi ábra szemlélteti.

13. ábra: A Regionális operatív programok Közreműködő Szervezetei közötti feladatmegosztás



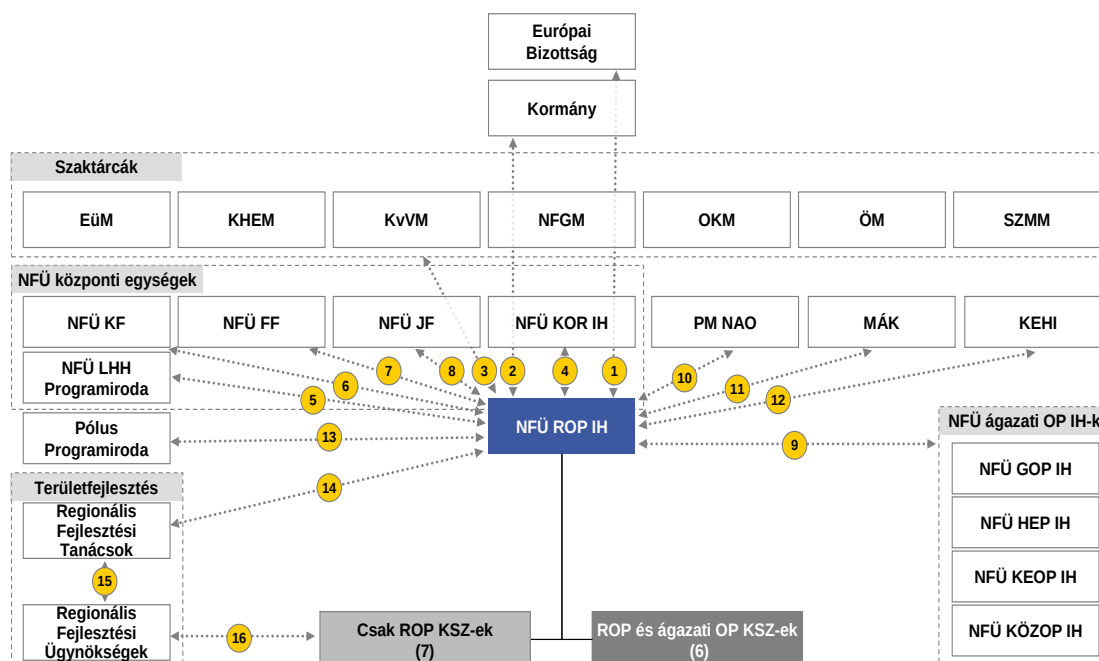
*Forrás: korábbi, az NFÜ-nek végzett szakértői tapasztalatok alapján*

A ROP-ok szerteágazó tématerületeinek köszönhetően azok végrehajtásában tágabb értelemben számos egyéb szervezet is vett részt. Ezt illetően ROP-ok intézményrendszere számos specifikummal rendelkezett az ÚMFT többi operatív programjával összehasonlítva. Így például egy szaktárca helyett hét szaktárcával kellett megvalósítani a ROP-ok kapcsán a szakpolitikai ágazati koordinációt. Részben az ágazati és regionális OP-k közötti lehatárolás miatt, részben a KMOP ágazati tükrökonstrukciói okán különösen szoros koordinációra volt szükség az ágazati OP-k Irányító Hatóságaival a programvégrehajtás során. Amellett, hogy a ROP-ok végrehajtásában nem egy, hanem 13 KSZ vett részt, szintén speciális jellemzőse a programnak, hogy a KSZ-feladatok szorosan összekapcsolódnak a területfejlesztés intézményrendszerével<sup>17</sup>. Végül, szintén specifikumként említhető, hogy a ROP IH nem egy, hanem két Monitoring Bizottságot működtetett, egyet a konvergencia régiókra és egy másikat a KMR-re.

A Regionális OP-k végrehajtásának szereplőinek és főbb folyamatainak kapcsolódását az alábbi ábra írja le:

<sup>17</sup> A Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT-k) főként a programtervezési időszakban, valamint a projekt-kiválasztási szakaszban játszottak fontos szerepet, emiatt az RFT-k a ROP IH-val közvetlen kapcsolatban álltak. Az RFT-k emellett alapítói és tulajdonosai (később a kormány mellett résztulajdonosai) voltak a Regionális Fejlesztési Ügynökségeknek, amelyek egyrészt az RFT-k munkaszervezetei voltak, másrészt a ROP-okban Közreműködő Szervezeti feladatokat láttak el.

14. ábra: A Regionális operatív programok végrehajtásának intézményrendszere



**Jelmagyarázat:**

- 1 Operatív programokkal, akciótervekkel, nagyprojektekkel kapcsolatos döntéshozatal, koordináció
- 2 Operatív programokkal, akciótervekkel, kiemelt projektekkel kapcsolatos döntéshozatal, koordináció
- 3 Ágazati szakpolitikai koordináció
- 4 ÚMFT intézményi szintű koordináció, LHH koordináció
- 5 LHH programok koodinációja
- 6 OP-szintű kommunikáció, tájékoztatás, nyilvánosság biztosítása
- 7 Költségvetési tervezés és beszámolás, forrásleltár
- 8 Közreműködés panaszkezelésben, szabálytalanságkezelésben
- 9 ÚMFT ágazati koordináció
- 10 Igazoló hatósági feladatok ellátása, elszámolás az Európai Bizottsággal
- 11 Utalások technikai lebonyolítása
- 12 Ellenőrzési hatósági feladatok ellátása
- 13 Pólus program tervezési koordinációja
- 14 Területfejlesztési koordináció
- 15 Tulajdonosi felügyelet
- 16 Közreműködő szervezeti feladatok ellátása

**Rövidítések:**

- |                                                             |                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ■ EÜM: Egészségügyi Minisztérium                            | ■ NFÜ KF: NFÜ Kommunikációs Főosztály                                                        |
| ■ KHEM: Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium | ■ NFÜ FF: NFÜ Fejezeti Főosztály                                                             |
| ■ KvVM: Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium            | ■ NFÜ KOR IH: NFÜ Koordinációs IH                                                            |
| ■ NFGM: Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium       | ■ PM NAO: Pénzügyminisztérium Nemzeti Programengedélyező Iroda (National Authorising Office) |
| ■ OKM: Oktatási és Kulturális Minisztérium                  | ■ MÁK: Magyar Államkincstár                                                                  |
| ■ ÖM: Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium      | ■ KEHI: Kormányzati Ellenőrzési Hivatal                                                      |
| ■ SZMM: Szociális és Munkaügyi Minisztérium                 |                                                                                              |

*Forrás: korábbi, az NFÜ-nek végzett szakértői tapasztalatok alapján*

Az intézmény- és eljárás-rendszer kialakításának fentebb összefoglalt, 2006-ot követő fejleményei kapcsán összességében megállapítandó, hogy azok bár a végrehajtás hatékonyságát és eredményességét számos ponton javították, egyes esetekben azonban ezzel ellentétes folyamatokat, hatásokat indukáltak.



A programok lebonyolításáért végeredményben egy személyben felelős Irányító Hatóságok, majd a kapcsolódó költség központosítása az NFÜ-be egyik oldalról megkönnyítette az újonnan kialakított egységes eljárásrendek gyakorlati alkalmazását, egységesebbé tette monitoringot, az értékelést, a közbeszerzések felügyeletét és általában a funkcionális jellegű tevékenységeket (pénzügyi lebonyolítás, humán erőforrások, intézményei közbeszerzések, ...), lehetővé tette egy erőteljesebben menedzsmint szemléletű végrehajtás kialakítását. Másfelől azonban a központosítás nem váltotta be az OP-k/IH-k közötti erőteljesebb koordinációjához fűződő reményeket. Az IH-k a kezdetektől fogva rendkívüli önállóságra tettek szert, az IH-k/OP-k közötti kooperáció nagyon alacsony szintű volt és maradt, az NFÜ erre hivatott egységei (Elnökség, Koordinációs IH) pedig nem töltötték be megfelelően koordinációs szerepüket.

Az IH-knak az ágazati szakminisztériumokból való „kiszakítása” továbbá azt eredményezte, hogy a szakpolitikáért felelős tárcák ráhatása mind a stratégiai(OP) és operatív(Akcióterv) - tervezésre, mind pedig a végrehajtásra(a támogatandó projektek kiválasztására) jelentősen meggyengült. Ez egyrészt azzal járt, hogy erőteljesen csökkent az ágazati szakpolitikáknak a források felhasználásában betöltött szerepe, amit a végrehajtó intézményrendszer humán kapacitásai nem voltak képesek pótolni. Másrészt ezáltal megbomlott az ágazati szabályozás-fejlesztés-működtetés állami beavatkozási eszköz-rendszer egysége. *„Összességében a centralizáció eredményt ért el a végrehajtás felgyorsításában és talán a végrehajtási problémákra való reagáló képességben, azonban ezt csak nagy minőségi hiányosságok és a tartalmi szempontok hátrasorolódása mellett tudta produkálni”.* (PPH-HBF, 2008)

A másik jelentős intézményi változás a Közreműködő Szervezetek számának erőteljes csökkentése volt. Ennek következményeképpen racionálisabbá, s így hatékonyabbá vált az IH-k és KSZ-ek közötti feladat-megosztás, a feladatoknak a korábbihoz képest jelentősebb része került az IH-któl a KSZ-ekhez, most már a kapcsolódó döntési jogosítványokkal. Mindez jelentősen javította az operatív végrehajtás hatékonyságát, és az IH-KSZ-viszony is sokkalta súrlódás-mentesebbé, hatékonyabbá vált, a korábbi programozási periódussal összevetve. Ezt a folyamatot tovább támogatta a KSZ-eknek a fejlesztéspolitikai tárcához való 2010 utáni helyezése.

Szintén a hatékonyságot növelte, hogy a formális intézmény- és eljárásrenddel párhuzamosan kialakultak az együttműködés informális csatornái, ami tetten érhető akár a döntések előkészítésében, akár az egyéb célú kapcsolattartás, kommunikáció terén – bár ez inkább OP-n belüli, mint OP-k között volt jellemző.

Ahogy azonban az előző alfejezet elemzéseiből is kiderült, a végrehajtás mégsem tudott sok esetben az adott időszakra jutó forrás-mennyiséggel lépést tartani. Ennek számos előidézője volt. Az előrehaladást egyik oldalon a projektgazdák szakmaiatlan megközelítése, a másikon az a túlbürokratizált intézmény- és eljárás-rendszer lassította, ami végső soron az intézményrendszer szereplőinek egymással szembeni bizalmatlansága miatt került

kialakításra.. A túlszabályozáshoz a bizalmatlanság mellett az is hozzájárult, hogy a KSZ-ek között még mindig jelentős eltérés volt megfigyelhető a szakmai kompetenciák, a következetes végrehajtás, az önálló mozgáster tekintetében, az eljárásrend pedig kénytelen volt a szűk keresztmetszetekhez, tehát a legkevesbé kompetens KSZ szintjéhez alkalmazkodni, túlszabályozni, túlkontrolálni, így óhatatlanul csökkentve a magasabb színvonalú KSZ-ek mozgásterét.

A bürokrácia túlburjánzása miatt az átfutási idők meglehetősen elnyúltak, mind a projektgazdák mind pedig az intézményrendszer kihasználták rendszerint a rendelkezésre álló maximális időt, figyelembe véve a lehetséges hosszabbításokat is. A szerződéskötésekre jellemzően a 60+90 napos kiegészítő határidőn belül került sor, nagyon kevés az olyan nyertes pályázat, amelynek szerződéskötése 60 nap alatt lezárult – erre realisan csak az egyszerű és jól előkészített projektek esetén volt lehetőség. Előfordult, hogy a KSZ által adható kiegészítő határidőn túl – különös méltányossági okból – az IH-k további kiegészítő határidőt (halasztott hatályba lépést) engedélyeztek a támogatási szerződés megkötésére. Az átfutásban ráadásul rendszerint nem az érdemi tényezők, pl. a szakmai értékelés jelentették a szűk keresztmetszetet, hanem a rendszert átható bizalmatlanság miatt kialakított formai ellenőrzések, kontrollmechanizmusok. A projektgazdák sem voltak motiváltak kellően a minél gyorsabb teljesítésre, a pozitív döntés után a folyamatok rendszerint lelassultak, s mivel mindkét fél végsősoron a támogatás lehívásában volt érdekelt nem pedig a szankcionálásban, a potenciálisan alkalmazható kényszerítő eszközök sem ösztönözhatték a teljesítést. Leginkább a kétfordulós pályázati konstrukciók esetében húzódott el a pályázatok kezelése.

A csúszások fő okaként az eljárásrendek túlszabályozottsága és túlzott bonyolultsága, illetve a pályázatok mérsékelt színvonala mellett visszatérő problémaként jelentkezett az iránymutatások kiadásának elhúzódása, a rendszeres hiánypótlás, a szerződéskötés és szerződésmódosítás magas időigénye, az adminisztratív terhek, valamint a KSZ-szel való egyeztetések elhúzódása (pl. információ-kérés). Specifikusan a támogatási szerződések megkötését akadályozták, lassították az olyan tényezők, mint a tulajdonosi hozzájárulások megszerzése, az állami tulajdonú ingatlanok és földterületek esetén az MNV hozzájárulásának beszerzése, a jogerős építési engedélyek, valamint a szakhatósági állásfoglalások beszerzése, illetve az önerő biztosítása.

#### **A végrehatás hatékonyabbá tétele érdekében tett lépések, szabályozási módosítások**

Az intézményrendszer 2006-07-es kialakítása során tett fentebb leírt hatékonyságnövelő erőfeszítéseken túl számos további intézkedést tett a kormányzat a végrehajtás hatékonyságának és eredményességének javítása érdekében. Ezek egy része a 2007-es induláskor érvénybe lépett, mások az első évek során tapasztalt nehézkes előrehaladásra adott válaszképpen születettek, s újabb és újabb szabályozási „gyorsító csomagok” keretében kerültek a rendszerbe. A leginkább fajsúlyos gyorsító, hatékonyságjavító lépések az alábbiak voltak:

- az eljárási folyamatok egységesítése az Interaktív Működési Kézikönyv bevezetésével történt meg: 2007-től web-alapon elérhető, könnyen kezelhető Interaktív Működési Kézikönyv készült, amely hatálya az NFÜ összes szervezeti egységére, illetve a Közreműködő Szervezetekre kiterjed. A Kézikönyv célja a fogalmak egységesítése (például monitoring, értékelés, horizontális témák), az eljárási szabályok részletezése, egységes dokumentum-minták és útmutatók meghatározása volt. Mindeközben az egyes beavatkozási területek specifikumainak megfelelő új eljárás-rendeket alakítottak ki (ld. következő pont alatt).
- a beérkezett pályázatok számának növelése és minőségének javítása érdekében az új programozási időszakban bevezették:
  - a kiemelt projekt kategóriát,
  - a kétfordulós eljárást, valamint
  - a normatív módon elbírálandó pályázatok eljárását.
- késedelmes kifizetés esetén, késedelmi kamatfizetési kötelezettséget írtak elő a lebonyolító szervezet számára, amennyiben a késedelem neki felróható okból állt elő. Az ÚMFT esetében nyomon követhetővé tették az EMIR-ben, hogy a késedelem a támogatásokat folyósító intézménynek, vagy a Kedvezményezettnek róható fel;
- az NFÜ bevezette a Közreműködő Szervezetek teljesítményfinanszírozását: a 2007-2013-as időszakra a Közreműködő Szervezetek és az Irányító Hatóságok már szolgáltatási szerződéseket kötöttek (Service Level Agreement - SLA), szemben az I. NFT intézmény-finanszírozási támogatási szerződésekkel.
- létrejött az NFÜ juttatási szabályzata, mely tartalmazta az éves célok meghatározásának kötelezettségét az Ügynökség, a főosztályok és a munkatársak részére. A rendelkezések értelmében az éves jövedelem összetevői az illetmény, a bónusz és a béren kívüli juttatások voltak. A bónusz a munkatársak részére meghatározott teljesítmény-célkitűzések, ezen keresztül az NFÜ átfogó céljainak elérését ösztönző eszközként funkcionált, ami a magas színvonalú, hatékony és eredményes munkavégzést volt hivatott jutalmazni;
- az NFÜ-ben létrehozták az Elnöki Kabinetet, amelynek feladata az Ügynökség munkatervének véglegesítése és a munkaterv végrehajtásának nyomon követése volt. 2007-től kezdődően negyedéves jelentések, 2009-től kezdve havi jelentések készültek az NFÜ vezetése számára, amelyekben áttekintették az operatív programok előrehaladását, a határidők teljesülését, a célok megvalósulását.
- bevezették a Kistérségi Koordinációs Hálózatot a kistérségek felzárkózásának gyorsítására. A Központi Fejlesztési Programiroda az NFÜ szervezeti egységként

ellátta a Kistérségi Koordinációs Hálózat központi koordinációjával kapcsolatos feladatokat.

- elektronikus kitöltő program került bevezetésre, mely segítette a pályázatok elkészítését, bevezették az elektronikus formájú előrehaladási jelentést, valamint a kedvezményezettek az elektronikus számlakitöltő alkalmazásával intézhettek kifizetés-igénylést a Közreműködő Szervezetek felé.
- az egyszerűsítés és gyorsítás jegyében 2009. január 1-vel számos eljárási szabály került bevezetésre, ezek közül a lényegesebbek:
  - a gyorsabb lebonyolítást segítő ún. „normatív pályázatok” körének kiterjesztése;
  - ún. támogatási okirat kötelező alkalmazása a hosszú átfutási idejű támogatási szerződések megkötése helyett a normatív pályázatok esetében;
  - kifizetések gyorsítása: hitelesített számla-másolatok benyújtása alóli felmentés összeghatárának megemelése;
  - biztosítéki terhek enyhítése: biztosítékmentes kör (alanyainak és összeghatárának) kiterjesztése, valamint lehetőség nyílik a lépcsőzetes biztosítéknyújtásra is;
  - előleg maximum 40%-ra emelése, valamint előlegek kifizetésének 60 napról 15 napra való csökkentése;

Mindezen változtatások igen jelentős előrelépést jelentettek a korábbi időszakokhoz képest, és külső értékelők szerint is meglehetősen eredményesek voltak, hiszen a „*hatékonysági mutatók jelentős javulását hozták*”. (Hétfa, 2009)

A 2010-es kormányváltást követően a KSZ-ek köre tovább szűkült, az ESZA programokat ezt követően kizárólag az ESZA Nonprofit Kft. kezelte, a Váti pedig integrálódott a MAG-ba.

A szabályozás terén a legfontosabb változást az jelentette, hogy a korábban széttagolt jogszabályi környezet helyett egy kormányrendeletben kerültek rögzítésre az uniós pályázatok végrehajtására vonatkozó jogszabályok. A „2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználási rendjéről” szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet így magába foglalta az intézményrendszer felépítésére, feladataira vonatkozó szabályozást, a pályázatkezeléssel kapcsolatosan alkalmazandó alapelveket, valamint a pénzügyi lebonyolításra, szabálytalanságkezelésre, biztosítékok nyújtására és ellenőrzési kötelezettségekre alkalmazandó eljárásokat is. Az egységes szabályozás egyben lehetőséget biztosított a végrehajtás egyes területei közötti koherencia erősítésére, illetve a korábbi széttagolt szabályozási rendszerből adódó párhuzamosságok kiszűrésére.

Az uniós források felhasználását szabályozó új kormányrendelet azonban nem csak a korábbi szabályrendszer összefésülését végezte el, hanem tartalmi módosítások is történtek. Az egyik legfontosabb, a kedvezményezetteket előnyösen érintő változás az átfutási határidők csökkentését célozta meg, mind a döntés-előkészítésre, mind pedig a kifizetésekre vonatkozóan. Elmozdulás történt az elektronikus kapcsolattartás általánossá tétele felé, aminek célja szintén az ügyintézési idő csökkentése, valamint a projektek adminisztrációjában a hibalehetőségek csökkentése volt.

További változás volt a szabályozás területén, hogy a korábban NFÜ elnöki jóváhagyással hatályba léptetett, elektronikus formában elérhető Egységes Működési Kézikönyv immáron miniszteri utasításként (24/2011. (V. 6.) NFM utasítás)) került kiadásra. Az átláthatóság és a szakpolitikai tartalom érvényesülése oldaláról ugyanakkor igen negatív fejlemény volt, hogy a miniszteri utasítás a Pályázat-előkészítő Munkacsoportokat (PEMCS-ek) és a Döntés-előkészítő Bizottságokat (DEB-ek) praktikusán megszüntette (ennek következményeiről bővebben ld. az összefoglaló megállapítások alatt). Szintén nem a hatékony végrehajtást szolgálta az a 2010-11-es évet sújtó „kormányváltáshoz kötődő leállás”, aminek abszorpcióz érintő hatásai a ciklus végéig tapasztalhatók voltak.

### **3.3. Összegző értékelő megállapítások, nemzetközi tapasztalatok, fejlesztési javaslatok**

Annak érdekében, hogy jelen alfejezet végén releváns, a végrehajtás hatékonyságát és eredményességét valóban erősítő javaslatokat fogalmazhassak meg, azt megelőzően előbb röviden összegzem a két vizsgált időszak elemzésének főbb megállapításait (praktikusan a végrehajtásban a csatlakozás óta bekövetkező fejlődést és a fennmaradó hiányosságokat), valamint megkísérlem feltárni e megállapítások, mindenekelőtt a gyengeségek mögöttes tényezőit, mozgatórugóit. Ezt követően kitekintést adok a tagállamok végrehajtási rendszereire és a kohéziós politika sikerének egyéb összetevőire, illetve az azokból a magyar intézményrendszerre leszűrhető következtetésekre.

#### **3.3.1. Összegző megállapítások, detektált problémák**

A 2004-06-os programozási ciklus **tervezési folyamata** korántsem volt egyenes vonalú, egyenletes. Az évezred első éveit jellemző intézményközi csatározások és hitviták generálta késedelmet az új, 2002-ben felálló kormány megpróbálta ledolgozni. A terv-dokumentumok végül időre elkészültek (1218/2002. (XII. 29.) Korm. hat.), a sietség azonban nyomot hagyott mind a tervek tervezés-technikai minőségén, mind pedig szakpolitikai tartalmán.

Az **elkészült tervekben** a rendelkezésre álló forrásokhoz és időtartamhoz képest rendkívül szerteágazó beavatkozás-rendszer jött létre. A kitűzött szakpolitikai célok meglehetősen ambiciózusak voltak, főleg a rövid fejlesztési időszakhoz, a relatíve alacsony forrás-

tömeghez, az erősen szerteágazó tematikához, valamint a földrajzi koncentráció alacsony jelenlétéhez képest.

Ezt súlyosbítja, hogy a tervezők általában figyelmen kívül hagyták a szakpolitikai beavatkozások szabályozási eszközeit, illetve azok hatását az egyes célcsoportokra, minden kitűzött szakágazati célt a támogatáspolitikai segítségével kívántak elérni, még abban az esetben is, ha a szabályozás jóval hatékonyabbnak bizonyult volna (pl. foglalkoztatás munkaerő-kínálati oldala).

Az elkészült Nemzeti Fejlesztési Terv stratégiájának konzisztenciája közepes, a stratégia inkább a beavatkozások utólagos alátámasztásának hatását kelti. A Regionális Fejlesztési OP tematikája leginkább „maradék elven” alakult ki. Bár az RFOP beavatkozásai döntően területi jellegűek, így tartalmának relevanciája tulajdonképpen megfelelő, több a területiség, a területfejlesztés szempontjából lényeges tématerület is kimaradt (pl. helyi gazdaságfejlesztés, közoktatáson kívüli helyi léptékű humán infrastruktúra), így kicsit „lyukas” programról beszélhetünk. Ebből kifolyólag a program konzisztenciája közepes. Mindennek tudatosságát ugyanakkor jelzi, hogy az NFT és az RFOP is utal arra, hogy a területfejlesztést, a területi kiegyenlítést a regionális és ágazati OP-k összessége, egymást kiegészítve segíti elő.

A vizsgált időpont(ok)ban (2006, ill. 2007) az **előrehaladási** adatok és mutatók elemzéséből megállapítható, hogy az OP kereteknek a teljességét meghirdették, a leszerződött támogatások aránya is igen magas volt, a kifizetések szintje pedig néhány területtől eltekintve (pl. humán, ill. részben a regionális fejlesztések) megfelelőnek volt mondható.

A **tervek megvalósulásáról** elmondható, hogy „az NFT végrehajtása segítette és támogatta hazánk uniós integrációját, ugyanakkor a nemzetgazdaság fejlesztésére irányuló főbb célokat meghatározó stratégiák harmonizációs hiányosságai, egyes stratégiai célok változása, valamint a források volumenéhez képest a célok túlzott differenciáltsága miatt a források felhasználásának osztársadalmi haszonmaximalizálása elmaradt.” (Állami Számvevőszék, 2006).

Ezen eredményességi, hatásossági deficitet ugyanakkor részben ellensúlyozta, hogy a szóba jöhető beavatkozásoknak tulajdonképpen mindegyikében tapasztalatot szerzett a rendszer: uniós gyakorlatnak megfelelő programok, pályázatok jöttek létre és implementálódtak a fejlesztéspolitika majd minden területén, s mindezen területek problémáival, hátulütőivel is megismerkedhattunk. Ebből a szempontból a 2004-06-os periódus azon célját mindenképpen elérte, hogy felkészítette a hazai fejlesztéspolitikát a 2007. utáni, „teljes jogú kedvezményezettként” igénybe vehető rendszerre.

A kialakított **intézményrendszer** is rendkívül szerteágazó volt, ugyanakkor itt is elmondható, hogy mivel a létező végrehajtó szervezetek igen nagy csoportját bevonta az implementációba, ezáltal a későbbi jelentősen magasabb volumenű fejlesztéseket

potenciálisan lebonyolító intézményrendszer szinte egészében kialakulhattak és kialakultak azok az eljárások, módszerek, melyek az EU-ban honosak, a hazai gyakorlatban azonban korábban nem, vagy csak elvétve léteztek.

Az Előcsatlakozási Alapok intézményeire alapozott végrehajtási eljárás-rendszer kezdetben magán hordozta mindazt, ami a Strukturális Alapok és az Előcsatlakozási Alapok különbségéből adódik (pl. projekt-szemlélet vs. programalapú/pályázatos megközelítés), azonban a 2005-ös és 06-os „gyorsító csomagok” eredményeképpen e hatékonyságbeli deficitet sikerült lassacskán, leginkább az új program indulása idejére ledolgozni. Az Állami Számvevőszék is hasonló következtetésre jutott az NFT végrehajtásáról szóló jelentésében: *„A támogatási rendszert elhúzódó folyamatok, túlzott adminisztráció, bonyolult pályázatok jellemezték. Az értékelések, ellenőrzések nyomán tettek gyorsító, egyszerűsítő intézkedéseket, de azok – az NFT rövid (7 év helyett 3 éves) programozási időszakából adódóan – főként az ÚMFT időszakában jelentek meg. A Strukturális Alapok forrásainak felhasználása során alkalmazott módszerek, a több éves tervezés, monitorozás, értékelés területén szerzett tapasztalat fejlesztette a hazai gyakorlatot. Pozitívum még, hogy az uniós támogatásokhoz kapcsolódó pénzügyi, számviteli, monitoring tevékenységek, ügyviteli folyamatok nyilvántartására létrehozott Egységes Monitoring Információs Rendszer valamennyi hazai uniós intézmény rendelkezésére állt. A rendszer moduljait, funkcióit folyamatosan fejlesztették és a kezdetekhez képest jelentősen javult a nyilvántartás minősége.”* (Állami Számvevőszék, 2011)

A hazai és nemzetközi szerzők is ennek a tanulási, tapasztalatátadási mechanizmusnak a jelentőségét emelik ki az első „tört” ciklussal kapcsolatban. Perger az üzleti szférában alkalmazott menedzsment eszközök (pl. szerződéses típusú kapcsolatok, teljesítményértékelés, külső szakértő cégek bevonása stb.) gyorsabb térhódítását említi az intézményrendszerben. (Perger, 2010) Hasonlóan, Pálné bizonyos New Public Management módszertanok (outsourcing, célok és eszközök egymáshoz rendelése, dereguláció, ügynökségi modell) átvételét hangsúlyozza. (Pálné, 1999) Palócz a hosszú távú tervezés és a különböző értékelések fontosságát emeli ki, ugyanazon gondolatmenetet folytatva (Palócz, 2005). Trón szintén a többéves tervezés stabilizáló hatását, illetve azt hangsúlyozza, hogy az EU által megkövetelt adminisztrációs előírások betartása javította a közpolitika minőségét, csökkentette a korrupciót, valamint fejlesztette a közszféra ezen részét. (Trón, 2008)

Mindezt nagyon hasonlóan látják a külföldi szerzők is. Batchler szerint „számos minőségi változást okozott a kohéziós politika a több évre szóló tervezési rendszer, a partnerség, a monitoring és az értékelés területén egy tanulási folyamaton keresztül”. (Batchler 2008) Bradley és szerzőtársai szintén az értékelések jelentőségét tartják fontosnak, szerintük „ezek az előírások sokkal szigorúbb, precízebb és nyíltabb monitoringot és értékelést kívántak meg, és a felzárkózó országokban mindez a közpolitikai értékelések kultúrájának szintjét is emelte. Korábban nem volt jellemző, hogy hasonló értékeléseket végezzenek fejlesztési

programok után, ezáltal nem volt lehetséges a programok eredményességének nemzetközi összehasonlítása sem. Ugyancsak fontos szempont, hogy a kohéziós politika eredményes felhasználásában érdekelt országok olyan értékelési módszertant és eszközöket fejlesztettek ki, és azok empirikus kutatási eredményeit hasznosították, amelyeket leginkább az új növekedési elmélet és az új gazdaságföldrajz befolyásolt”. (Bradley et al., 2005)

Természetesen a számos szerző által kiemelt rendkívül pozitív intézményrendszeri fejlődés praktikusán csak bizonyos módszerek, eszközök, intézmények megjelenését, átvételét jelentette, azok alkalmazása korántsem volt tökéletes, gyakran még megfelelő sem

Az új, 2007-13-as ciklus **tervezési folyamata** erős hasonlóságot mutatott a korábbiéval. Az ugyanazon főszereplők (Gazdasági Minisztérium és Nemzeti Fejlesztési Hivatal) „kakaskodása” közben előálló megalapozó-/keretdokumentumok, az Országos Fejlesztési koncepció és az Országos Területfejlesztési koncepció, nem vezettek sem tervezés-technikai, sem szakpolitikai értelemben a tervek megfelelő megalapozásához. Nem sikerült koncepcionális/stratégiai szinten maradniuk, szinte minden szereplő minden lehetséges igényét felvonultatták, ugyanakkor a koncepció/stratégia-szintű kritikus döntések elmaradtak, és sem az uniós fejlesztések célrendszerét, sem az OP-k majdani struktúráját nem lehetett levezetni belőlük. A változást ismét a 2006-ban hivatalba lépő új kormány hozta, minek eredményeképpen 2007. elejére – az előző időszak tervezéséhez hasonlóan sietős módon, de viszonylag jó minőségben előálltak a tervek. (1103/2006. (X. 30.) Korm. hat.)

A **tervdokumentumok**, az ÚMFT és operatív programjai többé-kevésbé megfelelően azonosították az országban felmerülő legfontosabb igényeket, problémákat. Sok esetben azonban igyekeztek minden, az adott területen felmerülő igényt kielégíteni, ami a területeken a támogatási források szétaprózását eredményezte. Ebből adódóan a tervdokumentumok a területeken nem kitörési pontokat, hanem fejlesztési szükséglet-felsorolást foglaltak magukba (pl. egészségügy).

Az ÚMFT alapvetően szektorális beavatkozási logikát követett, ami azonban kiegészült a regionális fejlesztéseket megvalósító, több szektort is párhuzamosan támogató regionális operatív programokkal.

Az OP-k relatív súlya a korábbi időszakhoz képest sokkal kevésbé lett kiegyensúlyozott az egyes OP-k között (a regionális OP-k aránya összességében 23,3%), azonban ez sokkal inkább tükrözte az egyes területek valós fejlesztési szükségleteit.

A ROP-oknak széleskörű intézkedési rendszere alakult ki, azaz nagyon sokféle tematikát kezelt az intézményrendszer. Érdemi, regionális szinten kezelendő tematika a tervezés során nem maradt ki, inkább ennek ellenkezőjére találni példát, ágazati tematikák átvétele jellemző egyes esetekben (pl. nagyobb közúti fejlesztések, komolyabb árvízvédelmi fejlesztések, központi járóbeteg-intézmények).



A ROP-ok konzisztenciája így megfelelőnek mondható. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az egyes - különböző igényekkel rendelkező - régiókban nagyrészt hasonló tartalmú és nagyságrendileg hasonló pénzügyi arányt képviselő programok/prioritások/tématerületek valósultak meg, ami a régió-specifikus jelleg és a fókuszáltság hiányát jelzi. Ezért részben ROP-okról is elmondható, hogy ún. peremező típusú támogatás valósul(t) meg, nem kimondottan az adott régióra specifikus igényekre reagáltak.

A vizsgálat időpontjában az ÚMFT forrásainak **felhasználása** a megítélt és a leszerződött támogatások szintjén megfelelő volt, a kifizetések területén azonban elmaradások voltak. A ROP-ok végrehajtása igen jó ütemben haladt előre, a kifizetések terén felette voltak az összes ágazati OP-nak, bár az időarányostól még így is egy kissé elmaradtak.

A **szervezetrendszerre** vonatkozó jelentős módosítások egy része beváltotta, másik része nem a hozzá fűzött reményeket. A KSZ-ek számának radikális csökkentése és a feladatok újraosztása az IH-k és KSZ-ek között jelentősen javította az implementáció hatékonyságát. Az IH-k NFÜ-be való koncentrálásának bár voltak előnyei, azonban a koordinációt/koordináltságot illetően nem történt előrelépés. Az IH-k kezdettől fogva rendkívüli önállóságra tettek szert, az IH-k/OP-k közötti kooperáció nagyon alacsony szintű volt, az NFÜ kompetens szervezeti egységei (Elnökség, Koordinációs IH) pedig nem töltötték be megfelelően az elvárt koordinációs szerepet. A tárcák, mint a szakpolitikák letéteményeseinek bevonódása az operatív tervezésbe és végrehajtásba szuboptimális volt, ami a szakmai szempontok alulképviselését eredményezte mindkét fázisban. Ugyanakkor a 2010-es kormányváltást követően a „csúcsminisztériumok” létrejöttével több szakminisztérium növelni tudta befolyását a források felhasználására, jelentős részben a korábbi szétagoltság enyhülése miatt. A „párhuzamos” intézményrendszer emellett annak a kockázatát is magában hordozta, hogy a fejlesztési források EU-s előírásai által elterjesztett előremutató kormányzástechnikai eszközök (partnerség, értékelés, indikátorrendszerek, stb.) praktikusán „megállnak” a végrehajtó intézményrendszer határánál, s nem lesznek képesek „átítatni” a kormányzás egészének működését.

Ahhoz, hogy a végrehajtási intézmény- és eljárás-rendszerre vonatkozóan jobbító javaslatokat lehessen megfogalmazni, a két időszakra vonatkozó fenti megállapításokon túl érdemes számba venni a mögöttes tényezőket, mozgatórugókat. Ezek közül a legkritikusabbakat az alábbiakban látom:

A magyar intézményrendszer a végrehajtás hármas „célfüggvényéből” ((i) a fejlesztési/szakpolitikai célok elérése, érvényesülése, ii) a végrehajtás hatékonysága és az abszorpció, valamint iii) az intézményi és eljárási szabályozottság és szabályosság) praktikusán csak a második kettőre (abszorpció és szabályosság) koncentrált.

A végrehajtás hatékonyságában, a megfelelő abszorpció elérésében, ahogy azt a korábbi elemzések is mutatták, többé-kevésbé megfelelően teljesített a rendszer. Ezt nagy mértékben támogatták az olyan tényezők, mint: a végrehajtó intézményrendszer koncentrációja (IH koncentrációja, KSZ-ek számának radikális csökkentése, az IH-KSZ

feladat-megosztás újragondolás), illetve az eljárásrendi egységesítés és koordináció (közös eljárásrendek (Interaktív Működési Kézikönyv); az új eljárások bevezetése és alkalmazása (normatív, kétfordulós, kiemelt projekt); a nemzetgazdaságilag kiemelt beruházás intézményének kialakítása; az előlegigénylés és a biztosítékadás egyszerűsítése; a késedelmi „kamat”, a támogatási okirat, az SLA-k és IH/KSZ ösztönzési rendszer bevezetése; valamint az e-benyújtás lehetővé tétele).

A korábban nem létező, újonnan kialakított eljárásrendek sikere változó volt. A 2007-2008-as időszak más országokban amúgy sikeresen alkalmazott kétfordulós eljárásrend nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az alapvető célok (ne kelljen nem nyertes projekteknél is jelentős erőforrásokat áldozni az előkészítésre, illetve az első forduló után a projektek komoly fejlesztésen essenek keresztül) nem teljesültek, mert az első forduló is nagyon jelentős előkészületeket igényelt, valódi projektfejlesztésre pedig nem volt mód, mivel az első kör után az alapparamétereken már nem lehetett változtatni, ráadásul a KSZ-ek többsége sem tudott érdemi szakmai támogatást nyújtani. Pozitív hozadéka tehát kevés volt a rendszernek, ugyanakkor rendkívüli mértékben lelassította a döntéshozatalt. A 2007-2008-as időszak kétfordulós projektjei rendszerint „beérték” a 2009-2010-es időszak egyfordulós projektjeit. A kétfordulós pályázati rendszerek többsége egyfordulóssá vált a 2009-2010-es időszakban. Ezzel szemben az automatikus konstrukciók bevezetése alapvetően sikeres volt, a KSZ-ek leterheltségét és ezáltal a pályázatok kezelésével kapcsolatos átfutási időt csökkentette. Az automatikus eljárási rend azonban csak olyan konstrukciónál megfelelő, ahol a formai szempontok ellenőrzése elegendő a megfelelő minőségű projektek kiválasztásához, pl. a GOP és a KEOP egyes relatíve kis méretű projekteket megcélzó konstrukciói.

Ugyanakkor azt is gondolom, hogy az ÚMFT/ÚSZT jelenlegi, tömegpályázat-alapú támogatáspolitikai és eljárásrendi megközelítésében - a több körben kivitelezett „gyorsító csomagok”-nak is köszönhetően - végrehajtási, intézményrendszeri oldalon nincsenek már komoly tartalékok. Jelentősen gyorsult a szerződéskötés, a kifizetések előrehaladására pedig az intézményrendszer ráhatása korlátozott, miután az mindenekelőtt a kedvezményezett projektek fizikai előrehaladásától függ. (Ráadásul számos konstrukció esetében csak egyszeri elszámolásra van lehetőség a projekt lezárását követően, - bár megjegyzendő, hogy azon konstrukciók esetében ahol lenne lehetőség részleges elszámolásra, sok esetben ott sem határoztak meg köztes számlabenyújtási ütemezést a pályázók számára.) Az idő előrehaladtával egyre inkább fókuszba kerül a fenntartás időszaka, erre vonatkozóan ugyanakkor tapasztalhatók hiányosságok, az intézményrendszer egyelőre csak részben van felkészülve a fejlesztések fenntartásának monitoringjára. A végrehajtás hatékonyságának további javításával, illetve egy alternatív implementációs megközelítéssel ezért a későbbiekben, a javaslatok között foglalkozom, az okok, mozgatórugók feltárásánál a másik két „célfüggvényt” veszem górcső alá.

A szakpolitikai célok érvényesülését egyértelműen azért fontos elemezni, mert azt a végrehajtó intézményrendszernek nem sikerült megfelelően támogatnia. Ennek egy speciális esete, hogy a végrehajtó intézményrendszer a különböző szakpolitikai tartalmak területi integrációjában is erőteljes deficitet mutatott, ezért e kérdéskört külön megvizsgálom.

A szabályosság, szabályozottság kérdése pedig azért kerül előtérbe, mert bár a végrehajtás egyik prioritásáról van szó, ott olyan, a másik két „célfüggvényt”, a szakpolitikai eredményességet és a végrehajtási hatékonyságot negatívan befolyásoló „perverz” hatások, következmények jelentek meg, amelyek miatt e témakör további elemzésre érdemes.

### **A szakpolitikai, fejlesztéspolitikai célok érvényesülésének hiánya az operatív tervezés és a végrehajtás során**

A döntések és a megvalósuló projektek sok esetben nem álltak összhangban (egyes esetekben szembementek) az ágazati elképzelésekkel, követett irányvonallal, stratégiákkal (pl. közoktatás 2010 előtt, felsőoktatás, K+F-tudománypolitika), más esetekben a megvalósult fejlesztések nem válaszoltak megfelelően az adott terület szakpolitikai kihívásaira, (relevancia hiánya – pl. foglalkoztatás, illetve az egészségügy vagy önkormányzati fejlesztések). A Kohéziós/Strukturális Politika végső célja, a „Gazdasági és Társadalmi Kohézió” is gyakran nehezen volt tetten érhető.

Bár az első periódusban sem beszélhetünk egy szakpolitikai indíttatású tervezésről és végrehajtásról, a megelőző elemzések alapján ennek oka többek között a tervezési folyamat „kuszasága”, a terveket megalapozni hivatott szakpolitikák és értékelések hiánya, a forrásallokáció túlzott kiegyenlítettsége/differenciálatlansága és szétaprózottsága/permetező jellege. Emellett meg kell említeni a végrehajtási intézményrendszer oldaláról, hogy bár az Irányító Hatóságok a szakpolitikáért felelős tárcákon belül voltak elhelyezve, ami megkönnyítette a szakpolitikával való kommunikációt, egyes esetekben a minisztériumokon belül is elkülönülő rendszert képeztek.

Az említett visszahúzó okok nagy részében, ahogy azt a korábbiakban láthattuk, előrelépést sikerült elérni a 2007-13-as periódusban. Történt ellenben egy komoly változás a végrehajtó intézményrendszer „tetején”: az Irányító Hatóságok kikerültek a szaktárcáktól és egy közös helyen, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségben koncentráálódtak. Ez a korábban mondottak szerint a végrehajtási hatékonyságot, illetve az eljárási koordináltságot és egységességet támogatta, a szakpolitikák érvényesülését azonban még annál is jobban gyengítette, ahogy azt esetleg a döntés meghozatalának pillanatában látni lehetett. Ennek okai az alábbiakban összegezhetők:

*Az IH-k és KSZ-ek önmagukban nem voltak alkalmasak a szakpolitikai célok érvényesítésére, a szaktárcák bevonása azonban mind a tervezésbe, mind a végrehajtásba alacsony fokú volt*

A tervezés szakpolitikai tartalmának elhalványulása mindenekelőtt abból fakadt, hogy már az OP-k tervezésének utolsó fázisában a tervezés szinte teljességgel áttolódott a szaktárcáktól az Irányító Hatóságokhoz. Ez érvényesült később a végrehajtás során is, ahol a szakmapolitikától intézményesen különálló Irányító Hatóságok és Közreműködő Szervezetek nem vonták be kellőképpen a végrehajtásba a szakmapolitikáért felelős tárcákat.

A végrehajtó intézményrendszer szakpolitikai értelemben nem volt képzett, bár hozzá kell tenni, hogy maga a rendszer sem követelte meg a szakpolitikai megfontolások érvényesülését. Sokkal inkább a hatósági, adminisztratív, az eljárásokra és a szabályosságra koncentráló intézményrendszeri szerepkör, illetve a források mielőbbi abszorpciója került előtérbe (erről részletebben ld. alább), miközben a fejlesztéspolitikai célok, illetve az azok eléréséhez kapcsolódó eredményesség és hatásosság kérdései háttérbe szorultak. A végrehajtó intézményrendszer koncentrációja annak előnyei mellett tehát ellene hatott a szakmapolitikai, ágazati megfontolások érvényesülésének. Balás találó megfogalmazása szerint „a pályázati rendszer jelenleg továbbra sem a jó fejlesztéseket, hanem a jó pályázatokat díjazza”. (in: PPH-Hétfa, 2010) 2010-t követően az IH-k ha lehet még inkább az abszorpciós célok sikerességére koncentráltak, amit némileg ellensúlyozott a „csúcsmínisztériumok” létrejöttével azok befolyásának növekedése a források felhasználására.

*Az operatív programokat konkrét fejlesztésekké, beavatkozásokká lebontó ún. Akciótervek és azok tervezésének „eltechnicizálódása”*

A 2007-13-as programozási időszakban az uniós direktívák – szándékoltan – jóval rugalmasabb előírásokat tartalmaztak az operatív programokra vonatkozóan. Ez többek között abban nyilvánult meg, hogy az OP-k Prioritásainak/Prioritási Tengelyeinek mindössze a programok fő irányait kellett tartalmazniuk, a tagállamokra hagyva, hogy specifikus, és - a viszonylag hosszú időszakban - szükségszerűen változó igényeiknek megfelelően kijelöljék ezeken belül a szükséges beavatkozásokat. A viszonylag magasabb absztrakciós szinten maradó OP-k és a megjelenő pályázatok/kiemelt projektek között meglévő „stratégiai űr” kitöltésére voltak hivatva eredetileg az Akciótervek. Ilyen értelemben a programozási időszak „operatív tervezésének” eszközeiként funkcionáltak volna. A gyakorlatban azonban az Akciótervek az eredeti szándékokkal ellentétben nem az adott 2-3 éves időszakra előretekintő, annak az OP keretein belüli fő irányait, fókuszait kijelölő dokumentumok lettek, hanem egy végtelenül technikai, a döntéshozatalra és a tisztánlátásra alkalmatlan, parciális érdekek elrejtésére és elfogadtatására ugyanakkor tökéletesen alkalmas eszközzé váltak.

*A szabályozás-fejlesztés-működtetés/finanszírozás közpolitikai eszköz-mix intézményi egységének megbomlása*

Az a tény, hogy e második ciklusban a fejlesztéspolitikai tervezés és végrehajtás a tárcáktól független Irányító Hatóságokhoz került, és a szaktárcák hatáskörében praktikusán csak a

szabályozás és a működtetés maradt mint a közpolitika-formálás eszköze, nem csak azt eredményezte, hogy a szakmapolitikai megfontolások kisebb vagy nagyobb mértékben hiányoztak az operatív tervezésből, a döntéshozatalból, majd a végrehajtásból, hanem azt is, hogy megbomlott a szabályozás-fejlesztés-működtetés intézményi egysége, s így a közpolitikai beavatkozási eszközök egységes kezelése, megfelelő összhangja is csorbát szenvedett. Ez nagyban gyengítette a közpolitikai beavatkozások hatékonyságát és eredményességét, sok esetben ugyanis hatékonyabban lehetett volna ugyanazon célt nem fejlesztéspolitikai, hanem más típusú eszközzel elérni, megvalósítani (pl. foglalkoztatás kínálati oldala).

Balás szerint az ÚMFT egyik legnagyobb eredményességi kockázata, hogy a fejlesztési célok és a szakpolitikák közötti gyenge kapcsolódás miatt az elért eredményeik sem maradnak fenn, illetve a szakpolitika számára nem hasznos fejlesztések kerülnek kialakításra. (in: PPH-HBF, 2009)

**A komplex, több szakterületet érintő, területileg integrált projektek megvalósulását nem támogató végrehajtási rendszer, a központi koordináció és az IH-k, illetve az IH-k egymás közötti kapcsolat és koordináció elégtelensége – a központosítás ellenére**

A megvalósult projektekről elmondható, hogy a legritkább esetben mutatnak érdemi összefüggést területi vagy funkcionális értelemben, komplex projektek helyett többnyire leegyszerűsített megoldások születtek. A fejlesztések ugyan önmagukban inkább eredményesek, a szigetszerű megvalósítás miatt azonban nem kapcsolódnak össze, nem alakul ki megfelelő szinergia a fejlesztések között.

Ennek okai közül kiemelendő az OP-k közötti szigorú tartalmi lehatárolás, valamint hogy az OP-k pályázati kiírásai eltértek egymástól mind megközelítésükben, mind ütemezésükben. A kiírt konstrukciók összehangolása elégtelen volt, az egyes célok nem kapcsolódtak össze, így nem erősíthették egymást, még OP-kon belül sem. Eljárási, lebonyolítási oldalon a hazai rendszer kialakításának a kezdetektől fogva kulcskérdése volt, hogy az mekkora mozgásteret adjon a projektek, pályázói típusok specialitásaiból adódó különbségeknek. A 2007 után létrejött hazai rendszer meglehetősen centralizált, akár az intézményi struktúrát, akár az informatikai rendszerből adódó kötelező eljárási sztenderdeket vagy formanyomtatványokat tekintve. Ugyanakkor folyamatos és fokozatos elmozdulás történt a specialitások figyelembe vétele felé, aminek keretében megemlíthető akár a differenciált projekt kiválasztási eljárások nevesítése vagy a projekttypusok szerint meghatározott alátámasztó dokumentumkör a kifizetés-igénylések alátámasztására. Azonban ennek ellenére sem volt képes a rendszer megfelelően kezelni az atipikus projekteket, a létrejött eljárásrendek bár kiválóan alkalmazhatók voltak összehasonlítható projektek versenyeztetésére, a nem sztenderd, vagy komplex projektek kezelésére nem voltak igazán alkalmasak.

Szintén ellene ment a tematikusan koordinált végrehajtásnak egyrészt az IH-k közötti szakmai kapcsolat szinte teljes hiánya, másrészt a központi koordináció (Elnökség, Koordinációs IH) szakpolitikai értelemben vett „láthatatlansága” – márpedig utóbbi volt az IH-k központosításának egyik alapvető indoka. Az IH-k kezdettől fogva rendkívüli önállóságra tettek szert, jellemzően sem időben, sem a fejlesztéspolitikai tartalom tekintetében nem hangolták össze tevékenységüket. A koordinációért felelős KOR IH tevékenysége pedig elsősorban formai megfeleltetésekre irányult, és nem kényszerítette ki a szereplők tartalmi együttműködését. Hasonló problémák kezelése nem intézményrendszer-szinten egységes módon történt, hanem szigetszerű, egyedi megoldások születtek az egyes programokban és IH-kban. Ez a kedvezményezettek körében sokszor zavart okozott. A végrehajtó intézményrendszer „legtetejének” központosítása tehát a tartalmi, szakpolitikai koordináció terén mindenféleképpen jelentősen elmaradt az előzetes várakozásoktól.

Mindamellet a pályázati kiírások elkészítésekor az intézményrendszer tett erőfeszítéseket egymásra épülő konstrukciók kialakítására és azok pályázati feltételeinek összehangolására, illetve a területi szereplők is esetenként összefogtak integrált, komplex beavatkozások megvalósítására. Ezt támogatták azok az elemek és ösztönzők a végrehajtási rendszerben, melyek elősegítették a projektek atomizált megjelenítése helyett azok tágabb összefüggésekbe való helyezését, pl. az LHH-program, a Pólus/klaszter-program, az Integrált Városfejlesztési Stratégiák (IVS), a Területi Kohéziós Útmutató alkalmazása, vagy a vidékfejlesztés területén a LEADER program (ezekről részletesen ld. fentebb, a 3.2.2. pont alatt).

Ugyanakkor – ahogy az egyes eszközök esetében arra a korábbi fejezetek kitértek – jellemzően ezen ösztönzők alkalmazását sem koronázta siker. A helyi fejlesztések összehangolásának ezen eszközeit az érintettek leginkább kötelezően elvégzendő, adminisztratív feladatként élték meg. A különböző helyi szereplőket a versenykényszer, a fejlesztések körüli bizonytalanság és egyes területek viszonylagos forrásbősége nem ösztönözte fejlesztéseik harmonizálására, összekapcsolására.

Ezen eszközök és ösztönzők amennyiben működtek is, csak szigetszerűen nyújtottak megoldást, mivel a projektek nagy többségének megszületése olyan szereplőkhöz köthető, akik rendszerint nem láttak, nem is láthattak túl a saját érdekeiken, s mert az intézményrendszer oldalán a projektkiválasztás során a pályázók korábbi pályázati eredményei, illetve a kapcsolódó konstrukciók eredményei nem kerültek becsatornázásra.

A hazai végrehajtás gyengeségei mellett azonban feltétlenül meg kell említeni, hogy a területileg integrált fejlesztések létrehozását, az említett koordinációs eszközök alkalmazását a kohéziós politika szabályozása sem támogatta, ugyanis a fejlesztéseket finanszírozó Alapok (ESZA, ERFA, KA) között nem volt meg a területileg komplex projekt-csomagok megvalósításához szükséges összhang (pl. „egyalapos” OP-k, minimális Alapok közötti átjárhatósággal; egymástól különböző implementációs rendelkezések,

eljárások, stb.), a vidékfejlesztés (ÚMVP, EMVA) és a kohéziós politika és annak Alapjai között pedig praktikusán még érintkezés sem volt.

Összességében megállapítható, hogy az alapvetően OP-k szintjén történő tervezési szemlélet és az IH-nként elkülönült végrehajtás nem támogatta az összetett, több szakterületet is érintő fejlesztési projekteket (pl. területi/helyi komplex fejlesztések). Néhány direkt erre a célra kialakított tervezési és végrehajtási keret, eszköz segítségével (pl. LHH-program, IVS-alapú város-rehabilitáció, Pólus-program, LEADER) azonban sikerült tapasztalatokat gyűjteni a komplex helyi fejlesztések területén is. Mindemellett azonban megemlítendő, hogy a 2007-13-as periódus keretfeltételei sem voltak támogatóak az ilyen fejlesztéseket illetően.

### **A végrehajtó rendszer hatósági/adminisztratív jellege, túlszabályozottsága, nem pályázóbarát volta**

A szabályosság, szabályozottság kérdése azért kerül előtérbe, mert bár a végrehajtás egyik prioritásáról van szó, ott olyan, a másik két „célfüggvényt”, a szakpolitikai eredményességet és a végrehajtási hatékonyságot negatívan befolyásoló „perverz” hatások, következmények jelentek meg, melyek miatt feltétlenül érdemes továbbboncolni e témakört.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a túlzott mértékű szabályozottság nem garantálja a teljes mértékben szabályszerű végrehajtást, ellenkezőleg, sok esetben önmaga kényszeríti a kedvezményezetteket a szabályok megsértésére (már ha projektjeiket az előírt határidőn belül meg is akarják valósítani). A túlzott szabályozásból eredő „ördögi kör” ott „zárul”, hogy a szabályok megsértésére ily módon „ösztönzött” kedvezményezetteket a túlbiztosított ellenőrzési rendszer sem tudja általában kiszűrni.

A végrehajtás során a szabályosság és a hatékonyság között – könnyen beláthatóan – létezik egyfajta „átváltás” (trade-off). A tagállamok jellemzően e két összetevő között „optimalizálnak”, s elfogadják egy valamekkora arányú visszafizetési kötelezettség előzetes vélelmét/tényét (ez valójában nálunk is vélelmezhető, csak a végrehajtó rendszerrel kapcsolatos szabályozás kialakításánál nem akarunk róla tudomást venni).

A magyar rendszer eredetileg szélsőségesen a szabályosság, s így a - vélt - 0% visszafizetés szándékával volt kiépítve. A támogatási rendszer túlbiztosítottsága, túlbürokratizáltsága több okra vezethető vissza.

Mindenekelőtt arra, hogy a 2004-06-os periódus végrehajtási eljárás-rendszere nagyon erőteljesen az Előcsatlakozási Alapok intézményeire alapozott, s ezért magán hordozta mindazt, ami a Strukturális Alapok és az Előcsatlakozási Alapok különbségéből adódik, így például: a rendkívül részletezett eljárási kötöttség, a végrehajtás minden mozzanatára kiterjedő előzetes kontroll, projekt-szemlélet vs. programalapú/pályázatos megközelítés, stb. .

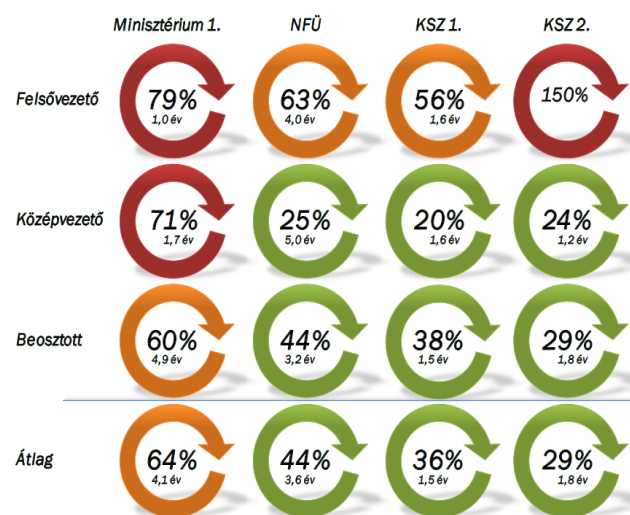
Emellett közrejátszott a szereplők közötti kezdeti erőteljes bizalmatlanság, ami igaz volt mind az intézményrendszer egyes szereplői között, mind pedig a potenciális kedvezményezettek és az intézményrendszer relációjában, s ami egy új rendszer indulásakor még bizonyos fokig érthető volt.

Szintén hozzájárult a túlszabályozottsághoz, hogy mind a pályázók, mind pedig az intézményrendszer (pl. KSZ-ek) rendkívül heterogén felkészültségűek voltak, márpedig a rendszert a leggyengébb pályázóra és a leggyengébb KSZ-re kellett kalibrálni.

Végül feltétlenül megemlítendő, hogy a végrehajtó-rendszer egészében hiányzott a végső cél: a fejlesztések megvalósítása, szakpolitikáknak megfelelő beavatkozások kivitelezése - definiálása és megfelelő tudatosítása.

E tudatosítást nagymértékben gátolta, illetve a bizalommal, kiszámíthatósággal is erőteljesen szembe ment az intézményrendszer humánerőforrás-állományának a privát szférában elképzelhetetlen, de a közszférában is rendkívül szokatlan mértékű fluktuációja, amiről az alábbi ábra ad képet.

15. ábra: A fluktuáció mértéke (%) és a kilépők átlagos szervezetnél töltött ideje (év) a 2010-2012 években a vizsgálatban együttműködő négy szervezetnél



*Forrás: AAM, 2013*

E kiemelkedően magas fluktuációnak az érintettek számos okát említették az intézmények elégtelen HR-aktivitásától kezdve, a magas munka-mennyiségen és a tevékenység monotonitásán keresztül, a sok esetben folyamatos szervezeti bizonytalanságig, vagy a politikai beavatkozásig. Minden valószínűség szerint a megszerzett ismereteket és tapasztalatokat kiválóan hasznosító és a felsorolt hátrányokkal kevésbé bíró privát szféra elszívó hatása is jelentősen hozzájárult ehhez.

E meghatározó jellemzők hatása a számos gyorsító- és egyszerűsítő-csomag ellenére a mai napig érezhető a végrehajtó rendszeren, aminek alap-megközelítése továbbra is az, hogy minden kedvezményezett potenciális szabálysértő, s ezért idő- és forrásigényes bizonyítási/igazolási/alátámasztási kötelezettségekre és többszörös kontroll-



mechanizmusokra épül. A pályázatok átfutásában ennél fogva nem az érdemi tényezők, pl. a szakmai értékelés jelenti a szűk keresztmetszetet, hanem a formai ellenőrzések, kontrollmechanizmusok, a rendszeres hiánypótlás, a szerződéskötés és szerződésmódosítás, az adminisztratív terhek, valamint a KSZ-szel való egyeztetések elhúzódása (pl. információ-kérés).

Mindez annak ellenére van így, hogy már igen korán, az NFT intézményrendszerének közbülső értékelése (Ex-Ante Kft., 2006) során felhívták a figyelmet e problémára: „*a Strukturális Alapok megvalósításáért felelős intézményrendszer problémáinak egyik forrása, hogy a munkatársak nincsenek pontosan tisztában az általuk működtetett rendszer végső céljával. Ezért a mindennapi munkájuk során leggyakrabban tapasztalt közvetlen célt, a szabályosságot értelmezik végső célként. Ez „szabályossági görcs” kialakulásához és klasszikus bürokráciához vezet: az eredeti cél elvész, és a fő cél a szabályok betartása lép elő*”. Sőt, a túlszabályozás folyamatát, menetét is igen jól megragadták: „*jól kivehető egy „szabályozási piramis”: a rendszer szereplői minden szinten (közösségi jogforrás, magyar jogforrás, működési dokumentum, követett gyakorlat) tovább szigorítanak az előző szint által előírtakon (teszik ezt attól való félelmükben, hogy nehogy szabálytalanságot kövessenek el).*”

Az EU egy 2009-es felmérése szerint a magyar szabályozás a közösségi előírásokon felül 13 plusz ún. „információs kötelezettséget” (information obligation) írt elő, ami uniós „rekord”, s ami komoly adminisztratív terhet jelentett a kedvezményezetteknek. (CAP Gemini – Deloitte – Ramboll, 2009)

A magyar szabályozás az információs kötelezettségeken is túl további két területen tartalmaz túlzó, a hatékony végrehajtást gátló kötöttségeket: az elszámolhatósági szabályok és a támogatási szerződés (TSZ) területén.

Az elszámolhatóság szabályozásával kapcsolatban a közösségi jog relatíve kevés megkötést tartalmaz (pl. lakhatás témája önállóan nem támogatható), a szabályozás nagy részét nemzeti szintre delegálja. A nemzeti szintű szabályozást rögzítő „Nemzeti útmutató az elszámolható költségekről” című dokumentum praktikusán csak két területen egészíti ki az uniós szabályozást: a saját teljesítés és a projekt-előkészítési tevékenység finanszírozásában. Magyar „specialitás” azonban, hogy a kötöttséget jelentő szabályozók túlnyomó része a pályázati kiírásokba, illetve az útmutatókba épül be. Egy az NFÜ számára végezett elemzés pályázati felhívásonként átlagosan tíz feletti olyan kötöttséget azonosított, mely szigorúbb volt a felsőbb szabályozók előírásainál. (AAM, 2012) Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy létezik egyfajta „átváltás” az egyes költségek, költségelemek kizárása és a lebonyolítás komplexitása között (a kizárás révén kevesebb költségfajtát kell vizsgálni a kiválasztás és a finanszírozás során, ráadásul ezzel a potenciális szabálytalanságok, illetve az elszámolhatósági kockázatok is csökkennek).

A támogatási szerződés négy-öt dimenzió (idő, költség típus, számviteli kategória, közbeszerzési csomag, eredmény) mentén rögzíti a projekt tartalmát. A támogatási

szerződés létrehozása, illetve módosítása komoly átfutási idővel bír és kapacitásigénye is számottevő. Ennek jelentős részét a projekt terjedelmének meghatározása igényli: a kedvezményezettnek minden tevékenység-/költségelemet be kell sorolnia négy dimenzió mentén ahhoz, hogy a projekt terjedelmét a többféle definíciós módszer szerint meghatározhassa. A végrehajtás során a kedvezményezettnek emellett még arra is ügyelnie kell, hogy a költségek felhasználásával a vállalt eredményeket elérje, illetve a forrásszerkezetet megtartsa. A szerződéskötés időpontjában azonban a projektek jelentős részének előkészítettsége nem elégséges a támogatási szerződésminta által alkalmazott részletes szakmai és pénzügyi definíció valós adatokra épülő meghatározásához. Ennek eredményeképpen, felmérések szerint átlagosan minden második projektben módosítani kell legalább egyszer a támogatási szerződést, de van olyan OP, ahol ez az arány meghaladja a 70%-ot. (AAM, 2012)

Továbbá szintén a végrehajtási rendszer kiszámíthatóságát gyengítette, valamint jelentős adminisztratív terhet generált a szabályrendszer meglehetősen gyakori módosítása – amit eleinte még indokolhatott a programok végrehajtásának újszerűsége, illetve a korábbi, hasonló tapasztalatok korlátozott volta.

Egy másik, az NFÜ számára készült felmérés az alábbi területeket azonosítja, mint a legkomolyabb adminisztratív terhet generálókat:

- A legmagasabb költséget az indokolatlan vagy a pályázók közötti nem megfelelő dimenzióban zajló versenyeztetés okozza.
- A pályáztatás során sok a fejlesztési cél szempontjából feleslegesen bekért információ és garancia, amelyek ellenőrzése a végrehajtást is megdrágítja.
- Az intézményrendszer a fejlesztési cél helyett a fejlesztési folyamatot akarja kontrollálni, amely a fejlesztéspolitikai célok elérésére a legköltségesebb és a legkevésbé hatékony módszer.
- Nagyon magas a pályázatírói piacnak fizetett kockázati felár, amit a pályázati rendszer bonyolultsága hoz létre és növel folyamatosan.
- A költségek csökkentését szolgáló eljárások gyakran maguk is többlet költséget okoznak a pályázóknak, az egységesítéstől az elektronizáláson át a kétfordulós eljárásrendig.
- A pályáztatás projektmenedzsmentjének hibáiból és hiányosságaiból eredő ellentmondások és csúszások számos többletköltség forrásai.
- Nagyon magas költséggel járnak a pályáztatási rendszert átható bizalmatlanság miatti felesleges információkérések.
- A pályázati rendszer és a mögötte lévő intézményrendszer instabilitása rengeteg felesleges költségnek az okozója.

- Nagyon komoly költsége van annak, hogy a pályázati kiírás megtervezésében résztvevők nem (vagy csak elvétve) érzékenyek a pályázók költségeire, ezért nagyon magas a fel nem használt vagy alig használt, illetve egy nyilatkozattal kiváltható, de a pályázóknak nagyon költséges dokumentumok száma és aránya.

E vizsgálat szerint az ÚMFT pályázati rendszerében a támogatási szerződés megkötéséig a pályázók a támogatási keretösszeg 3,8 százaléka és 9,1 százaléka közötti adminisztratív költséget viselnek, amelynek több mint kétharmada a pályázati rendszer okozta felesleges költség. Ehhez társulnak a végrehajtás során felmerülő adminisztratív terhek, amelyek megközelítőleg még egyszer ekkora tétellel terhelik meg a fejlesztési forrásokat. Figyelembe véve továbbá a fejlesztéspolitikai intézményrendszer működési költségeit is, az ÚMFT források elköltése az EU társfinanszírozta pályázati rendszer 6500 milliárd forintos forrásával számolva – a jelenlegi pályáztatási gyakorlat fennmaradása esetén – 2013-ig 780 és 1430 milliárd forint közötti adminisztratív költséggel terheli a gazdaságot. (Balás – Csité, 2008)

A helyzetet az sem segítette, hogy a potenciális kedvezményezettek reprezentánsaival folytatandó információ-csere (a partnerség) egyre inkább formálissá vált. A 2010 óta életbeléptetett eljárásrendi változások (a gazdasági-társadalmi partnerek részvételével működő Pályázatelőkészítő Munkacsoportok (PEMCS), illetve a Döntéselőkészítő Bizottságok (DEB) megszüntetése) miatt ma már nagyon kevés az olyan fórum, ahol az érintett szereplők tudnának egymással információt cserélni. Leginkább az a jellemző, hogy ezt a kötelezettséget az NFÜ honlapján lefolytatott elektronikus vélemény-csere fedi le. A Monitoring Bizottsági ülések is csak nagyon kevésbé támogatják az információ-megosztást, olyan mértékben formálisak. Az érdemi információ-csere hiánya egyben visszahat a szabályozásra és a végrehajtó-rendszer hozzáállására is, mivel az Irányító Hatóság és a szakminisztérium nem rendelkezik elegendő információval a megvalósítással kapcsolatos problémákról, a kedvezményezettek részéről a végrehajtásról kapott előrehaladási jelentések ugyanis jellemzően csak a pénzügyi, adminisztratív előrehaladást mutatják be.

Márpedig a bizalmatlanságból fakadó hatékonyság-vesztést elsősorban a projektfejlesztés megerősítése tudná enyhíteni, ami a meglévővel szemben sokkal inkább projektgeneráló, projektfejlesztő kvalitásokkal (is) bíró, a kedvezményezettek felkészítését, képzését, „on the job” tréninget, mentorálást is ellátó intézményrendszert feltételezne. E szerepet részlegesen korábban az RFÜ-hálózat részeként működő Kistérségi Koordinációs Hálózat, jelenleg a hasonló feladattal megbízott Széchenyi Programiroda hálózat látja el. E hálózatok azonban praktikusán csak információ-terítésre és minimális mértékű tanácsadásra képesek, valódi, minden OP-t lefedő projektgeneráláshoz, -fejlesztéshez és mentoráláshoz nem rendelkeznek elegendő erőforrással, ill. megfelelő szakmai háttérrel a sokféle tematika tekintetében. Mindez azt is eredményezi, hogy ha a projektfejlesztési szakaszba nem koncentrálnak megfelelő mennyiségű erőforrást az intézményrendszer, akkor azt kénytelen az ellenőrzésekbe, kontrollokba fektetni a későbbi szakaszokban, ami azonban a hatékony

megvalósítást gátolja. A közszféra projektjei, illetve a kiemelt projektek esetében e helyzeten enyhített az NFÜ-n belül létrejött projektfelügyeleti funkció, mely a kedvezményezettek megvalósítási feladatainak szakértői támogatását, szükség esetén a megfelelő döntések kikényszerítését támogatta.

Az előttünk álló ciklusra való felkészülést illetően Horváth is e problematikában látja az egyik legkomolyabb kihívást: „...az uniós támogatáspolitikai gyakorlatban jelentőségüknél sokkal nagyobb súlyt képviselnek a technikai és adminisztrációs kérdések. Miközben a formai követelmények teljesítésére új iparág fejlődött ki Magyarországon is, tartalmi szempontokra, a nemzeti sajátosságok érvényesítésére, a térbeli törvényszerűségek alkalmazására csekély figyelem hárul. A két komponens közötti jelentős aránymódosulást tartom a felkészülés egyik meghatározó kérdésének.” (Horváth, 2011)

\*\*\*

Végigtekintve a két vizsgált időszakra vonatkozó megállapítások, gyengeségek feltárt mögöttes okait, összességében megállapítható, hogy nem egyedi, önmagukban kezelhető problematikákról van szó, hanem jellemzően rendszer-szintű, megközelítésbeli kérdésekhez kötődnek. Ilyenformán megváltoztatásukra, módosításukra is rendszerszerű változtatások keretében kerülhet leginkább sor, melyeket ciklus közben problematikus bevezetni, s amihez így az új programozási periódus indulása ideális helyzetet teremt. A további fejezetekben erre teszek kísérletet, két fázisban. Elsőként - a tagállamok végrehajtási rendszereire és a kohéziós politika sikerének egyéb összetevőire adott kitekintést követően - azon javaslataimat fogalmazom meg, melyek azon feltárt problémákra reagálnak, amelyekben gyakorlatilag ciklusoktól és azok szabály-rendszerétől függetlenül feltétlenül javulást kell és lehet elérni a végrehajtás intézmény- és eljárás-rendszerében (ld. a 3.3.3. fejezetben). Ezután második lépésben, a következő ciklus szabályrendszerének bemutatását és elemzését követően, a végrehajtás egy olyan alternatív rendszerére teszek javaslatot, ami megfelelően válaszol az új programozási ciklus kihívásaira és szabályozására és egyben eredményesen hozzá tud járulni a felvetett korábbi problémák orvoslásához is.

### **3.3.2. Nemzetközi kitekintés a kohéziós politikát megvalósító rendszerekre vonatkozóan**

A kohéziós politika megvalósítására vonatkozó nemzetközi tapasztalatok jellemzően két kérdés köré csoportosulnak:

- i. milyen intézményrendszert alakítottak ki az egyes tagállamok a kohéziós politika végrehajtására, e döntéseket milyen tényezők befolyásolták, és mik a tapasztalatok e rendszerekkel kapcsolatban;
- ii. melyek a kohéziós politika sikerének egyéb tényezői, milyen egyéb, döntően tagállami kompetenciába tartozó szakpolitikai választások befolyásolják a kohéziós

politika sikerét, mi a sikeres esetekben a kohéziós politika végrehajtásának más szakpolitikákat felölelő kontextusa.

Az alábbiakban e két kérdéskört járom körül a tagállamok 2007-13-as, egyes esetekben 2000-2006-os gyakorlata alapján.

### **A kohéziós politikát megvalósító intézményrendszer**

A kohéziós politika végrehajtását, megvalósítását a tagállamok számára kötelező érvényű uniós jogszabályok szabályozzák, így: az Európai Uniót létrehozó Szerződések, az Alapokra vonatkozó általános és alap-specifikus Európai Tanácsi rendeletek, valamint a Bizottság által kiadott végrehajtási rendeletek. Ugyanakkor az ún. „megosztott irányítás” jegyében az intézményrendszer, valamint a megvalósítás folyamatainak az operatív szabályozását az EU nagyrészt a tagállamokra hagyja. Például az eljárásrendet tekintve a közösségi jogi szabályozás elsődlegesen a monitoring-rendszerre, a pénzmozgásra vonatkozó szabályozásra koncentrál, ami az eljárási rendnek - ugyan kétségtelenül fontos, de - csupán egyetlen részét, szakaszát jelenti, és korántsem öleli fel a forráselosztási folyamat egészét. (Finta, 2007)

Ebből kifolyólag a létrehozott intézményrendszer és végrehajtási mechanizmusok erőteljesen különbözhetnek az egyes tagállamokban. Ez döntően négy tényezőnek tudható be:

- Egyrészt annak, hogy az adott tagállam (de legalább annak egy nagyobb összefüggő része) a kohéziós politika szempontjából milyen területi kategóriába esik. Amennyiben régióinak egy jelentős – és térbelileg összefüggő – része a „konvergencia” célkitűzés alá esik, úgy lehetősége van, de nem kötelező, létrehozni ágazati, tehát az érintett területeken egységesen megvalósuló programokat.
- Kapcsolódik a fejlettséghez, a „konvergencia”-besoroláshoz, de nem kizárólag attól függ, hogy adott tagállam fejlesztéspolitikájában mekkora jelentőséggel, súllyal bírnak a kohéziós politika forrásai.
- Harmadrészt természetesen hatással van az intézmény- és végrehajtási rendszerre, hogy milyen az adott tagállam közigazgatási berendezkedése, mennyire centralizált, regionalizált, utóbbin belül jellemzően dekoncentrált vagy decentralizált, illetve hogy milyen és mekkora kompetenciákkal, hatáskörökkel bírnak a területi egységek.
- Végül, fontosnak tartom külön megemlíteni a tagállam méretét - ami természetesen hat egy adott tagállam közigazgatási berendezkedésére is, de nem közvetlen a kapcsolat.

Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy a fenti tényezők eredőjeként különböző szempontok szerint milyen tipikus intézmény- és végrehajtási rendszerek alakultak ki a tagállamokban (EPRC and Metis, 2009 alapján).

### *A végrehajtó intézményrendszer (de)centralizáltsága*

Az egyik meghatározó különbség a tagállamok intézmény- és végrehajtási rendszerei között, azok (de)centralizáltságának foka – mely kérdés szorosan összefügg a forrásallokáció regionális vagy ágazati dominanciájával (Batchler – Ferry – Méndez – McMaster, 2006).

A legtöbb tagállamban a központi kormányzat fontos szerepet tölt be kohéziós politika megvalósításában: minisztériumok felügyelik a tervezést, a költést, nyomon követik az előrehaladást és értékelik a programokat.

Egyes tagállamokban ugyanakkor a központi szint domináns pozíciót tölt be az operatív végrehajtásban is: ott található az Irányító Hatóságok, a központi igazgatás tartja kézben a Monitoring Bizottságokat, illetve kezében vannak a döntések a támogatások odaítéléséről és a források kiutalásáról. Ezen tagállamokban a központi igazgatásnak jellemzően erőteljes kompetenciái vannak a fejlesztési programok menedzselésében, a területi szint pedig hiányzik, gyenge, vagy egész egyszerűen nem rendelkezik területfejlesztési hatáskörökkel. Az érintett tagállamokban jellemzően vagy csak ágazati operatív programok vannak, melyeket tehát vagy teljességgel centralizáltan vagy a központi igazgatás dekoncentrált intézményeinek támogatásával hajtanak végre, vagy az ágazatiak mellett központilag végrehajtott regionális programok is léteznek.

Centralizált rendszerekkel találkozunk a következő tagállamokban: Dánia, Litvánia, Észtország, Lettország, Szlovénia, Szlovákia, Magyarország, Görögország, Svédország, Románia, Bulgária, Ciprus, Málta, Luxemburg.

Az ilyen centralizált minta kialakulásában, illetve a programok szintjén az ágazati típusúak dominanciájában erőteljes szerepe van az érintett tagállamok méretének, valamint a centralizációs igazgatási hagyományoknak. Az ágazati programok melletti érvként szokás rendszerint felhozni: a mérethatékonyságból fakadó költséghatékonyságot, a magasabb végrehajtási hatékonyságot, a magasabb szakértelmet, a kevesebb koordinációs/egyeztetési kötelezettséget, vagy az egyszerűbb döntéshozatalt.

Természetesen nem egységes a központosítás szintje minden felsorolt tagállamban. A centralizáció „tisztá formájában” elsősorban a kisebb tagállamokban található (balti államok, Málta, Ciprus) - itt nem ritka továbbá, hogy egyetlen Irányító Hatóság felel az összes programért. Ehhez képest a területiség felé elmozdulást jelent az az eset, amikor az ágazati minisztériumok területi dekoncentrált egységei jelentős szerepet kapnak az ágazati programok végrehajtása során (Bulgária, Románia, Szlovákia). Egy másik gyakorlat amit Magyarország választott, ahol léteznek regionális programok, de azok Irányító Hatóságai a központban helyezkednek el (Szlovénia is ilyen).

A központosított megvalósításhoz képest a másik véglet, amikor – a jellemzően regionális - programok végrehajtását a tagállamok a területi önkormányzati egységeikre, régióira/szövetségi államaikra bízák. Ebben az esetben a központi kormányzat szerepe

leginkább a Bizottsággal való kommunikációban, az Alapok közötti koordinációban és a jó gyakorlatok terjesztésében merül ki.

Ilyen, decentralizált regionalizált intézmény- és végrehajtási rendszer található a következő tagállamokban: Németország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Belgium.

Kialakulásában legkomolyabb hatással az államok közigazgatási berendezkedése van, ami jellemzően vagy föderális, vagy a regionalizáció olyan fokára ért, ahol a decentralizált területi egységek komoly önállósággal, kompetenciákkal, hatáskörökkel rendelkeznek. E rendszerek előnye, hogy több szereplő interakciójából és kooperációjából születnek meg a fejlesztések, erőteljesebben érvényesül a „megosztott irányítás/többszintű kormányzás”, ezáltal a fejlesztések jobban tükrözik az érintettek szándékait, melyek legitimitása így nő, ami kihat mind a végrehajtás hatékonyságára, mind az eredmények hatásosságára, mitöbb a fenntarthatóságára is.

A tagállamok egy harmadik csoportja centralizált és a decentralizált rendszer elemeit vegyítő „kevert” rendszert alkalmaz. Ezen tagállamokban a programok egy csoportja (az ágazati programok) központi, egy másik csoportja (a területi programok) pedig területi irányítás mellett valósul meg.

Ilyen „kevert” rendszert alkalmaznak a következő tagállamok: Lengyelország, Franciaország, Finnország, Csehország, Spanyolország, Egyesült Királyság, Írország, Portugália.

Ezen tagállamok igazgatására jellemző egyrészt a – rendszerint a történelmükből gyökeredző - erőteljes központosítási törekvés, amit azonban ellentétezik egy – az Alapok felhasználásához egyes esetekben kötődő, más esetekben attól független, nemzeti elhatározásból megvalósuló, de mindenképpen az utóbbi 2-3 évtizedre datálódó – a regionális szint felé történő hatáskör-delegálás. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy e hatáskör-delegálás eltérő módon történt meg a csoporthoz tartozó tagállamokban, helyenként a térségi önkormányzati szint volt a címzettje (decentralizáció), más esetekben a kormányzat területi intézményei (decentralizáció), tehát a tagállamok ezen csoportja sem egységes. E „kevert” rendszerek megfelelő kialakításuk esetén képesek lehetnek ötvözni a centralizált és a decentralizált rendszerek előnyeit, legkomolyabb ellenérv velük szemben ugyanakkor a források, hatáskörök, túlzott szétaprózódása, s az ebből fakadó magas koordinációs szükséglet.

33. táblázat: A végrehajtás centralizációjának szintje a tagállamokban

| Centralizált                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | „Kevert” rendszer                                                                                                                                                                                                                                          | Regionalizált                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dánia, Litvánia, Észtország, Lettország, Szlovénia, Szlovákia, Magyarország, Görögország, Svédország, Románia, Bulgária, Ciprus, Málta, Luxemburg                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Németország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Belgium                                                                                                                                                                                                     | Lengyelország, Franciaország, Finnország, Csehország, Spanyolország, Egyesült Királyság, Írország, Portugália                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>végrehajtás a minisztériumok és más központi szervek szintjén</li> <li>alacsony fokú decentralizáció és partnerség</li> <li>a területfejlesztés hagyományosan központi hatáskör</li> <li>nincs vagy nagyon gyenge a regionális közigazgatási szint</li> <li>végrehajtási kompetenciákkal, kapacitásokkal, tapasztalattal a központi szint rendelkezik</li> <li>az Irányító Hatóságok, a Monitoring Bizottságok és a döntéshozatal központi szinten vannak</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>az Irányító Hatósági felelősségek központi és regionális szinten egyaránt jelen vannak</li> <li>az ágazatai/multiregionális programok központi, a regionális programok regionális irányítás alatt vannak</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>a végrehajtás területi szintre van delegálva</li> <li>a regionális szint felel program-menedzsmentért és az implementációért</li> <li>a központi szint szerepe az Alapok magasszintű koordinációja, a Bizottsági tárgyalások, az inter-minisztériális koordináció, valamint az értékelés és a jó gyakorlatok terítése</li> <li>több figyelem fordítódik a többszintű kormányzásra</li> </ul> |

*Forrás: Saját szerkesztés Batchler – Ferry – Méndez – McMaster, 2006 alapján*

Természetesen a fenti három kategória, mint minden tipizálás, leegyszerűsítő, elsősorban azért, mert nagyon erőteljesen az operatív programok és az Irányító Hatóságok telepítésére, elhelyezésére koncentrál. Ezt legalább két további tényező komoly mértékben árnyalja: a kompetenciák, hatáskörök delegálásának mértéke a Közreműködő Szervezetek felé, másrészt a programok és az azokat végrehajtó Irányító Hatóságok koordinációjának mikéntje.

#### *Kompetenciák, hatáskörök delegálása*

A kompetenciák, hatáskörök delegálását illetően az a fő kérdés, hogy az IH-KSZ viszonyrendszerben mely szereplő a végrehajtás mely feladatát látja el. Az Irányító Hatóság általában a pályázati kiírások tervezésével (ágazati és területi szereplők bevonásával, jellemzően munkacsoport keretében, a kiválasztási feltételek Monitoring Bizottsági jóváhagyásával) és esetenként közzétételével kapcsolatos feladatokat, valamint a nagyobb projektekkel kapcsolatos döntési jogkört tartja magánál, a kisebb értékű, egyszerű, tömeges projektekkel kapcsolatos döntési jogköröket általában delegálja a KSZ-hez. A KSZ-ek jellemzően adminisztratív folyamatokat (pályázati ügyfélszolgálat, pályázatok befogadása, feldolgozása, értékelése, szerződés-kezelés, monitoring, elszámolás) végeznek. A kapcsolatot sok esetben szerződés szabályozza, a közreműködő szervezetek konkrét feladatait és kapcsolódó finanszírozását nálunk például ún. „szolgáltatási szint megállapodások” szabályozzák.

A delegálás mértéke tagállamonként és programonként eltérő lehet. Ennek egyik véglete, amikor a programok menedzsmentjét teljeskörűen az Irányító Hatóság látja el, gyakorlatilag



Közreműködő Szervezetek nélkül (pl. Bulgária). De a Közreműködő Szervezetek léte is igen eltérő delegált hatásköröket fedhet. Lehetnek szakpolitikai tervezéssel, értékeléssel kapcsolatos feladatokat ellátó KSZ-ek (pl. balti államok), az operatív végrehajtásban tevékenyen résztvevő KSZ-ek (pl. Magyarország), de előfordul, hogy mindkét szerep megjelenik egy többszintű KSZ-rendszerben.

A hatáskörök delegálásának egy speciális esete a globális támogatás (global grant), amikor az operatív program gazdája egy lehatárolt programelemet nem egy KSZ-t, hanem egy specializált, a támogatás célcsoportját jobban, hatékonyabban elérni képes szervezetet (mint kedvezményezettet) bevonva valósít meg. A kedvezményezett ez esetben a kapott támogatást nem saját maga használja fel, hanem további, közvetlenül vele kapcsolatban álló szervezetek, pályázók számára adja tovább.

#### *Az Irányító Hatóságok koordinációja*

Az Irányító Hatóságoktól a KSZ-ek felé történő hatáskör-delegálás mellett a centralizáció/decentralizáció kérdését tovább árnyalja, hogy a programok, illetve az azokat végrehajtó Irányító Hatóságok koordinációja mennyire koncentrált.

A koordinációnak egy lényeges aspektusa, hogy a kormányzaton belül az Irányító Hatóságok hol, hogyan helyezkednek el: egy szervezetben koncentráltak, avagy az adott szakpolitikákért felelős tárcánál/felelős régióknál helyezkednek el. A kisebb tagállamok (balti államok, Szlovénia) esetében egy intézményben helyezkednek el és a programokért egy Irányító Hatóság felelős. A nagyobb tagállamok gyakorlata változó: Magyarországon, Lengyelországban egy intézményben helyezkednek el, de több irányító hatóság kezeli a programokat, más tagállamokban az Irányító Hatóságok több intézményben (általában a felelős szaktárcánál) helyezkednek el.

A kétféle megközelítés mindegyikét komoly érvek támaszthatják alá. Központosított esetben az IH-k és így a programok közötti koordináció és kooperáció – már csak a fizikai közelség miatt is – gördülékenyebb, a végrehajtás eljárási szabályai homogénebbek, ami nagyban megkönnyítheti a pályázók dolgát. Hátránya ugyanakkor, hogy a szakpolitikai irányítás, a szakpolitikának a fejlesztéseken kívüli eszközei (pl. szabályozás, működtetés, ...) könnyen elszakadhatnak a fejlesztésektől. Az Irányító Hatóságok ágazatokhoz telepítésének előnyei és hátrányai - könnyen belátható módon - ezzel éppen ellentétesek.

Kifejezetten érdekes eredményre jutunk, ha a két utóbbi szempontot, tehát a hatáskör-delegálást és az ágazati IH-k koncentráltságának mértékét ötvözzük. A vizsgált tagállamok gyakorlata azt mutatja, hogy az érintett tagállamok vagy létrehoznak egy önálló szervezetet, ahova az összes Irányító Hatóságot telepítik, ezen esetekben az IH-k általában koordinatív feladatot látnak el, a döntéseket a KSZ-ekre delegálják (jellemzően a kisebb méretű tagállamokban), vagy az IH-kat a szakpolitikát képviselő megfelelő tárcákhoz allokálják, minden kapcsolódó döntési hatáskört megtartva.

16. ábra: Az Irányító Hatóságok helye és szerepe a tagállamokban



*Forrás: korábbi, az NFÜ-nek végzett szakértői tapasztalatok alapján*

A vizsgált tagországokkal végzett összehasonlításból kitűnik, hogy a hazai rendszer teljességgel speciális abban a tekintetben, hogy bár az IH-k centralizáltan helyezkednek el, mégis erőteljesen belefolyanak végrehajtás operatív részeibe. A hazai rendszer emellett abban is speciális, hogy – ahogy azt korábban láthattuk - nálunk a központosítás ellenére az ágazatok, OP-k közötti koordináció meglehetősen alacsony szintű maradt. Erről vélekedik Perger akképpen, hogy „... a sajátos megoldások ugyan biztosították viszonylag jó abszorpciós mutatók elérését, de az abszorpciós cél túldimenzionálása, a túlzott központosítás ... nagy valószínűséggel akadályozta a források hatékony és eredményes felhasználását”. Szerinte „sem az ország méretéhez, sem a források nagyságrendjéhez, sem a korábbi decentralizációs folyamatokhoz nem illeszkedik a szervezeti és területi értelemben is ily mértékben centralizált és mind a hagyományos igazgatástól, mind a területfejlesztési intézményrendszerétől nagymértékben „leválasztott” intézményi struktúra”.

#### *A koordinációs eszköztár*

A koordinációval kapcsolatosan érdemes rátekinteni az alkalmazott koordinációs eszközökre, mechanizmusokra is. Egyes tagállamokban (pl. Szlovénia) a koordináció leginkább informális mechanizmusokon keresztül valósul meg, más államokban azonban külön szerv felelős a koordinációért a kohéziós politika (pl. Csehország, Magyarország – legalábbis formálisan) vagy az összes fejlesztési forrás vonatkozásában (pl. Portugália).

### *Kapcsolat a nemzeti költségvetési forrású fejlesztésekkel*

Egy további meghatározó különbség a tagállamoknak a kohéziós politikát implementáló intézmény- és végrehajtási rendszerei között, hogy azok milyen „viszonyban” vannak a nemzeti költségvetési forrású fejlesztési rendszerekkel. Egy a DG Regio számára készített összehasonlító tanulmány három fő kategóriát, modellt állít fel e tekintetben (Batchler – Ferry – Méndez – McMaster, 2006):

Egyes tagállamokban a kohéziós politika végrehajtására egy a nemzeti rendszertől független, azzal párhuzamos rendszert építettek ki. E modellben a döntés-előkészítés és a döntés is külön, specifikus, az EU-Alapokra létrehozott struktúrákban és szabályok szerint zajlik, a döntés maga rendszerint valamilyen partnerség-alapú bizottsági keretben. E modell jellemző a következő tagállamokra: Belgium, Csehország, Hollandia, Svédország.

A modell előnye, hogy a rendszert specifikusan a Strukturális Alapokra (és Kohéziós Alapra) hozták létre, ezáltal – önmagában – koherensebb, átláthatóbb, nyomonkövethetőbb és így számonkérhetőbb a kohéziós politika végrehajtásának rendszere. A „mérleg másik serpenyőjében” azonban ott van a párhuzamos intézményrendszer üzemeltetésének, valamint a szükséges összehangolásnak a koordinációs költsége.

E modelltől egy lépéssel továbblép az uniformizáltság irányába az a megközelítés, melyben ugyan még két külön döntéshozatali fórum van, de a döntéseket, mitöbb a programokat azok kialakításától kezdve összehangolják, s rendszerint egy keretben működő végrehajtórendszer vezényli le őket. A koordináltságon felül a modell további előnye, hogy lehetővé teszi, megkönnyíti a szakmai tapasztalatcserét, a tapasztalatok áramlását. A másik oldalról a folyamatba épített, folyamatos koordináció ugyanakkor jelentős erőforrásokat tud lekötöni.

E modell érvényesül a következő tagállamokban: Egyesült Királyság, Olaszország, Finnország, Franciaország, Írország, Portugália.

Végül, a tagállamok többségében az uniós és a hazai fejlesztéspolitikát egyazon, közös rendszerben valósítják meg. E modellnek is két válfaja ismert. Egyes tagállamokban az uniós Alapok felhasználása teljesen egészében a – már korábban létező - hazai rendszerekben valósul meg. Ilyen modell érvényesül a következő tagállamokban: Németország, Spanyolország, Dánia, Ausztria.

Jellemzően az új tagállamokban pedig, ahol az uniós források a rendelkezésre álló fejlesztési forrásoknak túlnyomó többségét jelentik, ennek ellenkezője a jellemző, ahol az egységes rendszer alapja a kohéziós politika végrehajtására létrehozott rendszer. E modell alakult ki a következő tagállamokban: Lengyelország, Szlovákia, Magyarország (a gyakorlatot illetően), Lettország, Litvánia, Észtország, Románia, Bulgária, Görögország, Ciprus, Málta.

Az egységes modell előnye természetesen az egyetlen elemében sem megduplázott, egységes intézményrendszer, az egységes politika és végrehajtási rendszer, ami áttekinthetővé, hatékonyá és eredményessé képes tenni a rendszert. Emellett a „hazai

dominanciájú” rendszer nagyban tud profitálni a korábbi hazai rendszer tapasztalataiból, az „EU-dominanciájú” rendszerben pedig a korábban hazai politikák és azok végrehajtása profitálhat az uniós gyakorlat közvetlen alkalmazásából.

Természetesen e klasszifikáció kapcsán is meg kell jegyezni, hogy a fenti modellek közötti határok nem ennyire élesek. Magyarország esetében példának okáért az egységes rendszer kialakítása az irányadó trend (ld. hazai K+F+I-források integrálódását az uniós rendszerbe), de egyelőre nem befejezett. Másrészt pedig nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy az egységesülés inkább következmény, mint átgondolt döntés eredménye, nevezetesen a hazai költségvetési fejlesztési forrás kvázi teljes elapadásának következménye.

Az irányítási és végrehajtási rendszer integrációjának mértékét Nakrosis szerint például háromféle szempontból is érdemes vizsgálni. Az adminisztratív integráció esetén a meglévő közigazgatási szervekre telepítik az EU támogatások intézményeit, és az intézményrendszer a „hagyományos” nemzeti adminisztráció szerves részeként működik. Ellenkező esetben új, kifejezetten az EU támogatások fogadására „specializálódott” szervezetrendszert alakítanak ki. A program szintű integráció esetén az uniós programok a nemzeti szinten kialakított fejlesztési stratégiák végrehajtásának szerves részét képezik. A nem integrált rendszerben az uniós támogatások abszorpciója érdekében külön programok, illetve speciális projektek készülnek. A pénzügyi integráció esetén az uniós források felhasználása lényegében a nemzeti államháztartási szabályok szerint történik, a nem integrált rendszerben azonban speciális pénzügyi szabályokat követ.

Logikailag egy integrált tervezési és pénzügyi rendszer természetes következménye az adminisztratív integráció, és fordítva. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy elképzelhető az adminisztratív integráció akkor is, ha külön uniós programok készülnek, vagy integrált tervezési és pénzügyi rendszer mellett is kialakíthatók „speciális” — a hagyományos igazgatás szerveitől eltérő — intézményi struktúrák. (Nakrosis, 2003)

34. táblázat: Az EU-s és a nemzeti fejlesztéspolitika kapcsolata

| Különálló                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Harmonizált                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Közös                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Nemzeti dominancia                                                                                                                                                                                                                  | EU-s dominancia                                                                                                         |
| Belgium, Csehország, Hollandia, Svédország                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Egyesült Királyság, Olaszország, Finnország, Franciaország, Írország, Portugália                                                                                                                                                                                                              | Németország, Spanyolország, Dánia, Ausztria                                                                                                                                                                                         | Lengyelország, Szlovákia, Magyarország, Lettország, Litvánia, Észtország, Románia, Bulgária, Görögország, Cyprus, Málta |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a programok végrehajtására specifikusan az uniós forrásokra kialakított menedzsment és projekt-szelekciós rendszereket hoztak létre</li> <li>az értékeléseket és javaslatokat erre létrehozott Strukturális Alap „Titkárságok” végzik/teszik</li> <li>a döntéseket a programok érintettjeit felölelő bizottságok hozzák meg</li> <li>a programon belül és azok között nagyfokú koherencia és átláthatóság</li> <li>megkettőzött végrehajtó intézményrendszer</li> <li>más nemzeti fejlesztési programokkal kapcsolatos koordinációs szükséglet</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>elkülönült döntéshozatal</li> <li>koordinált működés a két rendszer között</li> <li>stratégiai szintű „összefűzése” a hazai és uniós politikáknak</li> <li>tapasztalatcsere</li> <li>a végrehajtás túlzott méretűvé és komplexitásúvá nőhet</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>a hazai rendszereket használják a Strukturális Alapok allokációja során is</li> <li>egyazon döntéshozó grémiumok</li> <li>összességében sokkal egyszerűbb végrehajtási folyamatok</li> </ul> |                                                                                                                         |

*Forrás: Saját szerkesztés Batchler – Ferry – Méndez – McMaster, 2006 alapján*

### A kohéziós politika végrehajtásának más szakpolitikákat felölelő kontextusa

A kohéziós politika megvalósítására vonatkozó nemzetközi tapasztalatok a végrehajtó intézményrendszer, illetve az azt befolyásoló tényezők és annak hatékonyságának vizsgálata mellett különös figyelmet fordítanak arra, hogy melyek a kohéziós politika sikerének egyéb tényezői. Vizsgálják, hogy milyen egyéb, döntően tagállami kompetenciába tartozó szakpolitikai választások befolyásolják a kohéziós politika sikerét, illetve, hogy a sikeres esetekben milyen egyéb szakpolitikákat felölelő kontextus húzódik meg a kohéziós politika végrehajtása mögött.

A. Sapir és munkatársai az Európai Bizottság felkérésére készítettek egy igen széles tematikát felölelő tanulmányt, melynek fókuszja az EU-nak az USA-tól való lemaradása volt, s mely szintén számos szempontból foglalkozott a Regionális Politikával. Utóbbival kapcsolatban megállapítják, hogy az EU törekvései önmagukban nem elégségesek a konvergencia megvalósításához, szükség van az ezeket támogató nemzeti politikákra, amelyek megfelelő környezetet teremthetnek a befektetések számára és a humán tőke növelésére. A jelentés a kohéziós országok felzárkózásával kapcsolatban kiemeli, hogy az adminisztráció színvonala központi befolyásoló szereppel rendelkezik nem csak az egyes régiók gazdasági növekedése kapcsán, hanem az uniós politikák szempontjából is, mivel az alacsony színvonalú adminisztrációval rendelkező térségek számára gyakran problémát

okoz a fejlesztési források megfelelő felhasználása. A helyi tényezők mellett fontos befolyásoló jellegzetesség a makrogazdasági stabilitás és a megfelelő közfinanszírozási rendszer is, amelyek szintén hatással vannak egy régió felzárkózására (Sapir et al, 2003). Az állami bürokrácia hatékonyságát, valamint a magas hatékonyságú állami intézmények és a megfelelő politikai döntések jelentőségét emelik ki Hurst és szerzőtársai, illetve Pauker. (Hurst et al., 2000; Pauker, 2003)

A szerzők, köztük a fentebb hivatkozottak is előszeretettel hivatkoznak az új tagállamok 2004-es csatlakozását megelőző időszak ún. Kohéziós országaira, ahol a spanyol és ír kettős eredményességének összevetése a portugál és görög kettős teljesítményével arra mutat rá, hogy az egyéb tényezők, ezen belül is a megfelelő, egészséges gazdaságpolitika folytatása, kiemelt jelentőséggel bírnak a kohéziós politika sikerében.

Bachtler már a 2000-2006-os ciklus tapasztalatait is felhasználva a végrehajtás, illetve a végrehajtási rendszer hatékonysága mellett szintén kiemeli az államigazgatási környezet jelentőségét, valamint felhívja a figyelmet a nyitott gazdaság és a nyitott kereskedelem befolyásoló szempontjára. (Batchler, 2008)

Nagyon hasonló következtetésre jutott a kohéziós politika gazdaságtanát vizsgáló közgazdászcsoporthoz még 2003-ban, akik a gazdasági és társadalmi nyitottsággal, s ennek a kormányokra kényszerített fegyelmező erejével hozták összefüggésbe a kohéziós politika növekedésösztönző hatásának sikerét. (Ederveen et al., 2002)

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy végrehajtási rendszer hatékonysága mellett döntő szerepe van a kohéziós politika eredményességében (a reálkonvergenciához való hozzájárulásában) a megfelelően magas hatékonyságú államigazgatásnak, az egészséges, makrogazdasági stabilitásra törekvő gazdaságpolitikának, mely a nyitott gazdaság, kereskedelem és beruházáspolitikával együtt alkotja a nyitott gazdaság, kereskedelem és beruházáspolitikát, valamint fontos összetevő a kormányzati működés átláthatósága, illetve a megfelelő intézményi és társadalmi kontroll.

### **3.3.3. Javaslatok a végrehajtás intézmény- és eljárás-rendszerének javítására**

Bár az értekezés lezárásának pillanatában a 2007-13-as programozási ciklus erőteljesen a végéhez közelít (2015. december 31-én zárul, illetve a kötelező fenntartási periódusok miatt ezen némileg túlnyúlik), mégis úgy gondolom, hogy a 2014-20-as időszak szabályrendszerének megismerését (ld. következő fejezet) és az arra specifikusan javasolt rendszer felvázolását megelőzően érdemes összefoglalni, hogy melyek azok a konkrét pontok, ahol a kohéziós politika hazai megvalósításának első 10 éve alapján feltétlenül korrekciók javasolhatók a végrehajtás intézmény- és eljárás-rendszerében. A végrehajtás hatékonyságát és eredményességét javítani hivatott javaslataim e csoportja a kohéziós politika megvalósításának alapjaihoz kapcsolódik, s így praktikusán „ciklus-független”,

ennélfogva e javaslatok gyakorlatilag egy az egyben alkalmazhatók a következő (2014-20-as) végrehajtási ciklusban is.

**Az operatív tervezés „rehabilitálása”: az operatív tervezési dokumentum (Akcióterv) refókuszálása az eredetileg neki szánt, az operatív programon és az ágazati stratégián belül 2-3 éves időintervallumra irányt kijelölő, orientáló szerepre**

Az OP-k és a konstrukciók/kiírások közötti operatív tervezésnek/programozásnak újra hangsúlyos szerepet kell kapnia a fejlesztéspolitika végrehajtása során. A szakpolitikai tervezés nem állhat meg az OP-k kialakításával, az OP-k és a pályázati kiírások közé fejlesztéspolitikai tervezési szempontból szükségszerűen kell valamilyen tervezési dokumentum, ami megadja az OP-ból az adott időszakra vonatkozó tartalmi fókuszot, „lebontja” az OP pénzügyi kereteit (Alaponként éves, prioritásonként hét éves meghatározottság) annak érdekében, hogy a konstrukciók/pályázatok keretei meghatározhatók legyenek.

Lényeges szempont, hogy a nálunk az erre a szerepre létrehozott „Akcióterv” a jelenlegi periódussal ellentétben ne törekedjen az összes funkció egyidejű betöltésére (stratégiai, illetve pályázati megalapozás, menedzsment-eszköz, potenciális kedvezményezettek tájékoztatása, ...) , mivel ez azzal az eredménnyel járhat, hogy egyik funkciót sem lesz képes megfelelően ellátni. Az Akciótervnek olyan tervezési dokumentummá kell, hogy válnia, ami az OP-kba foglalt tartalmi keretek figyelembevételével kijelöli a következő, 2-3 éves programozási időszakra és forrásokra vonatkozó ágazati célokat, fókuszokat, és hozzárendeli az azokat leghatékonyabban megvalósítani képes, nem kizárólag fejlesztéspolitikai, egymással konzisztens és egymást erősítő eszközökre, beavatkozásokat.<sup>18</sup>

**Az intézményrendszerben az Irányító Hatóságok refókuszálása a végrehajtásra, a szakpolitika visszatelepítése a szaktárcákhoz, erősítjes koordináció a tárcák felett**

A végrehajtó intézményrendszer „mentesüljön a tervezés felelősségétől” és kizárólag az operatív programok hatékony és eredményes végrehajtásáért feleljen. A szaktárcáknál javasolt helyreállítani a szabályozás, fejlesztés, működtetés intézményi egységét azáltal, hogy a fejlesztéspolitikai tervezés visszakerül a szakpolitikák letéteményeseihez. Az Akciótervek tervezéséért tehát a szakpolitikáért felelős intézmények feleljenek, de a

---

<sup>18</sup> A 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet alapján a kormányzat megközelítése ettől eltérő. Két közbülső tervdokumentum kialakítása van tervbe véve, egy ún. „többéves nemzeti keret”, mely az évekre szóló források mellé célértékeket rendel, valamint egy „éves fejlesztési keret”, ami praktikusán megegyezik az eddigi akciótervekkel, éves megközelítésben. A jelenlegi információk alapján valószínűsíthető, hogy mindkét dokumentum inkább technikai jellegű lesz, kevésbé a javasolt stratégiai fókuszú.

végrehajtási gyakorlati tudás bekanalizálása érdekében kötelező jelleggel be kelljen vonniuk az IH-kat.

Az elfogadott szakmai keretek között a pályázatok részleteinek kialakítását már a végrehajtó intézményrendszer végezheti, a szaktárcák bevonásával. A másik oldalról, a végrehajtásba (döntéshozatal, implementáció) sokkal erőteljesebben be kell vonni a szakpolitikai megfontolásokat, kompetenciákat. Ez egyfelől a jelenlegi végrehajtási intézményrendszer szakpolitikai hozzáértésének erősítésével (pl: szakmapolitikai célok, követelmények megjelenítése intézményi és egyéni céljaikban, teljesítményértékelésükben, premizálásukban; IH-k, KSZ-ek képzése; BB-tagok hozzáértésének garantálása), másrésről a szakpolitikáért felelősöknek a végrehajtásba való fokozottabb bevonásával érhető el.

Emellett egy a jelenlegihez képest sokkalta erőteljesebb szakpolitikai és végrehajtási központi koordináció, kooperáció szükségeltetik. Az, hogy az elkövetkezendő időszakban az IH-k centralizáltan vagy a szakpolitikai rendszerbe integráltan helyezkedjenek el tulajdonképpen másodlagos kérdésnek tartom, szakmailag, elvi síkon mindkettő támogatható és elfogadható.

A fentiekben vázolt kompetencia-átrendeződés elképzelhető mind egy központosított (IH-k egy szervezetben), mind egy szakpolitikai alapú (IH-k a szaktárcákban) IH-modellben.

Központosított IH-rendszer esetében az alábbiak megfontolását tartom fontosnak:

- Az IH-k közötti kooperációt kikényszerítő szervezeti felépítés kialakítása, IH-k fölötti szakmai kontrollok beépítése, pl. az IH-k számára az EU által előírtat nem meghaladó hatáskör; mátrix szervezetté alakítás; szakmai elnökhelyettesi rendszer visszaállítása; koordinációért felelős szervezeti egységekhez valódi hatáskör rendelése; OP-kon átnyúló komplex problémák kezelésére külön szervezeti egységek létrehozása (korábbi próbálkozás az LHH Programirodára)...stb.
- Az NFÜ létszámának radikális csökkentése a jelenlegi 450-500 főről, max. 250 főre; kicsi, szakmai irányító hatóságok létrehozása, a jelenlegi esetenként 60-70 főről, 15-20 főre csökkentése.

Szakpolitikai alapú IH-rendszer megvalósításának legfontosabb kérdéskörei:

- Irányító Hatóságok: az egyes szakminisztériumokhoz rendelve szoros kapcsolatban a szakfőosztályokkal, az EU által előírtat nem meghaladó hatáskörrel.
- Szakmai koordináció: Miniszterelnöki Hivatalban, „referatúra rendszerben”, a jelenlegi Koordinációs IH-ra, Monitoring Fő-ra és Informatikai és Tájékoztatási Fő-ra épülve, feladata: az egyes OPIH-k szakmai kontrollja; menedzsment információk biztosítása, előrehaladási riportok készítése; Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR) karbantartása; egységes programértékelési, hatásvizsgálati rendszer működtetése; kommunikáció koordinációja: szintén MeH (a jelenlegi Kommunikációs Fő-ra építve).



- Költségvetés koordinációja: uniós források egy költségvetési fejezetben tartása, fejezet PM-hez rendelése (a „Fejezeti” Fő-óra épülve); feladata: uniós források EU-tól való lehívása, hazai költségvetésben való megtervezése, zárszámadás; hazai fejlesztési forrásokkal való összhang biztosítása (hazai források kiváltása).

Az IH-k elhelyezésénél sokkalta fontosabb kérdés a megfelelő minőségű és mennyiségű koordináció megteremtése a végrehajtásban. A döntést e kritérium mentén érdemes meghozni. Az erőteljes koordináció megtestesítőjét érdemes a miniszteriális rendszerből kiemelni, mintegy annak fölé helyezve, praktikusán a Miniszterelnöki Hivatal/Miniszterelnökség szintjére pozicionálva azt. Alapvető fontosságú, hogy ezáltal megteremtődjön a fejlesztéspolitika nemzeti szintű intézményesített koordinációja, mely képes biztosítani az ÚMFT, ÚMVP és a hazai források közötti összhangot.

Emellett optimális esetben e koordinációnak ki kell terjednie nem csupán az állam fejlesztéspolitikai eszközrendszerére, de a kormány közpolitikai beavatkozási eszköztárának egészére.

Végül, a szakpolitikai megfontolások erősítése szempontjából szintén alapvető fontosságú a teljes (tervezési, lebonyolítási, ellenőrzési, kifizetési) rendszert illetően az értékelés és visszacsatolás képességének erősítése/megteremtése.

A Közreműködő Szervezetek körére vonatkozóan javasolható, hogy azokat az IH-kat befogadó szervezet közvetlen irányítása alá kell rendelni, valamint érdemes őket az eltérő ügyfélkörök (pl.: önkormányzati, vállalkozói, közigazgatás) mentén specializálni, minthogy a támogatási konstrukciók eltérő témakörei, célcsoportjai jelentősen eltérő szervezési, menedzsment megoldásokkal kezelhetőek hatékonyan. Megjegyzendő továbbá, hogy a tapasztalatok szerint a KSZ-ek működési hatékonyságának feltétele az akár csak korlátozott mértékű versenyhelyzet. Azon területeken azonban, ahol kevés projektet kell kezelni és a KSZ munkatársainak száma is relatíve alacsony, ott az IH-KSZ a szétválasztás előnyeit könnyen kiolthatja a szervezeti határokon óhatatlanul jelentkező kommunikációs probléma.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> A végrehajtás felső szintjére vonatkozó javaslatok jelentős részben visszaköszönnek a kormányzati szándékokban. Az IH-knak a végrehajtásra összpontosítása, a szakmapolitika visszahelyezése a szaktárcákhoz, a központi koordinációnak a valós – politikai - irányítási funkcióval bíró Miniszterelnöki Hivatalhoz rendelése, politikai és közigazgatási tárcaközi koordinációs grémiumok létrehozása megítélésom szerint előremutató lépések. Ezt gondolom még abban az esetben is, ha egyfajta visszarendeződésről beszélhetünk a 2004-06 közötti állapotokhoz, ugyanis úgy vélem, hogy az akkor fennálló és korábban részletezett hiányosságok pótolhatók és az alternatív komoly előnyöket rejt magában. (140/2012. (VII. 2.) Korm. rendelet; 1217/2013. (IV. 18.) Korm. határozat; 1545/2013. (VIII. 15.) Korm. határozat; 1814/2013. (XI. 14.) Korm. határozat; 1012/2014. (I. 17.) Korm. határozat). Ugyanakkor szakmai értelemben rendkívül elhibázott és káros döntésnek gondolom a közigazgatási

### **A végrehajtó intézményrendszer elmozdítása a hatósági szerepkör felől a „fejlesztés-facilitáló” szerepkör felé.**

A végrehajtó intézményrendszer elmozdítása a hatósági szerepkör felől a „fejlesztés-facilitáló” szerepkör felé radikális megközelítésbeli elmozdulást feltételez a „mindenki csal” feltételezéstől a kockázatelemzésen alapuló ellenőrzések és az azokat kiegészítő szankciók felé, a hatékonyságot erőteljesen romboló „előzetesen mindenkit átvilágítunk és mindent bebiztosítunk” elvétől a „kevesebb előzetes igazolás, biztosíték, több kockázatelemzésen alapuló ellenőrzés, megfelelő szankciókkal kiegészítve” irányába. Ennek az irányváltásnak együtt kell járnia az ellenőrzési rendszer újragondolásával, aminek ki kell terjednie az „ex-ante” ellenőrzések korlátozására, a kockázatalapú ellenőrzések súlyának növelésére (pl: automatikus pályázatok elszámolásánál mintavételes ellenőrzés), a szabálytalanságokat valóban kiszűrni képes eszközszer kialakítására, valamint a szankcionálás megerősítésére.

A „fejlesztés-facilitáló” szerepnek emellett a rendszer számos elemében konkrétan szükséges megjelennie, így pl.: az „ír-típusú” egyéni probléma-vezérelt, személyre/vállalkozásra/intézményre szabott fejlesztési tanácsadástól kezdve, az eredeti céljának megfelelően alkalmazott 2-körös (a majdani kedvezményezettet aktívan támogató) kiválasztási eljáráson keresztül, egészen az eldöntött (kiemelt) állami projektek megvalósulásának megfelelő, aktív támogatásáig.

Ennek eléréséhez természetesen komoly humánerőforrás- és intézményrendszer-kultúra fejlesztések megvalósulására van szükség, ami lehetővé teszi, hogy olyan „fejlesztéspolitikai kultúra” honosodjon meg, ahol az intézményrendszer aktívan részt vesz a jó projektek megtalálásában, bízik a pályázókban, a szabályok alkalmazásában pedig az ésszerűsége is tekintettel van. Ezzel párhuzamosan pedig erősíteni szükséges a projektgazdák utólagos eredményfelelősségét, illetve csökkenteni a kiválasztási eljárások technikai, biztosítási jellegű elemeit.<sup>20</sup>

---

feladatnak távolról sem nevezhető közreműködő szervezeti feladatoknak a tárcákba integrálását. (96/2014. (III. 25.) Korm. rendelet)

<sup>20</sup> Ebbe az irányba való elmozdulásnak vélem azt a kormányzati szándékot, hogy a közfinanszírozott kedvezményezettek a projektfejlesztéshez belső támogató kapacitásokat vehessenek, vegyenek igénybe. (1324/2013. (VI. 12.) Korm. határozat; 1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat) Természetesen itt ügyelni kell a projektfejlesztési és támogatási döntést hozó szerepek konzekvens elválasztására. (Ugyanennek a privát potenciális kedvezményezettekre való kiterjesztését inkább károsnak vélem.)

**A támogatási formák és kiválasztási eljárások/eljárásrendek eddig nem alkalmazott vagy nem megfelelően alkalmazott típusainak előtérbe helyezése, a beavatkozások tartalmának megfelelő végrehajtási formák és területi szintek választása**

Az *automatikus eljárások* alkalmazását javaslom kiterjeszteni mindazon tömegpályázatok esetére, amikor nem a legjobb néhány pályázat kiszűrése a cél, hanem a minél több, egy adott fejlesztéspolitikai cél irányába menő projekt támogatása, és ezt a beavatkozásra a tervezés során allokkált források volumene is tükrözi.

Az ún. *kiemelt* (kormányzati) *projektek* esetében szükséges visszatérni az időközben elhalványodott eredeti elgondoláshoz. Első lépésben, a kormánydöntést megelőzően sokkalta megalapozottabb előkészítés szükséges. Ellenben amennyiben a kormány kiemelt projektté minősített egy adott projektet, akkor a végrehajtó rendszer azt tekintse támogató döntésnek, induljon a támogatási szerződés megkötése és a projekt-indítás, ne legyen szükség semmilyen további adminisztratív "pályázat-imitációra". A kiemelt projektek esetében – ahogy az összes közsférát érintő fejlesztés esetében is ezt javasoljuk a pozitív döntést követően (ld. fentebb) – a végrehajtó intézményrendszer legyen köteles aktívan segíteni a projekt szabályos végrehajtását.

Az igényvezérelt projekteket (pl. árvíz- és belvízvédelem, partfalvédelem, szociális város-rehabilitáció) javasolt átállítani erre az eljárásrendre, ugyanakkor bizonyos projekt típusokat (pl. turisztikai attrakciók) javasolt kiemelt helyett pályázatos formában kezelni.

A *kétfordulós eljárás* (pl. város-rehabilitáció) esetében is szükséges visszatérni az eredeti elgondoláshoz. Azaz, első körben az intézményrendszer a potenciális kedvezményezettektől mindössze egy rövid leírást, koncepciót igényeljen annak megítéléséhez, hogy mennyire illeszkedik a tervezett projekt a pályázat kitűzött céljaihoz. Az első szűrőn fennmaradt projekt-javaslatok részletes kidolgozásához a projekt(javaslat)-gazdák érdemi támogatást kapjanak a projekt-fejlesztésben. A kétfordulós eljárásban azonban a második értékelési kör is érdemi versenyt és szűrést eredményezzen, s csak azok a projektek kapjanak támogatást ahol jól/legjobban sikerült a projekt-fejlesztés.

A *kistérségekben* az egyedi pályázatok, projektek helyett *komplex, sokelemű fejlesztések* megvalósítását javaslom. A helyi indíttatású, egymással szinergiában álló projekteket tartalmazó, kistérségi terv alapú projekt-csomagok kialakításához és jóváhagyásához az LHH program tapasztalatai szolgálhatnak alapul. E konstrukciók képesek biztosítani az ágazatok, Alapok közötti átjárhatóságot. Ennek során kiemelt figyelmet szükséges fordítani a projektek fejlesztéséhez és megvalósításához szükséges helyi kapacitás, szervezeti, szakmai (humán), szabályozási háttér létrehozására és a fejlesztések fenntartható működéséhez szükséges üzemeltetési konstrukciók létrehozására. (A 2014-20-as szabályozás e tekintetben új lehetőségeket, eszközöket nyit meg, ezért az erre vonatkozó konkrét javaslatomat a következő fejezetek tartalmazzák.)

Szükségesnek tartom továbbá a „közvetett támogatás”(Global Grant)-típusú konstrukciók alkalmazásának ösztönzését, elterjesztését. A közvetett támogatási forma lényege, hogy olyan kisprojektek (max. 10–20 MFt-ig) esetén, ahol a támogatandó kör jellemzője, hogy nem felkészült, forráshiányos, azaz elsősorban civil-szervezeteket/kezdemenyezéseket, esetleg mikro-, kisvállalkozásokat érint, a végrehajtó intézményrendszer a forrást „rábízza” egy a támogatandó területen komoly szakmai tapasztalattal rendelkező lebonyolító szervezetre (grant-kezelő szervezet), amely kiválasztja, fejleszti, támogatja, monitorozza a kisprojekteket. Abszorpciós szempontból lényeges jellemzője a konstrukciónak, hogy onnan kezdve, hogy a grant-keretet a program legelején az IH átutalja a grant-kezelő szervezetnek, a forrás elköltöztnek (felhasználtnak) számít. A közvetett támogatás bevezetésének sem uniós, sem hazai jogszabályi akadálya nem lett volna a jelenlegi ciklusban sem, ennek ellenére Magyarországon a Strukturális Alapok esetében csak nagyon elvétve (ROP város-rehabilitáció „soft” elemei, ill. itt-ott TÁMOP-ban) találkozunk e támogatási formával. Ellenben hazai best practise-ként szolgálhat a Norvég Civil Támogatási Alap működ(tet)ése, ahol a kedvezményezettek körében igen pozitív tapasztalatai voltak/vannak az ilyen típusú konstrukcióknak. Alkalmazását ezért indokolt szélesebb körre kiterjeszteni, különösen a TÁMOP-típusú fejlesztések esetében.

Emellett megítélésem szerint kardinális kérdés, hogy milyen típusú beavatkozásokhoz milyen típusú végrehajtási formákat rendelünk, s a végrehajtást mely területi szintre telepítjük. Ezt mindenekelőtt a beavatkozás jellege határozza meg. Pályáztatás esetén fontos, hogy valódi versenyhelyzet legyen a pályázatok között, ami a magánszektor projektjeinél, standard témák esetén, leginkább országos méretekben valósítható meg teljeskörűen. Közfeladat-ellátására vonatkozó fejlesztés, illetve véges számú projekt esetén azonban a szubszidiaritás elve alapján területi szinten célszerű meghatározni a fejlesztési prioritásokat. A nagyon egyedi, leginkább országos jelentőségű projekteket szintén központi végrehajtás alá célszerű rendelni.

A beavatkozás jellege mellett azonban számos más tényező hatását is figyelembe kell venni a döntés során, így: a meglévő intézményrendszer kvantitatív és kvalitatív jellemzőit (mivel az intézményrendszer felépítését és feladattelepítését majd a létrehozott rendszerhez kell alakítani), az EU aktuális (jövőbeli) szabályozását, vagy a kormányzat álláspontját a területi kérdésekről.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Szintén ebbe az irányba való elmozdulásként értékelem a közfinanszírozott kedvezményezettek körében a versenyeztetés visszaszorítását, a komplexebb, integráltabb beavatkozásokra a külön „területi” és „cild” eljárások kialakítását, illetve az automatikus/normatív (ma: egyszerűsített) eljárások alkalmazásának szélesítését (272/2014 Korm. rendelet), A „közvetett támogatások” alkalmazásától való kormányzati elzárkózást azonban indokolatlannak tartom.

## **A végrehajtás (operatív tervezés, megvalósítás, kifizetés) technológiájának fejlesztése**

Az uniós szabályozás értelmében lehetőség van arra, hogy a támogatás bizonyos részét átalányként fizesse az intézményrendszer a kedvezményezett részére. Az uniós szabályok az átalányfizetés 3 fajtáját teszik lehetővé (%-os átalány, egységköltség, lump-sum). Magyarország e lehetőségekkel egyelőre csak az ESF-nél és ott is elvétve él. Az átalányként fizetett összegek után nem kell bekérni a számlákat, ezáltal az átalány-fizetés bevezetése jelentősen csökkenteni tudná az adminisztratív terheket mind az intézményrendszer, mind a projektgazdák oldalán. Átalány alkalmazása ott javasolt, ahol rendkívül nagyszámú apró tételből áll össze a támogatás, és tapasztalati úton bizonyított, hogy az adott tevékenység végzéséhez azok a költségelemek mindenképpen felmerülnek. A korábbi periódusban különösen a TÁMOP, ROP, ÁROP, GOP-K+F prioritás egyes konstrukciói esetén lehetett volna releváns az átalány bevezetése.

Egyes az átalány-finanszírozás által nem érintett beavatkozásoknál, beavatkozás-elemeknél továbbá megfontolandó a bizonylati alapú elszámolás helyett a beválláson alapuló elszámolás alkalmazása. Ezt a technikát egy viszonylag szűk körben ott célszerű csak alkalmazni, ahol biztosak lehetünk abban, hogy a kedvezményezett a támogatást szabályosan használja fel.<sup>22</sup>

Az egyes támogatási konstrukciók (pályázati kiírások) tartalmát szélesíteni, számát pedig ezzel párhuzamosan csökkenteni javasolt, a pályázatokat pedig tovább, ad absurdum folyamatosan célszerű nyitva hagyni. E tekintetben 2010-ben elindult egy jó irány, azóta azonban újra a túlfutás specifikus, nagy számú pályázat újabb virágzását éljük, holott a magasabb abszorpció érdekében a minél nagyobb tömeget befogadni képes, átlátható számú kiírás lenne a cél.

A pályázati kiírások technológiájával kapcsolatban az alábbiaknak a - praktikusán a Pályázat-előkészítő Munkacsoportokban, „PEMCS”-ekben történő - érvényesítését/kikényszerítését tartom a legsürgetőbbnek:

- a jogosultsági és az értékelési kritériumok közötti különbségek definiálása és érvényesítése a kiírásokban,
- a kedvezményezettek körének megfelelőbb célzása, szűkítése,
- a biztosítékmentes projektek körének bővítése,
- előleg alkalmazásának bővítése, ahol korábban létezett, ott arányának emelése,

---

<sup>22</sup> A 2014-20-as időszakra vonatkozó szabályozás erőteljesen kibővíti az átalányfizetés lehetőségeit – ld. a 4. fejezet alatt.

- a támogatási intenzitások alapesetben a lehetséges maximumra való beállítása<sup>23</sup>,
- elszámolható költségek körének bővítése, az ésszerűség határain belül (pl. saját teljesítés, projekt-előkészítés területén),
- a pályázati kiírások, mint dokumentumok egyszerűsítése, emészthetővé tétele, a kiírások csak szükséges információkat, de azokat teljeskörűen tartalmazzák,
- a projekt-adatlapok egyszerűsítése, felesleges szempontok, nyilatkozatok törlése, az igazolásokkal, mellékletekkel, nyilatkozatokkal kapcsolatos, mindenütt egységesen figyelembe veendő alábbi szabályok érvényesítése:
  - ahol lehetőség van rá, igazolások kiváltása nyilatkozattal, majd utólagos ellenőrzés elvégzése,
  - csak olyat kérjen be a kiíró, amire szükség van, felhasználódik, és nincs meg állami nyilvántartásban,
  - időben csak akkor kérje a kiíró, amikor valóban szükség van rá, ne előbb,
  - egy dokumentumot csak egyszer kérjen be a rendszer, ehhez szükséges a korábban bekértek intézményrendszeren belüli tárolása és lekérhetősége (tehát ügyfelenkénti nyilvántartásra is szükség van az EMIR-ben),
- a megvalósíthatósági tanulmány szerepének újradefiniálása, differenciált alkalmazása,
- a már meghirdetett pályázati kiírások módosítási lehetőségének korlátozása.

Az döntést követő megvalósításra vonatkozó javaslataim az alábbiak:

- az ún. egyszerűsített szerződéskötés és –módosítás („Támogatási Okirat” alkalmazásával) kiterjesztése,
- a szerződésmódosítások, a hiánypótlások, és a számla-elutasítások rendszeres, EMIR adatokon alapuló elemzése és az eredmények alapján ajánlások, szabályozási módosítások kidolgozása
- a projektdefiníciós módszer egyszerűsítése a TSZ konstrukciójában
- a TSZ-sablonok differenciálása,
- a PEJ-ek tartalmának és a mellékletek körének differenciálása,

---

<sup>23</sup> Azon esetekben ahol önkormányzati projekt "jövedelmet termel" (bevételt hoz) és ezért kötelezően alacsonyabb, mint 100% a támogatási intenzitása, ott az állam hozzon létre pl. egy alapot - szintén uniós forrásból (pl. Jessica), - ami a piaci feltételek alatt adhat visszatérítendő forrást az önkormányzatoknak, akik majd a "megtermelt jövedelemből" (bevételből) tudnák azt visszafizetni.

- a „négy szem elvének” egységes értelmezése,
- a monitoring-látogatások „kiterjesztése” (egy alkalommal több terület ellenőrzése egyszerre),
- a megfelelő szintű döntések felvállal(tat)ása/kikényszerítése a KSZ-ekkel.

A fenti javaslatok abban az értelemben homogének, hogy relevanciájuk ugyanakkora a jelenleg még futó végrehajtási fázisra, mint a most kezdődőre, ugyanakkor erőforrásigényüket és időigényüket tekintve különbözőek. Vannak közöttük középtávon már végrehajthatók (egy új programozási ciklusban bevezethetők), melyek erőforrás-igénye kisebb (pl.: támogatási konstrukciók számának csökkentése, tartalmuk tág meghatározása; átalány bevezetése; közvetett támogatási formák alkalmazása), de olyanok is melyek már komolyabb erőforrásokat igényelnek (pl.: szaktárcák fejlesztéspolitikai szerepkörének „újraírása”, az IH-k hatáskörének csökkentése; ÚMFT, ÚMVP, hazai források intézményesített koordinációjának megteremtése; komplex kistérségi programok kialakítása). Illetve meghatározható a hosszabb távon megvalósítható javaslatok köre is (pl.: humánerőforrások fejlesztése, cseréje, mentalitás-váltás, bizalom elsődlegessége; ellenőrző intézményrendszer „átállítása”, vagy akár a gazdaságfejlesztési intézményrendszer racionalizálása).

## 4. A 2014-20-as időszak keretfeltételeinek értékelése

A 2014-20-as programozási ciklus előkészületeit igen korán, már az azt megelőző periódus első felében megkezdte az Európai Bizottság. A területi kohézióról szóló Zöld Könyv megjelenését követően (European Commission, 2008) F. Barca és szakértői csoportja 2009-ben prezentálta a kohéziós politika jövőjére vonatkozó javaslatait (Barca, F., 2010), majd 2010 novemberében az EU Bizottság megjelentette az „5. Kohéziós Jelentés”-t, mely egyebek mellett már felvázolta a 2013 utáni kohéziós politika körvonalait (European Commission, DG Regio, 2010/c). Az Európai Bizottság 2011 nyarán küldte meg a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a 2014-2020-as időszakra vonatkozó költségvetési keretjavaslatát, illetve a finanszírozási jogszabály tervezetét, majd októberében megjelentek az egyik legnagyobb költségvetési kiadási tétel, a kohéziós politika alapjainak felhasználására irányadó jogszabályok tervezetei. A költségvetési csomagról és a kohéziós politika jogszabályi csomagjáról a tagországok közötti tárgyalások lezárultak 2013 második felében, hogy a Parlament és az Európai Tanács 2013 végi jóváhagyását követően 2014 elején érvénybe léphessenek.<sup>24</sup>

Az új programozási ciklus előkészítése mindenképpen speciális volt Magyarország, illetve a 2004-ben, majd 2007-ben belépő 12 új tagállam számára abban az értelemben, hogy a korábbi két periódus előkészítésében előbb egyáltalán nem, majd a végrehajtás és tervezés időszakában csak korlátozottan tudtak/tudtunk részt venni, érdekeinket érvényesíteni a szabályozás tartalmának kialakítása során – ami azt is eredményezte, hogy a korábbi két ciklus keretfeltételeit kevésbé a források legnagyobb haszonélvezői, mint inkább a donorországok alakították ki. (Faragó, 2011)

Az alábbiakban a hazai szempontok, szükségletek mentén értékelem a kohéziós politika 2014-20-as időszakra vonatkozó keretfeltételeit, főbb vonalait, közülük is kiemelt figyelemmel azokra, melyek változást jelentenek a korábbi periódus szabályozásához képest.

---

<sup>24</sup> Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006

Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006

Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006



## Támogatott területek, kapcsolódó forrásvolumen

### A támogatás földrajzi hatóköre

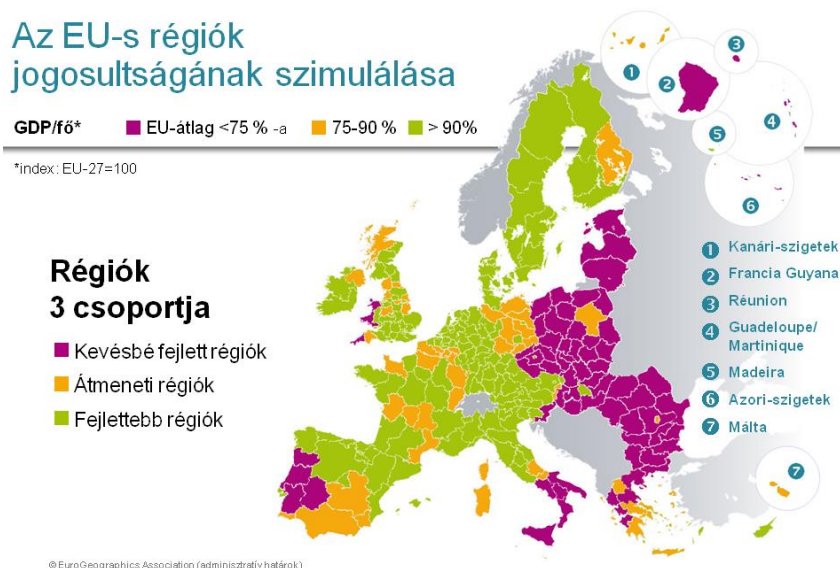
A vonatkozó jogszabályok három régió-kategóriát definiálnak:

- Kevésbé fejlett régiók: A gazdaságilag és társadalmilag lemaradó régiók, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el az EU-27 átlagos GDP értékének 75 %-át (2007-2009-es adatokkal számolva).
- Átalakuló régiók: A jelenlegi fokozatosan kieső (phasing-out) és fokozatosan bekerülő (phasing-in) régiók helyett egy új kategória kerül bevezetésre, az „átalakuló régiók”. Ebbe a kategóriába tartozik az összes olyan régió, ahol az egy főre jutó GDP az EU-27 átlagos GDP értékének 75 %-a és 90 %-a közé esik.
- Fejlettebb régiók: Ebbe a kategóriába azok a régiók tartoznak, ahol az egy főre jutó GDP az EU-27 átlagos GDP értékének 90 %-át meghaladja.

Azok a régiók, ahol a 2007–2013 közötti időszakban az egy főre jutó GDP kevesebb volt, mint az EU-25 átlagos GDP értékének 75 %-a, azonban az EU-27 átlagos GDP értékének 75 %-át meghaladta, a 2007–2013-as juttatásaik kétharmadát kapják meg.

Azokat a tagállamokat, ahol az egy lakosra jutó GNI az EU-27 átlagának 90%-át nem éri el (2008-2010-es átlagon számolva) a Kohéziós Alap támogatja a TEN-T közlekedési hálózattal és a környezettel kapcsolatos beruházásokban. A Kohéziós Alap forráselosztásának egy része (10 milliárd EUR) elkülönítésre kerül a közlekedési törzshálózatnak az európai összekapcsolódási eszközökből történő finanszírozására.

17. ábra: Strukturális alapok 2014-2020: támogatható területek



*Forrás: Európai Bizottság: General presentation on proposals for Cohesion Policy 2014-2020*

### *Az abszorpció felső korlátja*

Az Európai Bizottság az abszorpció felső korlátjára vonatkozóan azt javasolta eredetileg, hogy a GDP 2,5 %-a legyen a kohéziós forráselosztás felső határértéke. Az Európai Tanács határozata alapján azonban sokkal enyhébb lesz a felső határ, ami nem egységes, hanem fejlettségi szint szerint változó mértékű:

- azon régiók számára, melyek olyan tagállamban vannak, ahol az egy főre eső GNI az EU átlag 82%-a alatt marad: 3.15%
- azon régiók számára, melyek olyan tagállamban vannak, ahol az egy főre eső GNI az EU átlag 82% és 99% között van: 2.70%
- azon régiók számára, melyek olyan tagállamban vannak, ahol az egy főre eső GNI az EU átlag 99% fölött van: 1.65%;

### *A Magyarország rendelkezésére álló keretösszeg*

Az elfogadott költségvetési keret és a jogszabályok alapján Magyarország számára az agrártámogatások nélkül közel 22,7 milliárd euró áll majd rendelkezésre 2014-2020 között, ami tartalmazza a minimálisan elvárt nemzeti társfinanszírozást, a kötelező teljesítménytartalékot és az európai területi együttműködésre fordítható összeget. A rendelkezésre álló keret hozzávetőlegesen 20 százalékkal marad el a 2007-2013 között felhasználható teljes keret összegétől. Ez az összeg a várható felső plafon, a gyakorlatban bizonyos beavatkozás-típusok alacsonyabb kötelező önrésze miatt ennél kevesebb forrást fogunk majd felhasználni. A keret megbontását az alábbi táblázat szemlélteti, ami tartalmazza a kötelezően felállítandó teljesítménytartalékot (ez csak az időszak végén hívható le, ha addigra az előre rögzített minimális eredménycélok teljesülnek), továbbá a jogszabályok szerinti nemzeti társfinanszírozást (KMR esetében 50%, ETE-nél 25%, helyi kezdeményezéseknél és egyes támogatási formáknál 5%, minden más esetben 15%).

35. táblázat: Magyarország rendelkezésére álló források (millió euró)

|                                | ERFA          |                  | ESZA         |                  | Kohéziós Alap |                  | Teljesítménytartalék |                  | Összesen      |
|--------------------------------|---------------|------------------|--------------|------------------|---------------|------------------|----------------------|------------------|---------------|
|                                | EU-s rész     | nemzeti társfin. | EU-s rész    | nemzeti társfin. | EU-s rész     | nemzeti társfin. | EU-s rész            | nemzeti társfin. |               |
| Közép-Magyarország             | 238           | 238              | 255          | 255              | 0             | 0                | 26                   | 26               | <b>1 038</b>  |
| Konvergencia régiók            |               | 1 349            | 2 970        | 446              | 0             | 0                | 629                  | 94               | <b>14 479</b> |
| Kohéziós Alap                  | 0             | 0                | 0            | 0                | 5 519         | 828              | 290                  | 44               | <b>6 680</b>  |
| Európai Területi Együttműködés | 428           | 107              | 0            | 0                | 0             | 0                | 0                    | 0                | <b>535</b>    |
| Rész-összeg                    | 9 657         | 1 694            | 3 225        | 701              | 5 519         | 828              | 945                  | 164              |               |
| <b>Összesen</b>                | <b>11 351</b> |                  | <b>3 926</b> |                  | <b>6 347</b>  |                  | <b>1 109</b>         |                  | <b>22 733</b> |

*Forrás: az elfogadott költségvetési keret, a finanszírozási jogszabály, illetve az ESB-alapok felhasználására irányadó jogszabályok alapján*

A fenti számítás alapján megállapítható, hogy míg a konvergencia régiók esetében a Strukturális Alap és Kohéziós Alap források várható nagysága a jelen periódussal megközelítőleg megegyezik, a KMR esetében azonban a források radikális visszaesése várható.

E forrás-csökkenés legeredményesebben – ahogy a jelen periódusban is – a Kohéziós Alap forrásainak KMR-re való fókuszálása révén enyhíthető.

A jogszabályok emellett lehetővé teszik a források régió-típusok közötti átcsoportosítását, de mindössze a források 2%-áig. Ráadásul az átcsoportosítás a társfinanszírozás jelentős emelkedését vonja maga után. (Alapesetben a kevésbé fejlett régiókban 15%, a fejlettebb régiókban 50% társfinanszírozás szükséges, ami több mint 3-szoros különbség).

A KMR-t érintő feszültség oldására a szabályozás értelmében kihasználható továbbá az a lehetőség, hogy bár az operatív programok által támogatott projekteknek földrajzilag is az adott programok által lefedett területen kell megvalósulniuk, ugyanakkor lehetőség van a program által lefedett földrajzi területen kívül (de az EU-n belül) eső projektek finanszírozására az ERFA esetén az OP-allokáció 10%-ának erejéig, ESZA esetében értékhátortól függetlenül, ha a projekt az OP által lefedett földrajzi területet (is) kedvezményezi. Ez a szabály a 2%-os átcsoportosítási lehetőségen felül lehetőséget nyújt a KMR-ben megvalósuló fejlesztések KMR-n kívüli OP-ból történő finanszírozására, ha az adott fejlesztés kedvezményezi a konvergencia régiót is. Ennek további előnye, hogy bizonyos KMR-ben megvalósuló fejlesztéseket a KMR-re irányadó 50%-os társfinanszírozás helyett 85%-os társfinanszírozás mellett lehet finanszírozni.

### **Célhoz kötöttség, indikátorok, teljesítménytartalék, előzetes és makrogazdasági feltételek**

A korábbi időszakhoz képest alapvető változást jelent, hogy az uniós jogszabályok tartalmilag is megkötik, hogy milyen célokra kell fordítani a jövőbeni uniós támogatásokat. Ez a kötöttség két szinten jelentkezik:

#### *Célhoz kötöttség a célok szintjén*

Az új periódusban az EU és annak tagországai az Európa 2020 stratégia (European Commission, 2010) megvalósítását tűzték a kohéziós politika zászlójára. Az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek teljesítése érdekében 5 kiemelt cél meghatározására került sor az EU egészére vonatkozóan.

1. Foglalkoztatás: Biztosítani kell, hogy a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot.
2. K+F: Az Európai Unió GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni.

3. Éghajlatváltozás/energia: Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest (vagy akár 30%-kal, ha adottak az ehhez szükséges feltételek). A megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni. Az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani.

4. Oktatás: A lemorzsolódási arányt 10% alá kell csökkenteni. El kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.

5. Szegénység/társadalmi kirekesztés: Legalább 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.

Az öt uniós szintű cél alapján minden egyes EU-tagállamnak nemzeti célokat kellett meghatározniuk, figyelembe véve az egyes országok különböző helyzetét és a helyi viszonyokat. E nemzeti célokat, vállalásokat az ún. „Nemzeti Reformprogram”-ok tartalmazzák, melyekre válaszul a Tanács ún. „ország-ajánlásokat” bocsát ki. Tehát a magyar Nemzeti Reformprogram és az arra kiadott ország-ajánlások jelentik a legfelső viszonyítási pontot az operatív programok tartalma tekintetében.

Az alábbi tábla az EU2020 Stratégiában nevesített célok elérésének jelenlegi helyzetét összegzi Magyarország esetében a Nemzeti Reformprogram és a Tanácsi ország-ajánlások alapján.

36. táblázat: Az Európa 2020 Stratégiában nevesített célok elérésének jelenlegi helyzete  
Magyarország esetében

|                                                                | Foglalkoztatás aránya (%) | K+F a GDP %-ában | CO <sub>2</sub> -kibocsátás csökkentésének célszáma (%) | Megújuló energia részaránya (%) | Energiahatékonyság, energia-felhasználás csökkentése | Korai iskolaelhagyás (%)                                                                                     | Felsőoktatásban résztvevők aránya (%)                                          | A szegénység vagy szociális kirekesztés által fenyegetett népesség számának csökkenése |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| EU által elért kívánt irányszám                                | 75%                       | 3%               | 20%-os csökkenés (az 1990-es szinthez viszonyítva)      | 20%                             | 20%-os energiahatékonyság-növekedés, azaz 368 Mtoe   | 10%                                                                                                          | 40%                                                                            | 20.000.000 fő                                                                          |
| Becsült arányok az EU-ra nézve                                 | 73,7-74%                  | 2,65-2,72 %      | 20%-os csökkenés (az 1990-es szinthez viszonyítva)      | 20%                             | 206,9 Mtoe                                           | 10,3-10,5 %                                                                                                  | 37,5-38%                                                                       | a tagállamok eltérő módszertana miatt nem lehet kiszámítani                            |
| Magyar tényadatok a legfrissebb statisztikai adatok alapján    | 60,7%                     | 1,16%            | 58.902.000 Gg                                           | 8,79%                           | 419,5 toe                                            | 11,20%                                                                                                       | 28,10%                                                                         | 2.956.000 fő                                                                           |
| 2012-es Nemzeti Reformprogram vállalásai                       | 75%                       | 1,80%            | 10%                                                     | 14,65%                          | 2,96 Mtoe                                            | 10%                                                                                                          | 30,30%                                                                         | 450.000 fő                                                                             |
| A 2012. májusi országjelentés főbb elvárásai hazánkkal szemben | 75%                       | 1,80%            | 10%-os csökkentés                                       | 14,65%                          | 2,96 Mtoe                                            | Az eddigiekben csökkenő tendenciát mutatott, de a tanköteles kor csökkentésével nőhet a korai iskolaelhagyás | Évi 1 százalékpont feletti növekedés, ugyanakkor még elmarad az uniós átlagtól | A szegénység - vélhetően a válság hatására - nem csökkent, hanem nőtt                  |

Forrás: Magyarország Nemzeti Reformprogramja és a Tanácsi ország-ajánlások alapján

A célhoz kötöttség jegyében kizárólag az Európa2020 stratégiában jelzett célok teljesítését szolgáló beavatkozások lesznek támogathatók, amit az uniós jogszabályok, illetve a „Közös Stratégiai Keret”<sup>25</sup> 11 tematikus célra osztanak fel. Az ezen túlmutató célú beavatkozások csak annyiban támogathatók, amennyiben hozzájárulnak a 11 tematikus cél valamelyikének a megvalósításához. A 11 tematikus cél a következő:

1. a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció megerősítése,
2. az infokommunikációs technológiákhoz való hozzáférés és minőségi szolgáltatások javítása,
3. a kis- és közepes vállalkozások versenyképességének fokozása,
4. az alacsony szén-dioxid kibocsátású gazdaságra történő átállás támogatása,
5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás elősegítése,
6. környezetvédelem és az erőforrások hatékonyságának növelése,
7. a fenntartható közlekedés elősegítése és a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrák előtti akadályok elhárítása,
8. a foglalkoztatás és a munkavállalói mobilitás ösztönzése,
9. a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem,
10. beruházás az oktatásba, a készségekbe és az egész életen át tartó tanulásba, továbbá
11. az intézményi kapacitások és a közigazgatás hatékonyságának fejlesztése;

A tematikus célok részletezéseként a Bizottság a „Közös Stratégiai Keret”-ben minden egyes tematikus célhoz ún. „beavatkozási prioritás”-okat nevesít, melyeket különböző finanszírozó Alap támogathat. Ezekről ad tömör áttekintést az alábbi tábla:

---

<sup>25</sup> A jogszabályok új fogalomrendszerét vezetnek be egyes – korábbról ismerős – tervezési vagy a tervezést meghatározó dokumentumokra, így:

„Közös Stratégiai Keret”: az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégia (EU2020) célkitűzéseit és céljait az Alapokra vonatkozó főbb intézkedésekhez hozzárendelő dokumentum, amely mindegyik tematikus célkitűzéshez meghatározza az egyes Alapok által támogatandó főbb intézkedéseket, valamint azokat a mechanizmusokat, amelyek biztosítják az Alapok programozása és a tagállamok, illetve az Európai Unió gazdasági és foglalkoztatási politikái közötti koherenciát és összhangot. Mivel a „Közös Stratégiai Keret” lefedi az agrár-vidékfejlesztési és halászati Alapokat is, összegzően Európai Strukturális és Beruházási Alapok-ként, „ESB-alapok”-ként utal a források összességére a dokumentum. Újdonság továbbá, hogy az ESB-alapokra közös Általános rendelet készült, amely egységesíti az Alapok programozási, felhasználási szabályainak többségét.

„Partnerségi Megállapodás”: A Bizottság és a tagállam közötti keretjellelű tervdokumentum, melyet a tagállam által a partnerek bevonásával készített, s melybe az operatív programoknak illeszkedniük kell.

37. táblázat: Áttekintés a 11 tematikus célról, a hozzájuk rendelt beavatkozási prioritásokról és a finanszírozó alapokról

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                          |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--|
| <b>1. a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció megerősítése</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                          |  |
| a kutatási és innovációs infrastruktúra (K+I) és ennek kiválóságának a fejlesztésére irányuló kapacitás megerősítése és különösen az európai érdekeltsgű kompetenciaközpontok támogatása                                                                                                                                                                                                                                                     | ERFA                     |  |
| a vállalatok K+I beruházásának, a termék- és szolgáltatásfejlesztés elősegítése, technológiaátadás, szociális innováció és közszolgálati alkalmazások, keresletélénkítés, hálózatépítés, klaszterek és nyílt innováció intelligens specializáció által                                                                                                                                                                                       | ERFA                     |  |
| a technológiai és alkalmazott kutatás, kísérleti programok, korai termékhitelítési intézkedések, az alaptermológiák fejlett gyártási kapacitásának és az első gyártás támogatása, az általános célú technológiák terjesztése                                                                                                                                                                                                                 | ERFA                     |  |
| a kutatás, a technológiai fejlődés és az innováció ösztönzése posztgraduális képzések kidolgozása, kutatói képzési programok, valamint a felsőoktatási intézmények, kutató- és technológiai központok és vállalkozások közötti hálózatépítő tevékenységek és partnerségek révén                                                                                                                                                              | ESZA (csak másodlagosan) |  |
| <b>2. az IKT-khoz való hozzáférés elősegítése és e technológiák használatának és minőségének fokozása</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                          |  |
| a szélessáv-kiépítés kiterjesztése és nagy sebességű hálózatok kiépítése                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ERFA                     |  |
| az IKT-termékek és szolgáltatások, az e-kereskedelem továbbfejlesztése és az IKT iránti kereslet fokozása                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ERFA                     |  |
| az e-kormányzás, az e-tanulás, az e-befogadás és az e-egészségügy IKT-alkalmazásainak megerősítése                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ERFA                     |  |
| az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés elősegítése és e technológiák használatának és minőségének fokozása a digitális jártasság fejlesztése, valamint a digitális társadalmi befogadással, a digitális jártassággal és a megfelelő vállalkozói készséggel kapcsolatos beruházások révén                                                                                                                            | ESZA (csak másodlagosan) |  |
| <b>3. a kkv-k versenyképességének fokozása</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                          |  |
| a vállalkozói szellem előmozdítása, különösen az új ötletek gazdasági hasznosításának megkönnyítésével, valamint új cégek alapításának ösztönzésével                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ERFA                     |  |
| a kkv-k számára új vállalati modell kidolgozása, elsősorban a nemzetközivé válás céljával                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ERFA                     |  |
| a kis- és középvállalkozások versenyképességének növelése a vállalkozások és munkavállalók alkalmazkodóképességének elősegítése és a humántőke-beruházások növelése révén                                                                                                                                                                                                                                                                    | ESZA (csak másodlagosan) |  |
| <b>4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés támogatása minden ágazatban</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                          |  |
| megújuló energiaforrások gyártásának és forgalmazásának támogatása                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ERFA, KA                 |  |
| a kkv-kban az energiahatékonyság és a megújuló energia használatának elősegítése                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ERFA, KA                 |  |
| az infrastrukturális létesítményekben és a lakásépítési ágazatban az energiahatékonyság és a megújuló energia támogatása                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ERFA                     |  |
| az energiahatékonyság és a megújuló energiák felhasználásának támogatása a közcélú infrastruktúrákban                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | KA                       |  |
| alacsony feszültségű intelligens elosztórendszerek kialakítása                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ERFA, KA                 |  |
| a városokban alacsony szén-dioxid-kibocsátású fejlesztési stratégiák támogatása                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ERFA, KA                 |  |
| a kis szén-dioxid-kibocsátású, az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes, erőforrás-hatékony és környezeti szempontból fenntartható gazdaságra való áttérés támogatása az oktatási és képzési rendszerek reformja, a készségek és képesítések munkaerő-piaci igényekhez való igazítása, a munkavállalók képzési szintjének emelése, valamint a környezettel és energiával foglalkozó ágazatokban történő munkahelyteremtés révén | ESZA (csak másodlagosan) |  |
| <b>5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, valamint a kockázatok megelőzésének és kezelésének elősegítése</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                          |  |
| az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra irányuló célzott beruházás támogatása                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ERFA, KA                 |  |
| egyedi kockázatok kezelésére, a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség biztosítására és katasztrófavédelmi rendszerek kifejlesztésére irányuló beruházások elősegítése                                                                                                                                                                                                                                                                  | ERFA, KA                 |  |
| <b>6. környezetvédelem és az erőforrások hatékonyságának elősegítése</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                          |  |
| a hulladékgazdálkodási ágazat jelentős beruházási szükségletének kielégítése a környezetvédelmi vívmányok követelményeinek teljesítése érdekében                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ERFA, KA                 |  |
| a vízgazdálkodási ágazat jelentős beruházási szükségletének kielégítése a környezetvédelmi vívmányok követelményeinek teljesítése érdekében                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ERFA, KA                 |  |
| a kulturális örökség védelme, elősegítése és fejlesztése                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ERFA, KA                 |  |
| a biológiai sokféleség védelme, talajvédelem és az ökoszisztéma-szolgáltatások elősegítése, ideértve a NATURA 2000-t és a zöld infrastruktúrákat is                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ERFA, KA                 |  |
| a városi környezetfejlesztést célzó intézkedések, ideértve a rozsdaovezetek helyreállítását és a légszennyezettség csökkentését is                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ERFA, KA                 |  |
| <b>7. a fenntartható közlekedés elősegítése és a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrák előtti akadályok elhárítása</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                          |  |
| multimodális egységes európai közlekedési térség támogatása a transeurópai közlekedési hálózatba (TEN-T) való beruházás által                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | ERFA, KA                 |  |
| a regionális mobilitás fokozása a másodrangú és harmadrangú csomópontok TEN-T infrastruktúrához történő kapcsolásával                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ERFA                     |  |
| környezetbarát és alacsony szén-dioxid-kibocsátású közlekedési rendszerek kifejlesztése és a fenntartható városi mobilitás elősegítése                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ERFA, KA                 |  |
| átfogó, színvonalas és interoperábilis vasúti rendszerek kifejlesztése                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ERFA, KA                 |  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                              |      |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|--|
| <b>8. a foglalkoztatás és a munkavállalói mobilitás ösztönzése</b>                                                                                                                                                                                                                           |      |  |
| üzleti inkubátorházak létrehozása, valamint az önfoglalkoztatás és cégalapítás beruházásokkal való támogatása                                                                                                                                                                                | ERFA |  |
| helyi fejlesztési kezdeményezések és szomszédos szolgáltatásokat nyújtó struktúrák támogatása új munkahelyek teremtése érdekében, amennyiben ezek a tevékenységek az ESZA alkalmazási körén kívül esnek                                                                                      | ERFA |  |
| beruházás az állami foglalkoztatási szolgálatok infrastruktúrájába                                                                                                                                                                                                                           | ERFA |  |
| munkaerő-piaci hozzáférés a munkakeresők és az inaktív személyek számára többek között helyi foglalkoztatási kezdeményezések és a munkavállalói mobilitás ösztönzése révén                                                                                                                   | ESZA |  |
| a nem dolgozó és nem tanuló fiatalok fenntartható munkaerő-piaci integrációja                                                                                                                                                                                                                | ESZA |  |
| önfoglalkoztatás, vállalkozói készség és vállalkozásalapítás                                                                                                                                                                                                                                 | ESZA |  |
| a nemek közötti egyenlőség biztosítása, a munka és a magánélet összeegyeztetése                                                                                                                                                                                                              | ESZA |  |
| a munkavállalók, vállalkozások és vállalkozók alkalmazkodása a megváltozott körülményekhez                                                                                                                                                                                                   | ESZA |  |
| aktív és egészséges idősödés                                                                                                                                                                                                                                                                 | ESZA |  |
| a munkaerő-piaci intézmények modernizációja és erősítése, beleértve a transznacionális földrajzi mobilitást ösztönző tevékenységeket                                                                                                                                                         | ESZA |  |
| <b>9. a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem</b>                                                                                                                                                                                                                |      |  |
| beruházás a nemzeti, regionális és helyi fejlődést szolgáló egészségügyi és szociális infrastruktúrába, az egészségügyi státuszbeli egyenlőtlenségek csökkentése, valamint átállás az intézményi szolgáltatásokról a közösségi alapú szolgáltatásokra                                        | ERFA |  |
| a rászoruló városi és falusi közösségek fizikai rehabilitációjának és gazdasági fellendülésének támogatása                                                                                                                                                                                   | ERFA |  |
| a szociális vállalatok támogatása                                                                                                                                                                                                                                                            | ERFA |  |
| aktív befogadás                                                                                                                                                                                                                                                                              | ESZA |  |
| a társadalom peremére szorult közösségek – például a romák – integrációja                                                                                                                                                                                                                    | ESZA |  |
| a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés elleni küzdelem                                                                                                                       | ESZA |  |
| a megfizethető, fenntartható és minőségi szolgáltatásokhoz való jobb hozzáférés biztosítása, beleértve az egészségügyi szolgáltatásokat és a közérdekű szociális szolgáltatásokat                                                                                                            | ESZA |  |
| a szociális gazdaság és vállalkozások ösztönzése                                                                                                                                                                                                                                             | ESZA |  |
| közösségek szintjén irányított helyi fejlesztési stratégiák                                                                                                                                                                                                                                  | ESZA |  |
| <b>10. beruházás az oktatásba, készségekbe és az egész életen át tartó tanulásba</b>                                                                                                                                                                                                         |      |  |
| oktatási és képzési infrastruktúrák kifejlesztésével                                                                                                                                                                                                                                         | ERFA |  |
| a korai iskolaelhagyók számának csökkentése és a minőségi oktatáshoz való egyenlő hozzáférés ösztönzése mind a koragyermekkori nevelésben, mind az alap- és középfokú oktatásban                                                                                                             | ESZA |  |
| a felsőfokú vagy annak megfelelő szintű oktatás minőségének, hatékonyságának és hozzáférhetőségének javítása az oktatásban való részvétel növelése és a végzettségi szintek emelése érdekében                                                                                                | ESZA |  |
| az egész életen át tartó tanulás lehetőségeihez való hozzáférés ösztönzése, a munkavállalók készségeinek és kompetenciáinak naprakész tétele, továbbá az oktatási és képzési rendszereknek a munkaerő-piaci igényekhez való jobb igazítása                                                   | ESZA |  |
| <b>11. az intézményi kapacitások és a közigazgatás hatékonyságának fokozása</b>                                                                                                                                                                                                              |      |  |
| az intézményi kapacitás és az ERFA végrehajtásához kapcsolódó közigazgatási hatékonyság és közszolgáltatások megerősítése által, valamint az ESZA által támogatott intézményi kapacitásra és közigazgatás hatékonyságára irányuló intézkedések támogatása                                    | ERFA |  |
| a közigazgatási szervek és közszolgálatok intézményi kapacitásának és hatékonyságának növelésébe történő beruházások, amelyek célja a reformok, a jobb szabályozás és a felelősségteljes kormányzás megvalósítása                                                                            | ESZA |  |
| a foglalkoztatás-, oktatás- és szociálpolitika kidolgozásában érintett felek intézményi kapacitásának növelése; ágazati és területi paktumok a nemzeti, regionális és helyi szintű reformok ösztönzésére                                                                                     | ESZA |  |
| Megjegyzés: vastagon szedve a tematikus prioritások (főcélok), ezek alá besorolva a célhoz tartozó beruházási prioritások és a finanszírozó alapok. Ahol az ESZA csak másodlagosan van feltüntetve, azt jelenti, hogy ezen prioritások csak a nem determinált források terhére választhatók. |      |  |

*Forrás: a Közös Stratégiai Keret, illetve az ESB-alapok felhasználására irányadó jogszabályok alapján*

Mindezekon túl a Bizottság a “Közös Stratégiai Keret” dokumentumában rögzít ún. „kulcsakciók”-at (*key actions*) is, melyek végrehajtása kötelező lesz a tagállamok számára, mely „erőteljes iránymutatástól” csak erős és megalapozott érvek mentén térhetnek el.

Az operatív programok tartalmát végül befolyásolja még a Bizottság által kialakított ún. „ország-javaslat” is, melyben minden tagállam felé jelzi (egyfajta kiinduló tárgyalási álláspontként), hogy melyek azok a szakterületek, amelyeket adott tagállam esetében támogatásra érdemeseknek tart.



Az Európai Bizottság tehát a támogatás-felhasználás megtervezésénél mindenekelőtt egy „tisztá beavatkozási logika” meglétét kéri számon. Azon beavatkozások támogathatók, melyek lehetőleg közvetlenül, de legalább közvetve szolgálják a 11 tematikus cél és a kapcsolódó beavatkozási prioritások valamelyikét. Az már a tagállam döntésén múlik, hogy a beavatkozási prioritásokon belül milyen eszközöket, eszközcsoportokat alkalmaz. Így a beavatkozások céljai és irányai ugyan kötöttebbek lesznek, de az eszközök hozzárendelésében nagyobb rugalmasságot kap a tagállam.<sup>26</sup>

A tematikus célokat összevetve a korábbi periódus OP-inak támogatási területeivel megállapítható, hogy azok közel megfeleltethetők egymásnak, ezt szemlélteti az alábbi táblázat.

38. táblázat: A tematikus célok és a jelenlegi OP-k kapcsolata

| Tematikus célok                              | GOP | KEOP | KÖZOP | TÁMOP<br>TIOP | ÁROP<br>EKOP | ROP |
|----------------------------------------------|-----|------|-------|---------------|--------------|-----|
| 1. kutatás-fejlesztés és innováció*          | x   |      |       |               |              |     |
| 2. információs és kommunikációs technológiák | x   |      |       |               |              |     |
| 3. kis- és középvállalkozások*               | x   |      |       |               |              |     |
| 4. alacsony széndioxid kibocsátás*           |     | x    |       |               |              |     |
| 5. klímaváltozás                             |     | x    |       |               |              |     |
| 6. környezetvédelem                          |     | x    |       |               |              | x   |
| 7. fenntartható közlekedés                   |     |      | x     |               |              | x   |
| 8. foglalkoztatás                            |     |      |       | x             |              |     |
| 9. oktatás                                   |     |      |       | x             |              | x   |
| 10. társadalmi befogadás**                   |     |      |       | x             |              | x   |
| 11. közigazgatás                             |     |      |       |               | x            |     |

Megjegyzés: \*ERFA preferált tematikus céljai (együtt: KMR 80%, többi régió 50%; alacsony széndioxid kibocsátás: KMR 20%, többi régió 6%), \*\*ESZA preferált tematikus célja (20%)

*Forrás: a Közös Stratégiai Keret, illetve az ESB-alapok felhasználására irányadó jogszabályok, valamint a korábbi periódus hazai tervdokumentumai alapján*

Ezen felül megállapítható, hogy a tematikus célok bár explicit módon nem, de implicit módon lefednek olyan szektorokat is, mint pl. a turizmus, vagy a logisztika. A lakóépületek energiahatékonyságot növelő felújítását az ERFA tematikus céljai megfelelően kezelik. A korábban határterületnek, s így neuralgikus pontnak számító néhány speciális hazai

<sup>26</sup> Ezt a tematikus kötöttséget kiegészíti a tervek (OP-k) tartalmi elemeinek, struktúrájának és formai követelményeinek egy rendkívül részletekbe menő szabályozása, ami bizonyos tekintetben a 2000-2006-os időszak merevebb tervezését hozza vissza a gyakorlatba, szemben a 2007-13-as ciklus terveivel, melyek kevesebb kötöttséggel bírtak. ( Commission Implementing Regulation (EU) No 288/2014 of 25 February 2014 laying down rules with regard to the model for operational programmes under the Investment for growth and jobs goal and with regard to the model for cooperation programmes under the European territorial cooperation goal)

preferenciát illetően (pl. a TEN-T hálózathoz nem kapcsolódó közutak, kulturális fejlesztések) ellenben megjegyzendő, hogy azokat a tematikus célok nem fedik le.

*Célhoz kötöttség a pénzfelhasználás determináltsága tekintetében*

A rendelkezésre álló források meghatározott részét egy-egy tematikus cél teljesítésére kell elkülöníteni, s ez más tematikus célra nem csoportosítható át (ún. „tematikus kötöttség”). A tematikus kötöttségi szabályokról ad áttekintést a következő tábla:

39. táblázat: Tematikus kötöttségek

|                           | ERFA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ESZA                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Közép-magyarországi Régió | <ul style="list-style-type: none"> <li>a régióra eső ERFA forrás legalább 20%-át az alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságra történő átállásra kell fordítani</li> <li>a régióra eső ERFA forrás 60%-át a kutatás-fejlesztés-innováció, valamint kis- és középvállalkozások fejlesztésére kell fordítani (ez az alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságra történő átállásra is csoportosítható)</li> </ul>         | OP-nként az ESZA források legalább 80%-át legfeljebb 4 beruházási prioritásra (a tematikus célok alatti kategória) kell fordítani, melyek viszont egynél több tematikus célhoz is tartozhatnak |
|                           | a KMR-re eső teljes forrás legalább 52%-ának ESZA-nak kell lennie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                |
| Konvergencia régiók       | <ul style="list-style-type: none"> <li>a régióra eső ERFA forrás legalább 6%-át az alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságra történő átállásra kell fordítani</li> <li>a régióra eső ERFA forrás legalább 50%-át a kutatás-fejlesztés-innováció, valamint kis- és középvállalkozások fejlesztésére kell fordítani (ez az alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságra történő átállásra is csoportosítható)</li> </ul> | OP-nként az ESZA források legalább 60%-át legfeljebb 4 beruházási prioritásra (a tematikus célok alatti kategória) kell fordítani, melyek viszont egynél több tematikus célhoz is tartozhatnak |
|                           | a konvergencia régiókra eső teljes forrás legalább 25%-ának ESZA-nak kell lennie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                |
| Országosan                | a teljes ERFA forrás legalább 5%-át integrált városfejlesztési akciókra kell fordítani (országosan, nem régióként)                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | az ESZA források legalább 20%-át a társadalmi befogadás és szegénység elleni küzdelem tematikus célra kell fordítani (országosan, nem régióként)                                               |

*Forrás: az ESB-alapok felhasználására irányadó jogszabályok alapján*

A forrásoknak a pénzfelhasználás determináltsága tekintetben való célhoz kötöttsége megítéléséhez érdemes kalkulációt végezni, hogy mekkora a célhoz kötött és mekkora a „szabadabban” tervezhető források aránya. Erről nyújt áttekintést az alábbi két táblázat, előbb a konvergencia régiók, majd a KMR tekintetében.

40. táblázat: A pénzfelhasználás determináltsága tekintetében célhoz kötött és „szabadabb” források a konvergencia régiókban (millió euróban, nemzeti társfinanszírozással együtt)

| Forrás                                                              | Összeg        | Százalék    |
|---------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|
| <b>ÖSSZESEN</b>                                                     | <b>13 176</b> | <b>100%</b> |
| ERFA, ebből                                                         | 9 882         | 75%         |
| • 6% alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság                       | 659           | 5%          |
| • 44% kkv+k-f-i+alacsony széndioxid (ez utóbbi az előbbi soron túl) | 4 216         | 32%         |
| <i>fennmaradó szabadabb ERFA forrás</i>                             | <i>5 007</i>  | <i>38%</i>  |
| ESZA, ebből                                                         | 3 294         | 25%         |
| • 20% szegénység elleni küzdelemre                                  | 659           | 5%          |
| • 40% további 3 beruházási prioritásra                              | 1 318         | 10%         |
| <i>fennmaradó szabadabb ESZA forrás</i>                             | <i>1 318</i>  | <i>10%</i>  |
| <b>A régióra eső teljes nem determinált keret</b>                   | <b>6 325</b>  | <b>48%</b>  |

Megjegyzés: a rendelkezésre álló összeg nem tartalmazza a technikai segítségnyújtás és a tartalék összegét.

*Forrás: az ESB-alapok felhasználására irányadó jogszabályok alapján*

41. táblázat: a pénzfelhasználás determináltsága tekintetében célhoz kötött és „szabadabb” források a KMR-ben (adatok millió euróban, nemzeti társfinanszírozással együtt)

| Forrás                                                              | Összeg     | Százalék    |
|---------------------------------------------------------------------|------------|-------------|
| <b>ÖSSZESEN</b>                                                     | <b>945</b> | <b>100%</b> |
| ERFA, ebből                                                         | 454        | 48%         |
| • 6% alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság                       | 95         | 10%         |
| • 44% kkv+k-f-i+alacsony széndioxid (ez utóbbi az előbbi soron túl) | 285        | 30%         |
| <i>fennmaradó szabadabb ERFA forrás</i>                             | <i>74</i>  | <i>8%</i>   |
| ESZA, ebből                                                         | 491        | 52%         |
| • 20% szegénység elleni küzdelemre                                  | 95         | 10%         |
| • 40% további 3 beruházási prioritásra                              | 301        | 32%         |
| <i>fennmaradó szabadabb ESZA forrás</i>                             | <i>95</i>  | <i>10%</i>  |
| <b>A régióra eső teljes nem determinált keret</b>                   | <b>169</b> | <b>18%</b>  |

Megjegyzés: a rendelkezésre álló összeg nem tartalmazza a technikai segítségnyújtás és a tartalék összegét.

*Forrás: az ESB-alapok felhasználására irányadó jogszabályok alapján*

A KMR számára a forráskeret radikális csökkenésén túl a rögzített belső arányok újabb kihívást jelentenek. A jogszabályok több szempontból is erősen korlátozzák a KMR fejlesztésének lehetőségeit: nagyon magas az ESZA arány (min. 52%), valamint nagyon magas az ERFA preferált tematikus céljaira (kutatás-fejlesztésre és innovációra, kis- és középvállalkozások fejlesztésére, illetve alacsony széndioxid kibocsátásra min. 80%,

alacsony széndioxid kibocsátásra min. 20%) fordítandó arány. Az ERFA preferált tematikus céljai közül a kutatás-fejlesztés és innováció, valamint a kis- és középvállalkozások koncentrált fejlesztése indokolható a régió sajátosságaival (kutatás-fejlesztési kiadásokból és kapacitásokból, kis- és középvállalkozások számából való részesedésével), de az alacsony széndioxid kibocsátást célzó fejlesztés már nehezen.

Azonban a konvergencia régiók esetében sem lesz könnyű az előírt arányok tarthatósága, erről mutat áttekintést az alábbi táblázat.

42. táblázat: A preferált tematikus célok aránya a jelenlegi OP-kban és a rendelet-tervezetekben

| Tematikus célok                     | Korábbi időszak aránya<br>(GOP 1-2., 4., KEOP 4.,<br>TÁMOP 5. prioritása alapján) |      | Rendeletek által<br>meghatározott arány |      |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------------------------------|------|
|                                     | ERFA                                                                              | ESZA | ERFA                                    | ESZA |
| 1. kutatás-fejlesztés és innováció* | 7%                                                                                |      | -                                       |      |
| 3. kis- és középvállalkozások*      | 14%                                                                               |      | -                                       |      |
| 4. alacsony széndioxid kibocsátás*  | 2%                                                                                |      | 6/20%                                   |      |
| együtt                              | 23%                                                                               |      | 50/80%                                  |      |
| 10. társadalmi befogadás**          |                                                                                   | 12%  |                                         | 20%  |

Megjegyzés: \*ERFA preferált tematikus céljai (együtt: KMR 80%, többi régió 50%; alacsony széndioxid kibocsátás: KMR 20%, többi régió 6%), \*\*ESZA preferált tematikus célja (20%)

*Forrás: az ESB-alapok felhasználására irányadó jogszabályok alapján*

Ha a tematikus célokhoz rendelt arányokat összevetjük a jelenlegi OP-k támogatásaival, akkor megállapítható, hogy azok jelentősen eltérnek egymástól, különösen az ERFA esetében. Az eltérést valamelyest csökkentheti, hogy a jelenlegi OP-kban is vannak olyan támogatások, amelyek átsorolhatók a rendelet tervezetek preferált céljai alá (pl. a széndioxid-kibocsátás csökkentését célzó beavatkozásokat jelenleg részben a KA finanszírozza, de akár teljes mértékben az ERFA is finanszírozhatná; hasonlóan, az oktatási esélyegyenlőségi intézkedések jelenleg az oktatás tematika alatt találhatók, de akár a társadalmi befogadás alatt is értelmezhetők).

*Indikátorok fokozottabb alkalmazása, teljesítménytartalék*

A jogszabályok alapkövetelménnyé teszik az indikátorok alkalmazását és az elvárt eredmények előzetes rögzítését, majd a végrehajtás során azok teljesülésének ellenőrzését. Ez ugyanúgy vonatkozik a stratégiai dokumentumokra (a partnerségi megállapodásra és az operatív programokra), mint a projektszintre, vagyis minden projekt esetében mutatókkal előre rögzíteni kell az elvárt eredményeket, s azokat be is kell tartani.

Az általános rendelet Alaponként és tagállamonként 5%-os ún. „teljesítménytartalékot” különít el. A teljesítménytartalék allokálásáról a tagállam által javasolt input-, output- és – ahol releváns – eredmény-indikátorokban elért eredmények alapján a ciklus bizonyos „mértődköveinél” dönt a Bizottság – először a 2018-ig elért előrehaladás alapján 2019-ben. A jogszabály lehetővé teszi azt is, hogy ha 2018-ig nagyobb elmaradás van, akkor a

teljesítménytartalékon túli forrás felfüggesztéséről, ha 2022-ig van nagyobb elmaradás, akkor pedig források visszaköveteléséről döntsön a Bizottság.

A kohéziós politika eredmény-orientáltságának javítása feltétlenül támogatandó cél. Az eredmény-orientáltságot erősítheti a teljesítménytartalék, megítélésem szerint ez ugyanakkor kétélű fegyvernek bizonyulhat. A teljesítménytartalék csak akkor ösztönöz valódi teljesítményre, ha a teljesítmények megítélésekor a figyelem nem csak az indikátorokban elért előrehaladásra, hanem az azt befolyásoló környezet változására is kiterjed. Enélkül a teljesítménytartalék nem teljesítményre, hanem biztosan teljesíthető indikátorok javasolására ösztönöz.

#### *Előzetes (ex-ante) feltételek*

A források lehívásához az uniós jogszabályok előzetes feltételek (*ex-ante conditionalities*) teljesítését is előírják. Két típusú előzetes feltételt különböztetnek meg:

- a 11 tematikus célhoz kapcsolódó, jellemzően az EU2020 Stratégiát végrehajtó szakpolitikai stratégiák meglétét vagy egyes ágazati uniós irányelvek átültetését, illetve
- 7 általános érvényű, horizontális feltételt, amelyeket minden esetben teljesíteni kell.

Az előzetes feltételeket legkésőbb 2016 végéig kell teljesíteni, ugyanakkor vannak köztük olyanok, ahol a Bizottság a teljesülést a programok indulásakor ellenőrzi, s hiányosság esetén felfüggesztheti a kifizetéseket.

A jelenleg még futó időszak rendeletei nem tartalmazzak előzetes feltételeket, ugyanakkor a Bizottság az OP-k tárgyalása során enélkül is érvényesíthetett és érvényesített is előzetes feltételeket. A következő időszak tervezetében tehát nem az az újdonság, hogy a Bizottság érvényesíthet előzetes feltételeket, hanem az, hogy ezek átláthatóbb, explicit módon, előre meghatározottak.

#### *Makrogazdasági feltételek*

A jogszabályok szerint, amennyiben a tagállam a Bizottság felszólítása után sem tesz eleget a makrogazdasági egyensúly biztosításával kapcsolatos kötelezettségeinek (nem tesz eleget a Stabilitási és Növekedési Paktumban előírt feltételeknek), a Bizottság – a döntésnek a tagállam gazdaságára való hatását is mérlegelve – részben vagy egészben felfüggeszti a kötelezettségvállalást és a kifizetést. Amennyiben a tagállam utóbb eleget tesz kötelezettségeinek, a Bizottság feloldja a felfüggesztést. A mechanizmus újdonsága abban áll, hogy egyrészt nem csak a KA-ra, hanem az ERFA-ra és az ESZA-ra is kiterjed, másrészt nem csak a még nem lekötött forrásokra, hanem már lekötöttekre is vonatkozik, harmadrészt hogy a Tanács döntését igénylő korábbi bonyolult procedúrát a Bizottság döntésére alapozó eljárás váltja fel.

Az új szabályozás eredményeképpen minden tagállam „egyenlő bánásmódban részesül” a korábbi, csak a Kohéziós Alapból támogatásban részesülő tagállamokra vonatkozó

szabályozáshoz képest. Az eljárás egyszerűsítése és a Bizottsághoz való telepítése miatt a korábbihoz képest erőteljesebb hatás kiváltása várható.

### **Integrált területi fejlesztések**

A szabályozás több eszközzel is igyekszik ösztönözni az integrált területi fejlesztéseket.

- Az *integrált területi beruházások* (ITI) eszköz elsősorban, de nem kizárólag városfejlesztésre hozták létre. Több prioritásból finanszírozandók, ERFA és ESZA források kombinálhatók bennük. Az ERFA forrás városfejlesztésre elkülönített min. 5%-át ebben a rendszerben kell felhasználni. Az ITI-ket és az indikatív költségvetésüket fel kell tüntetni az érintett OP-kban.
- A *közösségi irányítású helyi fejlesztések* (CLLD) eszköz tulajdonképpen a Leader kiterjesztése az Alapok összességére. ERFA, ESZA és vidékfejlesztési források is kombinálhatók bennük, de akár egy prioritásból is finanszírozhatók. A CLLD-ket fel kell tüntetni az érintett OP-kban. A CLLD-k stratégiáját legkésőbb 2015 végéig jóvá kell hagyni.

Az Alapok ilyen széles körű kombinációját egyrészt az teszi lehetővé, hogy az „ESB-alapok”-nak immáron részét képezik a Strukturális Alapokon és a Kohéziós Alapon kívül az agrár-vidékfejlesztési és halászati források, másrészt hogy a programozási, felhasználási szabályok is erőteljes egységesítésen mentek keresztül, aminek „szabályozási lenyomata” az ESB-Alapok összességére vonatkozó, azok közös szabályait tartalmazó ún. „Általános Rendelet”<sup>27</sup>.

A rendeletek továbbá tartalmi, szakpolitikai értelemben kiemelten kezelik a következő témákat, melyek szintén az integráltságot, területiséget erősítik:

- A városi térségek fejlesztését támogatandó „fenntartható városfejlesztésre” kell fordítani a nemzeti ERFA keret legalább 5%-át, illetve ún. „városi innovatív akciókra” (bármely területen újszerű megoldások kipróbálására) fordítható további 0,2%-a. Mindezen tevékenységeket egy ún. „városfejlesztési platform” támogatja, ami egy szakpolitikai fórum a városok és a Bizottság között.
- A szabályozás szintén prioritásként kezeli a „szegénység, valamint a diszkrimináció kockázatának leginkább kitett csoportok által érintett területeket”, illetve a „komoly és tartós természeti vagy demográfiai hátrányokkal rendelkező földrajzi területeket” (korábban „távoli területek”).

---

<sup>27</sup> Common Provisions Regulation (EU) No 1303/2013

- Szintén megemlítendőek e tárgykörben az Európai Területi Együttműködés (ETE) keretében működő transznacionális, illetve makroregionális együttműködési formák.

Az integráltságot segítheti elő továbbá a jogszabályok által definiált, szintén új eszköz, az ún. „Közös Cselekvési Terv” is. A Közös Cselekvési Terv egy újfajta, eredményalapú megközelítéssel végrehajtott integrált művelet, amely az adott tagállam és a Bizottság által közösen meghatározott konkrét célkitűzések elérésére irányul. Projektek csoportjából áll, amelyek végrehajtása egy kijelölt kedvezményezett felelősségi körébe tartozik. A Közös Cselekvési Terv pénzügyi irányítása a gyakorlatban kizárólag az általa elérni kívánt kimenetekre és eredményekre alapul majd. A Közös Cselekvési Tervek az ESZA-ból és az ERFA-ból finanszírozhatók, nem használhatók azonban infrastrukturális támogatásra. A Közös Cselekvési Terv egy vagy több operatív programnak is része lehet, így hasznos eszköznek bizonyulhat a különböző alapoknak egy közös cél érdekében megvalósuló fokozottabb integrációjához.

Mindezek mellett a mostani időszaktól eltérően egy művelet (ún. „integrált művelet”) egy vagy több ESB-alapból és egyéb uniós eszközökből is kaphat támogatást. Ennek feltétele, hogy egy adott kiadási tétel nem finanszírozható kétszer az ESB-alapok vagy egyéb uniós eszközök keretén belül. Ily módon például lehetőség nyílik arra, hogy egy adott művelet az ERFA-ból és az ESZA-ból, vagy az ERFA-ból akár valamely EU-s keretprogramból is támogatást kapjon.

Hasonlóan, ezentúl több Alap is finanszírozhat egyazon operatív programot, csak prioritási tengely szinten szükséges biztosítani a finanszírozó Alapok homogenitását.

Az ERFA és az ESZA közötti átjárhatóságra (azaz például ESZA-ból egy projekten belül infrastrukturális tevékenységek finanszírozására) továbbra is lehetőség lesz bizonyos feltételek mellett, azonban ennek mértéke a mostani 10%-ról 5%-ra csökken.

A hazai fejlesztési kihívások jelentős része összetettebb annál, hogy ágazati eszközrendszerrel kezelhető legyen (ld. városfejlesztés, LHH kistérségek, Balaton, Duna stratégia). Az integrált területi fejlesztéseknek nem kedveztek a hazai intézményi keretek eddig, ráadásul a jelenlegi időszakban az EU-s szabályok is további akadályokat gördítettek e fejlesztések elé (ld. vidékfejlesztés és kohéziós politika különválása, ERFA és ESZA források kombinálásának korlátai).

A jogszabályok a következő időszyakra vonatkozóan megszüntetik ezen akadályok jó részét, sőt, a hazai intézményi keretek szofisztikáltabbá tételére is új lehetőségeket adnak. A két új eszköz, az ITI és a CLLD felhasználási lehetőségeit a következő táblázat foglalja össze.

43. táblázat: az ITI és a CLLD felhasználási lehetőségei

|                | ITI                                           | CLLD                                                     |
|----------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Területi szint | városi, vagy más szint;<br>akár régió feletti | kistérségi, vagy más szint;<br>mindenképpen régió alatti |
| Források       | ERFA, ESZA (elvben KA is)                     | ERFA, ESZA, vidékfejlesztés<br>(elvben KA, halászat is)  |

| Prioritások            | több prioritás                                                    | egy vagy több prioritás                    |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Intézményi rendelkezés | lehetséges egy vagy több KSz kijelölése                           | kötelező helyi akcióscsoportok létrehozása |
| Előírás                | ERFA forrás városfejlesztésre elkülönített min. 5%-a              | -                                          |
| Ösztönzés              | -                                                                 | 10 százalékponttal magasabb támogatás      |
| Kapcsolódás az OP-khoz | az OP-kban fel kell tüntetni az ITI-ket és indikatív forrásukat   | az OP-kban fel kell tüntetni a CLLD-ket    |
| Hazai relevancia       | pl. megyei fejlesztések, városfejlesztés, Balaton, Duna stratégia | pl. LHH kistérségek                        |

*Forrás: az ESB-alapok felhasználására irányadó jogszabályok alapján*

Az új eszközök lehetőséget nyújtanak továbbá a hazai területi közigazgatási rendszerben a közelmúltban végbement változás leképezésére, a régiós helyett a megyei szint fejlesztési szerepének megerősítésére, illetve a megyei szint fejlesztési funkcióinak kiépítésére is.

### **Pénzügyi eszközök**

A bizottság komoly hangsúlyt kíván helyezni a következő ciklusban a pénzügyi eszközökre. A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó kapcsolódó szabályozási háttér ennek érdekében jóval részletesebben kidolgozott. Ennek legfontosabb elemei:

- a forrásokat 2 éven belül ki kell helyezni,
- a forrásokat és a kapcsolódó hasznokat a zárást követő tíz évig az eredeti céloknak megfelelően kell felhasználni,
- az általános rendelet megkülönböztet két fő megvalósítási módot: uniós szintű pénzügyi eszközöket a Bizottság menedzselésével, és nemzeti, regionális, transznacionális vagy határmenti együttműködési szintű pénzügyi eszközöket az irányító hatóságok menedzselésével,
- az ESZA források is felhasználhatók pénzügyi eszközök finanszírozására az ESZA célterületein.

Az általános rendelet ugyanakkor számos további szabályozást igénylő területet utal a Bizottság hatáskörébe.

A pénzügyi eszközökre vonatkozó 2007-2013 közötti szabályozást számos kritika érte elsősorban amiatt, hogy meglehetősen általános síkon mozgott, a részletszabályokat pedig csak alacsonyabb szintű dokumentumok tartalmazták. Az elmúlt években jelentősen bővült a pénzügyi eszközök felhasználása, és a korlátozott költségvetési lehetőségek miatt arra lehet számítani, hogy a bővülési tendencia tovább folytatódik. Ezt megkönnyítik, ehhez járulnak hozzá a jogszabályokban a pénzügyi eszközök tervezését és felhasználását szabályzó új rendelkezések.



### **Egyéb tervezési és felhasználási szabályok (N+2, adicionalitás, ÁFA-elszámolás)**

A korábbi időszakban azokra az országokra, amelyek egy főre jutó GDP-je nem éri el az EU átlag 85%-át, az első 4 évre az n+3 szabály, utána az n+2 szabály vonatkozott. A Kohéziós Alap ez alól is kivételt képezett, az n+24 szabály vonatkozott rá, amely szerint a projekt jóváhagyását követő 2 éven belül meg kellett kezdeni a megvalósítást. A következő időszak szabályozása szerint egységesen az n+2 szabály érvényesül.

A korábbi időszakra érvényes adicionalitási szabály értelmében a hazai államháztartási forrásból finanszírozott fejlesztési kiadások összegét kellett szinten tartani. Az új adicionalitási szabály szerint viszont a hazai államháztartási forrásból és EU-forrásból finanszírozott fejlesztési kiadások összegének (az államháztartási bruttó állóeszköz-felhalmozásnak) kell egy előre meghatározott szinten alakulnia. Azokban az országokban, ahol a kevésbé fejlett régiók népessége meghaladja a teljes népesség 70%-át, csak országos szinten kell biztosítani az adicionalitást, máshol regionális szinten is.

A korábbi időszakban a vissza nem igényelhető ÁFA elszámolható költség volt. A következő időszak általános rendelete szerint a vissza nem igényelhető ÁFA csak akkor elszámolható költség, ha nem közintézménynél merül fel, és nem infrastruktúra-fejlesztéshez kapcsolódik.

A forrásfelhasználás szabályaiban bekövetkező változások némelyike könnyíti, mások nehezítik a források lekötését és kifizetését. A N+2-es szabály és az ÁFA-elszámolhatóság változása egyértelműen negatív a felhasználásra, felhasználhatóságra nézve, míg az adicionalitási szabály enyhítése elvileg könnyebbséget jelent. Fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy ezen szabályt már a korábbi időszakban is meglehetősen rugalmassággal kezelte a Bizottság.

### **E-kohézió**

Az általános rendelet előírja a kizárólagos elektronikus adatcserét egyrészt a tagállam és a Bizottság, másrészt a projektgazdák és az irányító hatóságok között. A jogszabály ugyancsak előírja, hogy a projektgazdától minden adat csak egyszer kérhető be.

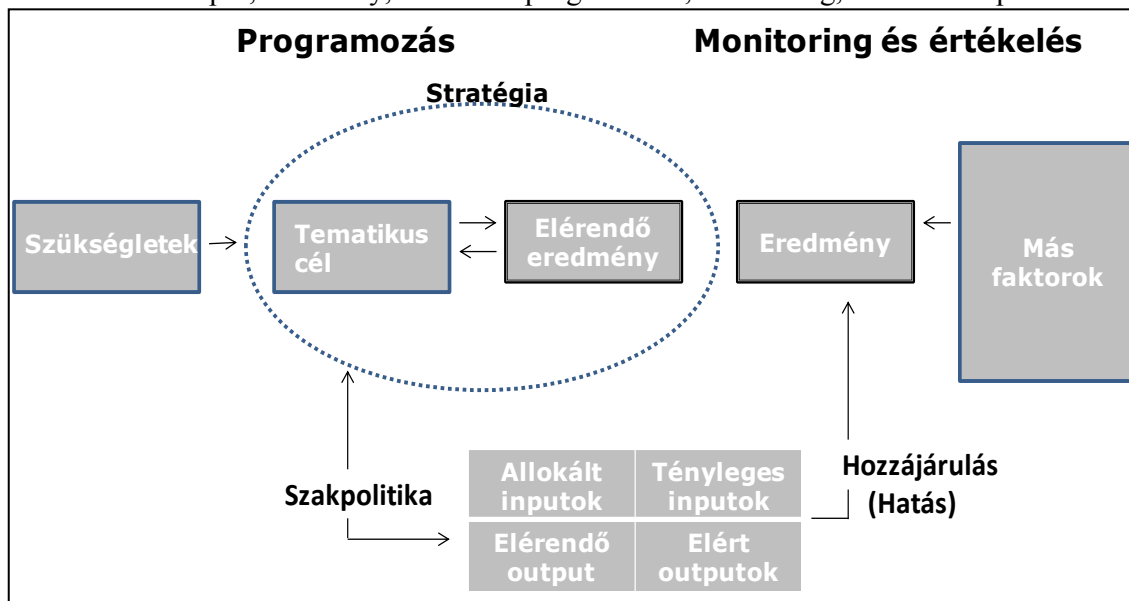
Az elektronikus adatközlés, pályázatbenyújtás a magyar rendszer számára már ismerős, ezek „foltokban” léteztek már a korábbi időszak alatt is. Sokkal komolyabb kihívás elé állíthatja a végrehajtó intézményrendszert az adatok, információk egyszeri bekérhetőségének kötelezettsége.

## Értékelés

Az értékelés a 2014-2020 közötti időszakban minden korábbihoz képest erőteljesebben koncentrál az eredményekre, az eredményességre.

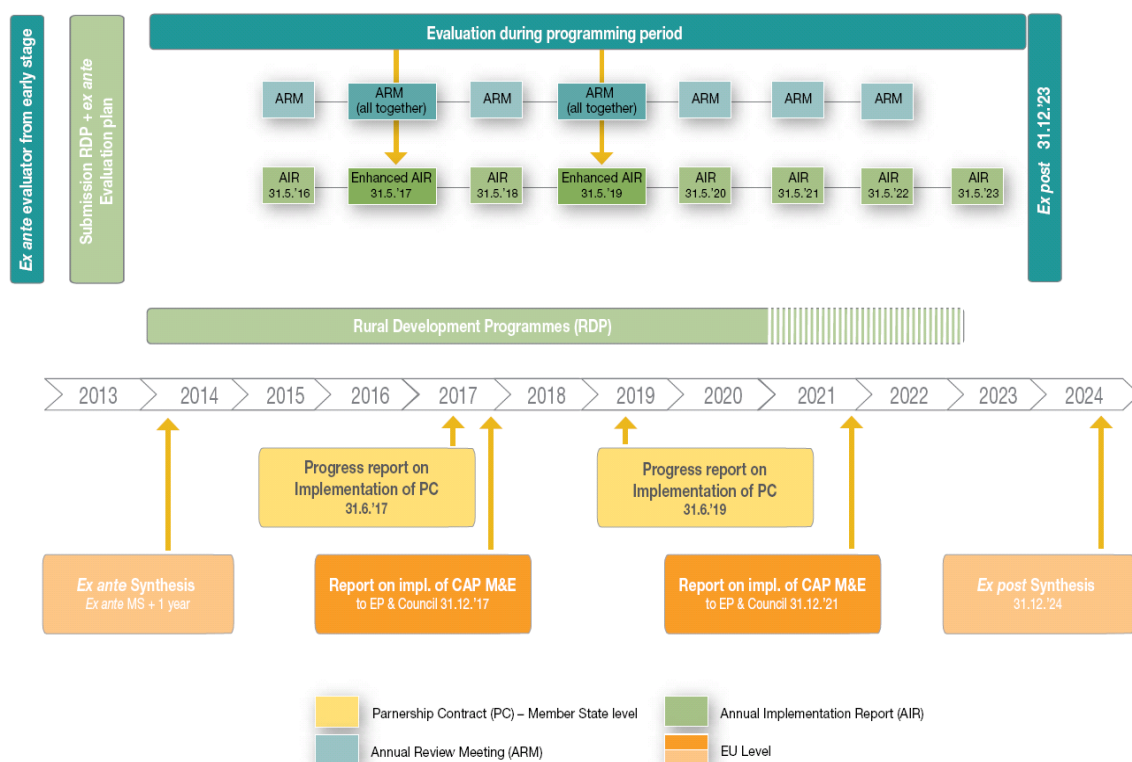
Ezt a követelményt szolgálják a programok konkrét célokhoz igazodó specifikus mutatóinak alkalmazása, az ún. „teljesítménytartalék” eszközének bevezetése, és a kapcsolódó mérőszámok előre rögzítése. Ezek kapcsolódásáról, illetve az ESB-alapok értékelésének ütemezéséről az alábbi két ábra ad átfogó áttekintést.

18. ábra: Output, eredmény, hatás és a programozás, monitoring, értékelés kapcsolata



Forrás: European Commission, DG Regio (2014/a) alapján

19. ábra: Az ESB alapok értékelésének ütemezése



*Forrás: The Helpdesk of the Evaluation Expert Network, Hannes Wimmer Team leader, Hungary January 2012. in: Előtanulmány az EU-s támogatások területi kohézióra gyakorolt hatásainak értékeléséhez, Zárójelentés, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, 2012.*

Az eredmények, az eredményesség, és az értékelések fókuszba állítása minden bizonnyal pozitív következményekkel jár a kohéziós politikára nézve, s azon belül a hazai fejlesztéspolitika is profitálhat belőle. Ugyanakkor különösen érzékenynek vélem a teljesítménytartalék forrásainak a beavatkozások félidei eredményességéhez kötött allokációját, ugyanis kérdésesnek látom, hogy félidőben előrehalad-e olyan mértékben a végrehajtás, hogy elegendő adat álljon rendelkezésre ennek megítéléséhez.

## 5. Összefoglalás

Jelen összefoglaló részben előbb az elvégzett értékelések alapján megválaszolom a dolgozat elején megfogalmazott hipotéziseket, majd ezt követően a következő, 2014-20-as ciklus végrehajtásának egy olyan alternatív rendszerére teszek javaslatot, ami megfelelően válaszol az új programozási ciklus kihívásaira és szabályozására, s egyben eredményesen hozzá tud járulni a felvetett korábbi problémák orvoslásához is. Az új tervezési-allokációs mechanizmusra vonatkozó javaslat, a 3.3.3. fejezet alatti, a jelenlegi végrehajtó intézmény- és eljárás-rendszer hatékonyságának és eredményességének javítását célzó javaslat-csomaggal együttesen képezi az értekezés előremutató, a további koncepcióálást megalapozó elemét.

### 5.1. A feltett hipotézisek megválaszolása

Az értékelés során a feltett hipotézisekre kíséreltem meg válasz(oka)t adni, ezeket összegezem az alábbiakban.

*H1 A végrehajtó intézményrendszer legfelső szintjének, az Irányító Hatóságoknak (IH-k) egy szervezetbe koncentrálása a koordináltság és a hatékonyság terén pozitív, a szakpolitikai tartalom tekintetében negatív hatásokat eredményezett.*

Az első, 2004-06-os ciklus végrehajtó intézményrendszere meglehetősen szerteágazó volt – bár az egyetlen RFOP-n keresztül némi koncentráció itt is jelen volt. A 2007-13-as ciklus intézményrendszere ezzel szemben sokkal koncentráltabbá vált, mind az Irányító Hatóságok, mind pedig a Közreműködő Szervezetek szintjén. Igaz ez akkor is, ha szemben az első időszakkal, a regionális programok esetében differenciáltabb szervezetről beszélhetünk.

A szervezetrendszerre vonatkozó jelentős módosítások egy része beváltotta a hozzá fűzött reményeket. A KSZ-ek számának radikális csökkentése és a feladatok újraosztása az IH-k és KSZ-ek között jelentősen javította az implementáció hatékonyságát. Az IH-k NFÜ-be való koncentrálásának megítélése azonban már korántsem egyértelmű.

A végrehajtás hatékonyságában, a megfelelő abszorpció elérésében látványos előrelépés következett be az új rendszerre való 2006-os átállást követően, ami nagy mértékben kötődik az egymást követő gyorsító csomagok elfogadásához és az eljárásrendi egységesítéshez és koordinációhoz, amit a következő elemek fémjeleznek: közös eljárásrendek (Interaktív Működési Kézikönyv); új eljárások (egyszerűsített, normatív, kétfordulós, kiemelt projekt); nemzetgazdaságilag kiemelt beruházás intézménye; előlegigénylés könnyítése,

biztosítékadás egyszerűsítése; késedelmi „kamat”, támogatási okirat, SLA-k, ösztönzési rendszer (IH-k, KSZ-ek teljesítményének mérése, értékelése, honorálása) bevezetése; e-benyújtás lehetővé tétele). Ezen eljárásrendi egységesítésre és erőteljes koordinációra nem lett volna lehetőség a korábbi, szaktárcákhoz rendelt IH-k esetében.

A másik oldalról azonban, ahogy az némileg előre látható is volt, az Irányító Hatóságoknak a szakmapolitika letéteményeseitől, a szaktárcáktól való „elszakítása” jelentősen visszavetette a szakpolitikák érvényesülését a forrásfelhasználásban, mind az operatív tervezés, mind a végrehajtás szakaszaiban. Bár az első, 2004-06-os ciklusra sem mondható, hogy a szakpolitikai megközelítés dominált volna (ld. tervezés „kuszasága”; szakpolitikák, értékelések hiánya; forrásallokáció kiegyenlítettségé/„permetező” jellege; kitűzött szakpolitikai célok irrealitása; az IH-knak a tárcákon belüli elkülönülése, stb.), a második periódus e szempontból gyengébben teljesített.

A szaktárcáktól leválasztott IH-knak és KSZ-eknek nem voltak alkalmas kapacitásai a szakpolitikai célok érvényesítésére (megjegyzendő, hogy a végrehajtási eljárás-rendszer sem kényszerítette erre őket - ld. Akciótervek „eltechnicizálódása”), a szaktárcák bevonása/bevonódása pedig erősen szuboptimális volt. Nem véletlen, hogy a komoly uniós forrás-felhasználó tagállamok végrehajtó rendszereinek mintái is azt mutatják, hogy ahol az Irányító Hatóságokat központosították, ott az operatív tervezésben és a végrehajtásban nagyon erőteljesen támaszkodtak a szaktárcákra.

A szakpolitikák érvényesülésének elégtelenségét számos ponton tetten érhetjük - ami végeredményben a fejlesztéspolitikai eredményesség csökkenését eredményezi.

A források felhasználásának egyik fő fókusz, a közszolgáltatások területén például az átfogó, egyes intézményi szükségleteken és érdekeken túlmutató ágazati célok, ágazati stratégiák hiányát (pl. felsőoktatás, közoktatás, illetve az egészségügy vagy önkormányzati igazgatás a 2010 előtti időszakban) súlyosbította a szakpolitikának a tervezésből majd végrehajtásból való fokozatos visszaszorulása.

A döntések és a megvalósuló projektek sem álltak sok esetben összhangban (egyes esetekben szembementek) az ágazati elképzelésekkel, követett irányvonallal, stratégiákkal (pl. közoktatás 2010 előtt, felsőoktatás, K+F-tudománypolitika), más esetekben egészen egyszerűen a megvalósult fejlesztések nem válaszoltak megfelelően az adott terület szakpolitikai kihívásaira (relevancia hiánya – pl. foglalkoztatás, illetve az egészségügy vagy önkormányzati fejlesztések).

Ez azt eredményezte, hogy az ÚMFT forrásai jellemzően nem támogattak rendszerszintű, tartós megtakarítást, vagy jelentős hatékonyság-, illetve minőségnövelést eredményező (pl. intézményi integráció, finanszírozási rendszer átalakítása, stb.) kezdeményezéseket, mi több, az egyes ágazatok fejlesztési céljai nemegyszer ellene mentek a működési, szabályozási gyakorlatnak (pl. felsőoktatás, K+F-tudománypolitika). Ez utóbbi esetekben

megbomlott a szabályozás-fejlesztés-működtetés intézményi egysége, ami nagyban gyengítette a közpolitikai beavatkozások hatékonyságát.

Mindezek miatt a fejlesztések sokszor olyan rendszerekbe „öntöttek pénzt”, amelyek eleve nem voltak hatékonyak (pl. az Államreform Operatív Programban (ÁROP), az önkormányzati szervezetfejlesztések első köre úgy valósult meg, hogy azok nem jártak együtt a rendszerszintű változtatásokkal). E jelenség azzal a következménnyel járt, hogy intézményi érdekek, szükségletek határozták meg a fejlesztési programok tartalmát, ágazati koncepciók és stratégiák helyett. Az egyes intézmények saját fejlesztési stratégiája márpedig forrásvezérelt szempontok szerint kerül kialakításra, azaz az intézmények nem azt fejlesztik, ami ágazati szempontból fontos, hanem amire forrás van (pl. foglalkoztatás, felsőoktatás, közoktatás, illetve az egészségügy vagy önkormányzati fejlesztések 2010 előtt). Ez azt eredményezi, hogy az amúgy is átalakításra szoruló intézményrendszerben újabb párhuzamosságok keletkeznek. Ennél is súlyosabb konzekvencia, hogy az így definiálódó beruházásokhoz, fejlesztési projektekhez kapcsolódó fenntartási kötelezettségek további 3-5-10 évre blokkolhatják a rendszerszerű átalakításokat.

Szintén a fejlesztéspolitikai megfontolások gyenge érvényesülése, részben pedig a költségvetés gyenge pozíciója, ill. a konvergencia programokban a maastrichti kritériumok teljesítése érdekében tett vállalások okozták, hogy az ÚMFT számos közszolgáltatási, közigazgatási szolgáltatási, közigazgatási, hatósági feladat ellátását finanszírozza - fejlesztési projekteknek „álcázva” azokat. A minisztériumok például a források egy meghatározó részét háttérintézményeik számára különítették el (pl. foglalkoztatás, egészségügy). E jelenség szintén súlyos rövid-, közép- és hosszú távú következményekkel jár/járhat.

A szakpolitikai eredményesség egy speciális esete, amikor egy beavatkozás esetében több szakpolitika interakciójára van szükség. Ehhez az egyes szakpolitikák fejlesztéseit koordináló Irányító Hatóságok erőteljesen koordinált cselekvésére van/lett volna szükség. Azonban amennyire jó eredményt produkált az IH-k központosítása az eljárások koordinált fejlesztésében, annyira nem működött ugyanez a szakpolitikák koordinációjában. Ennek oka, hogy az IH-k kezdettől fogva rendkívüli önállóságra tettek szert a tartalom tekintetében, az IH-k/OP-k közötti kooperáció nagyon alacsony szintű volt, az NFÜ kompetens szervezeti egységei (Elnökség, Koordinációs IH) pedig nem töltötték be megfelelően az elvárt koordinációs szerepet. Ennélfogva a szakpolitikák együttműködését igénylő beavatkozások egyik feltétele csorbát szenvedett – részletesebben erről ld. a H2 alatt.

Az IH-k központosításának végül volt egy áttételes negatív hatása is, mégpedig hogy a „párhuzamos intézményrendszer” miatt a fejlesztési források EU-s előírásai által elterjesztett előremutató kormányzástechnikai eszközök (partnerség, értékelés, indikátorrendszerek, stb.) praktikusán „megállnak” a végrehajtó intézményrendszer

határánál, s nem lesznek képesek „átítatni” a kormányzás egészének működését – mely pozitív externália számos szerző szerint talán még lényegesebb, mint a fejlesztések maguk.

*H2 Sem az uniós szabályozás, sem az első periódus „ágazati” ROP-ja nem támogatta a területileg integrált megközelítést, ezt azonban a második ciklusban orvosolni volt képes a ROP-ok új rendszere, a területiséget támogató új eszköz-rendszer, valamint a központosított IH-k erőteljesebb tartalmi koordinációja.*

Az uniós források felhasználása eredményeképpen megvalósult projektek elvértve mutatnak érdemi összefüggést területi vagy funkcionális értelemben, komplex projektek helyett többnyire leegyszerűsített megoldások születtek. A fejlesztések ugyan önmagukban inkább eredményesek, a szigetszerű megvalósítás miatt azonban nem kapcsolódnak össze, nem alakul ki megfelelő szinergia a fejlesztések között.

Ennek okaként feltétlenül meg kell említeni, hogy a területileg integrált fejlesztések létrehozását, megfelelő koordináció kialakítását a kohéziós politika EU-szintű szabályozása sem támogatta, ugyanis a fejlesztéseket finanszírozó Alapok (ESZA, ERFA, KA) között nem volt meg a területileg komplex projekt-csomagok megvalósításához szükséges összhang (pl. „egyalapos” OP-k, minimális Alapok közötti átjárhatósággal; egymástól különböző implementációs rendelkezések, eljárások, stb.). A vidékfejlesztés (ÚMVP, EMVA) és a kohéziós politika és annak Alapjai között pedig praktikusán még érintkezés sem volt a 2007-13-as periódusban.

Ezt némileg ellensúlyozni tudta, hogy az intézményrendszer helyenként igyekezett egymásra épülő konstrukciókat kialakítani és azok pályázati feltételeit összehangolni, illetve a területi szereplők is esetenként összefogtak integrált, komplex beavatkozások megvalósítására.

Ezt támogatták azok az elemek és ösztönzők a hazai végrehajtási rendszerben, melyek elősegítették a projektek atomizált kialakítása helyett azok tágabb összefüggésekbe való helyezését, pl. az LHH-program, a Pólus/klaszter-program, az Integrált Városfejlesztési Stratégiák (IVS), a Területi Kohéziós Útmutató alkalmazása, vagy a vidékfejlesztés területén a LEADER program (ezekről részletesen ld. az értekezés 3.2.2. pontja alatt). Szintén ezt támogatta, hogy az első periódus „ágazati” RFOP-ját követően a második ciklusban tartalmi értelemben széles, területileg némileg már differenciált, több regionális program jött létre.

Azonban ezen ösztönzők jellemzően nem bizonyultak hatékonyak, aminek okai mind az intézményrendszer, mind pedig a kedvezményezettek oldalán tetten érhetők. A különböző helyi szereplőket a versenykényszer, a fejlesztések körüli bizonytalanság és az egyes területek viszonylagos forrásbősége nem ösztönözte fejlesztéseik harmonizálására, összekapcsolására. A helyi fejlesztések összehangolásának ezen eszközeit leginkább kötelezően elvégzendő, adminisztratív feladatként élték meg.

Implementációs, végrehajtási oldalon is számos okát találni ennek. Ezek közül is kiemelendő az OP-k közötti szigorú tartalmi lehatárolás, valamint hogy az OP-k pályázati kiírásai eltértek egymástól mind megközelítésükben, mind ütemezésükben. A kiírt konstrukciók összehangolása elégtelen volt, az egyes célok nem kapcsolódtak össze, így nem erősíthették egymást, még OP-kon belül sem. Eljárási, lebonyolítási oldalon a hazai rendszer kialakításának a kezdetektől fogva kulcskérdése volt, hogy a rendszer mekkora mozgásteret adjon a projektek, pályázói típusok specialitásaiból adódó különbségeknek. A 2007 után létrejött hazai rendszer meglehetősen centralizált, akár az intézményi struktúrát, akár az informatikai rendszerből adódó kötelező eljárási sztenderdeket vagy formanyomtatványokat tekintve. Ugyanakkor folyamatos és fokozatos elmozdulás történt a specialitások figyelembe vétele felé, aminek keretében megemlíthető akár a differenciált projekt-kiválasztási eljárások nevesítése vagy a projekt típusok szerint meghatározott alátámasztó dokumentumkör a kifizetés-igénylések alátámasztására. Azonban ennek ellenére sem volt képes a rendszer megfelelően kezelni az atipikus projekteket. A létrejött eljárásrendek bár kiválóan alkalmazhatók összehasonlítható projektek versenyeztetésére, a nem sztenderd, vagy komplex projektek kezelésére nem voltak igazán alkalmasak.

Szintén ellene ment a tematikusan koordinált végrehajtásnak egyrészt az IH-k közötti szakmai kapcsolat szinte teljes hiánya, másrészt a központi koordináció (Elnökség, Koordinációs IH) szakpolitikai értelemben vett „láthatatlansága” – márpedig utóbbi volt az IH-k központosításának egyik alapvető indoka. Az IH-k kezdettől fogva rendkívüli önállóságra tettek szert, jellemzően sem időben, sem a fejlesztéspolitikai tartalom tekintetében nem hangolták össze tevékenységüket. A koordinációért felelős KOR IH tevékenysége pedig elsősorban formai megfeleltetésekre irányult, és nem kényszerítette ki a szereplők tartalmi együttműködését. Hasonló problémák kezelése nem intézményrendszer-szinten egységes módon történt, hanem szigetszerű, egyedi megoldások születtek az egyes programokban és IH-kban. Ez a kedvezményezettek körében sokszor zavart okozott. A végrehajtó intézményrendszer „legtetejének” központosítása tehát a tartalmi, szakpolitikai koordináció terén mindenféleképpen jelentősen elmaradt az előzetes várakozásoktól.

Összességében elmondható, a 2007-13-as periódus keretfeltételei sem voltak támogatóak az összetett, több szakterületet is érintő fejlesztési projektek (pl. területi/helyi komplex fejlesztések) irányában, ezt az alapvetően OP-k szintjén történő hazai tervezési szemlélet és az IH-nként elkülönült hazai végrehajtás sem támogatta. A néhány, direkt ezt a célt szolgáló tervezési és végrehajtási keret, eszköz (pl. LHH-program, IVS-alapú város-rehabilitáció, Pólus-program, LEADER) nem tudtak áttörést elérni, azonban sikerült a jövőben jól hasznosítható tapasztalatokat gyűjteni a komplex helyi fejlesztések területén.

*H3 Az Előcsatlakozási Alapok idejéből származó túlszabályozott, nem pályázóbarát végrehajtási rendszer gátolta a hatékony végrehajtást és a szakpolitikai eredményességet, de ezt sikerült oldani a második periódusban*



A 2004-06-os periódus végrehajtási eljárás-rendszere nagyon erőteljesen az Előcsatlakozási Alapok intézményeire alapozott, ezért magán hordozta mindazt, ami a Strukturális Alapok és az Előcsatlakozási Alapok különbségéből adódik (pl.: rendkívül részletezett eljárási kötöttség, a végrehajtás minden mozzanatára kiterjedő előzetes kontroll, projekt-szemlélet vs. programalapú/pályázatos megközelítés, stb. ).

Ebben közrejátszott a szereplők közötti kezdeti erőteljes bizalmatlanság, ami igaz volt mind az intézményrendszer egyes szereplői között, mind pedig a potenciális kedvezményezettek és az intézményrendszer relációjában, s ami egy új rendszer indulásakor még bizonyos fókig érthető volt.

Szintén hozzájárult a túlszabályozottsághoz, hogy mind a pályázók, mind pedig az intézményrendszer (pl. KSZ-ek) rendkívül heterogén felkészültségűek voltak, márpedig a rendszert a leggyengébb pályázóra és a leggyengébb KSZ-re kellett kalibrálni.

Végül feltétlenül megemlítendő, hogy a végrehajtó-rendszer egészében hiányzott a végső cél: a fejlesztések megvalósítása, szakpolitikáknak megfelelő beavatkozások kivitelezése - definiálása és megfelelő tudatosítása. E tudatosítást nagymértékben gátolta, illetve a bizalommal, kiszámíthatósággal is erőteljesen szembe ment az intézményrendszer humán erőforrás-állományának a privát szférában elképzelhetetlen, de a közszférában is rendkívül szokatlan mértékű fluktuációja. E kiemelkedően magas fluktuációnak az érintettek számos okát említették az intézmények elégtelen HR-aktivitásától kezdve, a magas munka-mennyiségen és a tevékenység monotonitásán keresztül a sok esetben folyamatos szervezeti bizonytalanságig, vagy a politikai beavatkozásig. Minden valószínűség szerint a megszerzett ismereteket és tapasztalatokat kiválóan hasznosító és a felsorolt hátrányokkal kevésbé bíró privát szféra elszívó hatása is jelentősen hozzájárult ehhez.

A túlszabályozottság egyik lényeges jele/következménye az adminisztratív terhek súlya, növekedése. A magyar szabályozás a közösségi előírásokon felül 13 plusz ún. „információs kötelezettséget” (information obligation) ír elő, ami uniós „rekord”. A magyar szabályozás az információs kötelezettségeken is túl további két területen tartalmaz túlzó, a hatékony végrehajtást gátló kötöttségeket: az elszámolhatósági szabályok és a támogatási szerződés (TSZ) területén. Jelentős adminisztratív terhet generált továbbá a szabályrendszer meglehetősen gyakori módosítása – amit eleinte még indokolhatott a programok végrehajtásának újszerűsége, illetve korábbi, hasonló tapasztalatok korlátozott volta.

Az ÚMFT pályázati rendszerében a támogatási szerződés megkötéséig a pályázók a támogatási keretösszeg 3,8 százaléka és 9,1 százaléka közötti adminisztratív költséget viselnek, amelynek több mint kétharmada a pályázati rendszer okozta felesleges költség. Ehhez társulnak a végrehajtás során felmerülő adminisztratív terhek, amelyek megközelítőleg még egyszer ekkora tétellel terhelik meg a fejlesztési forrásokat.

Ráadásul a tapasztalatok azt mutatják, hogy a túlzott mértékű szabályozottság nem garantálja a teljes mértékben szabályszerű végrehajtást, ellenkezőleg, sok esetben önmaga kényszeríti a kedvezményezetteket a szabályok megsértésére (már ha projektjeiket az előírt határidőn belül meg is akarják valósítani), a túlzott szabályozásból eredő „ördögi kör” pedig ott „zárul”, hogy a szabályok megsértésére ily módon „ösztönzött” kedvezményezetteket a túlbiztosított ellenőrzési rendszer sem tudja általában kiszűrni.

A végrehajtás során a szabályosság és a hatékonyság között – könnyen beláthatóan – létezik egyfajta „átváltás” (trade-off). A tagállamok jellemzően e két összetevő között „optimalizálnak”, s elfogadják egy valamekkora arányú visszafizetési kötelezettség előzetes vélelmét/tényét (ez valójában nálunk is vélelmezhető, csak a végrehajtó rendszerrel kapcsolatos szabályozás kialakításánál nem akarunk róla tudomást venni).

A magyar rendszer eredetileg szélsőségesen a szabályosság, s így a - vélt - 0% visszafizetés szándékával volt kiépítve. A támogatási rendszer túlbiztosítottsága, túlbürokratizáltsága több okra vezethető vissza (ld. fentebb). E fent említett meghatározó jellemzők hatása a számos gyorsító- és egyszerűsítő-csomag ellenére a mai napig érezhető a végrehajtó rendszeren, aminek alap-megközelítése továbbra is az, hogy minden kedvezményezett potenciális szabálysértő, ezért az idő- és forrásigényes bizonyítási/igazolási/alátámasztási kötelezettségekre és többszörös kontroll-mechanizmusokra épül. A pályázatok átfutásában ennél fogva nem az érdemi tényezők, pl. a szakmai értékelés jelenti a szűk keresztmetszetet, hanem a formai ellenőrzések, kontrollmechanizmusok, a rendszeres hiánypótlás, a szerződéskötés és szerződésmódosítás, az adminisztratív terhek, valamint a KSZ-szel való egyeztetések elhúzódása (pl. információ-kérés).

A hatékonyságjavító, gyorsító intézkedések végeredményben csak a túlszabályozott, túlzottan adminisztratív végrehajtási rendszer végletekig csavarását jelentette, maga a rendszer, annak megközelítése nem változott. Az ÚMFT/ÚSZT jelenlegi, tömegpályázat-alapú támogatáspolitikai és eljárásrendi megközelítésében a több körben kivitelezett „gyorsító csomagok” eredményeképpen végrehajtási, intézményrendszeri oldalon nincsenek már komoly tartalékok.

A bizalmatlanságból fakadó hatékonyság-vesztést elsősorban a projektfejlesztés megerősítése tudná enyhíteni, ami a meglévővel szemben sokkal inkább projektgeneráló, projektfejlesztő kvalitásokkal (is) bíró, a kedvezményezettek felkészítését, képzését, „on the job” tréninget, mentorálást is ellátó intézményrendszert feltételezne. Ha a projektfejlesztési szakaszba nem koncentrálnak megfelelő mennyiségű erőforrást az intézményrendszer, akkor azt kénytelen az ellenőrzésekbe, kontrollokba fektetni a későbbi szakaszokban, ami azonban a hatékony megvalósítást gátolja. Egy ilyen irányú modellváltásra kísérek meg javaslatot tenni az értekezés záró fejezetében.

*H4 Az új programozási ciklus szabályai - a szakpolitikai eredményesség és hatásosság előtérbe helyezésén, a területileg integrált fejlesztések, tartalmi koordináltság elősegítésén, az egyszerűsítésen, pályázóbarátabb hozzáálláson keresztül - lehetőséget nyújtanak a korábbi hiányosságok kezelésére.*

A kohéziós politika 2014-20-ra vonatkozó szabályrendszert egy hosszú előkészítési szakasz alapozta, amit a 2008-as Zöld Könyv a Területi Kohézióról (European Commission, 2008), a rákövetkező évben elkészült Barca-jelentés (Barca et al., 2009), majd az 5. Kohéziós Jelentés (European Commission, 2010/c) fémjeleztek. Ugyanakkor elmondható, hogy e folyamatnak már meglehetősen korai fázisában kirajzolódtak azok az irányok, melyeket a javaslattevők és a döntéshozók prioritásként kezeltek. Ezek három téma köré csoportosultak:

- a beavatkozások eredményességének, hatásosságának javítása,
- a „place-based” szemlélet érvényesülésének és a területileg integrált beavatkozások előmozdítása, valamint
- a végrehajtás egyszerűsítése, hatékonyságának javítása.

Magyar szempontból a fentiekén kívül még egy kardinális kérdés volt: a források eloszlása az egyes régiókatégoriák között, különös tekintettel a KMR-re.

Ezen tematikák mentén foglalom össze az értékelés főbb megállapításait.

#### **A források eloszlása az egyes régiókatégoriák között, különös tekintettel a KMR-re**

Míg a konvergencia régiók esetében a Strukturális Alap és Kohéziós Alap források várható nagysága a jelen periódussal megközelítőleg megegyezik, a KMR esetében azonban a források radikális visszaesése várható.

E forrás-csökkenés legeredményesebben – ahogy a jelen periódusban is – a Kohéziós Alap forrásainak KMR-re való fókuszálása révén enyhíthető.

A jogszabályok emellett lehetővé teszik a források régió-típusok közötti átcsoportosítását, de mindössze a források 2%-áig. Ráadásul az átcsoportosítás a társfinanszírozás jelentős emelkedését vonja maga után. (Alapesetben a kevésbé fejlett régiókban 15%, a fejlettebb régiókban 50% társfinanszírozás szükséges, ami több mint 3-szoros különbség).<sup>28</sup>

A KMR-t érintő feszültség oldására kihasználható – lenne<sup>29</sup> – továbbá az a lehetőség, hogy bár az operatív programok által támogatott projekteknek földrajzilag is az adott programok

---

<sup>28</sup> A jóváhagyott Partnerségi Megállapodás és a benyújtott OP-k tanúsága szerint ezt nem is szándékozik kihasználni a Magyar Kormány.

<sup>29</sup> A jóváhagyott Partnerségi Megállapodás és a benyújtott OP-k tanúsága szerint a kormányzat ezen – több szempontból előnyös – eszközzel sem kíván élni.

által lefedett területen kell megvalósulniuk, ugyanakkor lehetőség van a program által lefedett földrajzi területen kívül (de az EU-n belül) eső projektek finanszírozására az ERFA esetén az OP-allokáció 10%-ának erejéig, ESZA esetében értékhatártól függetlenül, ha a projekt az OP által lefedett földrajzi területet (is) kedvezményezi. Ez a szabály a 2%-os átcsoportosítási lehetőségen felül lehetőséget nyújt a KMR-ben megvalósuló fejlesztések KMR-n kívüli OP-ból történő finanszírozására, ha az adott fejlesztés kedvezményezi a konvergencia régiót is. Ennek további előnye, hogy bizonyos KMR-ben megvalósuló fejlesztéseket a KMR-re irányadó 50%-os társfinanszírozás helyett 85%-os társfinanszírozás mellett lehet finanszírozni.

### **A szakpolitikai eredményesség és hatásosság előtérbe helyezése**

Az eredmény-orientáltságot az új szabályozás több új eszköz együttes alkalmazásával kívánja elérni. Az Európai Bizottság a támogatás-felhasználás megtervezésénél elsődlegesen egy tiszta beavatkozási logika meglétét kéri számon. Azon beavatkozások támogathatók, melyek lehetőleg közvetlenül, de legalább közvetve szolgálják az EU2020 stratégiából levezetett 11 tematikus cél és a kapcsolódó beavatkozási prioritások valamelyikét. Az már a tagállam döntésén múlik, hogy a beavatkozási prioritásokon belül milyen eszközöket, eszközcsoportokat alkalmaz. Így a beavatkozások céljai és irányai ugyan kötöttebbek lesznek, de az eszközök hozzárendelésében nagyobb rugalmasságot kap a tagállam.<sup>30</sup>

A 11 tematikus célt és kapcsolódó beavatkozási prioritásokat összevetve a korábbi periódus OP-inak támogatási területeivel megállapítható, hogy azok közel megfeleltethetők egymásnak. A tematikus célok explicit módon nem, de implicit módon lefednek olyan szektorokat is, mint pl. a turizmus, vagy a logisztika. A lakóépületek energiahatékonyságot növelő felújítását az ERFA tematikus céljai megfelelően kezelik. A korábban határterületnek, s így neuralgikus pontnak számító néhány speciális hazai preferenciát illetően (pl. a TEN-T hálózathoz nem kapcsolódó közutak, kulturális fejlesztések) ellenben megjegyzendő, hogy azokat a tematikus célok nem fedik le.

A forrásoknak a pénzfelhasználás determináltsága tekintetben való célhoz kötöttségét vizsgálva megállapítandó, hogy a KMR számára - a forráskeret radikális csökkenésén túl - a rögzített belső arányok újabb kihívást jelentenek. A jogszabályok több szempontból is

---

<sup>30</sup> Ezt a tematikus kötöttséget kiegészíti a tervek (OP-k) tartalmi elemeinek, struktúrájának és formai követelményeinek egy rendkívül részletekbe menő szabályozása, ami bizonyos tekintetben a 2000-2006-os időszak merevebb tervezését hozza vissza a gyakorlatba, szemben a 2007-13-as ciklus terveivel, melyek kevesebb kötöttséggel bírtak. (Commission Implementing Regulation (EU) No 288/2014 of 25 February 2014 laying down rules with regard to the model for operational programmes under the Investment for growth and jobs goal and with regard to the model for cooperation programmes under the European territorial cooperation goal)

erősen korlátozzák a KMR fejlesztésének lehetőségeit: nagyon magas az ESZA arány (min. 52%), valamint nagyon magas az ERFA preferált tematikus céljaira (kutatás-fejlesztésre és innovációra, kis- és középvállalkozások fejlesztésére, illetve alacsony széndioxid kibocsátásra min. 80%, alacsony széndioxid kibocsátásra min. 20%) fordítandó arány. Az ERFA preferált tematikus céljai közül a kutatás-fejlesztés és innováció, valamint a kis- és középvállalkozások koncentrált fejlesztése indokolható a régió sajátosságaival (kutatás-fejlesztési kiadásokból és kapacitásokból, kis- és középvállalkozások számából való részesedésével), de az alacsony széndioxid kibocsátást célzó fejlesztés már nehezen.

A jogszabályok alapkövetelménnyé teszik az indikátorok alkalmazását és az elvárt eredmények előzetes rögzítését, majd a végrehajtás során azok teljesülésének ellenőrzését, s végül mindez a források egy részének felhasználhatóságát is befolyásolja. Az indikátorok szerepének előtérbe helyezése és a kapcsolódó teljesítménytartalék-mechanizmus kapcsán megállapítandó, hogy a kohéziós politika eredmény-orientáltságának javítása feltétlenül támogatandó cél, az eredmény-orientáltságot pedig erősítheti a teljesítménytartalék. A teljesítménytartalék ugyanakkor kétélű fegyvernek bizonyulhat. Csak akkor ösztönöz valódi teljesítményre, ha a teljesítmények megítélésekor a figyelem nem csak az indikátorokban elért előrehaladásra, hanem az azt befolyásoló környezet változására is kiterjed. Enélkül a teljesítménytartalék nem teljesítményre, hanem biztosan teljesíthető indikátorok javasolására ösztönöz.

A források lehívásához az uniós jogszabályok előzetes feltételek (ex-ante conditionalities) teljesítését is előírják. A jelenleg még futó időszak rendeletei nem tartalmazzak előzetes feltételeket, ugyanakkor a Bizottság az OP-k tárgyalása során enélkül is érvényesíthetett és érvényesített is előzetes feltételeket. A következő időszak tervezetében tehát nem az az újdonság, hogy a Bizottság érvényesíthet előzetes feltételeket, hanem az, hogy ezek átláthatóbb, explicit módon, előre meghatározottak.

A makrogazdasági feltételekre vonatkozó új szabályozás eredményeképpen minden tagállam „egyenlő bánásmódban részesül” a korábbi, csak a Kohéziós Alapból támogatásban részesülő tagállamokra vonatkozó szabályozáshoz képest. Az eljárás egyszerűsítése és a Bizottsághoz való telepítése miatt a korábbihoz képest erőteljesebb hatás kiváltása várható.

Az eredmény-orientációt szolgáló fenti eszközök - legyen szó a célok tematikus koncentrációjáról, a beavatkozási logika előzetes vizsgálatáról, az eredményindikátorok szerepének erőteljes növekedéséről, a teljesítmény-tartalék eszközének bevezetéséről, a szakpolitikai környezetet és annak konzisztenciáját vizsgáló ex-ante, vagy a makrogazdasági feltételekről, - mind a szakpolitikai fókusz, szakpolitikai eredményességet és hatásosságot támogatják. Az új szabályozás tehát komoly előrelépést és egyben lehetőséget teremt a kohéziós politika hazai implementációja egyik gyengeségének orvoslására.

Az új ciklus értékeléseivel kapcsolatban, az eredmények, az eredményesség, és az értékelések fókuszba állítása minden bizonnyal pozitív következményekkel jár a kohéziós politikára nézve, s azon belül a hazai fejlesztéspolitika is profitálhat belőle. Ugyanakkor különösen érzékenynek vélem a teljesítménytartalék forrásainak a beavatkozások félidei eredményességéhez kötött allokációját, ugyanis kérdésesnek látom, hogy félidőben előrehalad-e olyan mértékben a végrehajtás, hogy elegendő adat álljon rendelkezésre ennek megítéléséhez.

### **Integrált területi fejlesztések**

A hazai fejlesztési kihívások jelentős része összetettebb annál, hogy ágazati eszközrendszerrel kezelhető legyen (ld. városfejlesztés, LHH kistérségek, Balaton, Duna stratégia). Az integrált területi fejlesztéseknek nem kedveztek a hazai intézményi keretek eddig, ráadásul a jelenlegi időszakban az EU-s szabályok is további akadályokat gördítettek a fejlesztések elé (ld. vidékfejlesztés és kohéziós politika különválása, ERFA és ESZA források kombinálásának korlátai).

A jogszabályok a következő időszakra vonatkozóan megszüntetik ezen akadályok jó részét, sőt, a hazai intézményi keretek szofisztikáltabbá tételére is új lehetőségeket adnak.

Két – részben – új, a területi értelemben integrált megvalósulást szolgáló, igen előremutató eszközt definiálnak a szabályok. Az *integrált területi beruházás* (ITI) eszköz adott lehatárolt földrajzi területre legalább két (operatív) program-prioritásból támogatott beavatkozás-csomag. Ezen belül praktikusán bármilyen Alap forrása felhasználható, bármilyen tematikus célra, illetve beruházási prioritásra. Az ERFA forrás városfejlesztésre elkülönített min. 5%-át ebben a rendszerben kell felhasználni. A másik eszköz, a *közösségi irányítású helyi fejlesztések* (CLLD) tulajdonképpen a Leader kiterjesztése az Alapok összességére. Kisebb területre összpontosítva, a helyi szereplőket a végrehajtásba kötelező jelleggel bevonva, szintén bármilyen Alap forrásai kombinálhatók bennük, de akár egy prioritásból is finanszírozhatók.

Tartalmi, szakpolitikai értelemben a rendeletek továbbá kiemelten kezelik a következő, az integráltságot, területiséget erősítő témákat: „fenntartható városfejlesztésre” kell fordítani a nemzeti ERFA keret legalább 5%-át; prioritásként kezelik a „szegénység, valamint a diszkrimináció kockázatának leginkább kitett csoportok által érintett területek”-et, illetve a „komoly és tartós természeti vagy demográfiai hátrányokkal rendelkező földrajzi területeket” (korábban „távoli területek”); az Európai Területi Együttműködés (ETE) keretében működő transznacionális, illetve makroregionális együttműködési formák szintén jelentőséggel bírnak a területiség témakörében; illetve az ún. „Közös Cselekvési Terv” elnevezésű új eszköz is várhatóan az integráltságot fogja erősíteni.

Mindezek mellett, a mostani időszaktól eltérően egy művelet (ún. „integrált művelet”) egy vagy több ESB-alapból és egyéb uniós eszközökből is kaphat támogatást. Ennek feltétele, hogy egy adott kiadási tétel nem finanszírozható kétszer az ESB-alapok vagy egyéb uniós

eszközök keretén belül. Ily módon például lehetőség nyílhat arra, hogy egy adott művelet az ERFA-ból és az ESZA-ból, vagy az ERFA-ból akár valamely EU-s keretprogramból is támogatást kapjon.

Hasonlóan, ezentúl több Alap is finanszírozhat egyazon operatív programot, csak prioritási tengely szinten szükséges biztosítani a finanszírozó Alapok homogenitását.

Az ERFA és az ESZA közötti átjárhatóságra (azaz például ESZA-ból egy projekten belül infrastrukturális tevékenységek finanszírozására) továbbra is lehetőség lesz bizonyos feltételek mellett, azonban ennek mértéke a mostani 10%-ról 5%-ra csökken.

Az alapok ilyen széles körű kombinációját egyrészt az teszi lehetővé, hogy a programozási, felhasználási szabályok is erőteljes egységesítésen mentek keresztül, aminek „lenyomata” az ESB-Alapok összességére vonatkozó, azok közös szabályait tartalmazó ún. „Általános Rendelet”<sup>31</sup>, másrészt hogy az „ESB-alapok”-nak immáron részét képezik a Strukturális Alapokon és a Kohéziós Alapon kívül az agrár-vidékfejlesztési és halászati források is.

Végigtekintve a fenti feltétel- és eszköz-rendszeren megállapítható, hogy a jogszabályok a következő időszakra vonatkozóan megszüntetik a korábban létező, az uniós szintű szabályozásból fakadó akadályok jó részét, sőt, a hazai intézményi keretek szofisztikáltabbá tételére is új lehetőségeket adnak. Az új eszközök amellet, hogy a tartalmi és végrehajtási integráltságot erősítik, lehetőséget nyújtanak továbbá a hazai területi közigazgatási rendszerben a közelmúltban végbement változás leképezésére, a régiós helyett a megyei szint fejlesztési szerepének megerősítésére, a megyei szint fejlesztési funkcióinak kiépítésére is.<sup>32</sup>

### **Egyszerűsítés, pályázóbarátabb hozzáállás**

Az általános rendelet előírja a kizárólagos elektronikus adatcserét egyrészt a tagállam és a Bizottság, másrészt a projektgazdák és az Irányító Hatóságok között. A jogszabály ugyancsak előírja, hogy a projektgazdától minden adat csak egyszer kérhető be („*e-cohesion*”). Az elektronikus adatközlés, illetve pályázatbenyújtás nem lesz újdonság a magyar rendszer számára, ezek „foltokban” léteztek már a most véget érő időszak alatt is. Sokkal komolyabb kihívás elé állíthatja a végrehajtó intézményrendszert az adatok, információk egyszeri bekérhetőségének kötelezettsége. Emellett megfontolandó az egyes kormányzati szereplők közötti adatkapcsolatok körének további bővítése annak érdekében,

---

<sup>31</sup> Common Provisions Regulation (EU) No 1303/2013

<sup>32</sup> A kormányzat a tervezés folyamán sokáig a azt az álláspontot képviselte, hogy minden megyére és minden megyei jogú városra külön-külön ITI-ket definiál. Majd idővel úgy döntött, hogy nem kíván élni az ITI-k adta lehetőségekkel – vélhetően az uniós szabályok jelentette felhasználási kötöttségek miatt. Ugyanakkor ugyanezen területi egységekre ún. „integrált területi programokat” alakított ki, melyek praktikusán hasonló szerepet töltenek be, mint az ITI-k, csak melyek végrehajtási szabályait teljes egészében a kormányzat alakíthatja ki.

hogyminden azon adatok esetében, melyek szerepelnek valamely állami regiszterben, azokat a pályázónak ne kelljen újra megadnia. Szintén előremutató gyakorlat az „e-pályázati dosszié” bevezetése, ami szintén a felesleges adatbenyújtás, illetve a papíralapú adattárolás visszaszorítását szolgálja.

Emellett a beadandó tervdokumentumoknak, mindenekelőtt a Partnerségi Megállapodásnak külön kell rendelkezniük az adminisztratív terhek csökkentésére vonatkozó tervezett tagállami lépésekről, amelyek teljesülésére a végrehajtásról szóló jelentéseknek ki kell térniük.

Végül megemlítendő, hogy maga az EU-szintű szabályozás is rendkívül sok ponton a végrehajtás egyszerűsítése, a pályázók terheinek szűkítése irányába hat, így pl.: az egyszerűsített elszámolási lehetőségek (fix kulcs, átalány, egységköltség) használatának erőteljes kiszélesítése, a dokumentum-megőrzés kötelezettségének enyhítése, kevesebb és kevesebb adatra kiterjedő jelentéstételi kötelezettség (közös outputmutatók), projektauditok számának radikális csökkentése, az Alapok programozásának és felhasználásának jelentősen rugalmasabbá tétele, az ESB-alapokra kialakított közös szabály-rendszer.

\*\*\*

Összességében megállapítható, hogy a 2014-20-as programozási periódus szabályozása megfelelő keretet és lehetőséget teremt a kohéziós politika hazai implementálásában a korábbi időszakokban tapasztalt legfontosabb, fentebb tárgyalt deficitkezelésére, legyen szó a szakpolitikai fókusz, a területileg integrált beavatkozások hiányáról, vagy a túlszabályozott végrehajtásról.

A megfelelő keretek természetesen csak a szükséges feltételét jelentik a kohéziós politika hazai implementálásában a korábbi időszakokban tapasztalt legfontosabb, fentebb tárgyalt deficitkezelésének. A lehetőség megragadását szolgálja, hogy az értékelés lefolytatásán és a következtetések megfogalmazásán felül két, konkrét javaslatokat tartalmazó javaslat-csomagot fogalmazok meg a dolgozatban. A 3.3.3-as fejezetben azon javaslataimat fogalmaztam meg, melyek azokra az eddigi másfél ciklus értékelése során feltárt problémákra reagálnak, amelyekben gyakorlatilag ciklusoktól és azok szabály-rendszerétől függetlenül feltétlenül javulást kell és lehet elérni a végrehajtás intézmény- és eljárás-rendszerében. Alább, egy második lépésben a végrehajtás egy olyan alternatív rendszerére teszek javaslatot, ami megfelelően válaszol az új ciklus kihívásaira és szabályozására, s egyben eredményesen hozzá tud járulni a felvetett korábbi problémák orvoslásához is.

## ***5.2. Megfontolások, javaslatok az új, 2014-20-as periódus kohéziós politikájának magyarországi megvalósítására***

A következőkben kísérletet teszek egy olyan, az Unió kohéziós politikáját megvalósító hazai rendszer felvázolására, ami egyrészt megfelelően illeszkedik a fentiekben bemutatott,



a következő programozási időszak szabályozása által állított peremfeltételekhez, másrésztől támaszkodik a korábbi időszakok magyar tapasztalataira, mindenekelőtt a hatékonyság és az eredményesség erősítését illetően. Javaslatom lényege, hogy a jelenlegi, alapvetően (tömeg)pályázati kiírásokra építő támogatás-kezelési rendszert váljon differenciáltabbá és kiegyensúlyozottabbá azáltal, hogy az ilyen jellegű támogatás mellett erőteljesen jelenjen meg benne a proaktív, projektgenerálásra és -mentorálásra építő, projektcsomag-alapú finanszírozás.

Az ehhez leginkább hasonlító korábbi hazai tapasztalat a 2007-13-as periódusban az LHH kistérségekre kialakított komplex program volt. A program megítélésem szerint eljárásrendi kudarcnak tekinthető, ugyanis egymásra épülő konstrukciók kialakítása és megvalósítása OP-kat átszelő jelleggel a jelen időszak rendszerében nem lett volna reális. A jelenleginél magasabb szintű koordináció mellett sem lehetett volna biztosítani a végrehajtási szabályok és az eljárásrendek megfelelő mérvű összehangolását. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az alapötlet eleve rossz volt. A korábbi kísérlet tapasztalatainak birtokában, valamint a 2014-20-as, a területi integráltságot előmozdító, favorizáló feltételek között, meglátásom szerint komoly esély mutatkozik ezen, a pályázati-alapú rendszer hatékonysági és eredményességi határain túllépni képes megközelítés sikerére.

A javaslat kialakítása során figyelembe veendő, hogy az aktuális kormányzatnak továbbra is szándéka a kiüresedő megyei önkormányzatoknak területfejlesztési szerepkört biztosítani. Ugyanakkor a megyei önkormányzatok jelen pillanatban leginkább egy közjogi „csigahéjhoz” hasonlíthatók, jogi értelemben létező decentralizált intézmények, valós tartalom, humán és pénzügyi erőforrások teljes hiányával. E tényből mind a programok rendszerére, mind a végrehajtási intézményrendszerre, mind pedig az operatív tervezésre vonatkozóan jelentős következmények adódnak.

## **A programok rendszere**

Bár az új szabályrendszer nem zárja ki, hogy adott tagállam NUTSIII-szintű területi egységekre alakítson ki programokat (azt a Bizottság és a tagállam megegyezéséhez köti), a megyéknek az ország területéhez képest relatíve magas száma, s főként a megyei önkormányzatok fentebb körülírt „gyengesége” miatt rendkívül kockázatos lenne a kormányzat által priorizált megyei szintre telepített önálló területi operatív programokban gondolkodni.

Ugyanakkor azt is gondolom, hogy az új, 2014-2020-as uniós tervezés időszak szabályai által definiált két új eszköz, az ITI, illetve a CLLD önálló megyei operatív programok nélkül is lehetővé teszik a megyei szintű, területileg integrált programok létrejöttét és megvalósítását. A két új programozási/végrehajtási eszköz, az ITI és a CLLD ugyanis lehetővé teszi, hogy több, központi irányítású OP-t horizontálisan átmetsző, egymással

összefüggő beavatkozások valósuljanak meg egy adott térségben – ahogy erre a vonatkozó útmutató is rámutat (European Commission, DG Regio, 2014/c).

Ez praktikus azt is jelenti, hogy – javaslatomnak megfelelően – kizárólag ágazati operatív programok esetén is létrejöhetnek területileg integrált, komplex programcsomagok. Ugyanis központi irányítású operatív programok esetén nem célszerű a területen integrálandó programelemeket egy külön „területfejlesztési” OP-ban tervezni, hiszen az integrált programok, program-csomagok kialakítása nem a központi szinten valósul meg (erre vonatkozó javaslatomat ld. alább az operatív programozást taglaló részben). Ezzel szemben az ágazati OP-k képesek biztosítani az ágazati beavatkozások koherenciáját, illetve a tárcának a saját ágazata fejlesztései feletti diszponálását – mely utóbbi feltétele a szabályozás-fejlesztés-működtetés „hármasa” visszaállításának.

A javaslatom szerinti, kizárólag ágazati programokra építő rendszer két típusú beavatkozást különböztet meg. Az „ágazati típusú beavatkozások”-at, melyek vagy a) országos jelentőségű, nagy volumenű – kiemelt – projekteket, vagy b) valódi versenyben lévő, viszonylag objektíven értékelhető (tömeg)pályázati rendszereket (pl. KKV pályázatok, egyes közcélú „tömegprojektek” támogatása, pl. belterületi út-fejlesztés) tartalmazzák. Illetve a „területi típusú beavatkozások”-at, melyek az olyan, elsősorban a közsférát, közszolgáltatásokat érintő, de akár a területhez jobban köthető, bonyolultabb gazdaság-fejlesztő tematikákat is tartalmazzák, melyek a megyei területfejlesztési ITI-ken belül a komplex projekt-csomagoknak részei lehetnek. Ilyen komplex tematikák pl.:

- a humán közszolgáltatások kistérségi szintű fejlesztése,
- egy-egy térség komplex turisztikai fejlesztése (attrakció, közlekedés, szálláshely),
- a szennyvíz, vízvédelem térségi elven való megoldása,
- térségi közlekedési rendszerek (közösségi közlekedés, közútfejlesztés, kerékpárút hálózat fejlesztés),
- a komplex település-rehabilitáció,
- iparterületi fejlesztések infrastruktúra hálózattal egyetemben.

Mindez nem jelentené azt, hogy a közfinanszírozott kedvezményezettek, vagy akár a vállalkozások körében ne létezne egyáltalán „tömegpályázat” azokon a tématerületeken, ahol ez a fejlesztéspolitika eredményességének szempontjából indokolt (pl. beruházás-támogató „kombó” pályázatok kkv-k számára, vagy járóbeteg-rendelők műszer-fejlesztése). Mindössze annyit jelent, hogy egy erőteljes elmozdulás történne a konkrét fejlesztési

igényekre jobban tekintettel levő, területileg egymással koherensebb elemekből álló projekt-csomagok irányába. A két típus közötti választást a fejlesztések tartalma dönti el.<sup>33</sup>

### **A végrehajtó intézményrendszer**

A projektcsoomag-alapú finanszírozás feltételezi, hogy az intézményrendszer mind az inkább „hatósági” jellegű IH-KSZ-szerepet, mind pedig a fejlesztéseket a „területen” a kedvezményezettek mellett facilitáló, támogató szerepet képes legyen megjeleníteni, de - javaslatom szerint - más-és-más szereplők által.

Proaktív projektgenerálást, majd -mentorálást végző szereplő jelenleg alig található a végrehajtó intézményrendszerben. Az e funkcióra képessé tehető területi szereplők véleményem szerint az alábbiak:

- a jelenleg a megyei önkormányzatokhoz rendelt (1545/2013. (VIII. 15.) Korm. határozat) Regionális Fejlesztési Ügynökségek, a jelenleg még futó 2007-13-as periódusban jellemzően végrehajtó intézmények egyes ROP-intézkedésekben (KSZ - kvázi „hatósági” szerepkörrel), kisebb mértékben bírnak projekt-fejlesztési tapasztalatokkal,
- jellemzően léteznek az RFÜ-knek megyei lábai (a korábbi megyei fejlesztési ügynökségek) is,
- továbbá az RFÜ keretein belül, de attól részben függetlenül működnek a projekt-generálást ellátni hivatott kistérségi szakértői hálózatok,
- a Regionális Fejlesztési Holding és területi irodái, valós funkcióval az utóbbi időkben nem rendelkező intézményrendszer,
- a Váti (később MAG, illetve újabban NGM, 96/2014. (III. 25.) Korm. rendelet), végrehajtó intézmény egyes ROP-intézkedésekben (KSZ - kvázi „hatósági” szerepkörrel)
- a Váti (később MAG, illetve újabban NGM) területi dekoncentrált irodái, feladata a Váti munkájának támogatása volt, az RFÜ-kkel való kapcsolattartás.

Úgy vélem, hogy bár nyilvánvaló kormányzati szándék a kiüresedő megyei önkormányzatoknak területfejlesztési szerepkört biztosítani, a hatósági (végrehajtási,

---

<sup>33</sup> Ahogy azt korábban említettem, a dolgozat leadásának időpontjában a tervezés aktuális állása szerint a magyar rendszer ITI-ket formálisan nem vesz igénybe, helyettük az „integrált területi programokat”, mint magyar specialitást fogja alkalmazni, de azok ágazatokat keresztül jellegét erősen korlátozni fogja, hogy egyedül a Területfejlesztési OP fogja őket finanszírozni (- javaslatomban külön ilyen program – részben pont ezen indokból – nem szerepelne).

döntéshozói) feladatkörnek a megyei önkormányzatokhoz való telepítése azok fentebb leírt hiányosságai miatt rendkívül kockázatos, s így nem is lenne kívánatos.

Ellenben területi szinten jelen van a szereplőknek egy olyan kritikus tömege és minősége, akiket a projekt-generálás, -mentorálás, -fejlesztés, ill. a végrehajtás kedvezményezett-oldali támogatásában, valamint döntés-előkészítés területén remekül lehetne hasznosítani – s ezáltal a megyei szint területfejlesztési szerepkörének megalapozására és kiteljesítésére vonatkozó kormányzati szándék is érvényesülhetne.

A modell az alábbi szereplőkre épít:

- Megyei szintű projektfejlesztő szervezet: a mai RFÜ-kre, azok megyei lábaira, a kapcsolódó kistérségi szakértői hálózatra és a Regionális Holding területi egységeire épülve. Feladatuk a területi (és gazdaság-fejlesztési) komplex projekt-csomagok fejlesztése, mentorálása, majd a végrehajtás kedvezményezett-oldali támogatása. Ezen tipikusan fejlesztési ügynökségi szerepük mellett egyben ellátják a Megyei javaslattevő és koordináló grémium (ld. lentebb) munkaszervezetének feladatait is.

Finanszírozásuk részben az általuk generált, mentorált projekt-csomagokra eső Technikai Segítségnyújtási keretből, részben pedig az előbbieken kívül eső, egyéb térségi szereplők számára végezett projekt-fejlesztési és -mentorálási tevékenység díjából finanszírozható.

- Megyei javaslattevő és koordináló grémium: a megyei közgyűlések kiegészülve az érintett terület stakeholdereivel (megyei jogú városok, járások/önkormányzati társulások, ... képviselői) – egy a Területfejlesztési törvény<sup>34</sup> által „Megyei területfejlesztési konzultációs fórum”-ként meghatározotthoz hasonlatos grémium. Szerepe: a projekt-csomagokat az IH-KSZ rendszer felé javasló, területi fejlesztések kialakítását a szereplők között koordináló grémium. Javasolt, hogy a grémiumnak tanácskozási joggal állandó tagja legyen a Közreműködő Szervezet, valamint a megyei Kormányhivatal tematikusan érintett dekoncentrált szerveinek képviselői.<sup>35</sup>
- Ex-Váti és területi dekoncentrált irodái: a végrehajtó intézményrendszer „hatósági oldala” a „klasszikus” Közreműködő Szervezet. Ezáltal létrejönne a kedvezményezettet támogató intézményi elem (a Megyei javaslattevő és koordináló grémium) „párja” a területi szinten, mely a komplex projekt-csomagok

---

<sup>34</sup> 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

<sup>35</sup> A jelenlegi kormányzati elképzelés szerint a megyei önkormányzatok (a Közgyűlés) javaslattevő szereppel bírna a központi Irányító Hatóságok felé. A szerepkör minőségével egyetértve, véleményem szerint a javaslattevő funkció sokkal inkább a területi érdekek minél szélesebb megjelenését tenné szükségessé (ld. javaslatom), mint a politikai legitimitációt (utóbbi sokkal inkább a végleges döntésekhez szükséges felelősségvállalással van összefüggésben).

befogadójaként, minősítőjeként, elfogadójaként, a végrehajtás monitorozójaként és finanszírozójaként működne. A fejlesztések hatékony és eredményes megvalósítása érdekében e két szereplőnek szoros kapcsolatban kell állnia egymással különös tekintettel a pályázati információk áramlására (pl. pályázatok technikája, tipikus projekthibák, ...) és a visszacsatolásra.

### **A programozás operatív szintje**

A területileg integrált program-csomagok egy többlépcsős operatív tervezési folyamat révén születnének:

- 1. lépcső: az operatív programok, illetve az azokra épülő megyei ITI-k meghatározzák a komplex tematikára fordítható pénzkeretet és az elosztás, kiválasztás magasabb szintű elveit.
- 2. lépcső: a térség adott tematikákban érintett szereplői (elsősorban azok, akik a projektek fenntartásáért is felelősek lesznek, pl. megyei jogú városok, egyéb települések, a megyei önkormányzat, járások, kistérségi együttműködések, TDM szervezetek, klaszterek, közlekedési szövetségek,...) projekt-kezdeményeket fogalmaznak meg.
- 3. lépcső: a Megyei szintű projektfejlesztő szervezet - széleskörű szakértői bázisuk igénybevételével - projektfejlesztést, ha szükséges, kiegészítő projektgenerálást folytatnak a projekt-kezdemények gazdáival, majd komplex projekt-csomagokba rendezik azokat.
- 4. lépcső: a projektcsomagok a Megyei javaslattevő és koordináló grémiumok döntés-előkészítő javaslata alapján benyújtásra kerülnek a Közreműködő Szervezethez (Ex-Váti dekoncentrált irodája). A döntés a projekt-csomagokról gyakorlatilag ezen a szinten megszületik, az érintett – ágazati - Irányító Hatóságok csak formálisan hagyják azt jóvá.
- 5. lépcső: A projekt-csomag elfogadásával az általa lefedett projektek is elfogadással bírnak, így azok egyenkénti jóváhagyására nincs szükség. A megvalósításért a projektcsomag „gazdája”, a projekt kialakításában részt vevő, a fenntartást a későbbiekben végző, a hasonló többszereplős projektekben jellemzően megjelenő gesztor-szervezet a felelős. A megvalósítást az Megyei szintű projektfejlesztő szervezet támogatja, a Közreműködő Szervezet pedig nyomon követi.
- 6. lépcső: a 2014-2020-as időszak során felmerülő egyedi projektek illesztése a projektcsomagokhoz – erre megfelelő eljárásnak gondolom a DDRFÜ által korábban kidolgozott „tárgyalós programozási eljárás”-t (kvázi kétkörös eljárásrend projektfejlesztéssel és illesztéssel). (Márton – Sári – Brantmüller, 2010)

A fentebb leírt rendszer általános jelleggel alkalmazható az integrált területi fejlesztések megvalósítására, s így módon ebbe megfelelően illeszthető az Unió által külön nevesített „fenntartható városfejlesztés”, illetve a CLLD-programok, de az olyan, térségi együttműködést igénylő, némileg specifikusabb esetek is, mint a Balaton környékének fejlesztése – mindössze a szándékolt allokációs arányokat célszerű a tervezéskor előre meghatározni.

A több helyi szereplő együttműködését igénylő, de erőteljesebben ágazati jellegű programok, ITI-k (pl. versenyképességi/növekedési pólusok; leghátrányosabb helyzetű települések) esetében is megfontolandónak tartom az Ex-Váti és dekoncentrált szervei, mint az érintett több Irányító Hatóság közötti „közös nevező” megbízását a KSZ-funkciókkal, mely megoldás – lévén hogy ezen esetekben is projekt-csomag alapú finanszírozásról lenne szó – erőteljes szinergiákat tudna létrehozni a fent vázolt megoldással. Emellett a Megyei szintű projektfejlesztő szervezet a városfejlesztési ITI-k, vagy a CLLD-k esetében is komoly hozzáadott értéket lenne képes teremteni a kedvezményezettek mellett.

Végül, az integrált területi szemlélet megvalósítását tovább erősítheti, ha a Megyei szintű projektfejlesztő szervezet, klasszikus fejlesztési ügynökségi funkciójának megfelelően további, az adott területet érintő egyedi projektek és kedvezményezettek felé fejt ki projekt-fejlesztési és -mentorálási aktivitást.

\*\*\*

A felvázolt rendszer megvalósításához természetesen jónéhány előfeltételnek kell teljesülnie: tervezési elvek és módszertanok kidolgozása, a tervezési, projekt-generáló és -mentoráló, a másik oldalról pedig a területi közreműködő szervezeti kapacitások megerősítése, helyi partnerségek megerősítése. Általa azonban lehetővé válna, hogy a területi koordinációt és térségi tervezést igénylő fejlesztések nem a jelenlegi módon megvalósított pályázati rendszerek keretében működhetnének, hanem egymással összefüggésben lévő, egymást erősítő projektek csomagokban történő finanszírozásán keresztül.

Az értekezés megírásának pillanatában, az új programozási ciklus „előszobájában”, 2014 második felében a végrehajtó intézményrendszerre vonatkozó kormányzati elképzelések még valamennyire amorf, alakítható állapotban vannak. Erre figyelemmel törekedtem, hogy a javaslatok ne egy ideáltipikus rendszert írjanak le, hanem igyekezzenek a realitások talaján maradni és az eddig napvilágot látott kormányzati szándékokat, elképzeléseket lehetőség szerint figyelembe venni. Természetesen a hétéves ciklus alatt, ahogy azt láttuk a jelen periódusban is, a végrehajtás intézmény- és eljárás-rendszere változhat, így a javaslatoknak megfelelő rendszer akár fokozatosan is kialakítható.

## Felhasznált irodalom

- AAM (2010): Az ÚMFT Közreműködő Szervezetei finanszírozási rendszerének (SLA) értékelése. [http://www.nfu.hu/elemzesek\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/elemzesek_ertekelesek)
- AAM (2012): A szabályozási kööttségek értékelése. [http://palyazat.gov.hu/programertekeles\\_2007\\_2013](http://palyazat.gov.hu/programertekeles_2007_2013)
- AAM (2013): a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékelése. [http://palyazat.gov.hu/programertekeles\\_2007\\_2013](http://palyazat.gov.hu/programertekeles_2007_2013)
- Állami Számvevőszék (2006): Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről. Budapest, ÁSZ.
- Állami Számvevőszék (2011): Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről. Budapest, ÁSZ.
- APPLICA-ISMERI-wiiw (2008): Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 regions.
- Balás G. – Csité A. (2008): Zárótanulmány „A projektgazdák támogatások megszerzésére és felhasználásával kapcsolatos költségeinek felmérésére” projekthez.
- Baráth E. (2003): A Nemzeti Fejlesztési Terv hatása és a magyar gazdaság fejlődése. Fejlesztés és Finanszírozás, 1. évf. 1. sz. pp. 73-76.
- Barca, F. (2010): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy (“Barca Report”). [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)
- Barry, F. (2000): Convergence is not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe. – World Economy, Vol. 23. No. 10. pp. 1379-1394.
- Batchler, J. (2008): Improving the delivery of EU Cohesion Policy. Presentation for the Conference on the Future of Cohesion Policy, Maribor, 7–8 April
- Batchler, J. – McMaster, I. (2008) EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. — Environment and Planning C: Government and Policy. 2. pp. 398-427.
- Batchler, J. – Ferry, M. – Méndez, C. – McMaster, I. (2006): The 2007–13 Operational Programmes: A Preliminary Assessment, IQ-Net Thematic Paper, 19(2), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow
- Batterbury, S. C. E. (2006): Evaluation Concept and Methods. Principles and purposes of European Union cohesion policy evaluation. Regional Studies, 40. évf. 2. sz. pp. 179-188.
- Benko, G. (1999): A regionális tudomány. Pécs-Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Béres A. (2008): A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében a KKV-k számára megítélt technológiafejlesztési támogatásoknak a vállalkozások beruházásaira és növekedésére gyakorolt hatásának elemzése (GVOP 2.1.1). Budapest, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. [http://www.nfu.hu/elemzesek\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/elemzesek_ertekelesek)
- Boldrin, M. – Canova, F. (2001): Inequality and convergence in Europe’s regions: Reconsidering European regional policies. In: Economic Policy: a European Forum, 0(32), pp. 205-245.
- Boldrin, M. (2006): Regional policies after the EU enlargement. In: Artis, M. et al. (ed.): The Central and Eastern European Countries and the European Union. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 365-386.

- Bouvet, F. (2003): European Union Regional Policy: Allocation Determinants and Effects on Regional Economic Growth. – Job Market Paper.
- Bradley, J. – Petrakos, G. – Traistaru, I. (2005): Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union: An Overview. In: Bradley, J. et al. (ed.): Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union. New York, Springer, pp. 1-25
- Bruszt, L. (2008): Multi-level Governance — the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. — Regional and Federal Studies. 5. pp. 607-627.
- Buzelay, A. (1994): Problématique régionale et cohésion dans l'UE. Editions Economica, Paris.
- CAP Gemini – Deloitte – Ramboll (2009): EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs - Report on the Cohesion Policy Priority Area, 2009
- Civilek (2006): Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv nyilvánosságáért: Harmadik jelentés a nemzeti stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról, 2006. február 15.
- Cseke H. (2005): Második Nemzeti Fejlesztési Terv – Hozott anyagból. Figyelő, 5. pp. 18-22.
- Csite A. – Németh N. (2008): Vállalkozások I. NFT-s sikerességének kistérségi szintű vizsgálata. Tanulmány. Budapest, HBF Hungaricum Kft – MTA KTI.
- Czuriga E. (2008): Kohéziós politika Portugáliában 2007 és 2013 között. Európai Tükör, 13. évf., 2. pp. 100-111.
- Derlien, H.-U. (1999): Genesis and structure of evaluation Efforts in comparative perspective,” in Program evaluation and the management of government: Patterns and prospects across eight nations. Rist, R. C. (editor), New Brunswick: N.J.: Transaction Publishers.
- Dezséri K. (2007): New modes of governance and the EU structural and cohesion policy in the new member states. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Dorgai L. – Jávör K. – Magyar Gy. (2004): Az első nemzeti fejlesztési terv operatív programjai. Falu Város Régió, 6. pp. 40-50.
- Döbrönte K. – Vida Sz. (2004): A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. Tér és társadalom, 2004/4 18.évf. pp.1-28.
- Ecostat (2008): A Nemzeti Fejlesztési Terv forrásainak felhasználása és néhány mérhető hatása. Időszaki közlemények, 28. szám, Budapest, Ecostat Kormányzati Gazdaság-és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet.
- Ecostat (2008): Az Európai Unió fejlesztési forrásai, azok felhasználása az elmúlt évtizedben. Mikroszkóp, 11. évf., 1. sz. pp. 45-67.
- Ederveen, S., J. – Gorter, R. de Mooij – R. Nahuis (2002): Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy. CPB Special Publication No. 41. <http://www.enepri.org/files/CPBstudy.pdf>
- EPRC – Metis (2009): “Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 co-financed by the ERDF Objectives 1 and 2” (Glasgow and Vienna)
- Ernst&Young (2010): az ÚMFT projekt kiválasztási eljárásainak értékelése. [http://www.nfu.hu/elemzesek\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/elemzesek_ertekelesek)
- ESRI (1999): National Investment Priorities for the period 2000-2006, Dublin.
- European Commission (2004): EU Economy 2004 Review, Chapter 2: Catching-up, Growth and Convergence of the New Member States
- European Commission (2006): Evaluation methods for the European Union's external assistance. Methodological bases for evaluation.



- European Commission, DG Regio (2007/a): Working Document No 1: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-Ante Evaluation, 2007.
- European Commission, DG Regio (2007/b): Working Document No 2: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and evaluation indicators, 2007.
- European Commission, DG Regio (2007/c): Working Document No 5: Indicative Guidelines on Evaluation Methods : Evaluation during the Programming Period, 2007.
- European Commission (2010): EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth
- European Commission, DG Regio (2010/a): Evalsed: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development – The Guide  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm)
- European Commission, DG Regio (2010/b): Evalsed: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development – Sourcebooks  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/index_en.htm)
- European Commission, DG Regio (2010/c): Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, 2010.
- European Commission, DG Regio (2012): Common Strategic Framework Part I and II  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/newsroom/detail.cfm?id=180](http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/detail.cfm?id=180)
- European Commission, DG Regio (2014/a): Guidance document on Monitoring and Evaluation - Concepts and Recommendations  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/guidance\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/guidance_en.cfm#1)
- European Commission, DG Regio (2014/b): Guidance document on ex-ante evaluation  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/guidance\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/guidance_en.cfm#1)
- European Commission, DG Regio (2014/c): Draft guidance fiche for desk officers - Integrated Territorial Investment (ITI) – Version 3  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#1)
- European Commission, DG Regio (2014/d): Draft guidance fiche for desk officers – Arrangements on Territorial Development – Version 2  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#1)
- European conference on Evaluation of the Structural Funds (5.) "Challenges for evaluation in an enlarged Europe" - Budapest, June 2003
- European Conference on Evaluation of Cohesion Policy (6.) "New Methods for Cohesion Policy Evaluation : Promoting Accountability and Learning" - Warsaw, November 2009
- Ex-Ante (2006): A közösségi támogatási keret intézményrendszerének félidei értékelése.
- Faragó L. (2004): Javaslatok az új Nemzeti Fejlesztési Terv regionális megalapozásához. — EUtanulmányok IV. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest.
- Faragó L. (2011): Stratégiai programozás 2014–2020, magyar teendők. Falu város régió 2011/2. pp. 53-58.
- Faugère, J-P. (1999): Economie européenne. Amphis - Dalloz
- Finta I. (2007): Az európai uniós forrásokhoz kapcsolódó eljárásrend hazai jogi szabályozásának problémái. Tér és Társadalom 21. évf. 2007/4. pp. 73-94.
- Forman B. (2001): Az Európai Unió Strukturális és Előcsatlakozási Alapjai. Budapest, Európai Bizottság Magyarországi Delegációja.

- Forman B. (2004): A visegrádi országok nemzeti Fejlesztési tervei. Falu Város Régió, 5. pp. 32-47.
- Forman B. (2005): A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályáztatási gyakorlat hiányosságai. Falu Város Régió, 11. évf., 1-2. sz., pp. 23-29.
- Foster, J. – Potts, J. (2007). A micro-meso-macro perspective on the methodology of evolutionary economics: integrating history, simulation and econometrics. The University of Queensland, School of Economics, Discussion Paper No. 343.
- Furubo, J.-E. – Sandahl, R (2002): Coordinated Pluralism, International atlas of evaluation, J.-E Furubo, Ray C. Rist, and R Sandahl, editors. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- G. Tóth I. (2004): Döcögő EU-pályázati rendszer – Plasztikai műtétek. HVG Online, 2004. december 3. <http://hvg.hu/hvgfriss/2004.49/200449HVGFriss158.aspx>
- G. Tóth I. (2005): Megaprojektek EU-támogatásból – Választási szempontok. HVG, 2005. április 9., XXVII. évf. 14. sz. pp. 96-99.
- Granrut, C. (1997): Europe, le temps des régions. LGDJ / Montchrestien.
- Gyévai Z. (2005): Magyarország uniós pénzügyi prioritásai – Legtöbbet, mi kapható. Figyelő 49/7. sz. 2005.02.17. pp. 20-21.
- Halász A. – Gáspár P. – Somogyi Á. (2005): Az uniós támogatások és a gazdaság abszorpciók kapacitása. Munkafüzet 10. Budapest, ICEG EC.
- HBF Hungaricum (2006): Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai. Települések és kistérségek a fejlesztési versenyben. Kutatási összefoglaló. Kecskemét, HBF Hungaricum Kft.
- Heil P. (2001): Az Európai Unió bővítésének pénzügyi eszközrendszere. A Phare, az ISPA és a Sapard. Európai Tükör. no. 2-3. pp. 51-66.
- Heil P. (2005): Új kezdet előtt. Az Európai Unió strukturális és kohéziós támogatásai Magyarországon – 2005. Falu Város Régió, 3–4. pp. 75-81.
- Heil P. (2007): A 2007-13-ra elfogadott pénzügyi perspektíva hatása a hazai forrás-felhasználásra. Budapest, 2007. május (tanulmány, MTA és CEU megbízás) <http://web.ceu.hu/cens/assets/files/Heil>
- Heil P. (2009): A szövetség kincsesládája: Az Európai Unió fejlesztési alapjai Magyarországon; Európai Tükör: Magyarország 5 éve az Európai Unióban 2004-2009; 2009. március (különszám); pp. 239 – 250.
- Hétfa Kutatóintézet (2009): Mozgástér a 2013-ig tartó uniós források súlypontjainak meghatározásában. Hétfa Műhelytanulmányok, 2009/1.
- Honohan et al. (1997): EU Structural Funds in Ireland. A Mid-Term Evaluation of the CSF 1994-99. Policy Research Series, Paper No. 31. IFPRI: Progres a <http://www.ifpri.org/themes/progres.htm>
- Horváth Gy. (1996): A magyar regionális politika és az európai kihívások. Vezetéstudomány, 27. évf., 1. sz., pp. 17-29.
- Horváth Gy. (1997/a): Európai integráció, keleti bővítés és regionális politika. Tér és társadalom 1997/3.
- Horváth Gy. (1997/b): Intézményrendszer és regionális politika. Európai Tükör 1997/4.
- Horváth Gy. (1998/a): Az európai regionális fejlődés és politikai távlatai. Európai Tükör 1998/3.
- Horváth Gy. (1998/b): Régiók az Európai Unióban. Európai Tükör 1998/4.
- Horváth Gy. (2001/a): Európai regionális politika. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

- Horváth Gy. (2001/b): Magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben. *Tér és Társadalom*, 15. évf., 2. sz., pp. 203-231.
- Horváth Gy. (2001/c): Regionális támogatások az Európai Unióban. Budapest, Osiris Kiadó.
- Horváth Gy. (szerk.) (2001/d): OECD Területi vizsgálatok. Magyarország. Pécs, MTA RKK.
- Horváth Gy. (2002): A regionális folyamatok kutatása és a területi statisztika. *Területi Statisztika*, 5. évf., 4. sz., pp. 307-320.
- Horváth Gy. (2004/a): Regionális egyenlőtlenségek Európában. *Magyar Tudomány*, 165. évf., 9. sz., pp. 962-977.
- Horváth Gy. (2004/b): Európai regionális politika. Budapest, Dialóg Campus Kiadó
- Horváth Gy. (2005/a): Régióközpontok, regionalizmus. *Falu város régió* 2005/3–4.
- Horváth Gy. (2005/b): Az uniós tag Magyarország új kohéziós politikájának alapkérdései. In: *Sorsfordító esztendő. A 42. közgazdász-vándorgyűlés előadásai*. Budapest, TAS - 11 Kft., pp. 408-416.
- Horváth Gy. (2006/a): Differenciált kelet-közép-európai tér. Regionális teljesítőképesség és a területfejlesztés törvényi szabályozása. *Falu Város Régió*, 12. évf., 1. sz., pp. 11-16.
- Horváth Gy. (szerk.) (2006/b): Régiók és települések versenyképessége. Pécs, MTA RKK.
- Horváth Gy. (2007/a): A régiók Európában. *Gazdálkodás*, 51. évf., 3. sz., pp. 3-14.
- Horváth Gy. (2007b): Régióközpontok Európában. *Magyar Tudomány*, 168. évf., 6. sz., pp. 704-720.
- Horváth Gy. (2011): Szempontok a magyar területfejlesztés megújításához az uniós változások tükrében. *Falu város régió* 2011/2. pp. 45-52.
- Horváth Gy. - Illés I. : Regionális fejlődés és politika. A gazdasági és szociális kohézió erősítésének feladatai Magyarországon az EU-hoz való csatlakozás időszakában; *Európai Tükör, Műhelytanulmányok* 16.
- Hurst, C. – Thisse, J.F. – Vanhoydt, P. (2000) "What Diagnosis for Europe's Align Regions?" – *EIB Papers*. 1. pp. 9-29.
- IFUA Horváth&Partners - Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet (2010): A Gazdaságfejlesztési OP közbülső értékelése. [http://www.nfu.hu/elemzesek\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/elemzesek_ertekelesek)
- IFUA Horváth&Partners – Városkutatás (2010): A Regionális OP-k közbülső értékelése. [http://www.nfu.hu/elemzesek\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/elemzesek_ertekelesek)
- Illés I. (2004): A regionális támogatások rendszere Magyarországon és a továbbfejlesztés igényei. In: *EU-tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal. 2004. pp. 865-902.
- Illés D. – Illés I. (2004): Az Európai Unió strukturális politikája módosításának forgatókönyvei és a tagállamok álláspontjai. In: *EU-tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004. pp. 153-220.
- Illés I. (2008): Regionális gazdaságtan Területfejlesztés. Budapest, Typotex.
- Jobbágy V. (2010): A mérés-értékelés szerepe a szakpolitika-alapú kormányzásban, közigazgatásban és a közszolgáltatások nyújtásában - *Vezetéstudomány* 41. kötet. 2010. március pp. 43-49.
- Káposzta J. (2007): Regionális gazdaságtan. Debrecen, Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma
- Kengyel Á. (2003): The EU's regional policy. In: Palánkai T. (szerk.): *Economics of European Integration*. Budapest, Akadémiai Kiadó, pp. 355-375.

- Kengyel Á. (2008): Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Kopint-Tárki (2009): Az Új Magyarország Fejlesztési Terv története. A gondolat kísérletektől az operatív programok elfogadásáig. Budapest.
- Kovács K. - Cartwright, A. (2010): Controlled Decentralisation: Institution-Building and Regional Development in Hungary. Discussion Papers 2010. No. 78. - Centre For Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences
- KPMG – IFUA Horváth&Partners (2006): A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program közbenő értékelése.
- KPMG (2011): A félidei értékelések szintézise (2007-2013) [http://www.nfu.hu/elemlzesek\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/elemlzesek_ertekelesek)
- Kullmann Á. (2007): A Nemzeti Fejlesztési Tvről publikált elemzések, értékelések. Köz-Gazdaság, 2. évf., 1. sz., pp. 149-156. [www.koz-gazdasag.hu/images/stories/2per1/29-kullmann.pdf](http://www.koz-gazdasag.hu/images/stories/2per1/29-kullmann.pdf)
- Lados M. (2001): A területi tervezés kihívásai a kilencvenes években Magyarországon: a területfejlesztési stratégiák kialakításától a programozásig és az értékelésig. Tér és Társadalom, 15. évf., 2. sz., pp. 25-69.
- Lavallard, F. (1998): Les régions européenne et la France dans la perspective de l'Agenda 2000: réforme des fonds structurels communautaires et de la politique agricole commune. Paris, Documentation Française
- Lehmann K. (2008): Az I. NFT hatásértékelése. Európai tapasztalatok. Előadás a Magyar Közgazdasági Társaság 46. Vándorgyűlésén. Eger, június 27.
- Lengyel I. (2000): A regionális versenyképességről. Közgazdasági Szemle, 47. évf., 12. sz., pp. 962-987.
- Lengyel I. (2003): Verseny és területi fejlődés: térségek versenyképessége Magyarországon. Szeged, JATEPress.
- Lengyel I. (2006): A területi verseny és versenyképesség elemei. In: Horváth Gy.(szerk.): Régiók és települések versenyképessége. Pécs, MTA RKK, pp. 35-68.
- Lengyel I. – Rechnitzer J. (2004): Regionális gazdaságtan. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Lóránd B. (2009): A fejlesztéspolitika sikerességét elősegítő tényezők és a kohéziós országok tapasztalatai Magyarország számára. Tér és Társadalom, 23/2, pp. 213-224.
- Lóránd B. (2009): Konvergencia és fejlesztéspolitika az EU-ban és Magyarországon. Phd-dolgozat, PTE
- Losoncz M. (1999): A közösségi támogatáspolitikai és Magyarország. A külső forrásbevonással szembeni követelmények. Közgazdasági Szemle, 46. évf., 11. sz., pp. 1030-1038.
- Lukovics M. – Lóránd B. (2010): A versenyképesség és pályázati forrásallokáció kistérségi szinten. Tér és Társadalom 2010/4.
- A Magyar Köztársaság Kormánya (2003): I. Nemzeti Fejlesztési Terv, operatív programjai, valamint azok ex-ante értékelései.
- A Magyar Köztársaság Kormánya - European Commission, DG Regio (2004): Közöségi támogatási Keret, operatív programjai, Programkiegészítő dokumentumai és a kapcsolódó pályázatok.
- A Magyar Köztársaság Kormánya (2006): Új Magyarország Fejlesztési Terv (National Strategic Reference Framework of Hungary) operatív programjai és azok ex-ante értékelései, Akciótervei és a kapcsolódó pályázatok.

- A Magyar Köztársaság Kormánya (2011): Új Széchenyi Terv – A talpraállás, megújulás és felemelkedés fejlesztéspolitikai programja, Akciótervei és a kapcsolódó pályázatok
- Magyar Nemzeti Bank (2006): Elemzés a konvergencia-folyamatokról. Budapest, MNB.
- Márton Gy. (2004): Az Első Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből. — Falu, város, régió. 9. pp. 32-45.
- Márton Gy. – Sári L. – Brantmüller J. (2010): Tárgyalásos programozás – javaslat egy hatékonyabb regionális projekt-kiválasztási eljárás bevezetésére. Falu Város Régió 2010/2-3.
- MEANS (2000): Az értékelés megszervezése és lebonyolítása. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Budapest, Váti Kht.
- MEH-RFF TNMH (2006): Európai Unió támogatások közbenső értékelése. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjainak, támogatásainak területi szempontú közbenső értékelése, korreláció vizsgálata. Budapest,
- Molle, W. (2006b): The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy. Fifth Edition. Aldershot, Ashgate.
- Molle, W. (2007): European Cohesion Policy. Routledge, London-New York.
- Molnár B. (2005): A Strukturális Alapok és a területfejlesztés intézményrendszere Magyarországon. EU Working Papers, 8. évf, 4. sz.
- Molnár B. (2006): Partnerség a magyar fejlesztési koncepciók tervezésében. Tér és Társadalom 2006/3
- Mueller, D. (2003): Public Choice III, Cambridge University Press, UK 2003
- Nagy S. Gy. (2006): Az európai uniós támogatások hatékonyságának értelmezése és mérésének módszerei. Európai Tükör, 11. évf., 2. sz., pp. 100-111.
- Nakrosis, V. (2003) Managing EU Funds M the Candidate Countries: Administrative Organization and Resource Distribution. – Funck, B. – Pizzati, L. (eds.) European Integration, Regional Policy, and Growth. The World Bank. pp. 201-217.
- Nemes Nagy J. (2009) Terek, helyek, régiók (A regionális tudomány alapjai), Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Nemzeti Fejlesztési Hivatal (2006): A Strukturális Alapok közbenső értékelése. Budapest, NFH. [http://www.nfu.hu/elemzesek\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/elemzesek_ertekelesek)
- Nemzeti Fejlesztési Hivatal (2009): Stratégiai jelentéstétel 2009. (az 1083/2006 EK rendelet szerint) [http://www.nfu.hu/elemzesek\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/elemzesek_ertekelesek)
- Nemzetközi értékelési és módszertani konferencia előadásai, Budapest 2010. május 6-7.
- Nemzetközi Értékelési Konferencia 2. előadásai, Budapest, 2011. május 24-25.
- OECD (1999): Az értékelési eljárások (evalváció) alkalmazásának fejlesztése. Az evalváció legeredményesebb alkalmazásának programja és háttéranyaga. OECD, Budapest.
- OECD – DAC (2009): Evaluating development co-operation. Summary of key norms and standards (Second edition) <http://www.oecd.org/dataoecd/12/56/41612905.pdf>
- OECD – DAC (2010): Quality Standards for Development Evaluation. <http://www.oecd.org/dataoecd/55/0/44798177.pdf>
- Palócz É. (témavezető) (2005): A nemzetközi fejlesztéspolitikai stratégiakészítés gyakorlata. Kopint-Datorg Budapest.
- Pálné Kovács I. (1999): Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó
- Pálné Kovács I. (2004): Versenyképesség és igazgatás. Pécs, MTA RKK.
- Pálné Kovács I. (2007): Magyar területi reform és az uniós fejlesztéspolitika. Magyar Tudomány, 168. évf, 10. sz. pp. 1306-1315.

- Pálné Kovács I. (szerk.) (2002): A területi folyamatokról és a területi politika eredményeiről szóló országgyűlési beszámoló szakmai, tartalmi követelményei. Pécs, MTA RKK DTI.
- Pálné Kovács I. (2006): Régiós sebességváltás - Interjú Pálné dr. Kovács Ilona igazgatóval. Falu város régió 2006/1
- Pálné Kovács I. – Faragó L. – Hrubí L. – Jávör A. (et. al.) (2006): A területi fejlesztési programok és folyamatok értékelése. Pécs, MTA RKK.
- Paraskevopoulos, C.J. – Leonardi, R. (2004): Introduction: Adaptational pressures and social learning. – Regional & Federal Studies. 3. pp. 315–354.
- Parsons, Wayne (1995): Public Policy. Edward Elgar, Chaltenham, UK, 1995
- Pauker Cs. (2003): Az „ír csoda” és ami mögötte van. In: Barancsik J. – Oroszi S. – Varga A. (szerk.): Tanulmánykötet Zinhaber Ferenc professzor emlékére. Pécs, PTE KTK, pp. 233-244.
- Pawson, R. - Tilley, N. (1997): Realistic Evaluation, Sage.
- Pelkmans, J. (1997). European Integration. Methods and Economic Analysis. Longman: Har-low UK.
- Perger É. (2010): Az EU kohéziós politika kormányzati irányításának magyar sajátosságai. Tér és Társadalom, 24. évf. 1. sz.
- Pollitt, C. – Summa H. (1996): Performance audit and evaluation: Similar tools, different relationships? New Directions for Evaluation. Wiley Periodicals, Inc. and the American Evaluation Association 1996/71 pp. 29–50
- Potter, C. (2006). Program Evaluation. In M. Terre Blanche, K. Durrheim & D. Painter (Eds.), Research in practice: Applied methods for the social sciences (2nd ed.) (pp. 410-428). Cape Town: UCT Press.
- PPH Közpolitikai Elemző Intézet - HBF Hugaricum (2009): A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései (önálló kutatás a Gazdasági és Szociális Tanács részére)
- PPH Közpolitikai Elemző Intézet – Hétfa Kutatóintézet (2010): Félidőben - Az Új Magyarország Fejlesztési Terv három és fél éve (önálló kutatás a Gazdasági és Szociális Tanács részére)
- PriceWaterhouseCoopers (2005): Kohéziós Alapprojektek Utólagos Értékelése – Útmutató. [www.nfu.hu/download/1194/ex-post.pdf](http://www.nfu.hu/download/1194/ex-post.pdf)
- Rechnitzer J. (1998): Területi stratégiák. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Rechnitzer J. (2005): Tükör által nem elhomályosítva (A posztmodern, a paradigmák, a main stream és a csábítás ördög a regionális tudományban). Tér és Társadalom, 19. évf., 3-4. sz., pp. 1-12.
- Rechnitzer J. – Lados M. (2004): A területi stratégiáktól a monitoringig. Módszertan, gyakorlati praktikumok. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Rechnitzer J. – Smahó M. (2006): Az Európai Unió regionális politikája és Magyarország érvényesülése. In: Magyar kutatók az Európai Unióról. Egyetemi tanulmányok. Budapest, Európai Közösségek, pp. 109-180.
- Rodríguez-Pose, A., – Fratesi, U. (2002): Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU. Paper presented to the 2002 ERSA Congress, Dortmund
- Rossi, P. – Lipsey, M.W. – Freeman, H.E. (2004): Evaluation: a systematic approach (7th ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Sachs, J. – Warner, A. (1996): How to Catch Up with the Industrial World–Achieving Rapid Growth in Europe's Transition Economies, Transition Newsletter Vol. 7, No. 9-

- 10, Sept-Oct 1996, World Bank).  
<http://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac:124050>
- Sanders, F. – Worthen (2004): Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines, 3rd edition. Boston: Allyn and Bacon (Pearson).
- Sapir, A. et al (2003): An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.
- Sarudi Cs. (2004): Területi tervezés Magyarországon. In: Sarudi Cs. (szerk.): Területi tervezés és pályázatírás. Kaposvár, Agroinform Kiadó, pp. 59-95.
- Schalk, H. J. – Varga A. (2003): The economic effects of EU Community Support Framework interventions.  
<http://www.nfu.hu/download/1047/A%20Nemzeti%20Fejleszt%C3%A9si%20Terv%20makrogazdas%C3%A1gi%20hat%C3%A1sai.doc>
- Scriven, M. (1967): The methodology of evaluation. In Stake, R. E.. Curriculum evaluation. Chicago: Rand McNally. American Educational Research Association (monograph series on evaluation, no. 1.)
- Stame, N.: Why a movement for theory in evaluation? University of Rome, European Evaluation Society, Conference, Seville (2002)
- Stierle, M.H. (2004) Conditions for a contribution by the Structural Funds to real convergence of the Recently Acceded Member States. Paper for European Regional Science Association Conference. [www.ersa.org/ersaconfs/ersa05/papers/596.pdf](http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa05/papers/596.pdf)
- Stiglitz, J. (2000): Economics of the Public Sector, 3rd edition, New York et al.
- Stoianov, A. (2003): Effectiveness of the EU Cohesion Policy. Implications for Central and East European Countries. Mimeo, CEU.
- Szabó L. (2006): Fejlesztéspolitika és az európai uniós felzárkózás. Fejlesztés és Finanszírozás, 4. évf., 1. sz., pp. 23-31.
- Szaló P. (2006): Nyertes triatlon a régiók életében - A partnerségi egyeztetéstől a regionális akciótervekig. Falu város régió 2006/4
- Szegvári P. (2004): Magyarország intézményi felkészültsége az európai regionális politika alkalmazására, a regionális demokráciára Területi Statisztika, 2004. szeptember
- Szegvári P. (2005): A térségi fejlesztés-politikai intézményrendszer. Falu város régió, 2005/3
- Szentirmay A. – Kalupka L. (2004): A regionális politika új környezete a 25 tagú Európai Unióban. Gazdálkodás, 48. évf., 1. sz., pp. 34-40.
- Szepesi B. (2005): A fejlesztéspolitika fogalmi kereteiről  
[http://ingyenebed.blog.hu/2005/12/09/a\\_fejlesztéspolitika\\_fogalmi\\_kereteirol](http://ingyenebed.blog.hu/2005/12/09/a_fejlesztéspolitika_fogalmi_kereteirol)
- Szigetvári T. – Túri G. (2002): Az EU támogatások közvetítésének pénzügyi és intézményi rendszere Magyarországon Európa 2002. V. évf. 3. sz. 2004. szeptember
- Tétényi T. (2005): A strukturális beavatkozások társfinanszírozása az új tagállamokban. Szűk keresztmetszet vagy adagolás? Előítételek és tények. — Sorsfordító esztendő. A 42. Közgazdász-Vándorgyűlés előadásai. TAS -11 Kft., Budapest. pp. 381-407.
- Tétényi T. (2009): Előremenekülés? Fejlesztéspolitikai válasz egy makrogazdasági kihívásra - előadás a Magyar Közgazdasági Társaság 47. közgazdász vándorgyűlésén, Zalakaros, 2009. szeptember 25.
- Trón Zs. (2008): Elméletek és empiria a konvergencia és a tőke-transzferek kapcsolatáról. In: Palánkai T. et al. (szerk.): Három éve az ötven éves EU-ban. Konferenciakötet. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskolája, pp. 28-43

- Trón Zs. (2010): Biztosan segítenek az EU fejlesztési forrásai? - Az európai támogatások hatásának vizsgálati lehetőségei. Falu város régió 2010/1
- Varga A. (2007): GMR-Hungary: A Complex Macro-Regional Model For The Analysis Of Development Policy Impacts On The Hungarian Economy. <http://www.nfu.hu/download/1048/Az%20%C3%9AMFT%20makrogazdas%C3%A1gi%20hat%C3%A1sai.doc>
- Váradi B. (2006/a): Miért folyik a csata. Avagy a 8000 milliárd átka. Élet és Irodalom, 44.
- Váradi B. (2006/b): A kincsek átka. 2006. december 6. <http://ingyenebed.hu/content/category/4/66/63/>
- Váradi B. (2007): A kincsek átka II.: A rögös kiút 2007. január 14. <http://ingyenebed.hu/content/category/4/66/63/>
- Veress G. (2006): Áldás vagy átok? Válasz Váradi Balázsnak. [http://ingyenebed.blog.hu/2006/12/18/aldas\\_vagy\\_atok\\_valasz\\_varadi\\_balazsnak](http://ingyenebed.blog.hu/2006/12/18/aldas_vagy_atok_valasz_varadi_balazsnak)
- Weimer, D. – Vining, A. R. (2010): Concepts and Practice (5th Edition). Longman
- Weiss, C. H. (1998): Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies 2nd edition. Prentice Hall
- Weiss, C. H. (2005): Értékelés. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- Williams, K. (1999): Mixing quantitative and qualitative evaluation tools: A pragmatic approach. Evidence Based Policies and Indicator Systems. The Second international, interdisciplinary, biennial conference, University of Durham, 11-14. July.
- World Bank: Qualitative Methods. <http://go.worldbank.org/GTVJ55EPY0>
- World Bank: Estimation Methods. <http://go.worldbank.org/LJ0GP2QUD0>
- Worldbank (2004): Monitoring&Evaluation: Some tools, methods & approaches. The World Bank Washington, D.C.

**Felhasznált hazai jogszabályok (időrendben, időben visszafelé<sup>36</sup>):**

- 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 1431/2014. (VII. 31.) Korm. határozat az európai uniós fejlesztési programokkal – különös tekintettel a kifizetésekkel, a nagyprojektekkel, a Partnerségi Megállapodással és a 2014–2020 programozási időszak eljárásrendjével – összefüggő intézkedésekről
- 96/2014. (III. 25.) Korm. rendelet a közreműködő szervezetek útján ellátott feladatok központi költségvetési szerv által történő átvételéről
- 1085/2014. (II. 28.) Korm. határozat a közreműködő szervezetek útján ellátott feladatokkal kapcsolatos egyes koncepcionális kérdésekről
- 1012/2014. (I. 17.) Korm. határozat a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságról
- 1814/2013. (XI. 14.) Korm. határozat a 2014–2020-as európai uniós programok lebonyolítását támogató intézményrendszer felállításának szervezeti kereteiről és az európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó egyes feladat és hatáskörökről, és az e-közigazgatás fejlesztésének jövőbeni irányairól

---

<sup>36</sup> Az időrendi felsorolást (a jogi hierarchia szerinti felsorolás helyett) az indokolja, hogy ezáltal látható válik a szabályozási tartalom fejlődése, és így jobban kapcsolatható az értekezéshez.



- 1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat a 2014–2020-as európai uniós programok lebonyolításának alapelveiről
- 1545/2013. (VIII. 15.) Korm. határozat az európai uniós programok lebonyolítását támogató intézményrendszer felállításának módjáról
- 1324/2013. (VI. 12.) Korm. határozat a Projekt és Pályázat Előkészítő és Menedzsment Központ létrehozásáról
- 1217/2013. (IV. 18.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti európai uniós programok lebonyolítását támogató intézményrendszer koncepcionális kérdéseiről
- 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról
- 140/2012. (VII. 2.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról
- 153/2011. (VIII. 10.) Korm. rendelet a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet módosításáról
- 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 41/2010. (XII. 31.) NFM rendelet a Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program, a Társadalmi Megújulás Operatív Program, a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program, a Közép-Magyarországi Operatív Program egyes prioritásainak végrehajtásában Közreműködő Szervezet kijelöléséről
- 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól
- 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről
- 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról
- 8/2006. (X. 20.) MeHVM-PM-FVM együttes rendelet a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet módosításáról
- 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről
- 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról
- 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról
- 21/2005. (V. 28.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM-TNM együttes rendelet a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet módosításáról
- 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól
- 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet az Európai Unió Strukturális Alapaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről
- 2228/2003. (IX. 26.) Korm. határozat a közösségi támogatási keret tárgyalásával összefüggő egyes kérdésekről
- 1092/2003. (IX. 9.) Korm. határozat a Közösségi Támogatási Keret és az Operatív Programok, valamint a Kohéziós Alap projektjeinek végrehajtásába bevonásra kerülő

szervezetek felkészítésével és a Közreműködő Szervezetek kijelölésével kapcsolatos további feladatokról

- 1218/2002. (XII. 29.) Korm. határozat a Nemzeti Fejlesztési Terv és az Operatív Programok elfogadásáról és a tervezőmunka további menetéről, valamint a végrehajtás intézményrendszerével kapcsolatos időszerű feladatokról
- 2199/2002. (VI. 26.) Korm. határozat a Nemzeti Fejlesztési Tervről, az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap igénybeviteléhez szükséges intézményi felkészülésről
- 2187/2002. (VI. 14) Korm. határozat a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap Kifizető Hatóságának kijelöléséről
- 2123/2002. (IV. 26.) Korm. határozat az EU Alapok fogadásával és a Nemzeti Fejlesztési Terv készítésével összefüggő feladatokról
- 2307/1998 (XII. 30.) Korm. határozat támogatási rendszerünk EU-konform átalakításáról
- 2171/1999. (VII. 8.) Korm. határozat a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

**Felhasznált EU-s jogszabályok/jogszabály-tervezetek (időrendben, időben visszafelé):**

- Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006
- Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006
- Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006
- Commission Implementing Regulation (EU) No 288/2014 of 25 February 2014 laying down rules with regard to the model for operational programmes under the Investment for growth and jobs goal and with regard to the model for cooperation programmes under the European territorial cooperation goal
- European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006
- Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion (2006/702/EC)
- Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999
- Commission Regulation (EC) No 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund

Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999

Regulation (EC) No 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999

Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94

Communication from the Commission: Further indicative guidelines for the candidate countries

Commission Regulation (EC) No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds

Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds

Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on the European Regional Development Fund

Regulation (EC) No 1784/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on the European Social Fund

Council Regulation (EC) No 1264/1999 of 21 June 1999 amending Regulation (EC) No 1164/94 establishing a Cohesion Fund

# Szakmai önéletrajz

NÉV: Jobbágy Valér

## ÖSSZEFOGLALÓ

Jobbágy Valér okleveles közgazdász, a Janus Pannonius Tudományegyetemen végzett Menedzsment és Pénzügyek szakirányokon. Ezt követően végezte el az École Nationale d'Administration 2 éves kurzusát, s szerzett ott Master in Public Administration diplomát, illetve a JPTE-n jogi szakokleveles közgazdász posztgraduális képzését. Jelenleg a Pécsi Tudományegyetem Phd-hallgatója Regionális Politika és Gazdaság szakon.

Szakmai pályájának nagy részét a magyar államigazgatásban végezte, a fejlesztéspolitika intézményrendszer, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal vezető pozícióit töltötte be. 2008-ban csatlakozott az IFUA-hoz vezető tanácsadóként, ahol a fejlesztéspolitika, a közpolitikai tervezés és a kormányzati működés területen tevékenykedik.

## SZEMÉLYI ADATOK

Születési idő, hely: Pécs, 1973. augusztus 6.  
Állampolgárság: Magyar  
Telefon: +36-30-369-3800  
E-mail: valer.jobbagy@ifua.hu

## VÉGZETTSÉG

|           |                                                                                                                                |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2002-     | <b>Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar</b><br>PhD Regionális Politika és Gazdaság témában (folyamatban)            |
| 1997-2002 | <b>Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar</b><br>Jogi szakokleveles közgazdász (posztgraduális képzés)     |
| 1998-2000 | <b>Ecole Nationale d'Administration</b><br>Master in Public Administration (MPA) (posztgraduális képzés, Párizs)               |
| 1998-2000 | <b>Ecole Nationale d'Administration</b><br>Az Ecole Nationale d'Administration diplomája (posztgraduális képzés, Párizs)       |
| 1995-1998 | <b>Janus Pannonius Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar</b><br>Közgazdasági diploma (Msc), (Menedzsment és Pénzügy szakok) |
| 1996-1997 | <b>« Vállalati tanácsadás » oklevél</b><br>Case Western University-Janus Pannonius Tudományegyetem, Cleveland-Pécs             |
| 1995-1996 | <b>ERASMUS diploma</b><br>IECS, Université Robert Schumann, Strasbourg                                                         |
| 1991-1995 | <b>Janus Pannonius Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar</b><br>Közgazdasági alap-diploma (Bsc)                             |

## MUNKAHELYEK

---

|           |                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2008-     | <b>IFUA Horváth &amp; Partners Kft.</b><br>Vezető tanácsadó<br><br>Fejlesztéspolitika, Közpolitikai tervezés és értékelés, Kormányzati működés                                                                                 |
| 2006-2008 | <b>Miniszterelnöki Hivatal, Államreform Bizottság (ÁRB) Titkársága</b><br>Államreform Bizottság (ÁRB) Titkárságának vezetése<br>A reformlépések kialakításának koordinációja.                                                  |
| 2005-2006 | <b>Gazdasági és Közlekedési Minisztérium</b><br>Stratégiai Tervezési főosztályvezető<br><br>Gazdaság-fejlesztési (GOP) és Közlekedési (KÖZOP) Operatív Programok tervezése                                                     |
| 2003-2005 | <b>Nemzeti Fejlesztési Hivatal</b><br>Tervezésért és Programozásért felelős főosztályvezető<br><br>Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) és OP-i tervezésének irányítása<br>A II. NFT tervezésének előkészítése                 |
| 2002-2003 | <b>Miniszterelnöki Hivatal, Nemzeti Fejlesztési Terv és EU-támogatások Hivatala</b><br>Főosztályvezető-helyettes (Tervezés és Programozás)<br><br>Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) tervezésének előkészítése és irányítása |
| 2001      | <b>Az Európai Unió Bizottsága, DG Regio</b><br>Kutató, gyakornok                                                                                                                                                               |
| 2000-2002 | <b>Miniszterelnöki Hivatal, Phare programokért felelős miniszter Hivatala</b><br>Phare-projektek tervezése és végrehajtásának koordinációja                                                                                    |
| 2000      | <b>Gazdasági Minisztérium, Ispa-koordinátor</b><br>Ispa-projektek koordinációja                                                                                                                                                |
| 1998      | <b>Francia államigazgatás, Haute-Loire Prefektúrán</b><br>Gyakornok                                                                                                                                                            |

## EGYÉB ISMERETEK

---

### Nyelvismeret

|         |                  |
|---------|------------------|
| Magyar  | Anyanyelv        |
| Angol   | Szakmai felsőfok |
| Francia | Szakmai felsőfok |

### Számítógépes ismeretek

Microsoft Office, Windows

### Tréningek, képzések és egyéb képesítések

Vezetői tréning – Tóth Tamás

## Publikációk az értekezés témakörében

### Könyv, tanulmány:

Barsi Orsolya – Dr. Halász Katalin – Jobbágy Valér – Kullmann Ádám – Lelkes Petra – Mogyorósy Eszter – Mosonyi Balázs – Németh László – Tóth Tamás: Bevezetés az EU strukturális politikájába, támogatás-politikájába és tervezési rendszerébe - Municipium Magyarország Alapítvány, 2003. p. 43-68.

Dr. Ránky Anna – Jobbágy Valér: A nemzeti fejlesztési tervről röviden - Európai füzetek 16, 08/2003. p. 32.

### Folyóirat/Konferencia-kötet:

Jobbágy Valér: Analysis of interventions on economic development of the New Széchenyi Plan – Studia Negotia 2012/2. pp.55-64

Jobbágy Valér: Evaluation of the use of EU regional development funds by Hungary - EU Working Papers 2011/4. pp. 67-78.

Jobbágy Valér: Regional or Sectoral. Is that the real question? – In: Conference proceedings of 12th International scientific conference of PhD. students, young scientists and pedagogues, Nitra, 2011. pp. 571-580

Jobbágy Valér: Analysis of interventions on economic development of the New Széchenyi Plan – In: Conference proceedings of International Conference of Small and medium size enterprises in the globalized world, Cluj-Napoca, 2011. pp. 261-270

Jobbágy Valér: A mérés-értékelés szerepe a szakpolitika-alapú kormányzásban, közigazgatásban és a közszolgáltatások nyújtásában - Vezetéstudomány 41. kötet. 2010. március pp. 43-49.

Dr. Halm Tamás – Jobbágy Valér: Európa Terv 2007-13 – In: Sorsfordító esztendő, a 42. közgazdász vándorgyűlés előadásai; Magyar Közgazdasági Társaság, Nyíregyháza, 2005. pp. 176-192.

Halm Tamás, Jobbágy Valér, Szepesi Balázs: A Nemzeti Fejlesztési Hivatal szerepe az országos fejlesztéspolitikai tervezés megújításában - Pénzügyi szemle: Közpénzügyi szakfolyóirat ISSN 0031-496X. - 2004. 49. évf. 5. sz., pp. 586-600

Jobbágy Valér: A Nemzeti Fejlesztési Terv kérdőjelei. Megjelent: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyv 2002, Pécs, 2003, pp. 249–258.

Jobbágy Valér: A Strukturális Alapok menedzsmentje a 15 tagállamban: Nyomonkövetés – Falu, Város Régió 2001/10. pp. 37-39.

Jobbágy Valér: A Strukturális Alapok menedzsmentje a 15 tagállamban: Végrehajtás – Falu, Város Régió 2001/9. pp. 29-32.

Jobbágy Valér: A Strukturális Alapok menedzsmentje a 15 tagállamban: Tervezés – Falu, Város Régió 2001/8. pp. 28-32

### Konferencia-előadás:

2011.12th International scientific conference of PhD. students, young scientists and pedagogues, Nitra – Jobbágy Valér: Regional or Sectoral. Is that the real question?

2011.Small and medium size enterprises in the globalized world, Kolozsvár – Jobbágy Valér: Analysis of interventions on economic development of the New Széchenyi Plan

2007. Central European Business Center „Tájkép csata után - a győztesek felelőssége” – Jobbágy Valér: Az államreform lépéseiről
2007. Tokaji Területfejlesztési Konferencia, II. Szekció - Jobbágy Valér: Reformlépések a közszolgáltatások nyújtásában
2007. Pénzügyminisztérium, Államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési konferencia – Jobbágy Valér: Az államháztartási reform feladatainak áttekintése
2006. Magyar Közgazdasági Társaság - Országos Titkári Értekezlet – Jobbágy Valér: Az államreform lépéseiről
2006. Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht. (DDRFÜ) konferenciája – Jobbágy Valér: A gazdaságfejlesztés szerepe a II. Nemzeti Fejlesztési Tervben (2007-2013)
2006. Magyar Útügyi Társaság, 6. Útépítési Akadémia, Gondolatok, új irányok, új törekvések a közúti közlekedés és a regionalitás területén és kapcsolatában – Jobbágy Valér: A támogatások típusa, a lehetőségek kihasználhatósága, különös tekintettel az NSRF-ban megfogalmazott célokra, törekvésekre 2007-2013 között
2006. A Hanns Seidel és az Euration Alapítvány konferenciája – Jobbágy Valér: NFT II - vállalkozás-fejlesztés
2005. Magyar Közgazdasági Társaság, 43. Közgazdász-vándorgyűlés – Jobbágy Valér: EU-támogatások, tervezés
2005. A Magyar Közgazdasági Társaság és az ICEG EC közös konferenciája „Növekedés Magyarországon: helyzetkép és kilátások” címmel – Jobbágy Valér: Gazdaságfejlesztés
2005. Az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága, az MTA Elnökségi Környezettudományi Bizottsága, az Országos Környezetvédelmi Tanács és a Magyar Természetvédők Szövetsége konferenciája „A fenntarthatóság érvényesítése a fejlesztéspolitikában” címmel – Jobbágy Valér - Környezeti szempontok érvényesítése az ágazati és regionális tervekben – az Országos Fejlesztéspolitikai Kon koncepció
2005. Magyar Tudományos Akadémia -, „Regionális tudat és magatartásformák alakulásának vizsgálata Magyarországon - a Társadalmi tudat, értékrendszer Magyarországon az európai integráció kontextusában” című kutatási program zárókonferenciája - Jobbágy Valér: a 2007-2013-as időszak tervezése
2005. A KOPINT-DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány konferenciája „A foglalkoztatáspolitikai koordinációs folyamat reformja” címmel – Jobbágy Valér: A nemzeti akcióprogram (NAP) mikro-gazdasági fejezete
2004. A Magyar Regionális Tudományi Társaság II. Vándorgyűlése: Területfejlesztés és tervezés című konferencia - Jobbágy Valér: a 2007-2013-as időszak tervezése (Nyíregyháza)
2004. A Gazdálkodási és Tudományos Társaságok Szövetsége (GTTSZ) Környezetvédelmi, Területfejlesztési és Önkormányzati Tagozatának nemzetközi konferenciája – Jobbágy Valér: a 2007-2013-as időszak tervezése (Debrecen)
2004. „Mi lesz veled területfejlesztés?” – Jobbágy Valér a hazai területfejlesztés 2004. évben várható változásairól: a területfejlesztés egyes elemeinek kistérségeket érintő változásairól (Szombathely)
2003. Ecoconstruct-konferencia – Jobbágy Valér: NDP’s Investment opportunities for East and West
2003. II. Lakáskonferencia az EU jegyében – Jobbágy Valér: Az I. NFT kínálta várható lehetőségek

2002. Logi-Tech 2002 „Logisztika a Gyakorlatban” Nemzetközi Szakkiállítás és konferencia – Jobbágy Valér: Jövőkép és nemzeti fejlesztési terv
2002. EU-forrás újságíró-képzési szeminárium – Jobbágy Valér: Infrastruktúra- és vidékfejlesztés EU-pénzekből (Pécs)
2000. Tokaji Területfejlesztési Konferencia – Jobbágy Valér: Lehetséges EU-s területfejlesztési források a csatlakozásig és azt követően - elvárások és feltételek



## Függelék

**Függelék 1: Az I. NFT, OP-i és azok prioritásai előrehaladását leíró, projekt-szintű adatokból képzett aggregátumok és mutatók**

| OP/Prioritások                                                                         | OP-, Meghirdetett<br>keret (mFt) | Leszerződött<br>támogatás (mFt) | Keretlekötési<br>ráta (%) | Kifizetett<br>támogatás (mFt) | Abszorpció<br>ráta (%) | Kifizetési<br>ráta (%) | 2007 Abszorpció<br>ráta (%) |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------|-------------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------------|
| <b>1. Turisztikai potenciál erősítése a régiókban</b>                                  | 27 653                           | 29 614                          | 107%                      | 7 319                         | 26%                    | 25%                    | 84%                         |
| 2.1. Térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztése                        | 26 574                           | 26 162                          | 98%                       | 10 031                        | 38%                    | 38%                    | 84%                         |
| 2.2. Városi területek rehabilitációja: város-, és barnamezős rehabilitáció             | 21 666                           | 24 010                          | 111%                      | 7 470                         | 34%                    | 31%                    | 84%                         |
| 2.3. Az óvodai és alapfokú nevelési-oktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése | 13 785                           | 16 568                          | 120%                      | 8 172                         | 59%                    | 49%                    | 74%                         |
| 3. A humán erőforrás-fejlesztés regionális dimenziójának erősítése                     | 17 469                           | 18 495                          | 134%                      | 4 547                         | 26%                    | 25%                    | 114%                        |
| 4. Technikai segítségnyújtás                                                           | 7 347                            | 6 576                           | 90%                       | 4 301                         | 59%                    | 65%                    | 74%                         |
| <b>RFOP Összesen</b>                                                                   | <b>114 494</b>                   | <b>121 425</b>                  | <b>106%</b>               | <b>41 840</b>                 | <b>37%</b>             | <b>34%</b>             | <b>86%</b>                  |
| <b>1. Beruházás-ösztönzés</b>                                                          | 35 850                           | 34 894                          | 97%                       | 24 131                        | 67%                    | 69%                    | 96%                         |
| 2. KKV fejlesztés                                                                      | 43 418                           | 38 881                          | 90%                       | 22 937                        | 53%                    | 59%                    | 81%                         |
| 3. K+F és innováció                                                                    | 34 524                           | 38 023                          | 110%                      | 18 185                        | 53%                    | 48%                    | 83%                         |
| 4. Információs társadalom és gazdaság                                                  | 35 005                           | 27 405                          | 78%                       | 15 016                        | 43%                    | 55%                    | 74%                         |
| 5. Technikai segítségnyújtás                                                           | 5 847                            | 4 693                           | 80%                       | 3 192                         | 55%                    | 68%                    | 71%                         |
| <b>GVOP Összesen</b>                                                                   | <b>154 644</b>                   | <b>143 896</b>                  | <b>93%</b>                | <b>83 461</b>                 | <b>54%</b>             | <b>58%</b>             | <b>83%</b>                  |
| <b>1. Környezetvédelem</b>                                                             | 42 580                           | 46 310                          | 109%                      | 20 630                        | 48%                    | 45%                    | 93%                         |
| 1.1. Vízminőség javítása                                                               | 15 670                           | 17 230                          | 110%                      | 10 470                        | 67%                    | 61%                    | 106%                        |
| 1.2. Állati hulladék kezelése                                                          | 2 720                            | 840                             | 31%                       | 80                            | 3%                     | 10%                    | 20%                         |
| 1.3. Egészségügyi és építési-bontási hull.                                             | 2 440                            | 3 890                           | 159%                      | 1 950                         | 80%                    | 50%                    | 139%                        |
| 1.4. Környezeti kármentesítés                                                          | 5 120                            | 3 950                           | 77%                       | 0                             | 0%                     | 0%                     | 48%                         |
| 1.5. Természetvédelem és árvízvédelem                                                  | 10 450                           | 13 220                          | 127%                      | 5 740                         | 55%                    | 43%                    | 115%                        |
| 1.6. A levegőszennyezés és zajterhelés mérése                                          | 1 110                            | 1 100                           | 99%                       | 490                           | 44%                    | 45%                    | 73%                         |
| 1.7. Az energiagazdálkodás fejlesztése                                                 | 6 100                            | 6 080                           | 100%                      | 1 900                         | 31%                    | 31%                    | 79%                         |
| <b>2. A közlekedési infrastruktúra fejlesztése</b>                                     | 64 210                           | 66 640                          | 104%                      | 38 140                        | 59%                    | 57%                    | 81%                         |
| 2.1. A főúthálózat fejlesztése                                                         | 53 080                           | 53 200                          | 100%                      | 35 270                        | 66%                    | 66%                    | 88%                         |
| 2.2. Környezetbarát közlekedés                                                         | 11 140                           | 13 440                          | 121%                      | 2 870                         | 26%                    | 21%                    | 50%                         |
| 3. Technikai segítségnyújtás                                                           | 4 450                            | 2 400                           | 54%                       | 1 070                         | 24%                    | 45%                    | 37%                         |
| <b>KIOP Összesen</b>                                                                   | <b>111 240</b>                   | <b>115 350</b>                  | <b>104%</b>               | <b>59 830</b>                 | <b>54%</b>             | <b>52%</b>             | <b>85%</b>                  |
| <b>1. A versenyképes alapanyagtermelés megalapozása a mezőgazdaságban</b>              | 61 480                           | 67 040                          | 109%                      | 47 960                        | 78%                    | 72%                    | 97%                         |
| 2. Élelmiszer-feldolgozás modernizálása                                                | 15 100                           | 15 460                          | 102%                      | 8 520                         | 56%                    | 55%                    | 86%                         |
| 3. Vidéki térségek fejlesztése                                                         | 28 560                           | 21 250                          | 74%                       | 11 870                        | 42%                    | 56%                    | 70%                         |
| 4. Technikai segítségnyújtás                                                           | 2 690                            | 2 440                           | 91%                       | 1 970                         | 73%                    | 81%                    | 98%                         |
| <b>AVOP Összesen</b>                                                                   | <b>107 820</b>                   | <b>106 190</b>                  | <b>98%</b>                | <b>70 320</b>                 | <b>65%</b>             | <b>66%</b>             | <b>88%</b>                  |
| <b>1. Aktív munkaerő-piaci politikák támogatása</b>                                    | 40 817                           | 40 347                          | 99%                       | 20 127                        | 49%                    | 50%                    | 96%                         |
| 2. A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem                                            | 22 186                           | 20 448                          | 92%                       | 5 872                         | 26%                    | 29%                    | 72%                         |
| 3. Az élethosszig tartó tanulás és alkalmazkodó-képesség támogatása                    | 58 461                           | 49 192                          | 84%                       | 11 318                        | 19%                    | 23%                    | 64%                         |
| 4. Az oktatási, szociális és egészségügyi infrastruktúra fejlesztése                   | 60 310                           | 62 022                          | 103%                      | 16 765                        | 28%                    | 27%                    | 75%                         |
| 5. Technikai segítségnyújtás                                                           | 9 586                            | 7 627                           | 80%                       | 2 913                         | 30%                    | 38%                    | 58%                         |
| <b>HEFOP Összesen</b>                                                                  | <b>191 360</b>                   | <b>179 637</b>                  | <b>94%</b>                | <b>56 995</b>                 | <b>30%</b>             | <b>32%</b>             | <b>75%</b>                  |
| <b>1. NFT Összesen</b>                                                                 | <b>679 558</b>                   | <b>666 498</b>                  | <b>98%</b>                | <b>312 446</b>                | <b>46%</b>             | <b>47%</b>             | <b>82%</b>                  |

Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2007.01.01-i és 2008.01.01-i állapota alapján

Függelék 2: Az ÚMFT, OP-i és azok prioritásai előrehaladását leíró, projekt-szintű adatokból képzett aggregátumok és mutatók

| OP/Prioritás             | Prioritás elnevezése                                                         | OP keret (mFt) | Meghirdeszt keret (mFt) | Meghirdetés<br>l. rata (%) | Igényelt támogatás (mFt) | Igényelt OP (%) | Népszerűségi<br>l. rata (%) | Megtett támogatás (mFt) | Megvalósít OP (%) | Keretfelhasználási<br>l. rata (%) | Leszerződött támogatás (mFt) | Leszerződött OP (%) | Következő<br>l. rata (%) | Szerződés-<br>kötési rata% | Kifizetett támogatás (mFt) | Kifizetett OP (%) | Aranyopció-<br>l. rata (%) | Kifizetési<br>rata (%) |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------|-----------------------------|-------------------------|-------------------|-----------------------------------|------------------------------|---------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------|----------------------------|------------------------|
| DAOP-1                   | regionális gazdaságfejlesztés                                                | 42 796         | 22 100                  | 52%                        | 46 448                   | 109%            | 210%                        | 17 798                  | 42%               | 81%                               | 13 005                       | 30%                 |                          | 73%                        | 4 198                      |                   | 10%                        | 32%                    |
| DDOP-1                   | a városi térségek fejlesztésére alapozott versenyképes gazdaság megteremtése | 24 449         | 13 000                  | 53%                        | 31 101                   | 127%            | 239%                        | 15 429                  | 63%               | 63%                               | 11 337                       | 46%                 |                          | 73%                        | 73%                        |                   | 18%                        | 38%                    |
| EAOP-1                   | Regionális gazdaságfejlesztés                                                | 46 198         | 21 200                  | 46%                        | 35 613                   | 77%             | 168%                        | 19 516                  | 42%               | 92%                               | 15 396                       | 33%                 |                          | 73%                        | 5 297                      |                   | 11%                        | 34%                    |
| EMOP-1                   | versenyképes helyi gazdaság megteremtése                                     | 43 141         | 27 600                  | 64%                        | 37 579                   | 87%             | 138%                        | 22 864                  | 53%               | 89%                               | 15 549                       | 36%                 |                          | 68%                        | 5 357                      |                   | 12%                        | 34%                    |
| KDOP-1                   | regionális gazdaságfejlesztés                                                | 25 934         | 14 900                  | 57%                        | 28 082                   | 108%            | 188%                        | 15 204                  | 59%               | 102%                              | 10 411                       | 40%                 |                          | 70%                        | 3 604                      |                   | 14%                        | 35%                    |
| KMOP-1                   | a tudásalapú gazdaság innováció- és vállalkozás-orientált fejlesztése        | 133 977        | 99 200                  | 74%                        | 174 545                  | 130%            | 176%                        | 100 520                 | 75%               | 101%                              | 87 406                       | 65%                 |                          | 88%                        | 46 165                     |                   | 34%                        | 53%                    |
| NYDOP-1                  | Regionális gazdaságfejlesztés                                                | 23 489         | 10 300                  | 44%                        | 21 683                   | 92%             | 211%                        | 12 713                  | 54%               | 123%                              | 8 132                        | 35%                 |                          | 79%                        | 3 385                      |                   | 14%                        | 42%                    |
| ROP Gazdaság KMOP-val    |                                                                              | 339 983        | 208 300                 | 61%                        | 375 051                  | 110%            | 180%                        | 204 044                 | 60%               | 98%                               | 161 235                      | 47%                 |                          | 77%                        | 72 361                     |                   | 21%                        | 45%                    |
| ROP Gazdaság KMOP nélkül |                                                                              | 206 006        | 109 100                 | 53%                        | 200 506                  | 97%             | 184%                        | 103 524                 | 50%               | 95%                               | 73 830                       | 36%                 |                          | 68%                        | 26 195                     |                   | 13%                        | 35%                    |
| DAOP-2                   | turisztikai célú fejlesztések                                                | 45 174         | 28 000                  | 62%                        | 44 700                   | 99%             | 160%                        | 23 051                  | 51%               | 82%                               | 19 436                       | 43%                 |                          | 69%                        | 8 409                      |                   | 19%                        | 43%                    |
| DDOP-2                   | a turisztikai potenciál erősítése a régióban                                 | 43 119         | 27 100                  | 63%                        | 53 601                   | 124%            | 198%                        | 21 166                  | 49%               | 78%                               | 17 220                       | 40%                 |                          | 64%                        | 7 087                      |                   | 16%                        | 41%                    |
| EAOP-2                   | Turisztikai célú fejlesztés                                                  | 58 366         | 33 000                  | 57%                        | 46 375                   | 79%             | 141%                        | 23 055                  | 40%               | 70%                               | 20 393                       | 35%                 |                          | 62%                        | 88%                        |                   | 19%                        | 55%                    |
| EMOP-2                   | a turisztikai potenciál erősítése                                            | 61 993         | 34 100                  | 55%                        | 45 642                   | 74%             | 134%                        | 27 697                  | 45%               | 81%                               | 24 217                       | 39%                 |                          | 71%                        | 8 033                      |                   | 13%                        | 33%                    |
| KDOP-2                   | regionális turizmusfejlesztés                                                | 37 986         | 28 000                  | 74%                        | 48 098                   | 127%            | 172%                        | 23 690                  | 62%               | 85%                               | 20 166                       | 53%                 |                          | 72%                        | 8 909                      |                   | 23%                        | 44%                    |
| KMOP-3                   | a régió víztereleinek fejlesztése                                            | 61 433         | 17 300                  | 28%                        | 69 149                   | 113%            | 408%                        | 42 815                  | 70%               | 247%                              | 39 073                       | 64%                 |                          | 228%                       | 19 546                     |                   | 32%                        | 50%                    |
| NYDOP-2                  | Turizmusfejlesztés – Pannon örköség megújítása                               | 36 095         | 21 200                  | 59%                        | 34 827                   | 96%             | 164%                        | 18 636                  | 52%               | 88%                               | 15 046                       | 42%                 |                          | 71%                        | 6 417                      |                   | 18%                        | 43%                    |
| ROP Turizmus             |                                                                              | 344 165        | 188 700                 | 55%                        | 342 353                  | 99%             | 181%                        | 180 109                 | 52%               | 99%                               | 155 552                      | 45%                 |                          | 82%                        | 69 540                     |                   | 20%                        | 45%                    |
| DAOP-3                   | Közelkedési infrastruktúra-fejlesztés az elérhetőség javítása és             | 52 095         | 41 600                  | 80%                        | 67 637                   | 130%            | 163%                        | 29 410                  | 56%               | 71%                               | 27 702                       | 53%                 |                          | 67%                        | 17 605                     |                   | 34%                        | 64%                    |
| DDOP-5                   | Környezeti fejlesztés                                                        | 60 468         | 34 000                  | 56%                        | 60 609                   | 100%            | 178%                        | 32 476                  | 54%               | 96%                               | 27 924                       | 46%                 |                          | 82%                        | 10 464                     |                   | 17%                        | 31%                    |
| EAOP-3                   | Közelkedési feltételek javítása                                              | 55 982         | 54 600                  | 98%                        | 49 569                   | 89%             | 91%                         | 28 838                  | 52%               | 55%                               | 23 349                       | 42%                 |                          | 43%                        | 14 051                     |                   | 25%                        | 60%                    |
| EMOP-5                   | térségi közlekedési fejlesztés                                               | 29 963         | 31 500                  | 105%                       | 19 790                   | 66%             | 63%                         | 13 045                  | 44%               | 41%                               | 13 043                       | 44%                 |                          | 100%                       | 10 784                     |                   | 36%                        | 83%                    |
| KDOP-4                   | helyi és térségi környezeti édelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztés  | 49 927         | 24 600                  | 49%                        | 38 185                   | 76%             | 155%                        | 20 673                  | 41%               | 84%                               | 17 951                       | 36%                 |                          | 73%                        | 8 226                      |                   | 16%                        | 46%                    |
| KMOP-2                   | a versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése                             | 107 098        | 74 200                  | 69%                        | 134 632                  | 126%            | 181%                        | 52 485                  | 49%               | 71%                               | 49 330                       | 46%                 |                          | 66%                        | 23 866                     |                   | 22%                        | 48%                    |
| NYDOP-4                  | Környezeti édelmi és közlekedési infrastruktúra                              | 30 655         | 21 200                  | 69%                        | 31 782                   | 104%            | 150%                        | 18 599                  | 61%               | 88%                               | 17 036                       | 56%                 |                          | 80%                        | 8 904                      |                   | 25%                        | 52%                    |
| ROP infra KMOP-val       |                                                                              | 386 187        | 281 700                 | 73%                        | 402 204                  | 104%            | 143%                        | 195 526                 | 51%               | 69%                               | 176 335                      | 46%                 |                          | 63%                        | 93 899                     |                   | 24%                        | 53%                    |
| ROP infra KMOP nélkül    |                                                                              | 279 089        | 207 500                 | 74%                        | 267 572                  | 96%             | 129%                        | 143 042                 | 51%               | 69%                               | 127 005                      | 46%                 |                          | 61%                        | 70 033                     |                   | 25%                        | 55%                    |
| DAOP-4                   | humáninfrastruktúra-fejlesztések                                             | 46 362         | 32 900                  | 71%                        | 43 918                   | 95%             | 133%                        | 31 085                  | 67%               | 94%                               | 30 835                       | 67%                 |                          | 94%                        | 18 068                     |                   | 39%                        | 59%                    |
| DDOP-3                   | humán közszolgáltatások fejlesztése                                          | 42 899         | 26 200                  | 61%                        | 32 043                   | 75%             | 122%                        | 25 148                  | 59%               | 96%                               | 25 130                       | 59%                 |                          | 96%                        | 14 104                     |                   | 33%                        | 54%                    |
| EAOP-4                   | Humán infrastruktúra fejlesztése                                             | 66 138         | 42 700                  | 65%                        | 74 816                   | 113%            | 176%                        | 42 515                  | 64%               | 100%                              | 35 827                       | 54%                 |                          | 84%                        | 21 498                     |                   | 33%                        | 60%                    |
| EMOP-5                   | humán közösségi infrastruktúra fejlesztése                                   | 67 159         | 38 800                  | 58%                        | 58 510                   | 87%             | 151%                        | 36 306                  | 54%               | 94%                               | 35 269                       | 53%                 |                          | 91%                        | 18 234                     |                   | 27%                        | 52%                    |
| KDOP-5                   | humán infrastruktúra fejlesztése                                             | 23 518         | 17 300                  | 74%                        | 28 531                   | 121%            | 165%                        | 16 676                  | 71%               | 96%                               | 16 433                       | 70%                 |                          | 95%                        | 10 318                     |                   | 44%                        | 63%                    |
| KMOP-4                   | a humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztése                  | 92 540         | 55 900                  | 60%                        | 105 063                  | 178%            | 295%                        | 64 430                  | 70%               | 115%                              | 64 193                       | 69%                 |                          | 115%                       | 30 804                     |                   | 33%                        | 48%                    |
| NYDOP-5                  | Helyi és térségi szolgáltatások fejlesztése                                  | 27 942         | 16 300                  | 58%                        | 28 340                   | 101%            | 174%                        | 16 208                  | 58%               | 98%                               | 15 841                       | 57%                 |                          | 97%                        | 10 467                     |                   | 37%                        | 66%                    |
| ROP Humán KMOP-val       |                                                                              | 366 557        | 230 100                 | 63%                        | 431 221                  | 118%            | 187%                        | 222 369                 | 63%               | 101%                              | 223 528                      | 61%                 |                          | 97%                        | 123 493                    |                   | 34%                        | 55%                    |
| ROP Humán KMOP nélkül    |                                                                              | 274 018        | 174 200                 | 64%                        | 266 158                  | 97%             | 153%                        | 167 939                 | 61%               | 96%                               | 159 335                      | 58%                 |                          | 91%                        | 92 689                     |                   | 34%                        | 58%                    |

| OP/Prioritás                       | Prioritás elnevezése                                                                                              | OP keret (mFt)   | Meghirdetési keret (mFt) | Meghirdetési ráta (%) | Igényelt támogatás (mFt) | Igényelt/OP (%) | Mérszerülési ráta (%) | Megtelt támogatás (mFt) | Megtelt/OP (%) | Keretfelhasználási ráta (%) | Leszerzett támogatás (mFt) | Leszerzett/OP (%) | Keretlektérési ráta (%) | Szerződési kötés ráta (%) | Kifizett támogatás (mFt) | Kifizett/OP (%) | Abszorpódási ráta (%) | Kifizetési ráta (%) |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------|----------------|-----------------------------|----------------------------|-------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------|-----------------------|---------------------|
| DAOP-5.                            | területfejlesztési akciók                                                                                         | 51 329           | 10 000                   | 19%                   | 47 782                   | 93%             | 478%                  | 24 855                  | 48%            | 249%                        | 16 388                     | 32%               | 164%                    | 66%                       | 6 432                    | 13%             | 64%                   | 39%                 |
| DDOP-4.                            | integrált városfejlesztési akciók támogatása                                                                      | 52 984           | 30 700                   | 58%                   | 38 125                   | 72%             | 124%                  | 34 780                  | 66%            | 113%                        | 34 153                     | 64%               | 111%                    | 98%                       | 21 572                   | 41%             | 70%                   | 63%                 |
| ÉAOP-5.                            | Város és térségfejlesztés                                                                                         | 82 951           | 14 900                   | 18%                   | 50 462                   | 61%             | 339%                  | 35 372                  | 43%            | 237%                        | 32 975                     | 40%               | 221%                    | 93%                       | 8 458                    | 10%             | 57%                   | 26%                 |
| ÉMOP-3.                            | településfejlesztés                                                                                               | 84 723           | 26 000                   | 31%                   | 83 162                   | 98%             | 320%                  | 40 534                  | 48%            | 156%                        | 36 299                     | 43%               | 140%                    | 90%                       | 11 714                   | 14%             | 45%                   | 32%                 |
| KDOP-3.                            | fenttartható települési fejlesztés                                                                                | 23 926           | 8 500                    | 36%                   | 14 058                   | 59%             | 165%                  | 10 922                  | 46%            | 128%                        | 6 390                      | 27%               | 75%                     | 59%                       | 1 536                    | 6%              | 18%                   | 24%                 |
| KMOP-5.                            | települési területek megújítása                                                                                   | 70 864           | 29 900                   | 42%                   | 54 612                   | 77%             | 183%                  | 33 173                  | 47%            | 112%                        | 33 353                     | 47%               | 112%                    | 100%                      | 10 284                   | 15%             | 34%                   | 31%                 |
| NYDOP-3.                           | Városfejlesztés                                                                                                   | 29 085           | 10 200                   | 35%                   | 21 114                   | 73%             | 207%                  | 14 219                  | 49%            | 139%                        | 12 633                     | 43%               | 124%                    | 89%                       | 4 854                    | 17%             | 48%                   | 38%                 |
| <b>Városhab</b>                    |                                                                                                                   | <b>395 863</b>   | <b>130 200</b>           | <b>33%</b>            | <b>309 314</b>           | <b>78%</b>      | <b>238%</b>           | <b>194 154</b>          | <b>49%</b>     | <b>148%</b>                 | <b>172 201</b>             | <b>44%</b>        | <b>132%</b>             | <b>88%</b>                | <b>64 850</b>            | <b>16%</b>      | <b>50%</b>            | <b>38%</b>          |
|                                    | a déli-alföldi operatív program lebonyolításának finanszírozása (technikai segítségnyújtás)                       |                  |                          |                       |                          |                 |                       |                         |                |                             |                            |                   |                         |                           |                          |                 |                       |                     |
| DAOP-6.                            | lebonnyolításának finanszírozása (technikai segítségnyújtás)                                                      | 8 880            | 3 784                    | 43%                   | 3 784                    | 43%             | 100%                  | 3 784                   | 43%            | 100%                        | 3 784                      | 43%               | 100%                    | 100%                      | 3 490                    | 39%             | 92%                   | 92%                 |
| DDOP-6.                            | a déli-dunántúli operatív program lebonyolításának finanszírozása (technikai segítségnyújtás)                     | 8 363            | 1 682                    | 20%                   | 1 682                    | 20%             | 100%                  | 1 682                   | 20%            | 100%                        | 3 022                      | 36%               | 180%                    | 180%                      | 2 746                    | 33%             | 163%                  | 91%                 |
| ÉAOP-6.                            | Az Észak-alföldi operatív program az operatív program lebonyolításának finanszírozása (technikai segítségnyújtás) | 11 564           | 3 234                    | 28%                   | 3 234                    | 28%             | 100%                  | 3 234                   | 28%            | 100%                        | 4 299                      | 37%               | 133%                    | 133%                      | 3 447                    | 30%             | 107%                  | 80%                 |
| ÉMOP-6.                            | szakmai támogatása (technikai segítségnyújtás)                                                                    | 10 718           | 2 231                    | 21%                   | 2 231                    | 21%             | 100%                  | 2 231                   | 21%            | 100%                        | 4 259                      | 40%               | 191%                    | 191%                      | 3 963                    | 37%             | 178%                  | 93%                 |
| KDOP-6.                            | technikai segítségnyújtás                                                                                         | 6 024            | 1 933                    | 32%                   | 1 933                    | 32%             | 100%                  | 1 933                   | 32%            | 100%                        | 2 715                      | 45%               | 140%                    | 140%                      | 2 492                    | 41%             | 129%                  | 92%                 |
| KMOP-6.                            | a közép-magyarországi operatív program lebonyolításának finanszírozása (technikai segítségnyújtás)                | 17 401           | 5 903                    | 34%                   | 5 903                    | 34%             | 100%                  | 5 903                   | 34%            | 100%                        | 7 527                      | 43%               | 127%                    | 127%                      | 5 592                    | 32%             | 95%                   | 74%                 |
| NYDOP-6.                           | A Nyugat-dunántúli operatív program lebonyolításának finanszírozása (technikai segítségnyújtás)                   | 5 500            | 2 854                    | 52%                   | 2 854                    | 52%             | 100%                  | 2 854                   | 52%            | 100%                        | 2 854                      | 52%               | 100%                    | 100%                      | 2 590                    | 47%             | 91%                   | 91%                 |
| <b>ROP TA</b>                      |                                                                                                                   | <b>68 450</b>    | <b>21 622</b>            | <b>32%</b>            | <b>21 622</b>            | <b>32%</b>      | <b>100%</b>           | <b>21 622</b>           | <b>32%</b>     | <b>100%</b>                 | <b>28 460</b>              | <b>42%</b>        | <b>132%</b>             | <b>132%</b>               | <b>24 319</b>            | <b>36%</b>      | <b>112%</b>           | <b>85%</b>          |
| DAOP                               | DÉL-ALFÖLDI OPERATÍV PROGRAM                                                                                      | 246 635          | 138 384                  | 56%                   | 254 270                  | 103%            | 184%                  | 129 982                 | 53%            | 94%                         | 111 159                    | 45%               | 80%                     | 86%                       | 58 202                   | 24%             | 42%                   | 52%                 |
| DDOP                               | Déli-dunántúli operatív program                                                                                   | 232 280          | 132 682                  | 57%                   | 217 162                  | 93%             | 164%                  | 130 882                 | 56%            | 98%                         | 118 786                    | 51%               | 90%                     | 91%                       | 60 338                   | 26%             | 45%                   | 51%                 |
| ÉAOP                               | Észak-alföldi operatív program                                                                                    | 321 200          | 169 634                  | 53%                   | 260 068                  | 81%             | 153%                  | 152 530                 | 47%            | 90%                         | 132 240                    | 41%               | 78%                     | 87%                       | 63 880                   | 20%             | 38%                   | 48%                 |
| ÉMOP                               | ÉSZAK-MAGYARORSZÁGI OPERATÍV PROGRAM                                                                              | 297 697          | 160 231                  | 54%                   | 246 914                  | 83%             | 154%                  | 142 677                 | 48%            | 88%                         | 128 636                    | 43%               | 80%                     | 90%                       | 58 086                   | 20%             | 36%                   | 45%                 |
| KDOP                               | KÖZÉP-DUNANTÚLI OPERATÍV PROGRAM                                                                                  | 167 315          | 95 233                   | 57%                   | 158 847                  | 95%             | 167%                  | 89 098                  | 53%            | 94%                         | 74 066                     | 44%               | 78%                     | 83%                       | 35 084                   | 21%             | 37%                   | 47%                 |
| KMOP                               | KÖZÉP-MAGYARORSZÁGI OPERATÍV PROGRAM                                                                              | 483 312          | 282 403                  | 58%                   | 603 904                  | 125%            | 214%                  | 299 626                 | 62%            | 106%                        | 280 881                    | 58%               | 99%                     | 94%                       | 136 257                  | 28%             | 48%                   | 49%                 |
| NYDOP                              | NYUGAT-DUNANTÚLI OPERATÍV PROGRAM                                                                                 | 152 766          | 82 054                   | 54%                   | 140 599                  | 92%             | 171%                  | 83 229                  | 54%            | 101%                        | 71 542                     | 47%               | 87%                     | 86%                       | 36 615                   | 24%             | 45%                   | 51%                 |
| <b>ROP-ok összesen KMOP-val</b>    |                                                                                                                   | <b>1 901 205</b> | <b>1 060 622</b>         | <b>56%</b>            | <b>1 881 765</b>         | <b>99%</b>      | <b>177%</b>           | <b>1 027 825</b>        | <b>54%</b>     | <b>97%</b>                  | <b>917 311</b>             | <b>48%</b>        | <b>86%</b>              | <b>89%</b>                | <b>448 462</b>           | <b>24%</b>      | <b>42%</b>            | <b>49%</b>          |
| <b>ROP-ok összesen KMOP nélkül</b> |                                                                                                                   | <b>1 417 893</b> | <b>778 219</b>           | <b>55%</b>            | <b>1 277 861</b>         | <b>90%</b>      | <b>164%</b>           | <b>728 199</b>          | <b>51%</b>     | <b>94%</b>                  | <b>636 429</b>             | <b>45%</b>        | <b>82%</b>              | <b>87%</b>                | <b>312 205</b>           | <b>22%</b>      | <b>40%</b>            | <b>49%</b>          |

| OP/Prioritás | Prioritás elnevezése                        | OP keret (mFt) | Meghirdetett keret (mFt) | Meghirdetés i ráta (%) | Igényelt támogatás (mFt) | IgényeltOP (%) | Népszerűségi ráta (%) | Megírt támogatás (mFt) | MegírtOP (%) | Keretfelhasználási ráta (%) | Leszerződött támogatás (mFt) | Leszerződött OP (%) | Keretleltetés i ráta (%) | Szerződés-jelölési ráta | Kifizetett támogatás (mFt) | KifizetettOP (%) | Abszorpciósi ráta (%) | Kifizetési ráta (%) |
|--------------|---------------------------------------------|----------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|----------------|-----------------------|------------------------|--------------|-----------------------------|------------------------------|---------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------------|------------------|-----------------------|---------------------|
|              | folyamatok megújítása és                    |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| AROP-1.      | szervizfejlesztés                           | 26 228         |                          | 0%                     | 20 530                   | 78%            |                       | 7 920                  | 30%          |                             | 7 913                        | 30%                 |                          | 100%                    | 4 842                      | 18%              |                       | 61%                 |
| AROP-2.      | az emberi erőforrás minőségének javítása    | 6 947          |                          | 0%                     | 9 132                    | 132%           |                       | 5 595                  | 81%          |                             | 5 451                        | 78%                 |                          | 97%                     | 2 033                      | 29%              |                       | 37%                 |
|              | a Közep-magyarországi régióban              |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| AROP-3.      | megvalósuló fejlesztések                    | 14 079         |                          | 0%                     | 2 416                    | 17%            |                       | 2 051                  | 15%          |                             | 2 051                        | 15%                 |                          | 100%                    | 811                        | 6%               |                       | 40%                 |
|              | technikai segítségnyújtás a Konvergencia    |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| AROP-4.      | regiókban                                   | 722            |                          | 0%                     | 945                      | 131%           |                       | 934                    | 128%         |                             | 934                          | 128%                |                          | 100%                    | 678                        | 94%              |                       | 73%                 |
|              | technikai segítségnyújtás a Közép-          |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| AROP-5.      | magyarországi régióban                      | 306            |                          | 0%                     | 0                        | 0%             |                       | 0                      | 0%           |                             | 0                            | 0%                  |                          |                         | 0                          | 0%               |                       |                     |
| AROP         |                                             | 48 282         | 27 800                   | 58%                    | 33 083                   | 68%            | 119%                  | 16 500                 | 34%          | 59%                         | 16 349                       | 34%                 | 59%                      | 99%                     | 8 364                      | 17%              | 30%                   | 51%                 |
|              |                                             |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
|              | a közgazdasági és a közgazdasági            |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
|              | szolgáltatások közös folyamatainak          |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| EKOP-1.      | megújítása                                  | 42 186         |                          | 0%                     | 97 665                   | 232%           |                       | 34 379                 | 81%          |                             | 34 351                       | 81%                 |                          | 100%                    | 13 598                     | 32%              |                       | 40%                 |
|              | a közgazdasági szolgáltatásokhoz történő    |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
|              | hozzáférést támogató fejlesztések           |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| EKOP-2.      | (szolgáltatások ellátása az ügyfelekhez)    | 49 043         |                          | 0%                     | 48 426                   | 99%            |                       | 13 953                 | 28%          |                             | 13 943                       | 28%                 |                          | 100%                    | 9 940                      | 19%              |                       | 67%                 |
| EKOP-3.      | kiemelt fejlesztések                        | 24 721         |                          | 0%                     | 6 082                    | 25%            |                       | 1 791                  | 7%           |                             | 1 773                        | 7%                  |                          | 99%                     | 439                        | 2%               |                       | 25%                 |
|              | az operatív program megvalósításának        |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
|              | finanszírozása (technikai segítségnyújtás)  |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| EKOP-4.      | a konvergencia régiókban                    | 1 672          |                          | 0%                     | 1 184                    | 71%            |                       | 1 182                  | 71%          |                             | 1 182                        | 71%                 |                          | 100%                    | 550                        | 33%              |                       | 47%                 |
|              | az operatív program lebonyolításának        |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
|              | finanszírozása (technikai segítségnyújtás)  |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| EKOP-5.      | a Közép-magyarországi régióban              | 453            |                          | 0%                     | 0                        | 0%             |                       | 0                      | 0%           |                             | 0                            | 0%                  |                          |                         | 0                          | 0%               |                       |                     |
| EKOP         |                                             | 118 076        | 77 450                   | 66%                    | 153 357                  | 130%           | 198%                  | 51 304                 | 43%          | 66%                         | 51 249                       | 43%                 |                          | 100%                    | 23 927                     | 20%              | 31%                   | 47%                 |
|              |                                             |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| GOP-1.       | K+F és innováció a versenyképességért       | 277 389        | 143 100                  | 52%                    | 195 548                  | 70%            | 137%                  | 65 513                 | 24%          | 46%                         | 60 020                       | 22%                 |                          | 92%                     | 30 229                     | 11%              | 21%                   | 50%                 |
|              | A vállalkozások (kiemelten a KKV-k)         |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| GOP-2.       | komplex fejlesztése                         | 365 888        | 201 300                  | 55%                    | 370 009                  | 101%           | 184%                  | 211 147                | 58%          | 105%                        | 194 040                      | 53%                 |                          | 96%                     | 101 477                    | 28%              | 50%                   | 52%                 |
| GOP-3.       | A modern üzleti környezet erősítése         | 63 140         | 37 000                   | 60%                    | 32 097                   | 51%            | 85%                   | 17 517                 | 28%          | 46%                         | 15 235                       | 24%                 |                          | 40%                     | 6 301                      | 10%              | 17%                   | 41%                 |
| GOP-4.       | Perizvály eszközök                          | 203 408        | 183 535                  | 90%                    | 183 535                  | 90%            | 100%                  | 183 535                | 90%          | 100%                        | 183 535                      | 90%                 |                          | 100%                    | 52 844                     | 26%              | 29%                   | 29%                 |
|              | A GOP lebonyolításának finanszírozása       |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| GOP-5.       | (technikai segítségnyújtás)                 | 29 597         | 26 035                   | 89%                    | 26 435                   | 89%            | 100%                  | 26 435                 | 89%          | 100%                        | 26 237                       | 89%                 |                          | 99%                     | 10 201                     | 34%              | 39%                   | 39%                 |
| GOP          |                                             | 939 419        | 582 270                  | 63%                    | 807 624                  | 86%            | 136%                  | 504 147                | 54%          | 85%                         | 479 067                      | 51%                 |                          | 95%                     | 200 852                    | 21%              | 34%                   | 42%                 |
|              |                                             |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
|              | egészséges, tisztas települések prioritási  |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| KEOP-1.      | terüly                                      | 730 494        | 208 000                  | 28%                    | 395 434                  | 54%            | 190%                  | 177 021                | 24%          | 85%                         | 162 447                      | 22%                 |                          | 92%                     | 11 648                     | 2%               | 6%                    | 7%                  |
| KEOP-2.      | vízink, jó kezelése prioritási terüly       | 395 073        | 275 000                  | 70%                    | 423 892                  | 107%           | 154%                  | 204 397                | 52%          | 74%                         | 184 056                      | 47%                 |                          | 90%                     | 21 076                     | 5%               | 8%                    | 11%                 |
|              | természeti értékeink jó kezelése prioritási |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| KEOP-3.      | terüly                                      | 37 879         | 8 700                    | 23%                    | 19 085                   | 50%            | 219%                  | 9 478                  | 25%          | 109%                        | 7 810                        | 21%                 |                          | 82%                     | 1 899                      | 5%               | 22%                   | 24%                 |
|              | megújuló energiatörzés-felhasználás         |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| KEOP-4.      | növelése prioritási terüly                  | 70 861         | 15 000                   | 21%                    | 52 362                   | 74%            | 349%                  | 13 925                 | 20%          | 93%                         | 12 307                       | 17%                 |                          | 88%                     | 3 783                      | 5%               | 25%                   | 31%                 |
|              | hatékony energiafelhasználás prioritási     |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| KEOP-5.      | terüly                                      | 43 224         | 16 000                   | 37%                    | 85 578                   | 198%           | 535%                  | 18 545                 | 43%          | 116%                        | 14 735                       | 34%                 |                          | 79%                     | 4 197                      | 10%              | 26%                   | 28%                 |
|              | fennmartható elemőd és fogyaszts            |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| KEOP-6.      | prioritási terüly                           | 21 718         | 5 700                    | 26%                    | 25 207                   | 116%           | 442%                  | 6 553                  | 30%          | 115%                        | 5 879                        | 27%                 |                          | 90%                     | 3 702                      | 17%              | 65%                   | 63%                 |
| KEOP-7.      | projekt előkészítési prioritási terüly      | 55 200         | 35 000                   | 63%                    | 61 199                   | 111%           | 175%                  | 27 930                 | 51%          | 80%                         | 26 556                       | 48%                 |                          | 95%                     | 17 234                     | 31%              | 49%                   | 65%                 |
|              | az operatív program lebonyolításának        |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
|              | finanszírozása (technikai segítségnyújtás)  |                |                          |                        |                          |                |                       |                        |              |                             |                              |                     |                          |                         |                            |                  |                       |                     |
| KEOP-8.      | prioritási terüly                           | 22 113         | 17 815                   | 81%                    | 17 815                   | 81%            | 100%                  | 17 815                 | 81%          | 100%                        | 17 815                       | 81%                 |                          | 100%                    | 6 394                      | 29%              | 36%                   | 36%                 |
| KEOP         |                                             | 1 376 561      | 581 215                  | 42%                    | 1 080 572                | 78%            | 186%                  | 475 665                | 35%          | 82%                         | 431 605                      | 31%                 |                          | 91%                     | 69 932                     | 5%               | 12%                   | 16%                 |

| OP/Prioritás     | Prioritás elnevezése                                                                                     | OP keret (mFt) | Meghirdetett keret (mFt) | Meghirdetés<br>l r á t a (%) | Igényelt támogatás (mFt) | Igényelt/OP (%) | Népszerűségi<br>l r á t a (%) | Megítélt támogatás (mFt) | Megítélt/OP (%) | Keretfelhasználási<br>r á t a (%) | Lezáródott támogatás (mFt) | Lezáródott/OP (%) | Keretelérés<br>l r á t a (%) | Szerződési<br>k ö z s é g r á t a (%) | Kifizetett támogatás (mFt) | Kifizetett/OP (%) | Átlagorciós<br>r á t a (%) | Kifizetési<br>r á t a (%) |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|-----------------|-------------------------------|--------------------------|-----------------|-----------------------------------|----------------------------|-------------------|------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|-------------------|----------------------------|---------------------------|
|                  | Az ország és a régióközpontok nemzetközi közti elérhetőségének javítása                                  | 340 415        | 295 000                  | 87%                          | 461 457                  | 136%            | 156%                          | 354 793                  | 104%            | 120%                              | 301 519                    | 89%               | 102%                         | 85%                                   | 97 457                     | 29%               | 33%                        | 32%                       |
| KÖZOP-1.         | Az ország és a régióközpontok nemzetközi vasúti és vízi úti elérhetőségének javítása                     | 566 953        | 526 500                  | 93%                          | 566 832                  | 100%            | 108%                          | 385 237                  | 68%             | 73%                               | 385 237                    | 68%               | 73%                          | 100%                                  | 63 285                     | 11%               | 12%                        | 16%                       |
| KÖZOP-2.         | Társági elérhetőség javítása                                                                             | 488 764        | 395 000                  | 81%                          | 985 029                  | 202%            | 249%                          | 273 667                  | 56%             | 69%                               | 231 127                    | 47%               | 59%                          | 84%                                   | 63 944                     | 13%               | 16%                        | 28%                       |
| KÖZOP-3.         | Közfeladatok módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodális fejlesztése                         |                |                          |                              |                          |                 |                               |                          |                 |                                   |                            |                   |                              |                                       |                            |                   |                            |                           |
| KÖZOP-4.         | Városi és elvárosi közösségi közlekedés                                                                  | 50 095         | 36 500                   | 73%                          | 33 568                   | 67%             | 92%                           | 27 520                   | 55%             | 75%                               | 26 988                     | 54%               | 74%                          | 98%                                   | 5 431                      | 11%               | 15%                        | 20%                       |
| KÖZOP-5.         | Közfeladatok operatív program lebonyolításának finanszírozása (technikai)                                | 513 488        | 434 000                  | 85%                          | 484 609                  | 94%             | 112%                          | 348 340                  | 68%             | 80%                               | 288 049                    | 58%               | 69%                          | 86%                                   | 111 925                    | 22%               | 26%                        | 38%                       |
| KÖZOP-6.         | Közfeladatok operatív program lebonyolításának finanszírozása (technikai)                                | 26 958         | 43 674                   | 162%                         | 43 674                   | 162%            | 100%                          | 43 539                   | 162%            | 100%                              | 25 919                     | 96%               | 59%                          | 60%                                   | 4 926                      | 18%               | 11%                        | 19%                       |
| KÖZOP            |                                                                                                          | 1 986 675      | 1 730 674                | 87%                          | 2 575 169                | 130%            | 149%                          | 1 433 116                | 72%             | 83%                               | 1 268 849                  | 64%               | 73%                          | 89%                                   | 346 967                    | 17%               | 20%                        | 27%                       |
|                  |                                                                                                          |                |                          |                              |                          |                 |                               |                          |                 |                                   |                            |                   |                              |                                       |                            |                   |                            |                           |
|                  | A foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzése                              | 223 764        | 140 000                  | 63%                          | 168 842                  | 75%             | 121%                          | 121 545                  | 54%             | 87%                               | 119 846                    | 54%               | 86%                          | 99%                                   | 65 219                     | 29%               | 47%                        | 54%                       |
| TÁMOF-1.         | Az alkalmazkodóképesség javítása                                                                         | 181 497        | 91 000                   | 50%                          | 126 216                  | 70%             | 139%                          | 91 453                   | 50%             | 100%                              | 90 363                     | 50%               | 99%                          | 99%                                   | 50 202                     | 28%               | 55%                        | 58%                       |
| TÁMOF-2.         | Minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinél                                                   | 249 081        | 116 000                  | 47%                          | 152 421                  | 61%             | 131%                          | 78 851                   | 32%             | 68%                               | 73 987                     | 30%               | 64%                          | 94%                                   | 37 125                     | 15%               | 32%                        | 50%                       |
| TÁMOF-3.         | A felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztése, a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében             | 125 366        | 81 500                   | 65%                          | 104 227                  | 83%             | 128%                          | 51 434                   | 41%             | 63%                               | 56 926                     | 45%               | 70%                          | 111%                                  | 17 425                     | 14%               | 21%                        | 31%                       |
| TÁMOF-4.         | Társadalmi befogadás, részvétel erősítése                                                                | 124 292        | 64 000                   | 51%                          | 120 679                  | 97%             | 189%                          | 40 285                   | 32%             | 63%                               | 34 567                     | 28%               | 54%                          | 86%                                   | 15 138                     | 12%               | 24%                        | 44%                       |
| TÁMOF-5.         | Egészségmegőrzés és egészségügyi / humánerőforrás fejlesztés                                             | 61 958         | 36 000                   | 58%                          | 36 252                   | 59%             | 101%                          | 7 301                    | 12%             | 20%                               | 5 875                      | 9%                | 16%                          | 80%                                   | 1 960                      | 3%                | 5%                         | 33%                       |
| TÁMOF-6.         | Technikai segítségnyújtás a konvergencia régiókban                                                       | 35 035         | 24 232                   | 69%                          | 24 232                   | 69%             | 100%                          | 24 232                   | 69%             | 100%                              | 24 232                     | 69%               | 100%                         | 100%                                  | 7 417                      | 21%               | 31%                        | 31%                       |
| TÁMOF-7.         | Társadalmi befogadás támogatása                                                                          | 1 000 993      | 552 732                  | 55%                          | 732 868                  | 73%             | 133%                          | 415 100                  | 41%             | 79%                               | 405 796                    | 41%               | 73%                          | 98%                                   | 194 486                    | 19%               | 35%                        | 48%                       |
| TÁMOF            |                                                                                                          |                |                          |                              |                          |                 |                               |                          |                 |                                   |                            |                   |                              |                                       |                            |                   |                            |                           |
| TIOP-1.          | Az oktatási infrastruktúra fejlesztése                                                                   | 157 602        | 121 500                  | 77%                          | 168 290                  | 107%            | 139%                          | 111 957                  | 71%             | 92%                               | 108 369                    | 69%               | 89%                          | 97%                                   | 25 233                     | 16%               | 21%                        | 23%                       |
| TIOP-2.          | Az egészségügyi infrastruktúra fejlesztése                                                               | 317 347        | 303 500                  | 96%                          | 299 052                  | 94%             | 99%                           | 197 869                  | 62%             | 65%                               | 153 187                    | 48%               | 50%                          | 77%                                   | 22 384                     | 7%                | 7%                         | 15%                       |
| TIOP-3.          | A munkaerőpiaci részvétel és a társadalmi befogadás támogatása                                           | 90 050         | 54 000                   | 60%                          | 76 603                   | 85%             | 142%                          | 36 492                   | 41%             | 68%                               | 36 363                     | 40%               | 67%                          | 100%                                  | 19 630                     | 22%               | 36%                        | 54%                       |
| TIOP-4.          | A társadalmi infrastruktúra operatív program lebonyolításának finanszírozása (technikai segítségnyújtás) | 23 112         | 14 381                   | 62%                          | 14 381                   | 62%             | 100%                          | 14 381                   | 62%             | 100%                              | 14 381                     | 62%               | 100%                         | 100%                                  | 2 712                      | 12%               | 19%                        | 19%                       |
| TIOP             |                                                                                                          | 588 111        | 493 381                  | 84%                          | 558 327                  | 95%             | 113%                          | 360 699                  | 61%             | 73%                               | 312 300                    | 53%               | 63%                          | 87%                                   | 69 959                     | 12%               | 14%                        | 22%                       |
|                  |                                                                                                          |                |                          |                              |                          |                 |                               |                          |                 |                                   |                            |                   |                              |                                       |                            |                   |                            |                           |
|                  | A támogatások felhasználásának felmérés központi és horizontális intézmények működtetése és fejlesztése  | 71 495         | 27 287                   | 38%                          | 27 287                   | 38%             | 100%                          | 27 287                   | 38%             | 100%                              | 29 708                     | 42%               | 109%                         | 109%                                  | 18 780                     | 26%               | 69%                        | 63%                       |
| VOP-1.           | A támogatások minőségének felméréséhez szükséges eszköztárhoz                                            | 32 313         | 23 601                   | 73%                          | 23 601                   | 73%             | 100%                          | 23 601                   | 73%             | 100%                              | 25 695                     | 80%               | 109%                         | 109%                                  | 21 284                     | 66%               | 90%                        | 83%                       |
| VOP-2.           |                                                                                                          | 103 808        | 50 888                   | 49%                          | 50 888                   | 49%             | 100%                          | 50 888                   | 49%             | 100%                              | 55 403                     | 53%               | 109%                         | 109%                                  | 40 063                     | 39%               | 79%                        | 72%                       |
| VOP              |                                                                                                          |                |                          |                              |                          |                 |                               |                          |                 |                                   |                            |                   |                              |                                       |                            |                   |                            |                           |
| Agazati összesen |                                                                                                          | 6 161 926      | 4 106 409                | 67%                          | 5 991 886                | 97%             | 146%                          | 3 307 418                | 54%             | 81%                               | 3 020 618                  | 49%               | 74%                          | 91%                                   | 954 550                    | 15%               | 23%                        | 32%                       |
|                  |                                                                                                          |                |                          |                              |                          |                 |                               |                          |                 |                                   |                            |                   |                              |                                       |                            |                   |                            |                           |
| UMFT összesen    |                                                                                                          | 8 063 130      | 5 167 032                | 64%                          | 7 873 652                | 98%             | 152%                          | 4 335 243                | 54%             | 84%                               | 3 937 929                  | 49%               | 76%                          | 91%                                   | 1 403 012                  | 17%               | 27%                        | 38%                       |

Forrás: Saját szerkesztés az EMIR 2011.01.01-i állapota alapján

### Függelék 3: Az egyéni és csoportos interjúk, műhelymegbeszélések tematikája:

#### A tervezés folyamatának megismerése és értékelése

- Mennyire volt szakpolitikai oldalról előkészítve?
- Mennyire illeszkedtek ágazati strukturális reformokba?
- Mennyire volt szabályozott a folyamata, miként zajlott, mennyire volt folyamatos?
- Mik voltak az egyes szereplők motivációi, céljai?
- Miként születtek meg a stratégiai jellegű döntések, hogyan folyt az érdekek egyeztetése?
- Miként zajlott a partnerségi folyamat, mennyiben voltak hatással a tervek tartalmára?
- Milyen hatása volt az ex-ante értékelésnek a tervezésre?

#### A fejlesztések előrehaladása és megvalósulása, a végrehajtó intézmény- és eljárás-rendszer értékelése, a meglévő végrehajtási rendszer hatékonyságának és eredményességének javítása

- Melyek voltak a 2004-ben felállított intézmény- és eljárás-rendszer erősségei-gyengeségei?
- A Du-Pont elemzés alapján a második ciklusban végrehajtási/előrehaladási problémával bíró területeken mik a detektált problémák mélyebb okai? (megfelelő előrehaladás: gazdaságfejlesztés kkv- és beruházás-ösztönzési prioritásai, agrárgazdasági beruházásokat ösztönző prioritás, aktív foglalkoztatás-politikai eszközök, közoktatási infrastruktúra-fejlesztések, közútfejlesztési, vízminőségi és árvízvédelmi fejlesztések; gyenge előrehaladás: ESZA-fejlesztések, az e-gazdasági, vidékfejlesztési, fenntartható közlekedést szolgáló, környezeti kárménetesítési, illetve részben a regionális OP intézkedéseinek körében)
- Melyek az első ciklus végrehajtásának tanulságai?
- Milyen előnyei és hátrányai voltak az intézményrendszer átalakításának, az IH-k központosításának, a KSZ-ek „szűrésének”, a feladatmegosztás módosításának?
- Milyen, intézményrendszeri és eljárási előrelépésekkel sikerült felgyorsítani a végrehajtás folyamatát?
- Mennyire voltak sikeresek a 2008-as válságra adott válaszok?
- A Du-Pont elemzés alapján a második ciklusban végrehajtási/előrehaladási problémával bíró területeken mik a detektált problémák mélyebb okai? (jó/megfelelő előrehaladás: gazdaságfejlesztés kkv- és beruházás-ösztönzési területei, közlekedés-fejlesztések. gyenge előrehaladás: környezetvédelmi

fejlesztések, TIOP egészségügyi, ROP-ok település-rehabilitációs, GOP K+F és üzleti környezetet érintő, valamint ÁROP és EKOP KMR-beavatkozásai körében)

- Hogyan látják, az abszorpció-szabályosság-szakpolitikai eredményesség célhármas tekintetében mely elemek kerültek előtérbe? Mi volt ennek az oka? Hogyan lehetne a többi elemet is erősíteni?
- Milyen a legfontosabb kedvezményezett-oldali akadályok, legfőbb adminisztratív terhek, milyen támogatást kaptak a folyamatban?
- Mennyire volt lehetőség területi alapon integrált projektek, projektsomagok megvalósulására, milyen eszközök, eljárások segítették ezt, azoknak mik a gyakorlati tapasztalatai, mik voltak az akadályozó tényezők, miként lehet ezeket oldani, ilyen projektek megvalósulását elősegíteni?

A 2014-20-as időszak szabály-rendszerének értékelése, a végrehajtás egy alternatív rendszerére vonatkozó javaslat kialakítása

- Mi az új programozási ciklus szabályrendszerének várható hatása a kohéziós politika magyarországi implementációjára, melyek a számunkra előnyös, illetve hátrányos új rendelkezések?
- Mennyire megvalósítható az “eredmény-orientáció” alatt megjelenő új kötelezettségek rendszere? Várható-e valós szakpolitikai reorientáció tematikus célhoz kötöttség, az ex-ante feltételek, mint eszközök megjelenésétől?
- Miként védhető ki a célhoz kötődő pénzfelhasználási determinációknak a KMR-re gyakorolt negatív hatása?
- Milyen lehetőségeket nyitnak a területi integráltságot támogató eszközök (Alapok közötti átjárhatóság, ITI, CLLD, ...)?
- Mennyire támogatja majd a végrehajtás egyszerűsítését az olyan új elemek, mint az E-kohézió kötelezővé tétele, ....?

Mennyire látnak megvalósíthatónak a végrehajtó rendszer egy átfordítását a tömegpályázat-fókuszról az területileg integrált projektfejlesztő működés felé?