

A KOHÉZIÓS POLITIKA HATÉKONYSÁGA

A kohéziós politika hatékonyságát, eredményességét és szabályszerűségét a nemzetállami szint mellett közösségi szinten is értelmezhetjük. Azonban a közösségi szint nem a tagállami részek összege, hanem annál sokkal jelentősebb. Ha a közösségi szinten nem támasztható alá a kohéziós politika szükségszerűsége, akkor annak költségvetése és ezáltal jelentősége az EU következő pénzügyi perspektívájában csökkenhet, amelynek súlyos kihatásai lennének a tagállamok és régiók közötti kohéziós folyamatokra. Éppen ezért fontos a kohéziós politika objektív és részletes elemzése tagállami szinten, valamint a közösségi szintű kohéziós politika kritikáinak és a különböző reformelképzeléseknek vizsgálata.

1. ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI KERETEK

A makrogazdasági modellek egymástól eltérő módon becslik meg a kohéziós politika hatását, azonban valamennyien nagy jelentőséget tulajdonítanak ennek a hatásnak a fejletlenebb régiók és országok jövedelmében és teljesítményében. A kohéziós politika hatásának mennyiségi bizonyítékai részben az Európai Bizottság Regionális Főigazgatósága által megrendelt értékelésekből és modellező kutatásokból származnak [Bachtler 2007].

A fejlesztési tervek kivitelezésének értékeléséhez nem elég az a mennyiségi megközelítés, hogy határidőben és szabályszerűen elköltöttük-e a rendelkezésre álló keretet. Sokan ugyanis kizárólag így értékelik a hatékonyság fogalmát. Az elemzők egyöntetű véleménye szerint azonban a hatékonyság ilyen típusú megközelítése nem elég, szükség van a minőségi tartalom vizsgálatára is, amit eredményességnek vagy hatásosságnak szoktak nevezni. Ezért szükséges mind az intézményrendszernek, mind független elemzőknek azt kutatni, hogy milyen hatásos volt a projekt, volt -e és ha igen, mekkora hozzáadott érték, tovagyrúzó (spill-over) hatás. Valóban érdemes volt-e az európai és hazai adófizetők pénzéből támogatni a projektet?

Vagyis *hatékony* egy program vagy projekt, ha *szabályszerűen* (a hatályos magyar és közösségi jog betartásával) és határidőben leköti, elkölte a rendelkezésre álló támogatási keretet. Viszont csak akkor *eredményes, illetve hatásos*, ha a projekt vagy program hozzájárul az eredeti célkitűzések teljesítéséhez (mint a kohézió és konvergencia, illetve fenntartható fejlődés elősegítése) valamilyen formában, például munkahelyek teremtésével, oktatási, kutatási vagy közlekedési infrastruktúra építésével, vagy a környezet védelmével.

Az elemzésnek nem célja a Strukturális Alapok értékeléséről szóló irodalom áttekintése, ezen a helyen azonban megemlítem az erre a célra használt létező módsze-

reket. Ezek közé tartoznak az esettanulmányok, az input-output modellek, a CGE-modellek, az egyszerű egyenletes ökonometriai modellek és a többegyenletes ökonometriai modellek [az értékelési technikák áttekintéséről lásd: Ederveen et al. 2002].

A kohéziós politika hatásának mérésére használt egyik legismertebb és legszélesebb körben alkalmazott modell a HERMIN-modell, amely keynesiánus és neoklasszikus elemeket ötvöz a rövid távú (keresleti) és a hosszú távú (kínálati) hatások mérésére. A HERMIN makromodell keretét a 80-as évek végén fejlesztették ki Írországból a Gazdasági és Társadalmi Kutatások Intézetében (Economic and Social Research Institute, ESRI) a Strukturális Alapok makrogazdasági hatásának mérésére. A HERMIN-modell, amely a korábbi makrogazdasági modellek átvizsgálásának és megújításának tapasztalataira épít, a fejletlenebb EU-tagállamok és régiók korlátozott adatállományát is figyelembe tudja venni. A QUEST-modellt az Európai Bizottság Szolgáltatási Főigazgatósága fejlesztette ki. Olyan, több országot is magába foglaló modell, amely a gazdaság ciklusainak, az európai uniós tagállamok hosszú távú növekedésének és a tagállamoknak a világ más államaival (különösen az Egyesült Államokkal és Japánnal) való interakcióinak elemzésére szolgál. Az E3ME-modell egy európai energia-környezet-gazdaság (energy-environment-economy) modell, amely az Európai Unió egy multiszektorális, regionalizált, dinamikus ökonometriai modellje. A REMI Policy Insight modellt a kilencvenes évekig jellemzően csak az Egyesült Államokban alkalmazták, de a kilencvenes évek végén bizonyos alkalmazásait az Európai Bizottság is használta a strukturális alapok hatásainak elemzéséhez.

A matching-eljárást a Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI Essen) kutatóintézet, az Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen és a Prof. Gerd Ronning által 2000–2006 között, az Európai Szociális Alap megbízásából és anyagi támogatásával végzett kutatások eredményeképpen dolgozták ki, amelynek lényege, hogy mérhetővé vált egyes pénzügyi intézkedések, támogatások nettó hatása a kedvezményezettek szintjén. Ez a módszer nem csak az európai uniós támogatások hatékonyságának és hatásosságának mérésére alkalmas, hanem bármilyen anyagi támogatás (pl. segély) hatékonyságának és hatásosságának mérésére is.

2. TAGORSZÁGI „JÓ” ÉS „ROSSZ” GYAKORLATOK

2.1. MAGYARORSZÁG

2004–2006 között a Nemzeti Fejlesztési Terv, 2007–2013 között az Új Magyarország Fejlesztési Terv az a programozási dokumentum, amely a magyar fejlesztéspolitika kereteit határozza (határozta) meg, valamint a Strukturális Alapokból érkező támogatásokat becsatornázza Magyarországra.

A *Nemzeti Fejlesztési Terv* (NFT) stratégiájának hosszú távú célja: az életminőség javítása, illetve az adott tervezési időszakhoz kapcsolódó általános célja: az egy főre eső jövedelem szintjében az EU átlagához képest mutatkozó jelentős elmaradás mérséklése. Az ezt alátámasztó és ennek elérését lehetővé tevő három specifikus cél: a versenyképesebb gazdaság; a humán erőforrások jobb kihasználása; valamint a

jobb minőségű környezet és a kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés elősegítése. A NFT keretében 3 milliárd euró nagyságrendű uniós támogatás felhasználására nyílt lehetőség a 2004–2006 programozási időszakban. A célok elérését öt operatív program keretében tervezték megvalósítani:

- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP)
- Humánerőforrás-Fejlesztés Operatív Program (HEFOP)
- Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP)
- Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP)
- Regionális Fejlesztési Operatív Program (ROP).

Az *Új Magyarország Fejlesztési Terv* (ÚMFT) átfogó céljai: a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése, amelynek eléréséhez hat területre összpontosítja a fejlesztési erőfeszítéseket: gazdaságfejlesztés, közlekedésfejlesztés, a társadalom megújulása, környezeti és energetikai fejlesztés, területfejlesztés, államreform. Ennek alapján a következő operatív programokat állították fel:

- Gazdaságfejlesztés OP (GOP)
- Közlekedés OP (KÖZOP)
- Társadalmi megújulás OP (TÁMOP)
- Társadalmi infrastruktúra OP (TIOP)
- Környezet és energia OP (KEOP)
- Államreform OP (ÁROP)
- Elektronikus közigazgatás OP (EKOP)
- Végrehajtás OP (VOP)
- Regionális OP-ok
- Nyugat-dunántúli OP
- Dél-alföldi OP
- Észak-alföldi OP
- Közép-magyarországi OP
- Észak-magyarországi OP
- Közép-dunántúli OP
- Dél-dunántúli OP

Az ÚMFT keretében az NFT-hez képest közel háromszor nagyobb támogatási keret nyílt meg Magyarország számára, amely így 2007 és 2013 között az EU kohéziós politikája keretében 2004-es árakon számolva 22,4 milliárd euró – folyó áron 25,3 milliárd euró – fejlesztési forrásra jogosult, amit hazai társsfinanszírozás és magántőke is kiegészít. Mindezen felül az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból folyó áron 3,8 milliárd euró és az Európai Halászati Alapból folyó áron 34,3 millió euró fejlesztési forrás áll rendelkezésre.

A magyarországi uniós támogatások felhasználása a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség adatai szerint hatékonyak, mivel időben sikerült lekötni illetve elkölteni eddig a támogatásokat. Azonban a szabályszerűséggel már problémák mutatkoznak egyes nagy beruházások (mint pl. a négyes metró, illetve néhány további BKV- és MÁV-beruházás, valamint a csepeli szennyvíztelep) esetében, ami akár a támogatás egy részének megvonásával, visszafizetésével is járhat.

Az eredményesség mérésére elvileg a program- és projektszinten is rendelkezésre álló *indikátorok* hivatottak. Azonban az Állami Számvevőszék vizsgálatai és más független kutatások is azt mutatják, hogy a jelenlegi indikátorrendszer nem működik

megfelelően, nem tudja megbízhatóan mérni a projektek és ezáltal a programok eredményességét. „Az NFT sikerességének, a további forrásvesztés elkerülésének feltétele a megfelelő arányú abszorpció (a források közel 100 százalékos hatékonyságú felhasználása) mellett a szabályos és eredményes felhasználás és zárás megvalósítása. A programok (indikátorok) teljesülésének részletes kiértékelése és elemzése csak a záráshoz kapcsolódóan valósul meg, néhány kiemelt indikátor vizsgálata kapcsán azonban jól láthatóak az indikátorrendszer gyengeségei (amelyre már a korábbi évek jelentései is rámutattak), illetve a tervezett értékektől való (időnként jelentős) elmaradás.” [ÁSZ 2009] Az indikátorrendszer gyengesége és hiányossága teszi szükségessé azon független, tudományos kutatásokat, amelyek egyes programok vagy prioritások hatékonyságát és eredményességét mérik.

A Budapesti Corvinus Egyetem OTKA kutatócsoportjában több felmérés is készült az NFT különböző pályázati kiírásainak működéséről, hatékonyságáról és eredményességéről. A ROP 1.2 és a GOP 2.1.1 pályázati kiírások nyertesei körében végzett kutatások [lásd Nagy 2008a és 2008b, Nagy és Somody 2010, illetve Nagy 2010] azt mutatták, hogy az uniós támogatásokat hatékonyan és szabályszerűen költötték el a végső kedvezményezettek, azonban az eredményesség már nem volt bizonyítható. A kutatások eredményei rávilágítottak a monitoringrendszer gyengeségére, az intézményrendszer és az eljárásrend túlbürokratizáltságára és a pályázók egy körének „nyerészkedési hajlamára”, valamint a kohéziós politika egyik legnagyobb és eddig feloldatlan dilemmájára. Miszerint minden pályázót potenciális csalónak tekintve tartsa bürokratikus és szigorú ellenőrzés alatt a támogatási intézményrendszer, megkeserítve ezzel a törvénytisztelő vállalkozók, önkormányzatok és civilek életét vagy egy egyszerűsített rendszer mellett a visszaéléseket utólag derítse fel, ezáltal megkönnyítve a becsületes pályázók dolgát, viszont növelve a visszaélések valószínűségét.

2.2. BULGÁRIA

2007. január 1-jétől Bulgária és Románia is teljes jogú tagja az Európai Uniónak. A két állam csatlakozása, amelyre hét éven át tartó előkészületek után került sor, az EU története során a hatodik bővítést jelentette. Az Eurostat adatai szerint Bulgária az EU-27 vásárlóerő-paritáson számolt GDP átlagának 36,5 százalékán, míg Románia 38,4 százalékán állt 2006-ben. Ezzel az EU eddigi történelmének legfejletlenebb új tagországait fogadta be az integrációba. Ezt a hatalmas gazdasági szakadékot az Európai Unió a PHARE, SAPARD és ISPA programokkal próbálta csökkenteni a csatlakozást megelőző időszakban.

A PHARE támogatásoknak jelentős befolyása volt a demokratikus intézmények kiépítésében és az európai jog átvételében. Mindezek az intézkedések nagyban segítették Bulgáriát, hogy többé-kevésbé hatásosan vegye át a közösségi vívmányokat, elősegítették a 2005-ben végbement nagyszabású adminisztrációs reformot, és újraértelmezték a központi és a regionális-lokális közigazgatás kapcsolatát. Az ISPA fő célja volt a csatlakozásra váró országok felkészítése a Kohéziós Alap támogatásának fogadására, valamint a közlekedési és környezetvédelmi infrastruktúra területén a csatlakozást hátráltató konkrét problémák megoldása.

2008 februárjában az Európai Unió Csalás Elleni Hivatala, az OLAF és a bolgár kormány felszámolt egy szervezett bűnözői csoportosulást, amely 2005 és 2006 során több mint 7,5 millió eurót sikkasztott el az előcsatlakozási mezőgazdasági támogatásokból. Az igazi botrány akkor robbant ki, amikor kitudódott, hogy a bolgár elnököt a választásokon pénzzel támogató Ljudmil Stoykov állt a csoportosulás élén. Továbbá az súlyosbította a helyzetet, hogy magas beosztású kormánytisztviselők szándékosan akadályozták a Stoykov ellen indított eljárást. Az OLAF részletes jelentésben írja le a SAPARD-pénzek elsikkasztását. Egy 50 cégből és off-shore cégből álló csoportosulás több mint 32 millió eurót sikkasztott el a SAPARD-pénzekből. További 17 projekt kapcsán indított vizsgálatot az OLAF, többek közt azért is, mert temérdek mennyiségű fertőzött kínai nyúlhúst adtak el Spanyolországban, Németországban és Franciaországban meghamisított argentin egészségügyi bizonyítványokkal.

Ennek következtében a Bulgáriát értékelő 2008-as, az Európai Bizottság által készített jelentés felfüggesztette a kifizetéseket és visszavonta a bolgár hatóságok akkreditációját, és ezzel jogát arra, hogy szerződést kössön az uniós támogatásokra. A Bizottság ezáltal 486 millió euró közösségi támogatás lekötését akadályozta meg, további 115 millió euró értékű kifizetést is befagyasztott a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére hivatott Kohéziós Alapból, és 121 millió eurót a SAPARD-ból [European Commission 2008].

2008 novemberében meghosszabbították ezt a döntést, így Bulgária 220 millió eurótól esett el az előcsatlakozási alapokból véglegesen. Ez az összeg az Európai Unió költségvetésébe került vissza [Rehn 2008]. 2009 májusában a Bizottság a befagyasztott összeg egy részét felszabadította.

Az Európai Bizottság első alkalommal lépett fel komoly szankciókkal egy tagállammal szemben az uniós támogatások „nem szabályszerű” felhasználása miatt. Már korábban is előfordult ugyan, hogy utólag nem elszámolhatónak minősített a Bizottság bizonyos projekteket vagy költségelemeket, így az arra felvett uniós támogatást vissza kellett fizetni. De az most fordult elő először, hogy felfüggeszék egy nyilvánvalóan korrupcióval átszőtt intézményrendszer akkreditációját, ezáltal rákényszerítve az adott tagállamot az „öntisztulásra” és a rendszer megreformálására.

2.3. LITVÁNIA

A 2009-es litván nemzeti stratégiai jelentés az uniós strukturális támogatások felhasználásáról és az Eurostat elemzése alapján Litvánia bruttó hazai összterméke (2008-ban) az EU átlagának 61,9 százalékán állt. A 2004-es csatlakozás óta a GDP rátája 11,4 százalékkal növekedett (a legfejlettebb térség, Vilnius megye 2008-ban az EU-átlag 92,6 százalékát érte el).

Habár sok 2004–2006 időszakára kitűzött projektet csak 2007 és 2009 között tudtak megvalósítani, az Európai Unió strukturális támogatásainak igénybevételéről szóló felmérések egyértelműen kimutatják, hogy jó irányban haladnak a kitűzött célok megvalósítása felé. A litván HETLIT ökonometriai makrogazdasági modell alapján az EU kohéziós támogatásainak különböző makrogazdasági indikátorokra (GDP, foglalkoztatottság, termelőképesség, általános befektetések stb.) gyakorolt hosszú távú hatásait felmérték.

A 2007–2013-as strukturális támogatások 54,6 százalékát kötötték le olyan területek számára, amelyek kapcsolódnak a megújult lisszaboni stratégia fő prioritásaihoz. A befektetések nagy hányada segítette a K+F és innováció fellendítését a KKV-szektorban (több mint 340 millió euró), valamint autópályák infrastruktúrájának (TEN-T) fejlesztését (több mint 235 millió euró) támogatta. További három lényeges befektetési terület volt a nemzeti közúti infrastruktúra fejlesztése (165 millió euró), a munkaerőpiac területén történő aktív és preventív intézkedések implementálása (53 millió euró) és a telekommunikációs infrastruktúra, a szélessávú internet-hozzáférés fejlesztése (több mint 51 millió euró). A 2007–2013-as időszak során az operatív programok keretén belül 23 speciális regionális fejlesztési tervet dolgoztak ki, amelyek összköltsége elérte a teljes strukturális támogatások 12,5 százalékát (725 millió euró). A tervek fajsúlyosan érintik a regionális központok gazdasági növekedését. Fontos továbbá megemlíteni, hogy Litvánia hét EGTC- (magyarul Európai Területi Együttműködési Cél) program megvalósításában vesz részt (Lengyelországgal, Lettországgal és a balti térség más államaival) [National Strategic Report 2009].

2.4. PORTUGÁLIA

Annak ellenére, hogy Portugália fejlődési pályája az 1986-os csatlakozás óta egészében közelített az uniós átlaghoz, ez a növekedés nem egyenletesen oszlik meg a portugál NUTS II régiók között. Az országon belüli regionális növekedési pályák aszimmetrikusak [Torres et al. 2004]. Bár a strukturális alapok egyik alapvető célja a tagállamok régiói közötti regionális különbségek csökkentése, Portugáliában az egyes régiók fejlettségi szintje divergenciát mutat. Lisszabon és a Tejo völgye – központi fekvésének és hagyományosan fejlett gazdasági szerkezetének köszönhetően – nagyobb mértékben részesült a gazdasági fellendülésből. A régió részesedése a GDP-ből az EU-átlag 75 százalékát is elérte a 90-es évek elején. Portugália többi régiója gyengébb fejlődést tanúsított, az Unió átlag GDP-jének 50 százaléka alatt maradt. 1986 és 1993 között a Centro régió stagnált, Alentejo pedig majdnem 50 százalékról 35 százalékra esett vissza. A regionális divergencia szempontjából legproblematisabb terület Alentejo és az autonóm területek, Madeira és az Azori szigetek, amelyek egyben az Európai Unió legszegényebb régiói közé tartoznak. Összességében a strukturális alapok abszolút mértékben hozzájárultak Portugália gazdasági és szociális kohéziójának növeléséhez, azonban relatív mértékben az ország aszimmetrikus gazdasági és szociális helyzete továbbra is problémát jelent. A Közösségi Támogatási Keretek tehát csak részben segítették elő azt, hogy Portugália versenyképessége növekedjen [Czuriga 2008].

Portugáliában a 2000–2006-os programozási időszakban a projektkiválasztási rendszerek működéséből meríthetők hasznos tapasztalatok. A pályázati kiírások kihirdetése után a projektek benyújtása folyamatosan, az év bármely időszakában megtörténhet. Ezzel a projektgazdák (pályázók) részére biztosítják annak lehetőségét, hogy szakmailag megalapozott és kellőképpen kidolgozott projektjavaslatokat tudjanak benyújtani, ebben az esetlegesen szűkre szabott határidők ne korlátozzák őket. A több évig változatlan rendszer az új fejlesztési ötletek felszínre kerülésére, vagy a

meglevők adaptálására is kellő lehetőséget ad. Az önkormányzati beruházások esetében még egy speciális megoldás is létezik a regionális operatív programok keretében. Lehetőség van ugyanis arra, hogy a – NUTS IV szintet jelentő – önkormányzatok NUTS III szinten szerveződő társulási beruházási programot készítsenek, amely önálló intézkedésként jelenik meg a regionális operatív programokban. Vagyis ebben az esetben a projektkiválasztás egy decentralizált térségi programozási folyamat keretében történik meg, a finanszírozás hozzárendelése pedig program- és nem projektalapon történik. Ugyanakkor ez a megoldás programirányítási kapacitásokat és kompetenciákat követel meg az önkormányzati társulások szintjén.

A vállalkozásoknak szóló támogatási konstrukciók esetében leggyakoribbnak a folyamatos benyújtású, de szakaszos elbírálású pályázatok tekinthetők. Az adott periódusban benyújtott pályázatok közül lefölözéses alapon csak a legjobb értékelést kapott elképzelések kapnak támogatást, ugyanakkor a többi projektjavaslat automatikusan belekerül a következő szakasz bírálati körébe is – így elkerülhető az egyes időszakok közötti nagyobb projektminőség-ingadozás.

2.5. GÖRÖGORSZÁG

A görög támogatási rendszerben a 1994–1999-es tervezési időszakban a legjelentősebb problémát a monitoring és a menedzsment területén felmerült hiányosságok okozták. Ezek hozzájárultak ahhoz, hogy számos projekt esetében késések, költség túllépések keletkeztek, valamint kevesebb outputtal zárultak. Az okok összetettek:

1. Az irányító hatóságoknál nem megfelelő képzettségű személyeket alkalmaztak.
2. Sok esetben nem voltak előre megadott világos célszámok és indikátorok, amelyek mérték volna a projekt sikerességét.
3. A projekt pénzügyi teljesítése állt előtérben és ez kötötte le az energiát, a visszajelzések begyűjtése és a hosszú távra vonatkozó stratégiai tervezés háttérbe szorult.
4. Az információáramlás az egyes irányító hatóságok és a KTK további szervei közt rendkívül korlátozott volt.
5. Az irányító hatóságok esetében a mai napig is szükséges lenne a nemzetközi tapasztalatcsere, mivel a „másoktól való tanulás” elemei hiányoznak.

Ezen listában kísérteties hasonlóságokat vélünk felfedezni a magyar támogatási rendszerrel, valamint a 2004 és 2005 évi működés során tapasztaltakkal. Tudatában annak, hogy az uniós támogatások felhasználásának legrosszabb példája Görögország, ez nem hízelgő Magyarországra nézve. Érdeemes tennünk ellene, és átvenni a megoldást jelentő, bevált tapasztalatokat a többi országtól.

A HERMIN-modell alapján a 2000–2006-os támogatási időszakra vonatkozóan mind a három régi, kevésbé fejlett tagország (Görögország, Portugália és Spanyolország) és Írország esetében is elkészült a támogatások hatásainak elemzése. A támogatások nélküli helyzethez képest a GDP növekedésére gyakorolt hatás 2006-ra Görögországban és Portugáliában 6 százalékos körüli, Spanyolországban pedig 2,4 százalékos. A hatás viszonylag mérsékelt Írországban (1,8 százalékos), azonban meg kell jegyezni, hogy a strukturális alapokból származó támogatások a kormányzati kiadá-

soknak már csak 10 százalékát teszik ki ebben az időszakban. A támogatások jelentősen növelik a beruházásokat, amelyek az infrastruktúrafejlesztés és az emberi erőforrások fejlesztése következtében kialakuló multiplikátor-hatásokon keresztül fokozzák a keresletet és javítják a termelékenységet is. A beruházások növekedésére gyakorolt hatás már a támogatási időszak első évében, 2000-ben is jelentős volt. Különösen Görögországban (27 százalékos növekedés) és Portugáliában (20 százalékos növekedés) kiemelkedő a támogatások szerepe. A támogatások az időszak végén, 2006-ban is komoly pluszforrást jelentenek a támogatások nélkül rendelkezésre álló beruházási források nagyságához képest (Görögországban 23 százalékkal, Portugáliában 14 százalékkal magasabb szintet elérve) [Kengyel 2008].

2.6. ÍRORSZÁG

Az európai uniós támogatások hatása az 1990-es években és a 2000-es évtized első felében Írország gazdasági fejlődésének elvitathatatlan tényezője volt. 1989–1999 között a Strukturális Alapokból Írország több mint 10 milliárd eurót kapott, a Kohéziós Alapból 1993–1999 között további 1,4 milliárd eurót. Ez 1994–1999 között 1600 euró egy főre jutó EU-támogatást jelentett. Ez az összeg az ír GDP közel 5 százalékát tette ki. A különböző szakértők különböző elemzési módszerekkel eltérő eredményekre jutottak azt illetően, hogy ennek a nagy összegű támogatásnak milyen kimutatható eredménye volt az ír gazdaságra. Egyesek szerint az EU-támogatások 3–4 százalékkal növelték meg a GDP-t az 1990-es évek végén, mások szerint 1,5–2 százalékos, illetve 2–3 százalékos pótlólagos növekedés volt köszönhető a támogatásoknak. Egy dolog elvitathatatlan: az európai uniós támogatások sok más tényező (politikai kiegyezés, hosszú távú gazdasági stratégia, kulturális tényezők) mellett az ír „csoda” egyik fontos „összetevője” volt.

Az intézményi modellek vizsgálata során a strukturális alapok felhasználásában – számszerűleg is igazolhatóan – mind abszorpció, mind hatékonyság és hatásosság tekintetében Írország a legjobbak közötti eredményeket mutat fel. A tagállamon belül az egyik, európai szinten is modellértékűnek tekintett, a strukturális alapok felhasználásában, a humán erőforrás-fejlesztési területen hatékonyan és sikeresen tevékenykedő közreműködő szervezet az ír FÁS. A Foras Áiseanna Saothair (Training and Employment Authority) az Európai Szociális Alap programjainak legjelentősebb közreműködő szervezeti (KSZ) szintű lebonyolítója, de tevékenységét több intézkedés kapcsán az Európai Regionális Fejlesztési Alap is finanszírozza. A 2000–2006-os ír Nemzeti Fejlesztési Terv keretein belül zajló legnagyobb program, a Foglalkoztatási és Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program 51 intézkedéséből 13 kezelését végzi, a program 21 ESZA-társfinanszírozású intézkedésének végrehajtásában pedig ez az egyetlen ügynökség jellegű közreműködő szervezet, vagyis jelentős a KSZ-feladatok szervezeti koncentrációja. A szervezet állami tulajdonú gazdasági társaság formájában működik, a tulajdonosi jogokat a Gazdasági, Kereskedelmi és Foglalkoztatási Minisztérium gyakorolja fölötté. A cég igazgatótanácsában a munkavállalók, munkaadók, az ifjúsági szervezetek és négy minisztérium képviselői vannak jelen, vagyis a szervezet stratégiai irányítása a partnerség jegyében zajlik. A társasági forma a tapasztalatok szerint nagyban hozzájárul a hatékony gazdálkodás és az intézmény alkal-

mazkodóképessége, rugalmassága megteremtéséhez. Ez a szervezeti forma lehetővé teszi a működés teljesítménymutatókhoz kötött értékelését is.

A vállalkozásoknak nyújtott szolgáltatások ágazati szinten indulnak: a FÁS rendszeresen felméri az egyes szektorok humánerőforrás-igényeit, képzési szükségleteit, és ennek megfelelően fejleszti szakképzési rendszerét, a munkaadók és munkavállalók szakértőivel közösen létrehozott ágazati szakképzési bizottságokban. A vállalaton belüli szakképzést szintén támogatja, és szolgáltatásként is végzi a FÁS. A vállalkozások is részesülnek a munkaerő-közvetítési szolgáltatások előnyeiből [Nagy 2007].

2.7. FRANCIAORSZÁG

Franciaországnak 14,3 milliárd euró uniós támogatás áll rendelkezésére a 2007–2013-as időszakra, ami 25 százalékos csökkenést jelent 2000–2006-hoz képest. Ez az összeg három jogcímen kerül felhasználásra:

- Regionális versenyképesség és foglalkoztatás (10,3 milliárd euró)
- Konvergencia területek (3,2 milliárd euró)
- Európai területi együttműködés (880 millió euró)

A források felhasználását a területfejlesztésért felelős minisztérium delegált szervezete (DATAR, Délégation Interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, nagyjából a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megfelelője) felügyeli, amely az egyeztetéseket követően nemzeti stratégiai referenciakeretet dolgozott ki. Ez meghatározta a strukturális alapok felhasználásának célterületeit és egyben a programozás szintjeit. Az Új Magyarország Fejlesztési Tervhez hasonlóan a program fő célja a gazdasági fejlesztés és a foglalkoztatás növelése, illetve a területi kohézió erősítése. A dokumentum alapján külön operatív program készült az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), illetve az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott programokra. Franciaországban a programozás nem nemzeti, hanem regionális szinten történik, így külön operatív programok készültek az egyes régiókban.

Az ERFA esetében összesen 26 regionális szintű program készült, amelyeket az Európai Bizottság hagyott jóvá. Az összesen 8 milliárd euró (társfinanszírozással) forrás elosztásáért a régió prefektusa felel, aki egyben az irányító hatóság vezetője is. A 26 operatív programon kívül készült négy, több régiót átfogó operatív program is. Az ESZA esetében, amely társfinanszírozással együtt 5,4 milliárd eurót jelent Franciaországnak, egy nemzeti és öt regionális (Korzika és a 4 tengeren túli terület) program készül. Azonban a források 85 százalékról regionális szinten döntenek, míg a fennmaradó összeggel a Foglalkoztatási Minisztérium rendelkezik. Az EMVA estében egy külön vidékfejlesztési terv készül, a 6,4 milliárd euró forrás 21 jogosult régióban történő elosztására.

A programok regionális szinten valósulnak meg, így az adatokat is ezen a szinten összesítik. A strukturális és kohéziós alapok felhasználásáért felelős DATAR, illetve a kifizetési ügynökség folyamatosan nyomon követi a 2007–2013-as időszakra készült programok helyzetét és a kifizetések előrehaladását. Ez utóbbiakat havonta összesíti és közzéteszi régiók szerint lebontva. Az itt szereplő adatok a 2010. február 1-jei állapotot tükrözik [DATAR 2010].

2.8. NÉMETORSZÁG

Németország esetében jelentős eltérés mutatkozik a magyar rendszerhez képest, ez pedig a *kétszintű közreműködő szervezet*. Ez újabb szint megjelenését jelenti a rendszerben, ami tovább bonyolítja a pályázati szisztémát, viszont a potenciális pályázók számára egyszerűsíti a támogatásokhoz való hozzájutást az egyablakos pályázatkezeléssel, illetve a helyi szinten megjelenő intézmények működésével. Brandenburgban az irányító hatóság a tartományi Pénzügyminisztérium, ő felelős a program hatékony és előírászerű lebonyolításáért. A feladatok sokrétűsége miatt megállapodás született a tartományi Pénzügyminisztérium és további három, az operatív program irányelveinek átültetésében illetékes minisztérium (intézkedésgazda) között, hogy az alapspecifikus programokat három ún. *alapirányító* ruházzák át. Ezek az *első szintű* közreműködő szervezetek. Ennek ellenére a pályázatok konkrét elbírálásában a fenti hivatalok nem vesznek részt, mert az ún. „üzleti partnerek” a közvetlen kapcsolattartók a pályázókkal, amelyek a *második szintű* közreműködő szervezetek. Üzleti partnerek voltak a Brandenburgi Tartományi Beruházási Bank az ERFA esetében, a Munkáért és Struktúráért Felelős Ügynökség az ESZA esetében és a Vidékfejlesztési Hivatal az EMVA esetében [Nagy 2007].

2.9 EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

Az Egyesült Királyságban több, a strukturális alapok által társfinanszírozott program esetében is versenyztetéssel választják ki a közreműködői feladatokat ellátó szervezeteket. Így történt ez a 2000–2006-os angliai EQUAL Közösségi Kezdeményezési Program esetében is, amelynek program-végrehajtási feladatait az ECOTEC végzi.

Az ECOTEC gazdasági és társadalmi fejlesztésekre specializálódott, kutatással, tanácsadással és menedzsmentszolgáltatásokkal egyaránt foglalkozó magáncég. A fejlesztési programok menedzsmentjében már a megelőző években is tapasztalatot szerző cég, az EQUAL National Support Unit a feladatkört az irányító hatóság által kiírt nyílt versenyztetési eljárás keretében nyerte el.

A kedvezményezettekkel való kapcsolattartás fontos eleme a projektciklus-szemlélet és az erre alapuló munkaszervezés, amelynek az egyik legfontosabb megjelenési formája a *projektekhez rendelt munkatárs* intézménye a projektek teljes élettartamán keresztül. A programértékelés megállapításai szerint ez egyrészt az ügyfél-elégedettséget is növelte, másrészt a kedvezményezettek általi megkeresésekre adott reakciók időigényét csökkentette. A működés másik jellegzetessége az erőteljes módszertani megalapozottság és folyamatos továbbfejlesztés.

2.10. MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA IS ÁTVEHETŐ „JÓ GYAKORLAT”

Az Európai Unió régi tagállamainak gyakorlata sok hasznos információt tartogat Magyarországnak számára. Nem csupán az intézményrendszer működésére találunk kitűnő, vagy elrettentő példákat, hanem a támogatási rendszer működésének szabályozá-

sára, a fejlesztéspolitikai elképzelésekre, a HR-menedzsmentre, illetve projektmenedzsmentre is.

A nemzetközi gyakorlatból az intézményrendszeri modellbe átemelhető egyik legfőbb elem alapvetően a közreműködő szervezetek működését érinti, a másik a rendszer pályázóbarátként való kezelését segítő regionális ügynökségek vagy pályázati tanácsadó központok létrehozása. Az ügynökségek feladatainak kialakításánál figyelembe kellene venni az olasz, a német és a skandináv modellt. A svédországi megyei adminisztratív testületeken belül működő különböző döntő csoportok, és a régiókon átnyúló projektek esetében az ún. regionális döntő csoportok, a németországi második szintű közreműködő szervezetek, az ún. „üzleti partnerek”, illetve az olasz fejlesztési ügynökségek létrehozásakor mindig ugyanaz a cél lebegett az intézményrendszer felállítóinak szeme előtt: a támogatásokkal kapcsolatos döntéshozatal – illetve annak előkészítése – regionális szinten, a pályázókhoz minél közelebb történjen, és minél jobb projektötletek generálódjanak. Ezt ingyenes vagy kedvezményes tanácsadással segítik azért, hogy hatékony és hatásos legyen a támogatások felhasználása, illetve hogy a pályázók minél gyorsabban hozzájussanak a forráshoz.

Módszertani javaslatként alapvetően az ír és a brit „best practice”-ek, jó gyakorlatok ajánlhatók mindenki figyelmébe. Az ír FÁS és a brit ECOTEC példája azt mutatja, hogy a versenyeztetés – mind a közreműködő szervezeti, mind az ügynökségi szinten – hatékony, számonkérhető és sikeres működést eredményezhet. Azzal a komoly feltétellel, hogy a kiválasztási folyamat legyen megfelelő. A közreműködő szervezetek feladatainak koncentrációja, egy kézben hagyása szintén gyors és pályázóbarát működéshez vezet, a már említett megfelelő kiválasztási folyamat függvényében. Itt a koncentráció egyben azt jelenti, hogy több prioritás, illetve intézkedés esetében képes ugyanaz a közreműködő szervezet eljárni, és a szakmai és ellenőrzési feladatok ellátását nem osztják meg több szereplő között, hanem egyazon intézmény kezében összpontosítják.

Portugáliában a 2000–2006-os programozási időszakban a projektkiválasztási rendszerek működéséből meríthetők hasznos tapasztalatok. A pályázati kiírások kihirdetése után a projektek benyújtása folyamatosan, az év bármely időszakában megtörténhet. A több évig változatlan rendszer az új fejlesztési ötletek felszínre kerülésére, vagy a meglévők adaptálására is kellő lehetőséget ad. A vállalkozásoknak szóló támogatási konstrukciók esetében leggyakoribbnak a folyamatos benyújtású, de szakaszos elbírálású pályázatok tekinthetőek. Az adott periódusban benyújtott pályázatok közül lefolyózási alapon csak legjobb értékelést kapott elképzelések kapnak támogatást, ugyanakkor a többi projektjavaslat automatikusan belekerül a következő szakasz bírálati körébe is – így elkerülhető az egyes időszakok közötti nagyobb projektminőség-ingadozás.

3. A KOHÉZIÓS POLITIKA KRITIKÁJA RÖVIDEN

A kohéziós politika kritikája alapvetően két „érdekcsoport” felől fogalmazódik meg igen markánsan. Az egyik a nettó befizető tagállamok és az általuk támogatott kutatócsoportok, szakértők valamint a nettó haszonélvező tagállamok és az uniós szakértők, kutatók, oktatók jelentős többsége.

A kritikákat alapvetően a következő főbb érvek mentén fogalmazzák meg:

1. A kohéziós politika nem hatékony, mivel a jogosult támogatási összeg egy jelentős részét egyes tagállamoknak nem sikerül lehívni.
2. A politika végrehajtása nem szabályszerű, vagyis tagállami szinten nem az uniós és nemzeti szabályok betartásával kerülnek kiválasztásra és/vagy lebonyolításra a projektek.
3. A kohéziós támogatások nem eredményesek, vagyis a regionális különbségek nem csökkennek a fejletlen és a fejlett tagállamok között.

Az előbbi kijelentéseket számtalan elemzés, jelentés és tudományos kutatás támasztja alá, amelyek jelentős részben azonban cáfolhatóak, illetve megkérdőjelezhetőek. Ezen cáfolatok röviden:

1. A kohéziós politika csak egyes országokban, különösen az EU déli tagállamaiban nem hatékony, a támogatások jelentős részére jogosult kelet-európai országoknál ez az arány a 2004–2006 költségvetési időszakban 90 százalék fölött alakul [European Court of Auditors 2009].
2. A szabályszerűtlen végrehajtás és visszafizetések jelentős része (2008-ban) három országot terhel: Spanyolországot, Olaszországot és Portugáliát [European Court of Auditors 2009].
3. A regionális különbségek az EU régi tagállamaiban összességében valóban nem csökkentek szignifikánsan, azonban Írország példája azt mutatja, hogy egy ország az uniós kohéziós támogatások segítségével hatalmas fejlődésen mehet keresztül megfelelő gazdaság- és társadalompolitika mellett, akár másfél évtized alatt is. Tény azonban: más országok esetében nem sikerült elérni a regionális felzárkózás olyan fokát az EU-15 esetében, amelyben szignifikánsan kimutatható lenne az uniós támogatások meghatározó szerepe [Santos 2008a és 2008b]. Ezen támogatások nélkül az uniós átlag GDP-hez konvergálni nem tudó régiók valószínűleg stagnálás helyett még jobban leszakadtak volna.

4. REFORMJAVASLATOK

4.1 A BARCA-JELENTÉS

Danuta Hübner, az Európai Bizottság regionális politikáért felelős biztosa 2008-ban kérte fel *Fabrizio Barcat*, az olasz pénzügyi és gazdasági minisztérium főigazgatóját, hogy készítsen előterjesztést a kohéziós politika 2013 utáni irányaira. A neves közgazdász professzor szakmai fórumok sorozatán keresztül, számos szakember véleményét meghallgatva és megvitatva készítette el tanulmányát, amelyet 2009 tavaszán Danuta Hübner biztos asszonnyal közösen hoztak nyilvánosságra.

A jelenés egyrészt értékelést ad a kohéziós politika jelenéről, eddigi gyakorlatáról, miközben számos kritikai észrevételt fogalmaz meg, másrészt egy 10 „pillérből” álló javaslatot tesz a kohéziós politika előbbieik alapján indokolt megreformálására. Javaslatait saját maga is merésznek tartja, de előrebocsátja: a változtatások halogatása nagyobb kockázatot jelent, mint a merésznek tűnő újítások vállalása.

A jelentés – kritikai észrevételei ellenére is – összességében megerősíti a kohéziós politika fontosságát és súlyát az európai gondolat, az integráció megvalósítása

vonatkozásában. A jelentés, mint azt alcíme is jelzi: „független” szakértői munka, de nem lehet megfedkezni a tényről, hogy a megbízás a Bizottságtól érkezett. Elismerést érdemel, hogy a jelentés elkészítésébe Barca a tagállamok minisztériumainak szakértőit is bevonta.

Miért fontos ez a két evidenciának tűnő megállapítás? És vajon miért érezhető némi ellentmondás abban, hogy miközben Barca merész reformokat tart szükségesnek, összességében mégis a jelenlegi kohéziós politika fontosságáról tesz tanúbizonyságot?

Ahhoz, hogy választ kapjunk ezekre a kérdésekre, a jelentést el kell helyeznünk az európai politikai térben. Minden a pénzről szól! Jelen esetben: az unió 2013 utáni pénzügyi keretéről, amelyről várhatóan már 2010–2011-ben megindul a kétlépcsős vita, egyrészt a pénzügyi perspektíva főösszegének meghatározásáról, másrészt pedig az egyes fejezetekhez rendelt összegekről.

A 2007–2013-as pénzügyi keret kialakításakor látható volt, hogy a legjelentősebb érdekérvényesítő képességgel rendelkező nettó befizetők mindent bevetettek a főösszeg csökkentése érdekében. Nyilvánvalóan erre a jövőben is számítani kell. És ha csökken a főösszeg, akkor még inkább megnő a tétje, hogy az egyes fejezetek mekkora „szeletet képviselnek a tortából”.

Az elmúlt időszakban az is kirajzolódott, hogy a lisszaboni célkitűzések vonalán továbbhaladva a fejezetek korábbi súlyai nem tarthatók tovább, és az unió új céljainak, irányainak forrásigénye a hozzájuk rendelt fejezetek súlyának megnövelését előbb-utóbb kikényszeríti. A fejezetek közül valószínűleg a CAP lesz az Unió „mostohagyermek”: a mezőgazdaság rovására növekedhet majd például a *versenyképesség*, vagy a *fenntartható környezet* fejezet. Komoly lobbizás folyik azért, hogy a közvetlen kifizetéseket leépítsék, és helyette a vidékfejlesztés kapjon – a CAP korábbi összegeihez képest persze lényegesen szerényebb – pluszforrást.

A 2004-es újonnan csatlakozók többsége ugyanakkor nemcsak az agrártámogatásban, de a kohéziós politikában is érdekelt, sőt, felzárkóztatásuk az egész unió gazdasági érdeke. Ilyenformán az ő esetükben a kohéziós politika erősítése és súlyának megtartása a kiadási előirányzatok között egyfajta kompenzáció lehet.

A 2007–2013-as pénzügyi keret tárgyalásakor az is megmutatkozott, hogy a Bizottság megfelelő stratégia nélkül nehezen tudja hallatni a hangját a költségvetési vita során. A legutóbbi vitában a Hatok (Ausztria, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Németország és Svédország) ragadták magukhoz a kezdeményezést, és az egész vita folyamán jellemző volt a Bizottsági javaslat erőtlensége. Tehát a jövőben pontosabban fel kell mérnie a tagállamok álláspontját, és egy lépéssel előbbre kell járnia javaslata elkészítésekor, mint az aktuális – várható – érdekszövetségek. A kohéziós politika eddig nem került a nettó befizetők célkeresztjébe, az újonnan csatlakozó és a régi kohéziós országok szembeállítására tett kísérlet kudarcba fulladt, amikor a „kohézió barátai” (Spanyolország vezetésével a déli és keleti uniós tagállamok) összezárták soraikat.

Hogy ne is kerülhessen célkeresztbe, ezt szolgálja a kohéziós politika reformjára indított folyamat, amelynek részét képezi a Barca-jelentés. A kohéziós politika gyenge pontja felmérésével, és saját javaslataival elébe megy az esetleges későbbi kritikáknak. A Bizottság tulajdonképpen már a jövőbeni játszmákra is készül. A reformjavaslatok tekinthetők egyfajta kommunikációs „horognak” is a kohéziós politikában

közvetlenül nem érdekelt tagállamok megnyerésére. Maguk a kohéziós országok pedig egyértelműen nem tehetnek mást, mint üdvözlik a Barca-jelentést, amely egy tíz pilléren alapuló javaslatcsomag:

1. *A fő prioritások kiemelt szerepe:* Fabrizio Barca szerint az uniónak a támogatások megközelítőleg 65 százalékát három vagy négy alapvető prioritásra kell összpontosítania, a szükségleteknek és a stratégiáknak megfelelően megosztva azokat a tagállamok és a régiók között. A támogatások odaítélésének kritériumai nagy vonalakban továbbra is a jelenleg érvényben lévők maradnának (azaz például GDP/fő). Egy vagy két fő prioritásnak a társadalmi integrációra kellene irányulnia annak érdekében, hogy kialakíthassanak egy „területi alapú szociális menetrendet”.
2. *Új stratégiai keret:* Fokozni kell a Bizottság és a tagállamok (esetenként régiók) közötti stratégiai párbeszédet, amelynek egyértelmű alapelveket, mutatókat és célokat kijelölő európai stratégiai fejlesztési kereten kell alapulnia.
3. *Új szerződéses, végrehajtási és jelentéstételi együttműködés:* A Bizottságnak és a tagállamoknak teljesítményközpontú és ellenőrizhető kötelezettségvállalásokon alapuló, új típusú szerződéses megállapodást (nemzeti stratégiai fejlesztési szerződés) kell kialakítaniuk.
4. *Fokozott irányítás a fő prioritások megvalósítása érdekében:* A Bizottságnak a meghatározott prioritások támogathatóságára vonatkozó feltételrendszert kell felállítania a nemzeti intézmények számára, és értékelnie kell a célok elérésében tapasztalható előrehaladást.
5. *A kiegészítő, innovatív és rugalmas támogatás előmozdítása:* A Bizottságnak erősítenie kell az addicionalitás elvét, biztosítva általa, hogy a tagállamok a nemzeti kiadásokat nem uniós kiadási forrásokból finanszírozzák, kapcsolódva a Stabilitási és Növekedési Paktumhoz. Az intézkedések innovatív jellegét és hozzáadott értékét pedig szerződésben kell garantálni.
6. *A kísérletezés előmozdítása és a helyi szereplők mobilizálása:* A Bizottságnak és a tagállamoknak ösztönözniük kell a kísérletezéseket, valamint meg kell találniuk az egyensúlyt abban, hogy miként ösztönözhető az intézkedésekben való helyi részvétel anélkül, hogy egyes érdekcsoportok visszaélhessenek velük.
7. *A tanulási folyamat támogatása a várható hatások értékelésének céljával:* Átláthatóbbá válna, hol melyik módszer működik, amennyiben az adott beavatkozás nélkül elérhető eredmények előrejelzésére alkalmazott módszereket jobban terveznék és megfelelőbben hajtánák végre; másfelől mindez az intézkedések tervezésekor fegyelmező hatást is gyakorolna.
8. *A Bizottság mint kompetenciaközpont szerepének erősítése:* A Bizottság megerősített szerepének és döntési jogkörének megfelelő gyakorlása érdekében az intézményen belül több szakismeretet kell biztosítani, és fokozni kell a főigazgatóságok közötti koordinációt. Mindez jelentős humánerőforrás-beruházást és szervezeti átalakítást kívánna meg.
9. *A pénzügyi irányítás és ellenőrzés kérdése:* A folyamatban lévő egyszerűsítési menetrend továbbfolytatásával, illetve a költségek és a Bizottságra, a tagállamokra és a kedvezményezettekre háruló terhek csökkentésére szolgáló másfajta eszközök mérlegelése révén hatékonyabbá kell tenni a strukturális alapok kezelését.

10. *A hatalmi egyensúly és az ellenőrzési jogkörök megerősítése magas szinten:* A Bizottság, a Parlament és a Tanács közötti hatalmi egyensúlyt és az intézmények ellenőrzési jogköreit egy hivatalos kohéziós politikai tanács létrehozásával kellene megerősíteni. Támogatni kellene továbbá a kohéziós politika tartalmát, eredményeit, valamint hatását elemző vitafolyamatot.

4.2 PAWEL SAMECZKI ORIENTÁCIÓS JELENTÉSE

Pawel Samecki az Európai Bizottság regionális politikáért felelős lengyel tagja volt (2009–2010), miután a 2009-es európai parlamenti választásokon Danuta Hübner képviselői helyet szerzett.

A kohéziós politika feladatairól és céljairól szólva a jelentés megállapítja: a pénzügyi válság és a gazdasági recesszió felszínre hozta a strukturális gyengeségeket. A tagállamok közötti konvergencia folyamata lassult, a gazdasági növekedés csökkent. A pénzügyi megszorítások miatt visszaestek a központi beruházások és ez visszavetette a nemzeti és regionális kormányzatok teljesítményét. A strukturális reformok megvalósításához fel kell ismeri az új növekedési forrásokat és ki kell alakítani a fejlesztési stratégiákat.

A kohéziós politika olyan fejlesztési politika, amelynek célja a hosszú távon fenntartható növekedés és fellendülés, ami elősegíti a strukturális kiegyenlítődés folyamatát. A politika erős területi dimenzióját a Lisszaboni Stratégia ismerte fel a *területi kohézió* fogalmának bemutatásával. A területi megközelítés révén a kohéziós politika olyan egyedülálló és modern vezetési rendszer lehet, amely értékeli és hasznosítja a helyi és regionális tudást, összekapcsolja a stratégiai irányokkal és közvetíti a hatalom egyes szintjei között.

Támogatja a nemzeti és regionális közigazgatás kapacitás bővülését és ez az egyetlen olyan közösségi politika, amely a szereplőit mobilizálni képes. A kohéziós politika elősegíti a kisebb és zöldebb gazdasági átalakulást. A mobilizálható területi potenciál és az európai bővítési politika hozzájárul a kohéziós politika európai prioritásainak hatékonyságához.

A jelentés megállapítja, hogy a kohéziós politikának a fejlődést előmozdító munkafolyamatok felgyorsítására, a magas hozzáadott értékre és közvetlenül az európai prioritásokra kell összpontosítani. A 2000–2006-os programozási időszak értékelése során megállapítja, hogy a kohéziós politika végrehajtása a tagállami és a regionális szint között mozog. A siker kulcsa a megfelelő mikrogazdasági környezet. Szükség van erős intézményekre, tapasztalatok szerzésére és hasznosítására a fejlesztési programoknál, beruházásoknál, szigorú eljárásokra. A hatékonyság növeléséhez elengedhetetlen lépések:

- Az EU2020 stratégiával összhangban lévő prioritásokra való összpontosítás.
- Erősebb kapcsolat a teljesítmény vs. eredmény és az ösztönzők vs. feltételek között.
- Megerősített stratégiai dimenzió – magasabb szintű viták bevezetésével.
- Intenzív koherencia és koordináció a szektorális politikákkal nemzeti és uniós szinten (a nagyobb szinergia érdekében).
- Egyszerűbb, hatékonyabb és átláthatóbb vezetés és ellenőrző rendszer.

- A kohéziós politikai támogatásokat limitált számú, közösen elfogadott prioritásokra kell korlátozni, ezáltal átláthatóbb lesz a célrendszer. A stratégiai politikai folyamatok célja a tagállamok és az EU részvételével a prioritások megszürése.
- Összpontosítás a végrehajtásra és az eredményekre, eredmények kiértékelése, pontos tervezés és utánkövetés, egyértelmű célok, folyamatok megvalósulás előtti kiértékelése, a 2000–2006 közötti tapasztalatok integrálása.
- A 2007–2013-as időszakban bevezetett legfontosabb indikátorokat kötelezővé kell tenni, indokolt az egyes országok, régiók programjainak összehasonlíthatóvá tétele, költséghatékonysági vizsgálat alkalmazása. Mindehhez adatok és szigorú módszerek alkalmazása szükséges. A kiértékelésekre a program elején, közben és a végén egyaránt sor kell kerülnön.

A politikai célok hatékony teljesülése érdekében magas szintű diskurzusokra is szükség van. A jelentés szerint a kohéziós politika stratégiai dimenzióját úgy lehetne megerősíteni, ha magas szinten folyamatos egyeztetések lennének a folyamatokról, a lehetőségekről, az átláthatóságról és az eredményekről. Az eddigi egyeztetések a pénzügyi kérdésekre és szabálytalanságokra koncentráltak. Szükség lenne vitázni a politikai hatékonyságról, a sikerek és kudarcok háttéréről (good practice). A vitákat az Általános Ügyek Tanácsában, illetve az Európai Parlamentben kellene lefolytatni, hogy a váratlan gazdasági és társadalmi változások kevesebb meglepetést okozhassanak.

Egyszerűbb és hatékonyabb politika. Csak integrált és összetartó politikával lehet az Európa előtt álló kihívásokra hatékonyan válaszolni. A kohéziós politikának nagy szerepe van az integrált fejlesztési stratégiák megvalósításában, amelyek különböző területeken avatkoznak be, (mint pl. infrastruktúra, humán-erő-fejlesztés, üzleti környezet) és egységes irányelvvé formálódnak a regionális és helyi közegben. A kohéziós politikát megosztott irányítással célszerű alkalmazni. A politika egyik erőssége az a menedzsmenrendszer, amelyet az elmúlt 20 évben erősítettek meg és amely pozitív „spill-over”-t hozott létre helyi szinteken. Meg kell vizsgálni, hogy a hatékonyság, egyszerűsödés és kockázatmentessé válás eléréséhez milyen vezetést kell alkalmazni. Meg kell találni az egyensúlyt a szabályok és folyamatok között, a törvényesség biztosítása mellett.

Megnövelt koherencia a stratégiai prioritások alkalmazásában. A Közösségi Stratégiai Irányelv és a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret megerősítette a kohéziós politika stratégiai dimenzióját, az uniós prioritások integrálását, és az összekapcsolódást az uniós, a nemzeti és a regionális szintek között. A kohéziós politika stratégia-ilag a lisszaboni folyamattal van összekapcsolva.

A finanszírozás eszközeinek jobb összehangolása. Széles körű az egyetértés a közösségi alapok jobb koordinálását illetően. Az érintettek felhívják a figyelmet arra, hogy a szabályok, a folyamatok és a gyakorlat közötti különbségek akadályozzák a hatékony végrehajtást. A szabályok és a folyamatok harmonizációja egyszerűsítheti az alkalmazás rendszerét és bátoríthatja a potenciális haszonélvezőket az EU közösségi programjaiban való részvételre. Szükséges hangsúlyozni a vidékfejlesztés és a kohéziós politika közötti szoros kapcsolat kihasználhatatlan lehetőségét. Gyakran hiányzik egy, az alapok koordinált felhasználásával kapcsolatos stratégiai elképzelés. A vidéki területek fenntartható fejlesztésében, az infrastrukturális és termelési befektetésekben a kohéziós politikának nagy a szerepe.

Jobb hatékonyság, egyszerűbb irányítás és ellenőrzési rendszer. A kohéziós politika megvalósulását illetően törekvés tapasztalható az egyes elemek felülvizsgálatára és átalakítására, hogy a közösségi alapokat hatékonyabban és jobban lehessen felhasználni. A jelentés több javaslatot is tesz:

A vezetés és az ellenőrzés szétválasztása. A tagállamok közt igen eltérők lehetnek a pénzügyi felhasználás feltételei, az intézményi szabályozások és a végrehajtási mechanizmusok.

A pénzügyi folyamatok. Radikálisabb változások érinthetik a visszatérítéseket, ezáltal a nemzeti ellenőrzések szigorodnak.

Alkalmassági szabályok harmonizációja. A kohéziós politikára vonatkozó szabályok jelentősen egyszerűsödtek a jelenlegi programozási időszakban, alapjában véve nemzeti szabályok érvényesültek.

Társfinanszírozás áttekintése. A kohéziós politika egyik alappillére, megerősíti és kiegészíti a közösségi alapokat. A társfinanszírozás kötelezettségét a programszinteknél és a prioritásoknál meg kell tartani. A társfinanszírozás mértéke a ráfordítások arányában kerüljön meghatározásra.

Kötelezettségvállalás automatikus visszavonása. Az eljárás célja biztosítani a projektek megvalósíthatóságát teljesíthető időkereten belül és erősíteni a pénzügyi fegyelmet.

Az addicionalitás ellenőrzési mechanizmusának vizsgálata. A közösségi alapok kiegészítő jellege a kohéziós politika egyik legfontosabb alapelve, amely a strukturális funkciókat erősíti. A jelenlegi rendszer kivizsgálása szükségessé vált, hogy a továbbiakban még megbízhatóbb, átláthatóbb, egyszerűbb és arányosabb legyen.

A privát szektor és a pénzügyi tervezés szerepének növelése.

4.3. KISZIVÁRGOTT EURÓPAI BIZOTTSÁGI JELENTÉS A KÖLTSÉGVETÉSI REFORMTERVRŐL

Az Európai Bizottság egy 2009. október 6-i keltezésű munkadokumentuma a 2008–2009-es költségvetési felülvizsgálatáról kiszivárgott és napok alatt közkinccsé vált az interneten. A jelentés hitelessége megkérdőjelezhetetlen, azonban a Bizottság tagadta, hogy ez a végleges álláspontját tükrözné, és hangsúlyozta, hogy csak egy korábbi verzió látott napvilágot. Mindezek ellenére a jelentés az első és eddig (2010. május 31-ig) az egyetlen olyan, a Bizottsághoz köthető dokumentum, amely a 2014-től induló költségvetésre vonatkozó első részleteket tartalmazza.

A jelentés legfontosabb megállapításai és konkrét javaslatai:

- a kohéziós támogatásokat világos feltételrendszerhez kell kötni, amely egyben teljesítményorientált is,
- a támogatásoknál jobban kell érvényesülni a versenynek, valamint jobban kell koncentrálni a határon átnyúló műveletekre,
- a klímaváltozásra és energiapolitikára fordított forrásokat hozzá kell igazítani a kitűzött célokhoz, ezen belül pedig a kohéziós és agrártámogatásokat „klímabiztossá” (climate proof) kell tenni,
- a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére szánt költségvetési előirányzatot jelentősen emelni kell,
- a szomszédságpolitika eszközeit is növelni kell,

- az agrártámogatásokat jelentősen csökkenteni szükséges és lehetőség szerint be kell vezetni a közvetlen kifizetések nemzeti társfinanszírozását,
- a kisebb alapoknál könnyített eljárásrend bevezetése szükséges,
- a nemzeti fejlesztési programok integrálása az uniós fejlesztési programokba és ezáltal a nemzeti társfinanszírozás megemlése.

Az Európai Bizottság 2011 elején fogja beterjeszteni első hivatalos javaslatát az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Legkésőbb akkor kiderül, hogy a fenti javaslatokból mit fogad meg a Bizottság.

IRODALOM

- ÁSZ [2009]: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2008. évi felhasználásának ellenőrzéséről*, ÁSZ, Budapest
- Bachtler, John-Gorzalak, Grzegorz [2007]: Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds. *Policy Studies* 28(4): 309–326.
- Barca, Fabrizio [2009]: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, 2009* http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm (2010.02.13.)
- Czuriga Eszter [2009]: *Az Európai Unió regionális politikája és eredményei Portugáliában – Konvergencia és divergencia a gyakorlatban*. Doktori értekezés, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, 2009. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/395/01/czuriga_eszter.pdf (2010.01.14)
- DATAR [2010]: *État financière des Fonds Structurels au 1er février 2010. Cadre de référence stratégique nationale*. http://www.datar.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_655/politique_europeenne_cohesion_644/cadre_reference_strategique_national_1498.html (2010.02.01.)
- Ederveen, S.-Gorter, J.-de Mooij, R.-Nahuis, R. [2002]: *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague
- European Commission [2008]: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council On the Management of EU-funds in Bulgaria* COM(2008) 496, Brussels, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/bulgaria_report_funds_20080723_en.pdf (2010.03.10.)
- European Court of Auditors [2009]: *Annual Report on the Implementation of the Budget (2009/C 269/01)* <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3258349.PDF> (2009.11.10.)
- Kengyel Ákos [2008]: *Kohézió és finanszírozás*, Akadémia Kiadó, Budapest
- Nagy Sándor Gyula [2007]: Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében. *Európai Tükör*, 2007. január, 94–102.
- Nagy Sándor Gyula [2008a]: Az európai uniós támogatások hatékonysága és hatásosága közötti különbség a ROP 1.2 intézkedésnél. *Európai Tükör*, 2008. június 102–111.

- Nagy Sándor Gyula [2008b]: Efficiency or Effectiveness? Analyses of the Hungarian usage of the EU-funds. *Society and Economy*, 30(2): 259–274.
- Nagy Sándor Gyula–Somody Gábor [2010]: Gazdasági versenyképességet támogató pályázatok eredményessége az NFT és az ÚMFT keretében. *Gazdaság, Verseny, Vezetés*, 2010. 2. szám.
- Nagy Sándor Gyula [2010]: A kétszintű pályázati rendszer elemzése és kritikája, *Európai Tükör*, 2010. május
- National Strategic Report [2009]: *National Strategic Report 2009 of the Lithuanian Strategy for the Use of European Structural Assistance 2007– 2013*
http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Ataskaitos/National_strategic_report_2009_ENG.pdf (2010.03.10.)
- Rehn, Olli [2008]: *Questions to Commissioner Olli Rehn (with answers of the EC). Hearing of 2nd December 2008, European Parliament*
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200812/20081216ATT44717/20081216ATT44717EN.pdf> (2010.02.13.)
- Samecki, Paweł [2009]: *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*, 2009. december
http://ec.europa.eu/commission_barroso/samecki/pdf/2009/2009_12_03_orientation_paper.pdf (2010.02.14.)
- Santos, Indhira [2008a]: Evaluating EU Structural Policy. *Society and Economy*, 30(2)
- Santos, Indhira [2008b]: Is Structural Spending on Solid Foundations?“, *Bruegel Policy Brief* 2008/02
- Torres, Francisco et al. [2004]: Regional Convergence in Portugal. The role of national (and EU) policies. *INA papers*. Oeiras, Portugal