

**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 tézisei*

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

**Pécs, 2015.**



# Tartalomjegyzék

Absztrakt .....	2
1. A téma választásának indoka, aktualitása, az értékelés célja .....	3
2. Az értékelés hipotézisei .....	4
3. Az értékelés során alkalmazott módszertanok.....	5
4. A dolgozat szerkezete.....	7
5. Az értékelés eredményei.....	9
5.1. A feltett hipotézisek megválaszolása .....	9
5.2. Megfontolások, javaslatok az új, 2014-20-as periódus kohéziós politikájának magyarországi megvalósítására.....	19
Felhasznált irodalom .....	24
Szakmai önéletrajz .....	27
Publikációk az értekezés témakörében.....	30

## **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 koncentrálása 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 elvéve 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 projektek-csomagokon keresztül valósuljanak meg.

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

# 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 (A Magyar Köztársaság Kormánya, 2003) – hivatalosan Közösségi Támogatási Keret (KTK) és operatív programjai (A Magyar Köztársaság Kormánya - European Commission, DG Regio, 2004), – valamint az Új Magyarország Fejlesztési Terv (A Magyar Köztársaság Kormánya, 2006) – hivatalosan Nemzeti Stratégiai Referencia-Keret (NSRK) és operatív programjai, amit neveztek korábban II. NFT-nek is, majd végül Új Széchenyi Terv-nek (ÚSZT, A Magyar Köztársaság Kormánya, 2011) – 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 (Fragó, 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,

---

<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 fogalmazzak 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.

ii) majd ezt követően javaslatokat megfogalmazni, melyeknek két iránya van:

- a végrehajtás intézmény- és eljárás-rendszerére vonatkozó javaslatok azon csoportja, melyekben a kohéziós politika hazai megvalósítása első 10 évének tapasztalatai alapján, a végrehajtás hatékonyságának és eredményességének javítása érdekében, gyakorlatilag ciklusoktól és azok szabály-rendszerétől függetlenül feltétlenül javulást kell és lehet elérni, illetve
- javaslat a végrehajtás egy olyan alternatív rendszerére, ami megfelelően válaszol az új programozási ciklus kihívásaira és szabályozására, s egyben eredményesen hozzá tud járulni a felvetett korábbi problémák orvoslásához is.

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 koncipiálást megalapozó része egyrészt a jelenlegi végrehajtó intézmény- és eljárás-rendszer hatékonyságának és eredményességének javítását megcélzó javaslat-csomag (ld. a disszertáció 3.3.3. fejezete alatt), illetve a 2014-20-as programozási ciklus tervezési-allokációs mechanizmusára vonatkozó javaslat (ld. a tézisfüzet 5.2. fejezete alatt). A javaslatok kialakítása során igyekeztem figyelembe venni, illetve adott esetben reflektálni a végrehajtásra és végrehajtó intézményrendszerre vonatkozó kormányzati elképzelésekre.

## 2. Az értékelés hipotézisei

A magyar intézményrendszer a végrehajtás hármass „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) koncentrálnak.

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 koncentrállása kapcsán merültek és merülnek fel kétségek, hogy bár hatékonysági és koordinációs szempontból támogathatta, szakpolitikai szempontból inkább hátráltatta a hatékony és eredményes végrehajtást.

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.

### **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 az *értékelés 3. Függelék*e 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.

## 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 értékeltem mindkét időszakot), ezen belül is az alábbi témákat értékeltem:
  - 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; Paraskevolpoulos 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 e 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 leszűrhető 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; Bachtler, 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>).

## 5. Az értékelés eredményei

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.

### 5.1. A feltett hipotézisek megválaszolása

Az értékelés során a feltett hipotézisekre kíséreltem meg válasz(oka)t adni, ezeket összegzem az alábbiakban.

***HI** 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

---

<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

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 előrelátható 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 (vö. a 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 kapacitásaik a szakpolitikai célok érvényesítésére (megjegyzendő, hogy a végrehajtási eljárás-rendszer sem kényszerítette erre őket - vö. Akciótervek „eltechnicizálódása”), a szaktárcák bevonása/bevonódása pedig erősen szuboptimális volt. Nem véletlen, hogy a komoly uniós forrásfelhasználó 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 fókusza, 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 minőség-növelést 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 elvéve 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 versenyképesség, 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 alapult, 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 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 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 valamikora 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 alapmegközelítése továbbra is az, hogy minden kedvezményezett potenciális szabálysértő, ezért az idő- és forrásigényes bizonyítási/igazolási/alátámasztási kötelezettségekre és többszörös kontrollmechanizmusokra 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 hiánypótol(tat)ás, a szerződéskötés és szerződésmódosítás, az adminisztratív terhek, valamint a KSZ-szel való egyeztetések elhúzódása (pl. információkérés).

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 egyszerűsítésén, 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 régiókatóriák között, különös tekintettel a KMR-re.

Ezen tematikák mentén foglalom össze az értékelés főbb megállapításait.

#### **A források eloszlása az egyes régiókatóriák 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>3</sup>

A KMR-t érintő feszültség oldására kihasználható – lenne<sup>4</sup> – 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 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

---

<sup>3</sup> A jóváhagyott Partnerségi Megállapodás és a benyújtott OP-k tanúsága szerint ezt nem is szándékozik kihasználni a Magyar Kormány.

<sup>4</sup> A jóváhagyott Partnerségi Megállapodás és a benyújtott OP-k tanúsága szerint a kormányzat ezen – több szempontból előnyös – eszközzel sem kíván élni.

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>5</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 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

---

<sup>5</sup> Ezt a tematikus kötöttséget kiegészíti a tervek (OP-k) tartalmi elemeinek, struktúrájának és formai követelményeinek egy rendkívül részletesbe 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)

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 e 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 praktikus 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>6</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 mellett, 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>7</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

---

<sup>6</sup> Common Provisions Regulation (EU) No 1303/2013

<sup>7</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.

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, hogy mindazon 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 csökkentése 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 deficitkezelésre, 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 prioritizált 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 praktikusán 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 különböztetne 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) tartalmaznának. 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 tartalmaznák, 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.

Mindaz nem jelentené azt, hogy a közfinanszírozott kedvezményezett, 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>8</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 kedvezményezett 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” szerepkel), kisebb mértékben bírnak projekt-fejlesztési tapasztalatokkal,

---

<sup>8</sup> Ahogy azt korábban említettem, a dolgozat leadásának időpontjában a tervezés aktuális állása szerint a magyar rendszer ITI-eket 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).

- 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 ellátó 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, 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>9</sup> által „Megyei területfejlesztési konzultációs fórum”-ként meghatározotthoz hasonlatos grémium. Szerepe: a projekt-csomagokat az IH-KSZ rendszer felé javasoló, 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>10</sup>

<sup>9</sup> 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

<sup>10</sup> A jelenlegi kormányzati elképzelés szerint a megyei önkormányzatok (a Közgyűlés) javaslattevő szereppel bírma 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.



- 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 befogadjaként, minősítőjeként, elfogadjaként, 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 fogalmazznak 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 „tárgyalásos 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 ily módon ebbe megfelelően illeszthető az Unió által külön nevesített „fenntartható városfejlesztés”, illetve a CLLD-programok, de az olyan, térségi együttműködést

---

javaslatom), mint a politikai legitimitációt (utóbbi sokkal inkább a végleges döntésekhez szükséges felelősségvállalással van összefüggésben).

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. Átala 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 (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.
- 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.
- Barca, F., (2010): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy (“Barca Report”).
- 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
- 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.
- 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.
- CAP Gemini – Deloitte – Ramboll (2009): EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs - Report on the Cohesion Policy Priority Area, 2009
- 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. Ray C. Rist, editor, New Brunswick: N.J.: Transaction Publishers.
- 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)
- 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, 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 (2014/c): Draft guidance fiche for desk officers - Integrated Territorial Investment (ITI) – Version 3
- Ex-Ante (2006): A közösségi támogatási keret intézményrendszerének félidei értékelése.
- Faragó L. (2011): Stratégiai programozás 2014–2020, magyar teendők. Falu város régió 2011/2. pp. 53-58.
- Finta I. (2007): Az európai uniós forrásokhoz kapcsolódó eljárásrend hazai jogi szabályozásának problémái. Tér és Társadalom 21. évf. 2007/4. pp. 73-94.

- 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.
- Hétfa Kutatóintézet (2009): Mozgástér a 2013-ig tartó uniós források súlypontjainak meghatározásában. Hétfa Műhelytanulmányok, 2009/1.
- Hurst, C. – Thisse, J.F. – Vanhoudt, P. (2000) What Diagnosis for Europe's Align Regions?" – EIB Papers. 1. pp. 9-29.
- 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
- 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): Közösségi 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. – 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.
- Nakrosis, V. (2003) Managing EU Funds in 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.
- 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>
- Pálné Kovács I. (1999): Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó
- Pálné Kovács I. (2006): Régiós sebességváltás - Interjú Pálné dr. Kovács Ilona igazgatóval. Falu város régió 2006/1
- Palócz É. (témavezető) (2005): A nemzetközi fejlesztéspolitikai stratégiakészítés gyakorlata. Kopint-Datorg Budapest.
- Paraskevopoulos, C.J. – Leonardi, R. (2004): Introduction: Adaptational pressures and social learning. – Regional & Federal Studies. 3. pp. 315–354.
- 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.
- 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)
- 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.  
[http://www.amazon.com/gp/reader/0761908943/ref=sib\\_dp\\_ptu#reader-link](http://www.amazon.com/gp/reader/0761908943/ref=sib_dp_ptu#reader-link)
- 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.*
- 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.)
- 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)
- Stoianov, A. (2003): Effectiveness of the EU Cohesion Policy. Implications for Central and East European Countries. Mimeo, CEU.
- Szaló P. (2006): Nyertes triatlon a régiók életében - A partnerségi egyeztetéstől a regionális akciótervekig. Falu város régió 2006/4
- Szegvári P. (2005): A térségi fejlesztés-politikai intézményrendszer. Falu város régió, 2005/3
- 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.
- 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
- 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.*
- Worldbank (2004): *Monitoring&Evaluation: Some tools, methods & approaches*. The World Bank Washington, D.C.

## 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-** **Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar**  
PhD Regionális Politika és Gazdaság témában (folyamatban)

**1997-2002** **Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar**  
Jogi szakokleveles közgazdász (posztgraduális képzés)

**1998-2000** **Ecole Nationale d'Administration**  
Master in Public Administration (MPA) (posztgraduális képzés, Párizs)

**1998-2000** **Ecole Nationale d'Administration**  
Az Ecole Nationale d'Administration diplomája (posztgraduális képzés, Párizs)

**1995-1998** **Janus Pannonius Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar**  
Közgazdasági diploma (Msc), (Menedzsment és Pénzügy szakok)

**1996-1997** **« Vállalati tanácsadás » oklevél**  
Case Western University-Janus Pannonius Tudományegyetem, Cleveland-Pécs

**1995-1996** **ERASMUS diploma**  
IECS, Université Robert Schumann, Strasbourg

**1991-1995** **Janus Pannonius Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar**  
Közgazdasági alap-diploma (Bsc)

#### **MUNKAHELYEK**

---

**2008-** **IFUA Horváth & Partners Kft.**  
Vezető tanácsadó  
Fejlesztéspolitika, Közpolitikai tervezés és értékelés, Kormányzati működés

**2006-2008** **Miniszterelnöki Hivatal, Államreform Bizottság (ÁRB) Titkársága**  
Államreform Bizottság (ÁRB) Titkárságának vezetése  
A reformlépések kialakításának koordinációja.

**2005-2006** **Gazdasági és Közlekedési Minisztérium**  
Stratégiai Tervezési főosztályvezető  
Gazdaság-fejlesztési (GOP) és Közlekedési (KÖZOP) Operatív Programok tervezése

**2003-2005** **Nemzeti Fejlesztési Hivatal**

Tervezésért és Programozásért felelős főosztályvezető

Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) és OP-i tervezésének irányítása  
A II. NFT tervezésének előkészítése

**2002-2003**

**Miniszterelnöki Hivatal, Nemzeti Fejlesztési Terv és EU-támogatások Hivatala**

Főosztályvezető-helyettes (Tervezés és Programozás)

Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) tervezésének előkészítése és irányítása

**2001**

**Az Európai Unió Bizottsága, DG Regio**

Kutató, gyakornok

**2000-2002**

**Miniszterelnöki Hivatal, Phare programokért felelős miniszter Hivatala**

Phare-projektek tervezése és végrehajtásának koordinációja

**2000**

**Gazdasági Minisztérium, Ispa-koordinátor**

Ispa-projektek koordinációja

**1998**

**Francia államigazgatás, Haute-Loire Prefektúrán**

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 – Mogorósy Eszter – Mosonyi Balázs – Németh László – Tóth Tamás: Bevezetés az EU strukturális politikájába, támogatás-politikájába és tervezési rendszerébe - Municípium Magyarország Alapítvány, 2003. pp. 43-68.

Dr. Ránky Anna – Jobbágy Valér: A nemzeti fejlesztési tervről röviden - Európai füzetek 16, 08/2003. p. 32.

### Folyóirat/Konferencia-kötet:

Jobbágy Valér: Analisis 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: Analisis 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: Analisis 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: Gazdaság-fejlesztés
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 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