



**SZENT ISTVÁN EGYETEM
GÖDÖLLŐ**

**A KOHÉZIÓS ALAP FELHASZNÁLÁSA MAGYARORSZÁGON
HAZAI ÉS NEMZETKÖZI TAPASZTALATOKRA ÉPÍTETT
INTÉZMÉNYRENDSZERI MEGKÖZELÍTÉSben**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

MOGYORÓSY ESZTER RÉKA

**GÖDÖLLŐ
2006**

A doktori iskola

megnevezése: Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola

tudományága: Gazdálkodás- és Szervezéstudományok

vezetője: Dr. Szűcs István
egyetemi tanár, intézetigazgató, a Magyar Tudományos Akadémia doktora
Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Gazdaságelemzési és Módszertani Intézet

témavezető: Dr. Popp József
főigazgató-helyettes
AKI Agrárpolitikai Igazgatóság

.....
Az iskolavezető jóváhagyása

.....
A témavezető jóváhagyása

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	3
JELÖLÉSEK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	5
1. BEVEZETÉS	9
1.1. A TÉMA AKTUALITÁSA, JELENTŐSÉGE	9
1.2. CÉLKITŰZÉSEK	10
1.2.1. <i>Hipotézisek</i>	11
1.2.2. <i>A célkitűzések megvalósításának folyamata</i>	11
2. IRODALMI ÁTTEKINTÉS	13
2.1. INTÉZMÉNYI ÉS SZERVEZETELMÉLETI ISKOLÁK	13
2.1.1. <i>Alapfogalmak</i>	13
2.1.2. <i>Az intézményrendszer létrejöttét és átalakulását meghatározó tényezők</i>	14
2.1.3. <i>Az intézményrendszer és a gazdasági hatékonyság kapcsolata</i>	16
2.1.4. <i>A közigazgatás intézményrendszerének sajátosságai</i>	17
2.1.4.1. <i>Uniós követelmények</i>	19
2.2. AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS POLITIKÁJA A KEZDETEKTŐL 2006-IG	20
2.2.1. <i>Alapfogalmak</i>	20
2.2.2. <i>A támogatáspolitikai eszközei</i>	24
2.2.2.1. <i>A Kohéziós Alap projektek értékelése a volt kohéziós országokban</i>	29
2.2.3. <i>Az 1999. évi reform és a Közép-kelet-európai bővítés</i>	34
2.2.3.1. <i>A magyar csatlakozási folyamat</i>	36
2.2.3.2. <i>Az ISPA program fogalma és használata</i>	37
2.2.3.3. <i>Az ISPA program négy éve Magyarországon</i>	40
2.2.3.4. <i>A Kohéziós Alap végrehajtását elősegítő tervezési feladatok</i>	44
2.2.4. <i>A Kohéziós Alap felhasználása Magyarországon</i>	47
2.3. AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁNAK 2007 UTÁN VÁRHATÓ REFORMJAI	50
2.3.1. <i>A Harmadik Kohéziós Jelentés</i>	51
2.3.2. <i>Felkészülés a 2007-2013 közötti programozási időszakra</i>	55
2.3.2.1. <i>Tervezési feladatok Magyarországon</i>	56
3. ANYAG ÉS MÓDSZER	61
3.1. SZINTETIZÁLÁS	61
3.2. MODELLEK AZ INTÉZMÉNYI HATÉKONYSÁG ELEMZÉSÉRE	61
3.2.1. <i>Funkcionális elemzés</i>	61
3.2.2. <i>Uniós modell az adminisztrációs kapacitás mérésére</i>	62
3.2.3. <i>A kutatáshoz kidolgozott modell</i>	63
3.3. KOCKÁZATELEMZÉS	64
3.3.1. <i>Projekt-életciklus elmélet</i>	66
3.3.2. <i>Kérdőív Delphi módszerrel</i>	66
3.3.3. <i>Kockázatok mérésének módszere</i>	67
3.4. KÜLFÖLDI TANULMÁNYUTAK	68
4. EREDMÉNYEK	69
4.1. MAGYARORSZÁG FELKÉSZÜLÉSE A KOHÉZIÓS ALAP FELHASZNÁLÁSÁRA	69
4.1.1. <i>A Kohéziós Alap intézményrendszerének felállítása</i>	71
4.2. A KOHÉZIÓS ALAP INTÉZMÉNYRENDSZERE	73
4.2.1. <i>A volt kohéziós országok intézményi felépítése</i>	75
4.2.2. <i>A 2004-2006 közötti magyar intézményrendszer</i>	86
4.2.3. <i>A magyar intézményrendszert érintő változások 2007 után</i>	91

4.3. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK.....	94
4.3.1. Szabályozók, a jogi háttér.....	96
4.3.1.1. Jogszabályi környezet.....	96
4.3.1.2. Belső szabályzatok, eljárásrendek.....	97
4.3.1.3. Ellenőrzési nyomvonal.....	98
4.3.2. Humán erőforrás.....	99
4.3.3. Ellenőrzési rendszer.....	101
4.3.4. További támogató alrendszerek.....	104
4.3.4.1. Nyilvántartás és dokumentációkezelés.....	104
4.3.4.2. Tájékoztatás és nyilvánosság.....	105
4.3.5. Kockázatelemzés a Kohéziós Alap intézményrendszerében.....	108
4.3.6. Az Európai Unió 2005. évi auditjai által feltárt kockázati tényezők.....	111
5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK.....	113
5.1. SZABÁLYOZÓK, A JOGI HÁTTÉR MEGTEREMTÉSE.....	114
5.2. HUMÁN ERŐFORRÁS FEJLESZTÉSE.....	115
5.3. AZ ELLENŐRZÉSI RENDSZER TOVÁBBFEJLESZTÉSE.....	119
5.4. TÁMOGATÓ RENDSZEREK FEJLESZTÉSE.....	121
5.4.1. Nyilvántartás és dokumentációkezelés fejlesztése.....	121
5.4.2. Tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos feladatok.....	122
5.5. A DOLGOZAT CÉLKITŰZÉSEINEK TELJESÜLÉSE.....	122
6. ÖSSZEFOGLALÁS.....	125
SUMMARY.....	127
MELLÉKLETEK JEGYZÉKE.....	129
M1. IRODALOMJEGYZÉK.....	130
M2. JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE.....	133
M3. PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE.....	135
M4. TRANSZEURÓPAI HÁLÓZAT.....	138
M5. TINA HÁLÓZAT.....	139
M6. ISPA PROJEKTEK 2000-2003.....	140
M7. TELJESÍTMÉNYMUTATÓK ÉS A HOZZÁ TARTOZÓ KRITÉRIUMOK AZ ISPA PROJEKTEK ÉRTÉKELÉSÉHEZ.....	142
M8. KOHÉZIÓS ALAP INDIKATÍV PROJEKT LISTA 2004-06, KÖRNYEZETVÉDELEM.....	148
M9. KÖZÖSSÉGI KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS KÖZLEKEDÉSI IRÁNYELVEK.....	150
M10. KOHÉZIÓS ALAP INDIKATÍV PROJEKT LISTA 2004-06, KÖZLEKEDÉS.....	151
M11. AZ ALAPOK ÉS PROGRAMOK ÁLTAL TÁMOGATOTT TERÜLETEK ÉS AZOK PRIORITÁSAI 2007-13.....	152
M12. AZ ISPA INTÉZMÉNYRENDSZER VÁLTOZÁSAI.....	155
M13. ELLENŐRZÉSI LISTA PR TEVÉKENYSÉGHEZ.....	157
M14. A TÁJÉKOZTATÁSRA ÉS NYILVÁNOSSÁGRA VONATKOZÓ ELŐÍRÁSOK AZ ISPA ÉS A KOHÉZIÓS ALAP ESETÉBEN.....	159
M15. KOCKÁZATELEMZÉS A KOHÉZIÓS ALAP INTÉZMÉNYRENDSZERÉBEN.....	165
KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS.....	169

JELÖLÉSEK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ÁBPE	Államháztartási Belső Pénzügyi Ellenőrzés
ÁFA	Általános forgalmi adó
ÁSZ	Állami Számvevőszék
CAF	Common Assessment Framework, a közigazgatás egészére érvényesíthető egységes minőségbiztosítási, fejlesztési rendszer
CBA	Cost Benefit Analysis, költség-haszon elemzés
CSG	Community Strategic Guidelines on Cohesion, Közösségi Stratégiai Irányelvek
DIS	Decentralised Implementation System, Decentralizált Végrehajtási Rendszer
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development, Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank
EDEL	Költségvetési Ellenőrzési Hatóság (Görögország)
EDIS	Extended Decentralised Implementation System, Kiterjesztett Decentralizált Végrehajtási Rendszer
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EIB	European Investment Bank, Európai Befektetési Bank
EK	Európai Közösség
EKKE	EU Közbeszerzési Koordinációs és Szabályossági Egység
EMIR	Egységes Monitoring Informatikai Rendszer
EMOGA	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap
EMU	Európai Monetáris Unió
EMVA	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ERTMS	European Rail Traffic Management System, Európai Vasúti Közlekedésirányítási Rendszer
ESZA	Európai Szociális Alap
EU	Európai Unió
FIDIC	International Federation of Consulting Engineers, Tanácsadó Mérnökök Szövetsége
FKTB	Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság
FM	Financing Memorandum, Pénzügyi Megállapodás
FMM	Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium
FVM	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
GDP	Gross Domestic Product, bruttó nemzeti össztermék
GKM	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
GKM SKFF	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Segélykoordinációs és Finanszírozási Főosztály
GNI	Gross National Income, bruttó nemzeti jövedelem
GNP	Gross National Product, bruttó hazai termék
HOPE	Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz
IB SPP	Institution Building Special Preparatory Programme, Speciális Felkészítő Program az intézményrendszer számára

IFC	International Finance Corporation, Nemzetközi Pénzügyi Társaság
IFI	International Financial Institution, Nemzetközi Pénzügyi Szervezet
IH	Irányító Hatóság
IICF	Integrated Internal Control Framework, Integrált Belső Kontroll Keret
INTERREG	Közösségi kezdeményezés, a határmenti régiók fejlesztését és együttműködését támogatja
ISNIE	International Society for New Institutional Economics
ISO	International Organization for Standardization, Nemzetközi Szabványügyi Szervezet
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, a csatlakozás előtti strukturális politikák támogatási eszköze
IT	Information Technology, Információ Technológia
IVSZ	ISPA Végrehajtó Szervezet
KA	Kohéziós Alap
KA IH	Kohéziós Alap Irányító Hatóság
KA MB	Kohéziós Alap Monitoring Bizottság
KAP	Közös Agrárpolitika
KEHI	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal
KH	Kifizető Hatóság
KIOP	Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program
KMR	Központi Magyarországi Régió
KÖVIM	Közlekedési és Vízügyi Minisztérium
KSz	Közreműködő Szervezet
KTK IH	Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatóság
KTKH	Közösségi Támogatások Koordinációs Hatósága
KüM	Külügyminisztérium
KvVM	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
LAU	Local Administrative Units, helyi közigazgatási egységek
LEADER	Liasion Entre Actions pour le Development de l'Economie Rurale, Közösségi kezdeményezés, a vidékfejlesztés eszköze
LT	Lebonyolító Testület
MÁK	Magyar Államkincstár
MeH	Miniszterelnöki Hivatal
MVH	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
NA	National Fund, Nemzeti Alap
NA Rt.	Nemzeti Autópálya Rt.
NAO	National Program Authorizing Officer, Nemzeti Programengedélye
NEFCO	Nordic Environment Finance Corporation, Skandináv Környezetvédelmi Pénzügyi Társaság
NFH	Nemzeti Fejlesztési Hivatal
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv

NFTH	Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala
NIC	National Ispa Coordinator, Nemzeti ISPA Koordinátor
NSRK	Nemzeti Stratégiai Referenciakeret
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques, területi statisztikai számbavételi egységek
OLAF	European Anti-Fraud Office, Európai Csalásellenes Hivatal
OP	Operatív Program
PC	Programkiegészítő Dokumentum
Phare	Poland and Hungary: Action for Restructuring of the Economy, Lengyel-Magyar segélyprogram a gazdaság újjáépítésére
PIU	Project Implementing Unit, Projekt Végrehajtó Egység
PM	Pénzügyminisztérium
PPP	Public Private Partnership, köz-és magánszektor együttműködése
PRAG	Practical Guide, Gyakorlati útmutató
ROP	Regionális Operatív Program
SA	Strukturális Alap
SAKK	Strukturális és Kohéziós Alapok Képző Központ
SAO	Sector Authorizing Officer, Szektor Programengedélyező
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, mezőgazdaságot és vidékfejlesztést szolgáló előcsatlakozási alap
SESAME	Single European Sky Air Traffic Management Modernisation Programme, Egységes Európai Égbolt Légiforgalmi Szolgáltatásának Modernizációs Programja
SMGS	Advanced Surface Movement Guidance and Control System, Fejlett Repülőtéri Mozdáskoordináló Rendszer
SZMSZ	Szervezeti és Működési Szabályzat
TA	Technical Assistance, Technikai segítségnyújtás
TD	Tender dokumentáció
TEN	Trans European Network, Transz Európai Hálózat
TINA	Transport Infrastructure Needs Assessment, Közlekedési infrastruktúra szükséglet felmérése
TNM	Tárca Nélküli Miniszter
UKIG	Útgazdálkodási és Koordinációs Igazgatóság
URBAN	Közösségi kezdeményezés, támogatása az elhagyott városi területek integrált fejlesztésére irányul.
ZRt	Zártkörű részvénytársaság

1. BEVEZETÉS

1.1. A téma aktualitása, jelentősége

A téma jelentőségének, fontosságának érzékeltetésére, mindenekelőtt egy-két számadatot szeretnék segítségül hívni. Magyarország 2004. május 1. óta az Európai Unió tagjaként jogosult a Strukturális és Kohéziós Alapok¹ nyújtotta támogatások igénybevételére. Ez azt jelenti, hogy az első két és fél évben, azaz **2006-ig** a Strukturális Alapok forrásaiból megközelítőleg évi 650, míg a Kohéziós Alapból **évi 330 millió eurót** kap az ún. strukturapolitikai műveletek, illetve infrastrukturális és környezetvédelmi beruházások finanszírozására.

Az Európai Unió támogatáspolitikai eszközei közül az egyik legjelentősebb a **Kohéziós Alap**. Célja a Közösség legszegényebb tagállamainak támogatása a monetáris unióra felkészülés időszakában. A kizárólag a pénzügyi feltételek teljesítését előíró, azon belül is elsősorban a költségvetési hiányra vonatkozó maastrichti konvergencia kritériumok² azonban a lassú megtérülésű beruházások elhalasztására ösztönöznek. A Kohéziós Alap segítségével az Európai Unió alapvető célkitűzése, hogy segítse ezen projektek megvalósulását, méghozzá úgy, hogy a tagállam költségvetési deficitje ne növekedjen és a környezetvédelmi szempontokra is tekintettel legyen. A **két kiválasztott támogatási célterület** ezért a **közlekedés és a környezetvédelem** hiszen ezekben a szektorokban található a nagy költség és időigényű infrastrukturális beruházások. A fejlesztéseknek köszönhetően javul a régiók megközelíthetősége, csökken a közlekedésből származó légszennyeződés, előtérbe kerülnek a környezetbarát közlekedési módok, valamint fejlődik a régiók közötti együttműködés. A Kohéziós Alapra azon EU tagállamok jogosultak, amelyeknek az 1 főre eső vásárlóerő-paritáson számított GNP-je nem éri el a közösségi átlag 90%-át.

A 2004-ben taggá vált országokban a Kohéziós Alap előfutárának tekinthető **ISPA program**³ célja szintén a **környezetvédelmi és a közlekedési projektek** támogatása volt. Ennek érdekében az ISPA-program keretében **26** környezetvédelmi projekt végrehajtása kezdődött el Magyarországon, melyek összköltsége **140 milliárd forint**. Ezt követően, illetve ezen beruházások megvalósításával párhuzamosan, csatlakozásunk évében benyújtottuk az Európai Bizottsághoz a budapesti, veszprémi és zalaegerszegi szennyvízkezelési projekteket, az észak-alföldi ivóvízminőség javító projektet, és a szabolcs-szatmár-bereg megyei hulladékgyártó projektet. Ezek összköltsége **185 milliárd forint**, amelyből a 120 milliárd forintos budapesti központi szennyvíztisztító telep Európa egyik legnagyobb környezetvédelmi beruházása. Ugyancsak az ISPA-program keretében **11 közlekedési projekt** végrehajtását kezdtük meg, melyeknek összköltsége **159 milliárd forint**. 2004-ben három új közlekedési Kohéziós Alap projektet nyújtottunk be az Európai Bizottsághoz: az M0-ás körgyűrű keleti szektor építését, a Szolnok-Lökösháza vasútvonal rehabilitáció II. szakasz, 2. ütemére vonatkozó projektet, illetve a radarrendszer fejlesztését. Ez utóbbiak összköltsége **182 milliárd forint**.

A regionális politikára szánt **éves támogatás 2007-től várhatóan megháromszorozódik**, miközben tovább szigorodnak a gyors felhasználásra vonatkozó szabályok. Döntő fontosságú az a körülmény, hogy a felkínált lehetőséggel csak akkor tud

¹ Bővebben lásd 2.2. fejezet.

² Bővebben lásd 2.2. fejezet.

³ Bővebben lásd 4.1. fejezet.

élni az ország, ha addig érdemben tudjuk javítani az előkészítési, engedélyezési, közbeszerzési és megvalósítási folyamatok hatékonyságát, amely elképzelhetetlen egy felkészült és hatékonyan működő intézményi háttér nélkül.

1.2. Célkitűzések

Dolgozatomban **az uniós támogatások felhasználásának hatékonyságát az intézményrendszeren keresztül vizsgálom**. Teszem ezt azért, mert meggyőződésem, hogy:

- az előbb bemutatott pénzüsszegek sikeres felhasználása elképzelhetetlen egy jól működő, stabil intézményrendszer nélkül;
- az intézményeknek, az intézményi berendezkedésnek hatása van a gazdasági növekedésre.

Mivel az ezen források kezelésében szerepet vállaló hazai intézményrendszer rendkívül szerteágazó, valamint állandóan átalakul, változik, annak legátláthatóbb elemén, a Kohéziós Alap intézményrendszerén keresztül mutatom be és elemzem a jelenlegi végrehajtási rendszert, tárom fel annak hiányosságait, gyenge pontjait, összegzem a tapasztalatokat és teszek javaslatot a továbbfejlesztésre, ami mind a hiányosságok, mind az állandó megújulás miatt elkerülhetetlen, másrészt különösen aktuális most, a következő, 2007-2013-as programozási időszak előkészítő szakaszában. A téma választásban, a projektmenedzsment intézményoldali megközelítésében az is szerepet játszott, hogy a Nemzeti Fejlesztési Hivatal Kohéziós Alap Irányító Hatósága, illetve jogelődjei, munkatársaként öt éve foglalkozom az ISPA, majd a Kohéziós Alaphoz kötődő intézményfejlesztési feladatokkal. Az évek során összegyűlt tapasztalataim, meglátásaim fonálára építem fel a dolgot az alábbi **célkitűzésekkel**:

- 1) **Hiánypótlás** abban az értelemben, hogy a jelenleg rendelkezésre álló, mind hazai, mind külföldi szakirodalomban csak elszórtan, általában a Strukturális Alapok mellett megemlítve található az ISPA program és a Kohéziós Alap jelentőségének és hatásának bemutatásáról szóló anyag, annak átfogó és jövőbe tekintő elemzése azonban hiányzik. Az intézményrendszer hatékonyságát elemző kutatás pedig eddig egyáltalán nem készült, illetve arra való utalás csak az egyes ellenőrző szervek által végzett jelentésekben található.
 - a) Az ISPA-ról és a Kohéziós Alapról szóló szakirodalom, hazai és nemzetközi jogszabályok, eljárásrendek, útmutatók szintetizálása és bővítése.
 - b) A Kohéziós Alap kialakulásának, működtetésének, eszközrendszerének, reformjainak, finanszírozásának bemutatása.
- 2) **A hazai és tagállami tapasztalatok alapján analízis és javaslattétel** a Kohéziós Alap adta lehetőségek minél hatékonyabb felhasználásához szükséges intézményrendszeri fejlesztésekre, különös tekintettel a 2007-2013 programozási időszakra való felkészülésre.
 - a) A volt kohéziós országok példáján keresztül a végrehajtási tapasztalatok és az intézményrendszer áttekintése, elemzése, kapcsolódási pontok feltárása. Annak tanulmányozása hogy léteznek-e egymáshoz hasonló támogatási struktúrával rendelkező országok.
 - b) A hazai intézményrendszer hatékonyságáért felelős támogató elemek, alrendszerek meghatározása, gyenge pontjaik feltárása, elemzése.
 - c) Javaslattétel a fejlesztési lehetőségekre.

1.2.1. Hipotézisek

Az első célkitűzés megalapozottságát úgy vélem, hogy nem kell alátámasztanom, hiszen annak minden érdeklődő könnyedén utánajárhat. Ami a célkitűzések második csoportját illeti, az alábbi hipotéziseket teszem:

1. intézményrendszer és a nemzetgazdaság hatékonysága között szoros összefüggés van;
2. a jelenlegi intézményrendszer instabil;
3. az intézményrendszer akkor hatékony ha a nemzeti sajátosságokra épül;
4. a jelenlegi intézményrendszerben a feladat és felelősségkörök nincsenek pontosan rögzítve;
5. a magyar intézményrendszer súlyos humán erőforrás hiánnyal és erre visszavezethető problémákkal küzd;
6. az intézményrendszert meg kell erősíteni, fejleszteni.

A hipotézisek vizsgálata és megválaszolása vezet el a 2/c célkitűzés megalapozott kidolgozásához, amit valamennyi célkitűzés közül a legfontosabbnak tartok.

1.2.2. A célkitűzések megvalósításának folyamata

- 1) A hipotézisek vizsgálatához, valamint a későbbi fejlesztési javaslatok megfogalmazásához **először áttekintem azokat az intézményi és szervezetelméleti iskolákat**, amelyek véleményem szerint keretet és sok esetben magyarázatot adnak a hazai intézményi berendezkedésre és segítenek annak későbbi elemzésében.
- 2) A téma elhelyezéséhez szintén elkerülhetetlennek tartom az **Európai Unió regionális politikájának rövid összefoglalását**, valamint annak bemutatását, hogy abba miként kapcsolódott bele és vesz részt a hazai támogatáspolitikája jelenleg, illetve hogy készül a következő, 2007-2013-as programozási időszakra.
- 3) **A disszertáció tényfeltárással folytatódik a hazai állapotokról**, hiszen az előzmények és a pillanatnyi helyzet feltérképezése szükséges az Unió politikájának gyakorlati alkalmazásához és a felkészüléshez a 2007-2013 közötti programozási időszakra.
- 4) **Elemzem és összevetem a többi tagállam intézményi tapasztalatait és gyakorlatát a hazai viszonyokkal, rámutatva az érzékeny pontokra és a hiányosságokra is.**
- 5) **A 2007 után várható reformok bemutatását és átgondolását** követően a dolgozat feltárja a szükséges cél- és eszközrendszert, annak érdekében, hogy Magyarország alkalmas legyen a támogatások hatékony felhasználására, különösen a végrehajtás szintjén. Ehhez átvilágítja a jelenlegi intézményrendszert, annak sajátosságait, adottságait és a benne rejlő lehetőségeket és **kockázatelemzéssel** rávilágít a kritikus pontokra.
- 6) A befejező rész **javaslattétel**, amelynek keretében felvázolom a hatékony intézményrendszer szakemberszükségletét, szabályozási és ellenőrzési rendszerének hátterét.

2. IRODALMI ÁTTEKINTÉS

2.1. Intézményi és szervezetelméleti iskolák

A vezetési és szervezési tanok a XX. század elején kezdtek kibontakozni. Azóta számos elmélet látott napvilágot, de különösen az utóbbi pár évtizedre jellemző az új utak, megoldási lehetőségek egyre intenzívebb keresése, a gondolkodásmód egyre gyorsuló átalakulása. A társadalmi-gazdasági változások és az új technológiák megjelenése szükségessé tették mind az elméleti tételek, mind a gyakorlatban alkalmazott megoldások továbbfejlesztését, újakkal való felváltását.

A szocialista országok többsége számára ebben az időszakban romlottak a külső gazdasági feltételek, ami felszínre hozta belső gyengeségeiket, és kényszerítő szükségességgé tette az intenzív fejlődésre való áttérésüket. A gazdaságirányítás korábbi uniformizált megoldásaival szemben megkezdték a saját feltételeiknek, tradícióiknak leginkább megfelelő irányítási rendszer kialakítását, ami a korábbinál sokszínűbbé, differenciáltabbá tette a vállalatvezetés és szervezés gyakorlatát (DOBÁK et al. 1996).

A szervezetelmélet makro-, mezo- és mikroszintű lehet. A makroszintű elméletek a szervezetek közötti kapcsolatokra koncentrálnak, a mezoszintű elméletek a teljes szervezet viselkedését és struktúráját vizsgálják, a mikroszintű elméletek pedig a szervezet tagjainak viselkedését és cselekvését kutatják (KIESER 1995). Dolgozatomban makro- és mezo szinten vizsgálom az intézményrendszert.

2.1.1. Alapfogalmak

A számos meghatározás közül hármat emelek ki, amelyek a későbbiekben az én elemzéseim irányát is meghatározzák, valamint segítenek hipotéziseim megválaszolásához, célkitűzéseim eléréséhez. MAGYARY értelmezésében a **szervezés** olyan működés, amely egy szervezetet létrehoz. A szervezés nem éri el célját, ha ötletszerű rögtönzés, vagy kapkodás, mert a **szervezetnek állandónak kell lennie** (1942). A másik fontos gondolat számomra az a megközelítés, miszerint a szervezés tudományos megalapozását, művelését egyik ország sem oldhatja meg egyedül külföldi ismeretek átvételével. A **szervezés összefonódik az egyes országok fejlődését befolyásoló minden tényezővel**, előrehaladás akkor van, ha saját fejlesztő kapacitásokkal is rendelkezünk. Csupán a külföldi, viszonylag stabil, már kialakult rendszerek másolása nem vezet a szervezési tevékenység optimális kialakításához (LADÓ 1986). A szervezést befolyásoló (gátló) tényezők az **újtól való tartózkodásban**, az érdekeltségi viszonyokban és a felhasználók **tájékozatlanságában** gyökerezhetnek (GYIMESI 2001).

Az **intézmény** valamely közösségi célra létesített, bizonyos személyi kerettel rendelkező társadalmi vagy állami szervezet, illetve a társadalomban kialakult rendszer, forma, szokás. Az intézmény szó PETERS megfogalmazásában tág értelmezésben használatos, egyaránt szolgál a formális szervezeti struktúrák (pl. minisztérium, parlament) és az alaktalan egységek (pl. társadalmi osztály, piac) megjelölésére. Intézmény akkor születik, amikor több egyén elfogad egy ötletet és azt strukturális formába önti (2001). A Magyar Értelmező Kéziszótárban azt találjuk, hogy a **szerv** nem más, mint az állami, a gazdasági vagy a társadalmi élet valamely intézménye (2003). Ha valamit intézményesítünk, azt intézményszerűvé tesszük, így rendszerezítjük. Az **intézményrendszer** a társadalmi, politikai élet intézményeinek valamely közös funkció alapján összetartozó csoportja, összehangolt rendszere.

2.1.2. Az intézményrendszer létrejöttét és átalakulását meghatározó tényezők

A jelen problémáinak megértéséhez dolgozatomban először a múlt eseményeit, a jelenlegi intézményrendszer kialakulásának körülményeit vizsgálom. A magyar intézményrendszer kialakításakor kettős problémával kellett megbirkózni: egyfelől végleg levetni a szocializmusból áthozott negatív elemeket és megszilárdítani a demokratikus berendezkedés közigazgatási intézményrendszerét, másrészt ki kellett építeni az uniós előírásoknak megfelelő intézményi struktúrát. Ahogy azt BAKACSI is megállapítja, a politikai és intézményi hatások is szerepet játszanak annak eldöntésében, hogy egy adott helyzetben milyen szervezeti sémát választanak, illetve alakítanak ki, ami egyúttal a politikai gazdaságtan, a politológia és a szervezetelmélet szoros kapcsolatát, egymásra hatását is tükrözi (1991).

NORTH ennél lényegesebben továbblép, amikor azt mondja, hogy egy szervezet létrehozása mögött általában nem társadalmi célok állnak, hanem egy hatalmi csoport érdekei, aki céljai elérése érdekében ehhez szabályrendszert alakít ki (1990). Természetesen ezzel nem azt szeretném kijelenteni, hogy Magyarországon nem szakmai szempontok figyelembevételével épült ki az ISPA, majd a Kohéziós Alap végrehajtásának intézményrendszere, de tény, és erre a 4.2. fejezetben még részletesen kitérek, hogy az intézményrendszert jellemző stabilitás hiánya jórészt az aktuális hatalmi viszonyok változásával magyarázható.

Az intézményrendszer sohasem statikus, állandóan változik, ezért ahogy WILLIAMSON is mondja, adott időpontban tökéletesnek tűnő egyes elméletek, elgondolások, egy másik időpontban már lehet hogy teljesen használhatatlanok (1985). Dolgozatomban próbáltam kutatni azokat az általános igazságokat, amelyekről úgy gondolom, hogy időponttól függetlenül is megállják helyüket, de egyetértve WILLIAMSON-al, időről-időre a részletek és maga az intézményrendszer is átgondolásra szorul. A szervezeti, intézményrendszeri változások, átalakulások tekintetében nagy hatással volt rám TRIDICO tanulmánya (2004), aki a Közép-Kelet-Európai országokban vizsgálta az intézményrendszeri folyamatokat a rendszerváltást követően. Ahhoz hogy megértsük a következtetéseit, szeretnék kiragadni és bemutatni két fogalmat:

1. **Informális szervezet:** társadalmi normák, viselkedési normák, szokások, stb.
2. **Formális szervezet:** jogszabályok, eljárásrendek, formalizált szabályok, stb.

TRIDICO szerint, de úgy gondolom, hogy ezzel a megállapítással valamennyien egyetérthetünk, az intézményi berendezkedés országonként eltérő, ami a történelmi gyökerekre, hagyományokra, a kulturális értékekre vezethető vissza. Mivel más az „alapállapot”, más tényezők indítják be és kísérik az intézményrendszer változását, átalakulását is. TRIDICO négy kiváltó okot jelöl meg: technológia, értékváltozás, forradalom, **szervezeti változás**. Értelmezésem szerint az uniós csatlakozás, majd az uniós követelményeknek való megfelelés érdekében tett intézményrendszeri átrendeződések Magyarországon a szervezeti változás kategóriába sorolható. Egy ilyen átalakulással megjelennek a formális szervezet jellemzői, így létrejönnek az új jogszabályok, eljárásrendek, amik intézményesítik az új állapotot, az informális szervezet azonban nem jön létre automatikusan ezzel egyidejűleg. Sőt, komoly problémákhoz, konfliktusokhoz vezethet ha az új szabályrendszer nem illeszkedik a régi normákhoz, szokásokhoz. Osztom TRIDICO véleményét amikor arra a megállapításra jut, hogy a rendszerváltást követően a Közép-Kelet-Európai országokban a formális intézményi átalakulás (privatizáció, bankok, stb.) rendkívül gyorsan lezajlott, de annak informális jegyei még mindig nem forrottak ki teljesen, a gazdasági szereplők viselkedése sokszor még mindig a szocialista rendszerben kialakult gondolkodásmódot tükrözi.

Az informális-formális szervezet gondolkörének létjogosultságát húzza alá JENEI is amikor azt mondja, hogy reformok bevezetésének egyszerű bejelentése, megtárgyalása és megkezdése kezdeti hasznot hozhat, azonban annak későbbi, sokkal lényegesebb hatásai nehezen felfogható és nemkívánatos eredményekre vezethetnek, ha nem figyelünk a **reformok legitimitására** (2004). A legitimitás mellett azonban arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a változtatási ötletek és döntések csak akkor válhatnak valósággá, ha támogatásukra **megfelelő erőforrások** állnak rendelkezésre (időbeli, anyagi, humán-erőforrás ráfordítás). A hiányosságok és a fejlesztésre szoruló pontok feltárása mellett tehát ugyanolyan fontosnak tartom képességeink, kapacitásunk felmérést is, mielőtt nagyobb szabású tervek szövegítésébe kezdünk.

NESZMÉLYI rávilágít arra, hogy egy új szervezet létrehozásakor először az általa elérni kívánt cél ismert ezért az alapján alakítják ki a szükséges folyamatokat és határozzák meg a szervezeti egységeket. A szervezet fejlesztése esetén pedig a már meglévő szervezet keres új célt és ehhez a meglévő szervezet struktúráját kell igazítani. A szervezetfejlesztés lépései:

- diagnózis;
- adat-, információ-, véleménygyűjtés;
- adat-visszacsatolás (tájékoztatás jellegű);
- a visszacsatolt adatok értékelése;
- cselekvés (beavatkozás) tervezése;
- a beavatkozás végrehajtása (2005).

NESZMÉLYI **szervezeti változásnak** nevez minden olyan átalakulást, amely a szervezetek lényeges jellemzőiben következik be. A szervezeti változások mértéke lehet fokozatos vagy radikális, a szervezeti tényezők befolyásolásán keresztül a végső **cél a teljesítmény javítása**. A változásvezetés a környezet, a vezetés, a szervezeti teljesítmény és a szervezet leglényegesebb jellemzőinek kapcsolatával modellezhető. A környezet a szervezetre, vezetésre és a teljesítményre közvetlenül is ható tényező. A változások elindításának igen gyakran az az oka, hogy a szervezet meg tudja felelni a környezeti követelményeknek. A vezetésben bekövetkezett változások legtöbbször további nagyméretű szervezeti változásokat indítanak el, mivel a vezetés a szervezetekben zajlik. A szervezet sikeres környezeti alkalmazkodása szempontjából döntő fontosságú, hogy annak vezetése miként érzékeli és értékeli a külső és belső adottságokat és milyen célokat fogalmaz meg ez alapján. A sikerorientált szervezeti változtatások célja a szervezeti teljesítmény fenntartása, sőt fokozása kell legyen. A szervezet eredményessége arra utal, hogy a szervezet céljai folyamatosan megfelelnek-e a külső környezet által támasztott elvárásoknak, azaz a szervezet a helyes célokat követi-e. A szervezeti hatékonyság arra utal, hogy a szervezet képes-e elérni kitűzött céljait, és a rendelkezésre álló erőforrásokat képes-e ehhez gazdaságosan felhasználni (2005).

A szükségessé váló **új szervezeti részek** a régiekhez képest gyengék, **tapasztalatlanok és védelemre szorulnak**. LADÓ szerint ezért ajánlott, hogy kezdetben bizonyos ideig magasabb szintű vezetőkhez tartozzanak, vagy kapcsolódjanak egy hasonló rangú, más funkciójú, de erős szervezeti egységhez (1986). Ezt a gondolatot a 2007 utáni hazai intézményi változásokra vonatkoztatva szeretném a későbbiekben alaposabban körbejárni.

A szakirodalom **szervezeti formának** hívja, én azonban mivel dolgozatomban nem egy adott szervezetet, hanem az intézményrendszer egészét vizsgálom, intézményrendszeri struktúrájának nevezem, de DOBÁK (1995) szempontrendszerét alapul véve határozom meg annak jellemzőit munkamegosztás helyett feladatmegosztásról, szervezet helyett pedig intézményrendszerrel beszélve:

- feladatmegosztás és annak szabályozása;

- hatáskörmegosztás;
- koordináció és annak szabályozása;
- konfiguráció, intézményrendszer szélességi és mélységi tagozódása.

2.1.3. Az intézményrendszer és a gazdasági hatékonyság kapcsolata

Az ISNIE⁴ 2003-ban, Budapesten tartott konferenciáján több érdekes előadás is elhangzott az **új intézményi közgazdaságtannal** kapcsolatosan. Az új intézményi közgazdaságtan elnevezés NORTH-tól származik. Tárgyköre meglehetősen széles, a gazdasági, társadalmi és politikai intézmények megmagyarázására terjed ki. Fő kérdése hogy miért és hogyan alakulnak ki a különböző intézmények, milyen célokat szolgálnak, miért és hogyan változnak (KAPÁS, KOMÁROMI 2004). A konferencián JOSKOW professzor mellett érvelt, hogy az **intézmények jelentős hatással vannak a gazdasági teljesítményre**, tehát vizsgálatuk nem kerülhető meg. Véleménye szerint az új intézményi közgazdaságtan szempontjából legfontosabb két tényező, az intézményi környezet (jogi környezet, politikai rendszer, stb.) 10-100 év alatt változik meg, míg az irányítási struktúrák változásához 1-10 évre van szükség. NORTH elmondta, hogy már több mint 50 éve keresi a választ arra a kérdésre, hogy miért válnak egyes országok gazdaggá és maradnak mások szegények. Ezzel kapcsolatosan különös nyomatékkal szövelt az intézményrendszer általa kiválasztott három eleméről, a formális szabályokról (jogrendszer), az informális szabályokról (magatartási normák) és az ezeket kikényszerítő szabályok kölcsönhatásáról, valamint ezek és a gazdasági teljesítmény kapcsolatáról. Véleménye szerint, és itt visszautalnék TRIDICO tanulmányára, aki ugyanerre a megállapításra jutott, önmagában a gazdag országok formális szabályainak átvétele még nem vezet a gazdasági teljesítmény növekedéséhez, mert ahhoz az informális szabályok és a kikényszerítő szabályok megváltoztatására is szükség van. **Nincsenek tehát olyan sémák, amelyek az intézményrendszertől függetlenül másolhatók és sikerre vezetnek** (KAPÁS, KOMÁROMI 2004).

TRIDICO szintén rámutat az **intézményi stabilitás és a gazdasági növekedés közötti szoros kapcsolatra**. Példaként Németország, Japán, Taiwan és Korea esetét hozza, ahol az elmúlt évtizedekben kiemelkedő gazdasági fejlődésnek lehettünk a szemtanúi. TRIDICO szerint ezekben az országokban a siker titka többek között abban rejlik, hogy **saját értékrendjüket** alapul véve építették ki intézményrendszerüket, azaz az informális és a formális elemek egymással összhangban vannak, ami **intézményi stabilitáshoz** vezet. A stabil gazdasági környezet pedig vonzó a külföldi tőke számára, ami pedig a gazdasági felemelkedés egyik legfontosabb eleme (2004).

Az előzőekben leírtakat még két gondolattal egészítem ki. NURI az intézményi hatékonyság vizsgálatában az **átláthatóság** és az ezt segítő **megfelelő szabályrendszer** az egyik legfontosabb tényező. Ez bizalmat ad a rendszernek és csökkenti a bizonytalansági tényezőket. Hangsúlyozza azonban, hogy a bizonytalanságot soha nem lehet teljesen kiszűrni a rendszerből, de egy „erős” intézményrendszer (strong institution) képes annak minimalizálására. Erős pedig akkor lesz a rendszer, ha mind vertikálisan, mind horizontálisan jól működik a kooperáció. **A kooperáció és a konszenzus** tehát csökkenti a bizonytalanságot és növeli az átláthatóságot (2004). KOVÁCS pedig arra mutat rá, hogy az intézmények teljesítésének értékelésénél fontos szempont, hogy azok mennyire képesek az új információk feldolgozására általános bizonytalanság közepette és milyen gyorsan reagálnak a gazdaság és a politika kiszámíthatatlan fordulataira (KOVÁCS 1994).

⁴ International Society for New Institutional Economics. 1996-ban alakult azzal a céllal, hogy ösztönözze az új intézményi közgazdaságtani kutatásokat és kapcsolatot teremtsen a kutatók között.

Röviden **összegezve** az eddig leírtakat, elmondható hogy a közigazgatás modernizációjában a piaci szemlélet és módszerek érvényesítése stratégiai fontosságú tényező. A piaci nyomásnak ma már egyetlen közigazgatási rendszer sem állhat ellen. Alapvető követelmény a közigazgatás szolgáltatásszerű működése, a szabályozás, az ellenőrzés. Az egyes intézmények működését ennek megfelelően kell kialakítani, átalakítani, illetve továbbfejleszteni. Ugyanakkor minden országnak magának kell kialakítania saját közigazgatási rendszerét, figyelembe véve az adottságokat, a nemzeti hagyományokat, a szociális kohézió és a kooperatív politikai kultúra erejét és gyengeségeit.

2.1.4. A közigazgatás intézményrendszerének sajátosságai

A közigazgatási hivatali apparátus kiépítése a francia abszolutista államban - elsősorban az adó behajtása miatt - történt, alkalmazása csak a XIX. században terjedt el széleskörűen. A **közigazgatás** célja a gazdaságosság és az eredményesség (MAGYARY 1942). A közigazgatás költségeinek és méretének csökkentése valamennyire politikai szükségszerűség, amely egyúttal elismeri ezen szektor teljesítményét az eredményes és hatékony szolgáltatásnyújtás területén (PETERS 2001).

Az intézményi változások gondolköréhez kapcsolódva egy pillanatra még kitérnék JENEI feltételezésére, miszerint **a közigazgatás sohasem magától változik**, hanem külső és belső késztetések kombinációjának hatására. A külső késztetés pedig mindig komplex természetű. Társadalmilag a különböző társadalmi csoportok differenciált, sokszor minőségi igényeit jelenti. Gazdasági oldalról a magánvállalkozások szervezettsége, teljesítmény színvonala rendelkezik demonstratív hatással. Erre pedig a közintézmények is komplex, kettős természetű késztetéssel reagálnak:

- a hierarchikus típusú mechanizmusok változtatásával (pl., személyi állomány értékelése, szervezeti viszonyok változtatása);
- a piaci típusú mechanizmusok változtatása (pl. versenykiírások) (2004).

Amikor a közigazgatás intézményrendszerét vizsgáljuk, nem hagyható figyelmen kívül WEBER munkássága, jóllehet, véleményem szerint a kor már azt lényegesen túlhaladta. WEBER a közigazgatás szervezeteinek kérdéseivel foglalkozott, a bürokratikus szervezet ideáltípusát fogalmazta meg. Mielőtt bemutatnám elméletét, egy pillanatra elidőznék a „**bürokrácia**” szó és annak negatív csengése mellett, segítségül hívva ehhez STEIN levelét (KIESER 1995):

*„...az, hogy ezentúl fizetett könyvelők, **érdektelen, tulajdon nélküli irodisták** kormányozzanak...Ez a négy szó tartalmazza a lélektelen kormányzógépek szellemét: fizetett, tehát törekszik a fizetett státusok fenntartására, gyarapítására; könyvelő, tehát a betűk világában él és nem a valóságban, érdektelen, mivel önmagáért való kasztot alkot, az irodista kasztot; tulajdon nélküli, tehát a tulajdon bármilyen mozgása, változása nem érinti; eshet, vagy süthet a nap, a bevételek emelkedhetnek, vagy csökkenhetnek, mindez egyáltalán nem aggasztja. Megkapja fizetését az államkasszából és ír, ír, ír csendben, a jól bezárt ajtókkal ellátott irodában, ismeretlenül, észrevétlenül, dicséret nélkül...”*

WEBER mindezt egészen máshogy látta és a bürokráciát az uralom legtisztább formájának tartotta, ami magán viseli a racionalitás valamennyi jellemzőjét: **szakszerű, személytelen és kiszámítható** (1967). Álláspontja szerint a bürokrácia hatékony, mert:

- **gépszerű:** a hivatalok hálózatát és az egyes hivatalokon belüli feladatterületeket, egészen az egyedi állásokig lebontva, tervszerűen meg lehet úgy alkotni, hogy a súrlódási veszteségek minimálisak legyenek. A munka eredményét éppúgy lehet tervezni, mint ahogy a gép előre látható teljesítményével számolunk.
- **munkamegosztás:** összehangolja a munkakövetelményeket és az alkalmazottak szakképzettségét.

- **kiküszöböli a hivatalnokok önfejűségét:** hivatalnokok formális engedelmességre vannak kötelezve. Függetlenül attól, hogy mi a véleményük a parancsról, teljesítik.

KIESER (1995) több olyan érvelést is bemutat, ami a **bürokrácia hatékonysága ellen szól:**

- bürokratikus struktúra merevsége, képtelen a változásra, megújulásra;
- hatalmi harcok szövik át;
- aktaszerűség nehézkességhez és lassúsághoz vezet;
- állásszaporítás, melynek háttérében pozíciónövelés áll (minél több alkalmazott, annál nagyobb tekintély);
- túlszabályozottság (előírások korlátozzák a döntési készséget).

FOX (1969) szerint az állami és a magánszektor közötti alapvető különbség abban keresendő, hogy ez előbbi nem érdekelt a profit termelésben, ezért arra sem, vagy csak megkésve reagál ha egyes intézmények deficitet termelnek, mindez pedig egyértelmű jele annak, hogy az állami szektor hatékonysága messze elmarad a magánszektor mögött.

A kritikák ellenére, amelyekkel én is egyetértek, számomra a WEBER által megfogalmazott modellből az az igen fontos üzenet adaptálható, miszerint annak érdekében, hogy akár az államapparátusban, akár bármely más intézményben az ügyek jól menjenek, **hozzáértő, stabil, formális apparátusokat kell létrehozni, jól meghatározott szabályrendszerrel.**

KIESER (1995) veti fel, hogy egyes gondolkodók szerint az egyén és a szervezet az idők során egyre növekvő mértékben vált el egymástól. Ezáltal a szervezetek nincsenek arra utalva, hogy a tagjai a szervezeti célokkal azonosuljanak, mert akkor is elérhetik céljaikat, ha annak tagjai csak szűk feladatterületeken érzik magukat a szervezethez kötve, olyan ösztönzők által mint pénz, továbbjutási lehetőség, stb. Jóllehet dolgozatomban nem célja egy jól működő teljesítményrendszer kidolgozása a közigazgatásra, úgy gondolom, hogy ez egy rendkívül fontos terület, amire lényegesen nagyobb hangsúlyt kellene helyeznie a vezetőségnek, mint azt teszik napjainkban. Véleményem szerint ezért is lenne fontos több figyelmet szentelni annak a XX. század utolsó évtizedében indult irányzatnak, amit a „**new public management**” jelzővel szoktak illetni, mely – nem egészen pontos fordításban – **új közmenedzsmentet** jelent. Tartalmilag arról van szó, hogy a közigazgatás működésének megújítása, valamint hatékonyságának javítása érdekében **a magánszférában sikeresen alkalmazott igazgatási, vezetési és szervezési módszerek közigazgatási adaptációja a cél.** E célkitűzés párosul a zárt rendszert képező közigazgatás **nyitottabbá és átláthatóvá tételével** mind az ügyfelek, mind pedig a civil szféra számára. A működési hatékonyságot javító piaci igazgatási módszerek átvétele, a szolgáltató típusú közigazgatás **megteremtése a közigazgatás társadalmi bázisának szélesítését** célozzák. A társadalomban jobban integrált közigazgatás megalapozottabb közpolitikákat tud kidolgozni, alkalmazni és elfogadtatni a központi és a helyi kormányzatok szintjén egyaránt (Államigazgatás 2002).

A fent leírtakat szeretném egy kicsit pontosítani, miszerint az új közmenedzsment **nem a hagyományos közigazgatás antitézisét jelenti, hanem annak átfogó megújítását.** A hagyományos közigazgatás a modern világban, az 1980-as években kezdődő gazdasági, társadalmi és politikai kihívások hatására kétségtelenül válságba került, a modern közigazgatási rendszerek a piaci követelmények nyomása alá kerültek, a weberi modell nem bizonyult működőképesnek. A változás lényege az, hogy a hierarchikus és a piaci típusú mechanizmusok megváltoztatták a közigazgatási intézmények természetét. A weberi típusú közigazgatási rendszert klasszikus hierarchikus függőségi viszonyaival és szervezeti

funkcióival elmozdította egy megújított hierarchikus rendszer irányába, amely menedzsmentszemléletet és piaci típusú mechanizmusokat épít a közigazgatásba.

Mielőtt továbbmennék, szeretném megjegyezni, hogy bár nagyszerűnek és időszerűnek tartom ezt az irányzatot, annak bevezetése, elemeinek átvétele, meghonosítása különös körültekintést igényel, mert a módszerek eredményessége nem minden szektorban azonos módon érvényesülő és nagymértékben függ az adott ország közigazgatási tradíciójától és kultúrájától. Másfelől e módszerek sikeres alkalmazására csak **a tradicionális közigazgatás stabil keretein belül kerülhet** sor, mintegy kiegészítve azt. A kedvező hatások sem azonnal jelentkeznek, mert a közigazgatási kultúra váltása egy **hosszabb időszak gyakorlati** eredményére épülhet. A szolgáltató típusú, átlátható, ügyfélbarát, etikus közigazgatás megteremtése így **komplex feladat**.

Visszatérve az „új-közmenedzsment” iskola tanításához, számomra annak egyik legszimpatikusabb célkitűzése az új igazgatási, szervezési és vezetési módszerek alkalmazásával a hagyományos közigazgatási működés átalakítása, a **hierarchia oldásával és az egyéni felelősség fokozottabb érvényesítésével**. Ennek részeként a közigazgatási szerv vezetője **decentralizálja** meghatározott vezetői vagy ügyintézői szintre a feladatok és hatáskörök ellátásának egy csoportját az ellátásukhoz szükséges **anyag, technikai és humán erőforrásokkal együtt**. Ezzel együtt meghatározza a feladatellátással kapcsolatos **elvárásait**. Az ily módon decentralizált feladatok ellátásáért az érintett vezető vagy köztisztviselő önálló felelősséggel tartozik. A munka színvonalának megítélése és a felelősség érvényesítése érdekében a szerv vezetője – az előre kiadott szempontok alapján – szervezeti és/vagy személyi teljesítményértékelést végez. A szervezeten belüli feladat és eszközdecentralizáció, a teljesítményértékelés stb. a vezetői munkában a **szervezői típusú** tevékenység átalakítását és fokozottabb alkalmazását igényli, ezért ennek érdekében a vezetőképzés és továbbképzés szerepe felértékelődik és megjelenik a különböző **vezetői minőségi biztosítási rendszerek** közigazgatási alkalmazásának szükséglete is. Ehhez az áramlathoz, irányvonalhoz kapcsolnám az **EU** által a közigazgatásra kidolgozott **minőségbiztosítási rendszert**, ami közös értékelési szempontrendszer alapján egy speciális, kifejezetten a közigazgatásra alkalmazható önértékelést tesz lehetővé. Pozitívumnak tartom emellett azt is, hogy az utóbbi években Magyarországon is elterjedt egyes minőségbiztosítási rendszerek (ISO, CAF, stb.) alkalmazása a közigazgatási szerveknél. E rendszerek lényege a szolgáltatás nyújtásának folyamatában az egyes szakaszok eljárások meghatározása és azokhoz a minőségi elvárási szint meghatározása. Szeretném azonban felhívni a figyelmet arra, hogy annak ellenére, hogy támogatom ezen rendszerek bevezetését és alkalmazását, veszélyesnek tartom, mivel a közigazgatási eljárás egyes szakaszai jogilag rögzítettek, a minőségbiztosítás gyakran nem több, mint ezeknek, a jogilag szabályozott aktusoknak a rögzítése, mint ahogy a két fogalom valóban összerosódott például a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Fejlesztési Igazgatóságánál.

A közigazgatási kultúra átalakítása és fejlesztése azonban időben elhúzódó hosszabb folyamat eredménye. Ugyanakkor az EU kompatibilitás megköveteli azt, hogy a magyar államigazgatás működésében követni tudja a szemléletében megváltozott európai közigazgatást (Államigazgatás 2002).

2.1.4.1. Uniós követelmények

Jóllehet a téma érdekessége ellenére dolgozatomban nem célolok a **nacionalizmus-szupranacionalizmus** kérdéskörének vizsgálatát, pár mondat erejéig mégis szeretnék kitérni rá. A kormányközi együttműködés hívei – az intergovernmentalisták – úgy vélik, hogy az integráció fejlesztése a kormányok természetes érdekének tekinthető, ezért feladatuk csupán

az, hogy a szupranacionális erők és az országon belüli szervezeti rendszer között az optimális összhangot biztosítsák (HOFFMANN 1964). Továbbá egyes szerzők kétségbe vonják, hogy az europaizálódásnak bármi feltűnően érezhető következménye volna a tagállamok nemzeti igazgatási rendszereinek fejlődésében. Mások szerint a politikai és az intézményi széttagoltság miatt jelentős kölcsönhatás alakult ki az európai és a nemzeti bürokráciák között (HORVÁTH 2003). Meglátásom szerint mindkét álláspontban van igazság. Mint arra majd a későbbiekben, a 4.2. fejezetben részletesen kitérek, az Európai Unió az intézményrendszer vonatkozásában nem állapít meg, nem fogalmaz meg konkrét szabályokat, követelményeket, csak az intézménytípusokat, sőt még pontosabban csak az ellátandó feladatokat határozza meg és nemzeti hatáskörbe utalja ennek gyakorlati megoldását. Ez lehetőséget ad arra is, hogy a nemzeti sajátosságainkhoz legjobban illeszkedő intézményi modellt alakítsuk ki, ami TRIDICO és NORTH előbb bemutatott gondolatát követve, a gazdasági hatékonyság kulcsa. Ugyanakkor nem tudom azt mondani, hogy az uniós tagság teljesen érintetlenül hagyná a nemzeti intézményi kereteket. Az Unió a hazai közigazgatásban egyrészt jelen van a szupranacionális intézmények által (pl. Európai Bizottság), másrészt támogatási rendszere a korábbi közigazgatási rendszerünk újragondolását tette szükségessé. Többek között ennek jegyében Magyarországon a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi törvény kialakította a területfejlesztés intézményrendszerét, az önkormányzati társulások, a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok, az Országos Területfejlesztési Tanács feladat- és hatáskörét, meghatározza az azokban működő kistérségi szereplők feladatait. Hatálybalépését követően a területfejlesztés intézményrendszere országos, megyei és kistérségi szinten kiépült, illetve megerősödött, intézményesített régiókat először szerveztek a magyar történelemben. Megindult az elvileg alulról szerveződő, személyes tapasztalataim alapján azonban azt mondanám, hogy gyakorlatilag azonban igencsak az aktuális politikai érdekeket megtestesítő regionális fejlesztési tanácsok megalakítása is. Emiatt nem tartom meglepőnek, hogy működésük több térségben nem érte el a kívánatos szintet, minthogy működési területük lehatárolása sem volt szakmailag megalapozott. Ami a regionalizációt illeti, tény hogy uniós tagságunk hatására elindultak, bizonyos, ez irányba mutató folyamatok (ennek jelentőségére a tagállami tapasztalatok bemutatásánál még visszatérek), de messze van az ország a decentralizált berendezkedéstől és az európai trendekhez igazodó regionális közigazgatástól.

2.2. Az Európai Unió Regionális politikája a kezdetektől 2006-ig

2.2.1. Alapfogalmak

Ahhoz hogy megértsük a Kohéziós Alap szerepét és jelentőségét, fontosnak tartom röviden bemutatni az Európai Unió regionális politikáját, azt a támogatási rendszert, amelynek egyik eszköze a későbbiekben részletesen bemutatandó és vizsgálandó Kohéziós Alap. Teszem ezt két részre osztva: először ismertetve a regionális politika kialakulását és annak napjainkig meghatározó fő vonalait, majd az egyre aktuálisabbá váló 2007 utáni változásokra térek ki, ezen belül külön alfejezetet szánva a Magyarországot érintő programozással kapcsolatos feladatoknak. A változások intézményrendszeri aspektusát ennél sokkal részletesebben elemzem a dolgozat Eredmények fejezetében. Ennek a fejezetnek főleg jogszabályok, nemzetközi megállapodások, szerződések és statisztikák adják a gerincét.

Az **Unió regionális politikájának célja** a különböző fejlettségű és szerkezetű térségek közti gazdasági és szociális kohézió erősítése a méltányosság, az igazságosság és a szolidaritás elveinek érvényesítésével. A Római Szerződés (továbbiakban Szerződés)⁵ megkötésekor az alapító hatók térstruktúrája viszonylag kiegyenlített volt, az érvényes gazdaságpolitika sem tekintette még a területfejlesztést lényeges kérdésnek (HORVÁTH

⁵ Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó Római Szerződés.

2003), de a Szerződés 158-162 (régábban 130 a-e)) cikkelyei már tartalmazzák a **közös regionális politika főbb feladatait és eszközeit**:

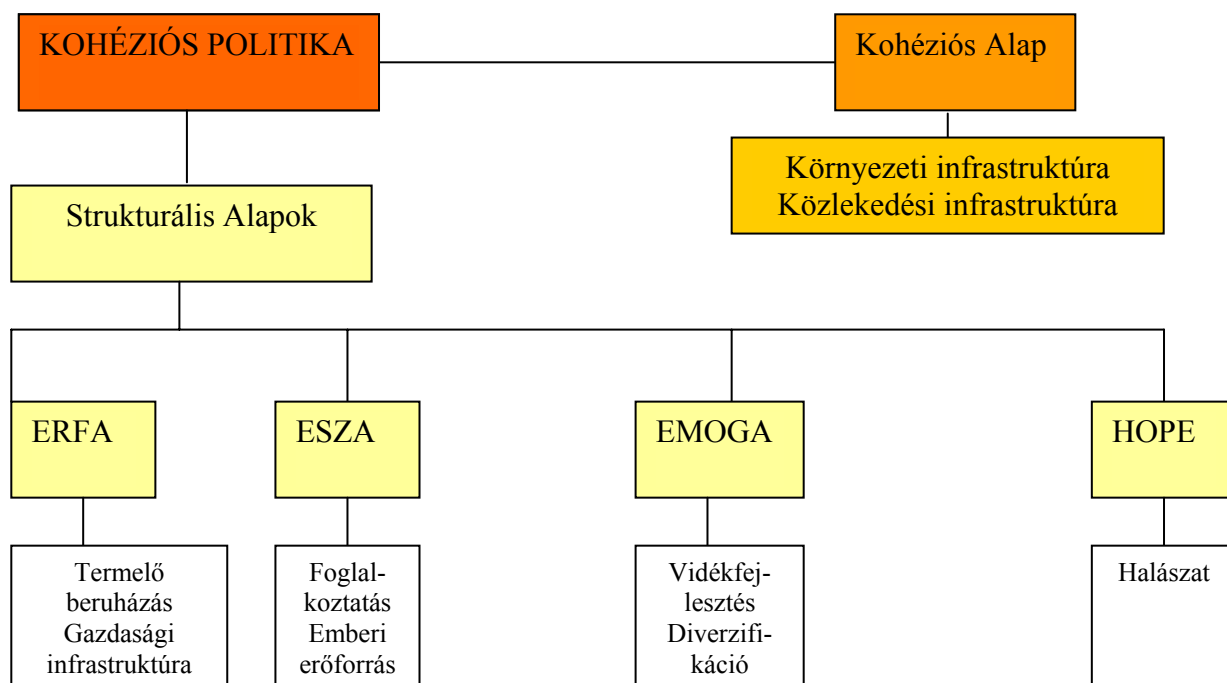
- Az egyes régiók közti eltérések, a megkésett fejlődésből fakadó esélykülönbségek mérséklése;
- Ennek érdekében összehangolt nemzeti, közösségi, gazdaságpolitikai és strukturális eszközök alkalmazása;
- A Közösség különböző pénzügyi forrásainak koordinálása a hatékony regionális politika érdekében.

A strukturális politika stratégiai jelentőségét mutatja, hogy amíg az erre a célra fordított közösségi kiadások 1975-ben a költségvetés 4,8%-át, 1988-ban 8,1%-át tették ki, addig a 90-es évtized végén már egyharmados arányt képviselnek, 2007-től pedig további átstrukturálódás és növekedés várható. Az agrártámogatások és a regionális politikai források közti különbségek pedig húsz esztendő alatt 10:1-ről 1,3:1-re csökkentek (SZABÓ 2003).

A regionális politika eszközrendszerében típusát tekintve **jelenleg három pénzügyi alap** áll a tagállamok rendelkezésére:

- Strukturális Alapok:
 - Európai Szociális Alap (ESZA)
 - Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (Orientációs része) (EMOGA)
 - Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)
 - Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE)
- Közösségi Kezdeményezések
- Kohéziós Alap

Az Európai Unió kohéziós politikájának rendszerét az 1. ábrán mutatom be.



1. ábra
Az Európai Unió regionális politikájának eszközrendszere

Azt hogy egy tagállam milyen feltételek mellett részesülhet ezekből a támogatásokból az Unió pontosan szabályozza. A jogszabályok mellett alapelveket határoz meg, valamint kidolgozott egy sajátos területi felosztás amelyeket a következőkben mutatok be.

Az Európai Unió közigazgatási területi egységei

Az Európai Unió ún. **területi statisztikai számbavételi egységek** (Nomenclature des unités territoriales statistiques - NUTS) alapján állapítja meg a tagországok Strukturális Alapok támogatásaira való jogosultságát (1. táblázat). A Local Administrative Units (LAU)⁶ a NUTS rendszernek szoros kiegészítője. A név 2003-ban, a NUTS-rendszer átdolgozásakor keletkezett, ezzel a névvel illetve a korábbi NUTS 4, illetve NUTS 5 szinten elhelyezkedő adminisztratív egységeket, azaz azokat, melyek az ország közigazgatási hierarchiájában a nagyobb átfogó egységeknél (tartományok, régiók, megyék) alacsonyabban helyezkednek el. A rövidítve LAU-ként is ismert beosztás az előzményeknek megfelelően két szintre, a LAU 1-re (korábban NUTS 4) illetve LAU 2 (korábban NUTS 5)-re tagolódik. LAU 1 szintnek Magyarországon a kistérségek felelnek meg, míg a LAU 2-es szint a legalacsonyabb adminisztratív egységeket foglalja magában, hazánkban a településeket.

1. táblázat: Területi statisztikai számbavételi egységek

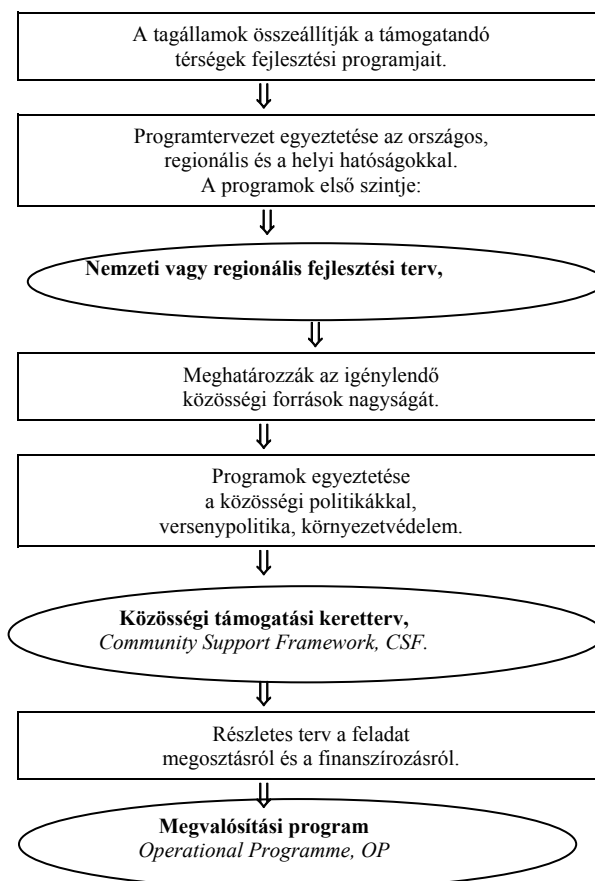
<i>NUTS 0.:</i>	tagország, nagyságtól függetlenül
<i>NUTS I.:</i>	európai közösségi régiók, a tagállamok jelölik ki
<i>NUTS II.:</i>	tartományi szint illetve régiók
<i>NUTS III.:</i>	kisebb közigazgatási egységek összessége
<i>NUTS IV.:</i>	helyi szinten meghatározott kisebb körzetek
<i>NUTS V.:</i>	települési szint

Forrás: FORMAN 2000

⁶ Nem használt magyar megnevezésével: helyi közigazgatási egységek.

Mint említettem, az Európai Unió strukturális politikájában szigorú elvek figyelembevételével kerülhet sor a fejlesztési Alapok felhasználására. Eszerint **négy alapelvet** különböztetünk meg:

- 1. Programozás:** a Közösségi strukturális eszközöket jelenleg hatéves időtartamra tervezik. A programkészítésnek három fokozata van, amelyet a 2. ábra szemléltet (FORMAN 2000).



2. ábra
A programozás folyamata

Forrás: FORMAN 2000

- 2. Koncentráció:** lényege, hogy koncentrálni kell a Közösségi forrásokat, ez jelenti egyrészt a rendelkezésre álló pénzügyi eszközök koncentrációját, másrészt azt, hogy a Közösségi támogatásokat az azokra leginkább rászorult régiókban kell összpontosítani.
- 3. Partnerség:** a projekteket a tagállamok nyújtják be az Európai Bizottságnak, együttműködve a regionális és helyi önkormányzatokkal, gazdasági szervezetekkel és a szociális partnerek képviselőivel. Megkülönböztetünk vertikális és horizontális együttműködést. *Vertikális együttműködésen* a helyi, regionális, nemzeti és közösségi döntéshozatali szintek összefogását, míg a *horizontális együttműködésen* az egymással egy szinten lévő települések, régiók közös cselekvését értjük.
- 4. Additionalitás:** a Közösségi hozzájárulás soha nem helyettesíti, hanem csak kiegészíti a nemzeti vagy regionális hatóságok erőforrásait.

Regionális támogatási célkitűzések

A Strukturális Alapok feladataként 2000 és 2006 között három célkitűzés szolgálatát határozták meg:

2. táblázat: A regionális politika célkitűzései 2000-2006

cél- kitűzés	iránya	támogatott régiók
1.	társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítése	<ul style="list-style-type: none">• EU legszegényebb régiói, az egy főre jutó GDP kevesebb, mint az uniós átlag 75%-a• EU távolabbi területei (pl. francia tengerentúli területek), Svédország és Finnország gyéren lakott területei• korábbi programozási szakaszban az 1. célkitűzés alá tartoztak
2.	strukturális problémákkal küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása	<ul style="list-style-type: none">• EU összlakosságának max. 18%-a(1) ipari területek (max. 10%)(2) vidéki területek (max. 5%)(3) városi területek (max. 2%)(4) halásztól függő területek (max. 1%)
3.	az oktatási, képzési és foglalkoztatási rendszerek alkalmazkodásának és korszerűsítésének támogatása	<ul style="list-style-type: none">• nem esnek az 1. célkitűzés alá

Forrás: Európa Kislexikon 1999

2.2.2. A támogatáspolitikai eszközök

Az Egységes Európai Okmány⁷ 130a és 130b cikkelye alapján az Alapok a Közösség programjait finanszírozzák, így hozzájárulnak a Közösségi kezdeményezések, az innovatív kezdeményezések és a szaktanácsadások anyagi szükségleteihez. Az Alapok felhasználhatóságának kritériumai napjainkig folyamatos fejlődésen mentek/mennek keresztül. A Strukturális Alapok esetében a legátfogóbb, legáltalánosabb rendeletnek a **Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete** tekinthető, de emellett valamennyi Alapot, annak támogatási rendszerét külön rendelet is szabályozza. A következőkben bemutatom ezeket a támogatási eszközöket, a dolgozat célkitűzését szem előtt tartva különös hangsúllyal a Kohéziós Alapra, ahol egyúttal a végrehajtás tagállami tapasztalataira is kitérek ezáltal is rámutatva egyrészt az Alap fontosságára, másrészt összegyűjtöm azokat a tipikus hibákat amik Magyarország számára is tanulságosak lehetnek.

A Strukturális Alapok tehát az Európai Unió strukturális politikájához rendelt pénzeszközök. Forrásai, melyek megoszlását 2000 és 2006 között a 3. táblázat mutatja, finanszírozzák:

- Célterületi támogatások;
- Közösségi Kezdeményezésű programok;
- Innovatív akciók és technikai segítségnyújtás.

⁷ Az alapító szerződéseket először módosító jogforrás, melyet 1986-ban írtak alá. Kijelölte az egységes piac teljes megvalósításának határidejét is, 1992 végét (BLAHÓ 2002).

3. táblázat: A Strukturális Alapok forrásának megoszlása a 2000-2006 programozási időszakban

Megnevezés	Forrás	
	milliárd euró	%
Célterületi támogatások	182,45	94
Közösségi Kezdeményezésű programok	9,75	5
Innovatív akciók és technikai segítségnyújtás	1,95	1
Összesen	194,15	100

Forrás: Newsletter 1999

Európai Szociális Alap (European Social Fund)

1960-ban azzal a céllal hozták létre, hogy támogassa a Közösség foglalkoztatás és szociálpolitikai céljait, kiemelten a munkaerő szabad áramlását, a nők és férfiak egyenlő bérezését, a munka – és életkörülmények állandó javítását, a munkaügyi kérdésekben történő összehangolt intézkedéseket, a munkanélküliség csökkentését, különös tekintettel a pályakezdő fiatalokra, valamint a dolgozók bevonását a vállalati döntéshozatali mechanizmusba.

A fő cselekvési prioritások:

- harc a tartós munkanélküliség és a munkaerőpiacról való kirekesztés ellen;
- a potenciális munkakeresők szakmai ismereteinek és képezésének fejlesztése;
- a munkaerőpiaci esélyegyenlőség előmozdítása;
- új munkahelyek teremtésének támogatása;
- a munkanélküliség megelőzése a munkavállalóknak az iparszerkezeti változásokra való felkészítése útján;
- az oktatási és képzési rendszerek javítása.

Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap orientációs része (Guidance Section of the European Agricultural Guarantee and Guidance Fund)

1971. május 28-án döntöttek ezen második Strukturális Alap által követendő regionális fejlesztési stratégiáról, amely a **mezőgazdaság modernizálást, a termelési eljárások fejlesztését támogatja**. Így a tagállamokkal és helyi hatóságokkal együttesen megvalósuló programokhoz nyújt társfinanszírozást, amelyek céljai összhangban a jelenleg érvényben levő 1257/1999/EK rendelettel:

- a mezőgazdaság és az erdészet szerkezeti átalakítása, ideértve az értékesítést és a feldolgozóipart;
- a hátrányos természeti adottságok kiegyenlítése a mezőgazdaságban;
- a mezőgazdasági kistermelők kiegészítő tevékenységének fejlettsége mindkét nem vonatkozásában;
- a vidéki területek társadalmi szerkezetének fejlesztése és a természetes erőforrások kiaknázása.

Európai Regionális Fejlesztési Alap (European Regional Development Fund)

1972. októberében az állam- és kormányfők párizsi csúcstalálkozóján állapodtak meg a tagállamok a harmadik Strukturális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozásáról, ami 1975-ben kezdte meg működését. Jelenleg az **Európai Parlament és a Tanács 1999. június 21-i 1261/1999/EK rendelete** van érvényben, mely feladatként határozza meg a Közösségen belüli fő regionális egyenlőtlenségek orvoslását, így a különféle

régiók fejlődési szintjei közti szakadék csökkentését, a lemaradt, legkevésbé kedvezményezett régiók és szigetek méretének mérséklését. Továbbá hatáskörébe tartozik a határokon keresztül megvalósuló, transznacionális, illetve a régiók közti együttműködések finanszírozása. Támogatja a termelő környezetet és a vállalkozások versenyképességét, különösen a kis- és közép-méretű vállalkozásokat, a helyi gazdasági fejlesztést és foglalkoztatást, figyelembe véve a fenntartható fejlődés követelményeit.

Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (Financial Instrument for Fisheries Guidance)

Az 1993 november elsején életbe lépő Maastrichti Szerződés hívta életre azzal a szándékkal, hogy a tengeri halászat kapcsán felmerült feladatok szolgálatába állítsa. A Tanács 1999. június 21-i, **1263/1999/EK rendelete** szerint feladatai:

- "hozzájárulás a vizek élővilág állománya és a kiaknázása közötti fenntartható egyensúly eléréséhez;
- az ágazat strukturális versenyképességének és gazdaságilag életképes vállalkozásai fejlődésének erősítése;
- a piaci ellátás javítása, továbbá a halászati és vízgazdasági termékek körében a hozzáadott érték növelése;
- hozzájárulás a halászatoktól és a vízgazdaságtól függő térségek gazdasági rehabilitációjához."

Közösségi Kezdeményezések (Community Initiatives)

Olyan problémák megoldására hozták létre, melyek több országot érintenek, fontosságuk a Közösség számára kiemelkedő és kívül esnek a hagyományos regionális politikán. A Strukturális Alapok összes kiadásainak 5%-ával rendelkezhetnek. 2000 és 2006 között az alábbi Közösségi Kezdeményezések vehetők igénybe a következőkben felsorolt támogatási célokra (FORMAN 2000):

INTERREG

- *INTERREG IIIA*: országhatárok menti térségek együttműködése;
- *INTERREG IIIB*: nemzetek közötti kooperáció erősítése;
- *INTERREG IIIC*: interregionális együttműködés előmozdítása, a társadalmi-gazdasági kohézió szorosabbá tétele.

LEADER+: helyi integrált stratégiák fejlesztése, a térségek közötti együttműködés erősödése, vidéki térségek innovációs képességének növekedése.

EQUAL: a nők munkaerőpiaci esélyegyenlőség, megváltozott munkaképességűek támogatása, hátrányos helyzetűek segítése, fiatalok képzésének javítása, 20 év alattiak munkalehetőségeinek bővítése.

URBAN: üzletek, gyárak felújítása, ha ez munkahelyet teremt és tekintettel van a környezetvédelmi szempontokra, oktatási rendszer fejlődése, a férfiak és nők egyenlő munkavállalási esélyeinek növelése, a környezetbarát közlekedést és az információs technológia terjedése.

Közösségi programok (Community Programmes)

A Közösségi Programok az Európai Bizottság által elfogadott integrált intézkedések sorozata, melyeknek célja a tagállamok közötti együttműködés elősegítése és erősítése a közösségi politikákhoz tartozó különböző területeken (RAPCSÁK, HEIL 2000). Szinte valamennyi uniós politikához köthető Közösségi Program, amelynek finanszírozása a

Közösség általános költségvetéséből történik. Ez a keretösszeg szabadon pályázható, általában minimum 2-3 tagállam részvételével szervezett konzorciumokban. A Közösségi Programokban eredetileg csak a tagállamok vehettek részt, de 1993-tól a csatlakozásra váró országok számára is lehetőség nyílt a részvételre.

A struktúra politikával kapcsolatos döntéseket a tagállamok és az Európai Unió Bizottsága (továbbiakban Bizottság) közösen hozzák meg. A Bizottság által elfogadott programok csoportosíthatók, míg egyetlen program adott esetben több, külön-külön finanszírozott szakaszból állhat. A Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok azonban egyszerre nem finanszírozhatnak egy programot vagy egy programszakaszt.

Kohéziós Alap (Cohesion Fund)

Létrehozásáról a Maastrichti Szerződés rendelkezett. Célja szerint a Közösség legszegényebb tagállamai (1993-ban Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország) reálszféráinak konvergenciáját támogatja a monetáris unióra való felkészülés időszakában. A **maastrichti konvergencia kritériumok**⁸ azonban kizárólag a pénzügyi feltételek teljesítését írják elő, elsősorban a költségvetési hiány csökkentését szem előtt tartva, és ezáltal a hosszú megtérülési idejű projektek elhalasztására ösztönözik. A Kohéziós Alap célja ezért éppen az, hogy ezen dilemmákat a költségvetési deficit növekedése nélkül, de a környezet további romlását elkerülve oldja meg. A projektek átlagos megtérülési ideje pedig a közlekedésnél és a környezetvédelemnél a legnagyobb. A közlekedési és a környezetvédelmi ágazat finanszírozása mellett szólt az az érv is, hogy a kilencvenes évek elején Görögország, Portugália és Spanyolország környezeti állapota és környezetszennyezése aggodalomra adott okot. Ezen túlmenően, a négy eredetileg kedvezményezett ország az Unió földrajzi periferiáján fekszik, és az uniós átlaghoz képest is viszonylag rossz infrastrukturális mutatókkal rendelkezett (FORMAN 2000). Megfelelő infrastruktúra hiányában azonban féltő volt ezen országok gazdaságának az egységes európai piacba való integrálódása.

A Kohéziós Alap kedvezményezett tagállamainak meg kell felelnie a Szerződésben a **konvergencia-programokra** és a gazdasági és monetáris Unióban részt vevő tagállamokra megállapított tényleges hiány feltételeire vonatkozó rögzített feltételeknek. Ennek jegyében a kedvezményezett országok mindegyikének be kell nyújtania a Tanácshoz a konvergencia kritériumok teljesítésére irányuló, és a túlzott kormányzati deficit elkerülése céljából tervezett konvergencia programot. Amikor a Tanács, a Bizottság javaslatára megállapítja a túlzott költségvetési hiányt és azt, hogy az érintett tagállam nem tett hatásos intézkedést, az Alap terhére tett kötelezettségvállalások a következő év január elsejével felfüggesztésre kerülnek. Ez a felfüggesztés akkor ér véget, ha a Tanács, ugyanezen feltételek fennállása esetén megállapítja, hogy az érintett tagállam megtette a korrigáló intézkedéseket, a Szerződés 104. cikkének és a Tanács határozatainak megfelelő állapothoz való visszatérés érdekében. A Kohéziós Alap ezen túlmenően azon EU tagállamok számára elérhető, amelyek **1 főre eső vásárlóerő-paritáson számított GNP-je nem éri el a közösségi átlag 90%-át**. Ez a feltétel valamennyi új tagállam esetében teljesül.

⁸ 1.a költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át

2.az államadósság nem haladhatja meg a GDP 60%-át

3.az inflációs ráta legfeljebb 1,5 százalékponttal haladhatja meg annak a legfeljebb 3 országnak az inflációs rátáját, amely vagy amelyek az árstabilitás tekintetében a legjobbak

4.az árfolyam-ingadozás az Európai Monetáris Rendszer által előírt sávok között maradjon a vizsgálatot megelőző legalább két évben

5.hosszú lejáratú hitelek átlagos kamatlába nem haladhatja meg 2 százalékpontnál többel a vizsgálatot megelőző egy évben annak, vagy annak a legfeljebb három tagállamnak a mutatóját, amelyek az árstabilitásban a legjobb eredményt érték el.

A **környezetvédelem** területén a Kohéziós Alap támogatásai a Szerződés 174. cikkében meghatározott uniós politika célkitűzéseinek megvalósítását segítik elő, azaz a támogatható célszektorok:

- Városi szennyvíz (nagy agglomerációk [>15.000 fő], érzékeny területeket szennyez, ivóvízbázist szennyezi, jelentős gazdasági hatása van [turizmus]);
- Ivóvíz (nagy agglomerációk, természetes vízbázis szűkösége, vízbázis súlyos minőségi problémái, integrált megoldások [tározók, tisztítók, elosztó hálózatok]);
- Levegőtisztaság (nagy agglomerációk [>200.000 fő], a klimatikus változás megelőzése és a szennyezőanyag kibocsátás csökkenése bizonyított, monitoring rendszer felállítása);
- Hulladékkezelés (nagy beruházási igény, veszélyes hulladékok, lerakók, humán egészségvédelem, érzékeny területek védelme);
- Árvízvédelem;
- Erdősítés.

Mint azt a későbbiekben részletesen bemutatom, Magyarország a városi szennyvíz, az ivóvíz és a hulladékkezelés területén kért Kohéziós Alap támogatást 2004 és 2006 között. Jóllehet, ez megegyezik a többi kohéziós ország gyakorlatával, elgondolkodtatónak és mindenképp hiányosságnak tartom, hogy fel sem merült, és a 2007-2013-as programozási időszak előkészítése kapcsán sincs róla szó, hogy árvízvédelemre kérjünk uniós forrást. Hazánkban, ahol évente több alkalommal is küzdünk árvíz- és belvíz okozta áradásokkal, és hivatkoznak forráshiányra annak megfelelő kezelésével kapcsolatosan, a jövőre nézve rendkívül fontosnak tartom ennek a támogatási lehetőségnek a mérlegelését és igénybevételét.

A **közlekedési infrastruktúra** esetében a fő cél a:

- TEN⁹ kiterjesztése (lásd M4 és M5 mellékletek);
- A gerincvonalakra való rákapcsolódás elősegítése;
- A fenntartható mobilitás elősegítése.

Ennek megfelelően a támogatott területek:

- Vasút;
- Közút;
- Viziút, kikötők;
- Repülőterek;
- Intermodális központok.

A támogatás elnyeréséhez a konvergencia program mellett **Kohéziós Alap Keretstratégiát kell készíteni**. Ez egy önálló dokumentum, de kidolgozása során fontos az összhang biztosítása a Nemzeti Fejlesztési Tervvel. Bár fontosnak és jó ötletnek tartom egy ilyen típusú dokumentum elkészítését, különösen egy olyan országban, ahol nincs még kiforrott uniós gyakorlat és tervezési, programozási kultúra, egy mondat erejéig szeretném megjegyezni, hogy az EU akárcsak a pénzügyi források nagysága, az EU támogatási aránya tekintetében, itt is megkülönböztetően járt el, hiszen a „rég” kohéziós országoknak nem kellett Keretstratégiát készíteniük a Kohéziós Alap felhasználásához. Annak ellenére, hogy fél év állt rendelkezésünkre ennek összeállítására, és mint említettem, nem volt tagállami példa sem, amit átvehettünk volna, úgy gondolom, hogy a feladatot sikeresen megoldottuk. A Keretstratégiának egy projektlista is a mellékletét képezi (lásd bővebben 4.1.3. fejezet), ez

⁹ Trans-European Networks, Transzeurópai hálózatok. A Maastrichti Szerződésben lefektetett program célja, hogy összekapcsolják egymással a meglévő nemzeti, regionális hálózatokat, kiépítsék a hiányzó vonalakat, szakaszokat, megszüntessék a nemzeti hálózatok közötti szűk keresztmetszeteket, valamint felszámolják a periférikus régiók elszigeteltségét (HORVÁTH 2002).

azonban csak ajánlás, a javaslatokat megalapozó tanulmányokat, engedélyeket tartalmazó Támogatási Kérelem benyújtása után a támogatás megadásáról nem a tagállam dönt, hanem a Bizottság.

A 1260/99/EK rendelet értelmében a **Kohéziós Alapból kapott összes évi támogatás és a Strukturális Alapok keretében nyújtott támogatás nem haladhatja meg az ország GDP-jének 4%-át**. A Bizottság már 2000 februárjában jelezte, hogy míg a „régikohéziós országok” esetében a **közösségi támogatás mértéke 50-85%**, az **új tagok esetében ez maximálisan is csak 75%** lehet (Guide to the Cohesion Fund 2000-2006, European Commission, 2000). Mivel 2007-től a Kohéziós Alap és az ERFA egységes programozási rendszert követ (bővebben lásd 2.3. fejezet), a támogatási arány a jövőben is 50-75% között mozog majd. A Kohéziós Alap összes erőforrásainak indikatív elosztása emellett figyelembe veszi az adott ország népességét, az egy főre jutó GNP adatokat, valamint az adott területen a nemzeti jólétben bekövetkezett fejlődést, továbbá a társadalmi-gazdasági tényezőket.

A Kohéziós Alap esetében a projekt minimális értéke **10 millió euró**, ami igen jelentős összeg és garantálja, hogy valóban nagy jelentőségű környezetvédelmi és közlekedési infrastrukturális beruházások valósuljanak meg. Ugyanakkor, és ezt sajnos személyes tapasztalataim támasztják alá, magában hordozza annak veszélyét, hogy sokszor nem szakmai szempontok érvényesülnek annak eldöntésekor hogy melyik projekt kapjon uniós támogatást, hanem azt az aktuális hatalmi erőviszonyok döntenek el. Az elszámolhatóság a Támogatási Kérelem Európai Bizottsághoz történő benyújtásával kezdődik. A közösségi támogatás engedélyezését tartalmazó Bizottsági Határozat elfogadásakor, valamint a közbeszerzésre vonatkozó szerződések aláírása után előlegként a támogatás 20%-át fizetik ki. Amennyiben a projekt kielégítően halad a befejezése felé, közbenső kifizetéseket lehet eszközölni az igazolt és ténylegesen kifizetett költségek megtérítésére, ezek összege azonban nem lépheti túl az engedélyezett teljes támogatás 80%-át (indokolt esetekben 90%-ig emelkedhet). A záró egyenleget a projekt sikeres végrehajtása és a zárójelentés benyújtása után egyenlítik ki (1164/94/EK rendelet).

2.2.2.1. A Kohéziós Alap projektek értékelése a volt kohéziós országokban

Az 1993-2003 közötti Kohéziós Alap projektek értékelése

2005 tavaszán készült el a Bizottság megbízásából az első, kizárólag a Kohéziós Alap projektek utóértékelésére vonatkozó tanulmány, amely az 1993-tól 2002-ig terjedő időszakot vizsgálja (Ex Post evaluation of a sample of projects co-financed by the Cohesion Fund (1993-2002), final report prepared for the European Commission, DG Regional Policy by ECORYS Transport, 2005). Az utólagos értékelés rávilágít a projekt előkészítés-végrehajtás gyenge pontjaira; kiterjed a projekt menedzsmentjére, a végrehajtás intézményi feltételeire is. A projektek értékelésekor azt vizsgálták, hogy sikeres volt-e egy adott projekt, képes volt-e kielégíteni a feltárt szükségleteket, elérte-e kitűzött célját és hatása megfelel-e a várakozásoknak. A jelentés megállapításait a későbbiekben szeretném felhasználni a magyar intézményrendszer fejlesztésére tett javaslataimhoz. Éppen ezért nem célom az egész értékelést ismertetni, hanem kigyűjtöttem annak azokat a részeit, amelyek segítenek a dolgozat célkitűzéseinek elérésében.

A jelentés a projekteket, azok menedzsmentjét hat szempont alapján értékelte:

- 1) Megfelelés;
- 2) Eredményesség;
- 3) Hatékonyság;
- 4) Hatás;
- 5) A végrehajtás rendszere;
- 6) Közösségi hozzáadott érték.

1) Megfelelés

A jelentés valamennyi kohéziós országra vonatkozóan megállapítja, hogy az Irányító Hatóságok a támogatások megítélésénél a **gyorsaságra koncentráltak**, emiatt kevesebb figyelem jutott a műszaki és gazdasági tartalomnak. A műszaki megvalósíthatósági tanulmányok gyakran nem állnak rendelkezésre. Hiányuk a támogatási kérelem elfogadásának késleltetésén túl további káros következményekkel is jár: **gyakorik a tervezési hibák, módosítások**, többször előfordul a megítélt **költségek túllépése**, a megvalósításra szánt idő jelentős meghosszabbodása – ez utóbbi nem ritkán a tíz évet is eléri.

Teendő: „A sürgős és társadalmilag/gazdaságilag indokolt fejlesztésekkel szemben a technikailag érett és adminisztratív szempontból megfelelő projektek részesültek előnyben.”

2) Eredményesség

Előírás, hogy minden projektről készüljön **zárójelentés**, annak tartalmára vonatkozóan azonban nincs egységes szabály, holott itt kellene szerepelniük az értékeléshez szükséges információknak a projekt hatásaira vonatkozóan.

Teendő: a zárójelentések ne csupán műszaki mutatószámokat tartalmazzanak, hanem a tervezés és a költségek kimerítő leírása helyett jobban törekedjenek a projekt várható hatásainak, szélesebb értelemben vett befolyásának bemutatására.

3) Hatékonyság

Ennek a szempontnak a vizsgálatánál a legfőbb megválaszolandó kérdés, hogy az elért hatások és a felhasznált eszközök hogyan viszonyulnak egymáshoz. Kérdés továbbá, hogy volt-e gazdaságosabb alternatíva (alacsonyabb összegű költségvetési forrás, egyszerűbb eljárások), amellyel el lehetett volna érni ugyanazt a hatást? A jelentés erre az alábbi választ adja: „A négy tagállam projektjei esetében a költségtúllépés és a határidőcsúszás jelentette a legfőbb gondot. Ennek fő okai **a projektek rossz előkészítettségében, külső tényezőkben (váratlan műemlékvédelmi, vagy környezetvédelmi korlátozásokban), a helyi közösségek ellenérdekeltségében illetve a menedzsment tudás hiányában keresendők.**”

Teendő: nagyobb hangsúly a projekt előkészítésére, a társadalmi egyeztetésre.

4) Hatás

A szociális-gazdasági hatásvizsgálat legfőbb forrása a projektekre elkészített **költség-haszon elemzés** (CBA, cost benefit analysis). „A négy régi tagállam projektjei esetében a költség-haszon elemzések minősége rendkívül alacsony volt – kicsivel jobb volt a helyzet a közlekedési projekteknél, mint a környezetvédelem esetében.”

Teendő: „A CBA összehangolt, útmutatásnak megfelelő használata az ex-ante szakaszban.”

5) Végrehajtási rendszer

A vizsgálat kiterjed az intézményi költségekre, a minőségbiztosítás rendszerére és a projekt pénzügyi szempontjaira is. A jelentés először bemutatja az adott ország és a Bizottság Kohéziós Alap végrehajtási rendszerét és a menedzsmentjét. Az adminisztratív költségek meghatározása az alkalmazott köztisztviselők számából indul ki, kalkulálható egy következő lépésben az egy projektre, illetve az egységnyi támogatásra jutó költség. Az így kalkulált mutató alkalmas az egyes szektorok összehasonlítására, továbbá segítségével jól lemérhető a Kohéziós Alap és Strukturális Alap projektek között az egyes szektorokon belül jelentkező különbség.

*„Bár a végrehajtási rendszerek alapvetően a hatékony struktúrák irányában fejlődtek, a négy korábbi kohéziós országban **nincs szisztematikus minőségbiztosítási rendszer a projektek technikai, pénzügyi és szociális-gazdasági életképességére és az EU direktívákkal való megfelelésre vonatkozóan. Ez a monitoring rendszerekben is lecsapódik, itt is kevés figyelmet fordítanak az eredmény és cél indikátorokra, miközben a pénzügyi és a fizikai megvalósulás jól nyomon követhető. Egyértelmű ugyanakkor a hangsúlyeltolódás a programozásról és projektkiválasztásról a monitoring irányába és tovább erősödött a költségek ellenőrzése.**”*

Teendő: hangsúly a minőségbiztosításra.

6) Közösségi hozzáadott érték

*„Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország tapasztalatai azt mutatják, **hogy a Kohéziós Alap a mai napig meghatározó szerepet tölt be a közlekedési infrastruktúra, az ivóvízellátás, a szennyvízkezelés és a hulladékgazdálkodás területén. A KA támogatás a projektciklus-menedzsment technikák bevezetéséhez és továbbfejlesztéséhez is hozzájárult.**”*

Az értékelésből az **alábbi gondolatokat, üzeneteket szeretném átvenni és továbbgondolni** az intézményrendszer és annak hatékonyságának a vizsgálatához, illetve a fejlesztési javaslatok megfogalmazásához:

- projektek akkor készíthetők elő az elvárásoknak megfelelően, ha azok a már korábban megszerzett tapasztalatokból levont tanulságokat is figyelembe veszik;
- a projekt kiválasztásánál az érett, körültekintően előkészített projekteknek kell elsőbbséget élvezniük;
- nagyobb hangsúlyt kell fektetni a projektek minőség biztosítására;
- célszerű még a pályázat benyújtása előtt bekérni a komplett tervezési és megvalósíthatósági tanulmányokat;
- legyen több jól előkészített projekt, hogy szükség esetén a projektek helyettesíthetősége se ütközzön akadályba;
- ragaszkodni kell a mérhető és számszerűsíthető célok, eredmények és hatások meghatározásához;
- nagyobb hangsúlyt kell helyezni a minőségre, szükséges az indikátorok újragondolása
- elengedhetetlen a projektek professzionális menedzsmentje;
- az államigazgatási szerveken belül is ki kell építeni kisebb saját értékelési kapacitást.

Az Európai Unió Bizottságának jelentése a Kohéziós Alap 2004. évi felhasználásáról

Az előbb ismertetett értékelés mellett szintén rendkívül tanulságosnak tartom az Európai Unió Bizottsága által készített éves jelentést. Ez inkább a pénzügyi menedzsmentre koncentrál, de mint azt már több ízben mondtam, annak sikere/sikertelensége mögött az intézményrendszer hatékonysága/elégtelensége áll. Emellett azért is szeretnék röviden kitérni

ezekre a számadatokra, mert jól szemléltetik, kézzelfoghatóvá teszik a végrehajtás értékelését és végül nem hunyhatunk szemet Magyarország elmarasztalása felett sem a költségvetési hiány kezelésének, illetve annak elmulasztásának tekintetében.

Pénzügyi lebonyolítás

A Kohéziós Alap 2004-es kötelezettségvállalásaira rendelkezésre álló források az EU-15 három tagállama esetében (Portugália, Spanyolország, Görögország) 2 723 millió eurót tettek ki, a 10 új tagállam esetében pedig 1999-es árakon számolva 2 897 millió eurót. Írország az egy főre jutó GNI¹⁰-növekedése következtében 2004. január 1-jétől már nem jogosult a Kohéziós Alapra.

A **kötelezettségvállalási előirányzatokat** szinte teljes mértékben felhasználták (99,96%), a teljes összegből csak 2 millió euró került át a 2005-ös évre.

A **kifizetési előirányzatokból** összesen 134,8 millió euró került átcsoportosításra. Ezt az átcsoportosítást figyelembe véve a kifizetési előirányzatok 95,16%-át felhasználták 2004-ben.

Gazdasági környezet

2004-ben **túlzott hiány** meglétét állapították meg a Kohéziós Alapból részesülő hét tagállamban, amelyek közül hat új tagállam volt (Cseh Köztársaság, Ciprus, **Magyarország**, Málta, Lengyelország és Szlovákia). **A Tanács javasolta e hiány kiigazítását 2005-re (Ciprus), 2006-ra (Málta), 2007-re (Lengyelország és Szlovákia), illetve 2008-ra (Cseh Köztársaság és Magyarország). 2004. december 22-én a Bizottság megállapította, hogy Magyarország kivételével mindegyik tagállam hatékony intézkedéseket tett a Tanács javaslatait követően, ezért további lépések megtétele a túlzott hiány esetén követendő eljárás értelmében akkor nem volt szükséges. 2005 januárjában a Tanács ezt az állásfoglalást megerősítette. Magyarország esetében ez konkrétan 2005. január 18-ára tehető. A Tanács március 8-án új javaslatot fogadott el felszólítván Magyarországot, hogy 2005. július 8-ig bezárólag tegyen megfelelő intézkedéseket a 2005-re megkívánt hiány eléréséhez szükséges kiegészítő intézkedések tekintetében.**

Görögország esetében 2004. július 5-én a Tanács túlzott hiány meglétéről határozott, és azt ajánlotta, hogy azt 2005-re igazítsák ki. 2005. január 18-án a Tanács úgy határozott, hogy Görögország nem tett hatékony intézkedéseket a tanácsi javaslatot követően, és február 17-én határozatot fogadott el felszólítván Görögországot, hogy tegyen intézkedéseket a helyzet orvoslására. E határozatban a 2005-ös költségvetés szigorú végrehajtását és a GDP legalább 0,6%-os kiegészítő kiigazítását javasolta 2006-ra, valamint a görög stabilitási program frissített változatának benyújtására 2005. március 21-ét, és a megkívánt kiegészítő intézkedések megtételére március 21-ét tűzte ki határidőnek. 2005. április 12-én a Tanács a Bizottság április 12-i közleménye alapján újraértékelte Görögország helyzetét. Megállapította, hogy a tanácsi felszólítást követően a görög kormány hatékony intézkedéseket tesz.

Közlekedési beruházások

2004-ben a közlekedési ágazat részesedése a Kohéziós Alap összes kötelezettségvállalásainak több mint fele (51,8%) volt. Mint korábban is, a Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy részesítsék előnyben a vasúti projekteket. A transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére irányuló közösségi iránymutatásokról szóló határozatot az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-én elfogadta. A határozat 30 európai érdekeltsgű, prioritást élvező projektet határozott meg, melyek költsége körülbelül 225 milliárd euró. Az új

¹⁰ GNI: Gross National Income, bruttó nemzeti jövedelem

tagállamok 2004. május 1-jei csatlakozását követően a Bizottság megvizsgálta a transzeurópai hálózat infrastrukturális helyzetét, elsősorban a 30 prioritást élvező projekt, valamint az ERTMS- és SESAME-projektek¹¹ költségét és finanszírozását.

Környezetvédelmi beruházások

A 2004-es év fontos volt a környezetvédelmi projektek szempontjából, amelyek a Kohéziós Alap összes kötelezettségvállalásának 48,2%-át tették ki. Ebben az ágazatban továbbra is elsőbbséget élvezett az ivóvízellátás, a szennyvíztisztítás és a szilárd hulladék kezelése. Az új tagállamok kiadásában fontos prioritásként szerepelt a víz- és szilárdhulladék-gazdálkodás. A legtöbb esetben a beruházási és infrastrukturális szükséglet továbbra is nagy a szilárdhulladék- és vízkezelés (különösen a települési szennyvíz kezelése), továbbá a levegőtisztaság és az ipari szennyezés visszaszorítására irányuló erőfeszítések területén.

Ellenőrzések

Írországban, Spanyolországban, Görögországban és Portugáliában 10, a projekteket érintő ellenőrző látogatást és 6 ellenőrző látogatást végeztek az irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozóan. A projekteket illetően a **fő hiányosságot a közbeszerzési szerződések odaítélésének folyamatában** észlelték, bár a helyzet változó az érintett tagállamokban. Az irányítási és ellenőrzési rendszerekről szóló 1386/2002/EK bizottsági rendeletben rögzített kötelezettségeknek való megfelelés érdekében a tagállamok által felállított rendszerek tekintetében 2004-ben előrelépés mutatkozott annak ellenére, hogy 2003-ban Görögországban, Spanyolországban és Portugáliában jelentkeztek bizonyos nehézségek, amelyről a partnerség keretében tájékoztatták a nemzeti hatóságokat.

Mind a **tíz új tagállam** eljuttatta irányítási és ellenőrzési rendszerének leírását a Bizottságnak, amely megállapította, hogy azok **megfelelnek a közösségi jogszabályok által megkívánt követelményeknek**. Ezek a kedvező vélemények arra engednek következtetni, hogy a megfelelő végrehajtási rendszer, amit a Bizottság az elkövetkező években tovább fog ellenőrizni, sikeresen indult. A Regionális Politikai Főigazgatóság ellenőrzési stratégiája értelmében ezért 2005-ben helyszíni vizsgálatokat és szűrőpróbaszerűen kiválasztott projektmintákon megfelelési vizsgálatokat végeztek. Az ellenőrzések során elsősorban a projektek pénzmozgását és a kiadások támogathatóságának szabályaival való megfelelést vizsgálták.

Szabálytalanságok, a támogatás folyósításának felfüggesztése

A Kohéziós Alap finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról szóló 1831/94/EK bizottsági rendelet 3. cikke értelmében a kedvezményezett tagállamok beszámolnak a Bizottságnak bármely szabálytalanságról, amely elsőfokú közigazgatási vagy bírósági ténymegállapítások tárgyát képezte.

2004-ben a négy régi tagállam közül három, nevezetesen **Görögország**, Spanyolország és Portugália összesen 275 szabálytalanságot (**262/1/12**) jelentett a Bizottságnak. A fent említett rendelet értelmében Írország tájékoztatta a Bizottságot, hogy 2004 folyamán nem regisztrált szabálytalanságot. A görög hatóságok által közölt szabálytalansági esetek a közösségi hozzájárulásból 126 millió eurót érintettek. A szabálytalansági esetek nagy része a

¹¹ERTMS: európai vasúti közlekedésirányítási rendszer [European Rail Traffic Management System] SESAME: az egységes európai égbolt légitforgalmi szolgáltatásának modernizációs programja [Single European Sky Air Traffic Management Modernisation Programme]

közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályok betartásának figyelmen kívül hagyásához kapcsolódott, a fennmaradó rész pedig a nem támogatható kiadások bemutatásához. A spanyol hatóságok által bejelentett szabálytalannak minősülő esetek a közösségi hozzájárulásból 384 407 eurót érintettek, a portugál hatóságok által bejelentettek pedig 22,2 millió eurót. Ezen kívül két új tagállam, Lengyelország és Lettország hat szabálytalansági esetet (5/1) jelentett a Bizottságnak. A lengyel hatóságok által bejelentett esetek a közösségi hozzájárulásból 802426 eurót érintettek, a lett hatóságok által bejelentett eset pedig 1273 eurót. A szabálytalanságok ugyanolyan típusúak, mint az előzőekben említett esetekben.

Értékelés

A Regionális Politikai Főigazgatóság 2004 végén „minőségbiztosítási képességről” szóló párbeszédet indított az összes, a Kohéziós Alap támogatását élvező tagállammal. A rendeletben rögzített követelmények alapján a Bizottság leírást készített azokról a feladatokról, amelyeket el kell végezni, mielőtt egy kérelem hozzá elküldésre kerülne. Felkérték a tagállamokat, hogy készítsenek **önértékelést** az igazgatásukban meglévő mechanizmusok teljesítményéről azzal a céllal, hogy minden, a projektek előkészítése során felmerülő lehetséges akadály azonosítható legyen. Ezen önértékelések **alapján megfelelő technikai segítségnyújtásra irányuló javaslatok tehetők a társfinanszírozásra a 2000–2006-os időszak vége előtt.**

Az 1164/94/EK rendelet 13. cikkének rendelkezései értelmében a tagállamok és a Bizottság biztosítja a Kohéziós Alap értelmében társfinanszírozott projektek végrehajtásakor a közösségi támogatás hatékonyságát. Ez magában foglalja a felügyeletet és az értékelési eljárásrend használatát. Következésképpen módszertani szinten a projektekre irányuló kérelmeket költség-haszon elemzés kíséri. Ebben az elemzésben fel kell tüntetni, hogy a megvalósuló társadalmi-gazdasági előnyök középtávon arányosak a megítélt pénzügyi támogatással.

2.2.3. Az 1999. évi reform és a Közép-kelet-európai bővítés

A támogatáspolitikai kereteinek és eszközeinek ismertetése után 1999-től folytatom a regionális politika történetét, mert azt az évet és az AGENDA 2000 dokumentumot tekintem annak a mérföldkőnek ami letette a mai regionális politika alapjait és meghatározó jelentőségű volt hazánk uniós csatlakozása tekintetében is. Mint azt már említettem, a kezdetekben nem volt még a Közösségnek kiforrott regionális politikája. 1999-et megelőzően a regionális eszközök reformjára kétszer került sor, 1988-ban és 1993-ban. Az 1988. évi reformot Spanyolország és Portugália 1986. évi csatlakozása tette szükségessé, mivel belépésük az Unióba kiélezte a Közösségen belüli regionális különbségeket. A második reformot a Bizottság 1991. decemberi maastrichti ülése indította el. A Maastrichti Szerződés aláhúzta a regionális politika jelentőségét, a gazdasági, társadalmi kohéziót a közösségi fejlesztések kulcselemévé nyilvánította és létrehozta a Kohéziós Alapot.

A Bizottság által 1997-ben felvázolt **AGENDA 2000** című dokumentumát, amely a regionális politika reformcsomagjának főbb alapelveit körvonalazta, az Európai Tanács 1999. március 24-25-én, Berlinben tartott csúcsertekezletén fogadta el. A kilátásba helyezett keleti bővítés ekkor már előre vetítette a tagállamok és a csatlakozó országok közötti különbségek kiéleződését, ezért a támogatások összegét növelni, a felhasználás koncentrációját fokozni volt célszerű.

Az Európai Unió 2003. januárjában nyilvánosságra hozott gazdasági és szociális kohézióval foglalkozó éves jelentésében megállapította, hogy a 25 tagú Európai Unióban az akkorinak kétszeresére nőnek majd a jövedelmi különbségek. A jelentés szerint tíz, jövedelemszintje alapján hátrányos helyzetű EU polgár közül hat az új tagállamokban lakik

majd (Duplájára növvő különbségek a kibővített Európai Unióban, Bruxinfo, 2003.02.03.). A jelentés valószínűsíti ugyanakkor, hogy bár duplájára nő a leggazdagabb régiók felső 10%-ában és a legszegényebb régiók alsó 10%-ában élők közti jövedelemkülönbség, a 25 tagú EU-ban nem emelkednek majd ezzel arányosan a kohéziós politikára fordított költségvetési források. Szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy ez tulajdonképpen azt is jelentette, hogy a 2004-ben **csatlakozott országok** a 2006-ig rendelkezésre álló szűkös költségvetési keretek miatt **nem részesülnek abból a nagyvonalú támogatásból, ami éveken át járt a kohéziós országoknak.**

Az Európai Unió AGENDA 2000 című dokumentum keretében felvázolt reformcsomagja hat új tagállam csatlakozásával számolt 2002-től kezdődően. 2000 és 2006 között a strukturális kiadások egyhatod részét kívánták az új tagállamoknak folyósítani úgy, hogy a programidőszak végére támogatásuk a kiadások 30%-át (12 milliárd euró) érje majd el. A költségek megjelenésének világos elválasztása céljából a bővítésre fordítandó összegeket az új pénzügyi keretben elkülönítették, és a költségvetés két új fejezeteként határozták meg:

- 1) Tagjelöltek felkészítését szolgáló előcsatlakozási segélyek;
- 2) Új tagállamokkal kapcsolatos kiadások (SZABÓ 2003).

A pénzügyi keretek kialakításával kapcsolatosan fontos még látnunk, hogy az Európai Tanács döntése kizárta a három szint (régi tagállamok, tagjelöltek, új tagállamok) között a források bármilyen szintű átcsoportosítását az adott időszakban. Az így kialakított pénzügyi kereteket a 4. táblázat szemlélteti.

4. táblázat: Támogatások 2000-2006 között az AGENDA 2000 dokumentum alapján

(millió euró, 1999-es árakon)

	Strukturális Alapok EU-15	Kohéziós Alap EU-15	Támogatások összesen EU-15	Támogatások az új tagoknak	Összes kiadás EU-21
2000-2006	195 010	18 000	213 010	39 580	252 590

Forrás: AGENDA 2000

Mint tudjuk, a bővítés 2004-es kitolódásának köszönhetően a Berlinben tervezett 6 helyett 10 új tagállam csatlakozott, valamint az átcsoportosítás tilalmának eredményeként, a ténylegesen rendelkezésre álló támogatási összegek jelentősen elmaradtak a fenti keretszámoktól, amelyet még jobban nehezített, hogy a csatlakozási tárgyalásokat 2003 decemberében lezáró Koppenhágai csúcson még a berlini keretszámoktól is eltérő, új pénzügyi csomagot hagytak jóvá a régi tagállamok vezetői a csatlakozó 10 új államra vonatkozóan.

A bővítés végleges számlája 1,8 milliárd euróval marad az 1999-ben, Berlinben az új tagországoknak 2004 és 2006 között szánt pénzügyi keret, ismertebb nevén, a berlini költségvetési plafon alatt. A bővítés így három év alatt, 2004 és 2006 között összesen 40,83 milliárd euróba kerül az Európai Uniónak, amiből 14,5 milliárd euró az új tagok befizetéseiből származik. Fontos azonban megjegyezni, hogy a közel 41 milliárd eurós összeg pénzügyi kötelezettségvállalást ezért a 2005-ös és a 2006-os költségvetési mérlegek javítása céljából az új tagállamok – Lengyelország kivételével, amely más formában jutott többletforrásokhoz – egyösszegű, egyszeri készpénz-visszatérítésben részesülnek (lásd 5. táblázat).

5. táblázat: A tagjelöltekkel szemben tett pénzügyi kötelezettségvállalás

(1999. évi árakon, millió euró)

	2004	2005	2006
1. mezőgazdaság	1 892	3 740	4 137
Közös agrárpolitika	322	2 025	2 312
Vidékfejlesztés	1 570	1 715	1 825
2. felzárkóztatási alapok	6 335	7 275	9 237
Strukturális alap	3 718	5 123	6 415
Kohéziós alap	2 617	2 152	2 822
3. belső politikák és kiegészítő átmeneti kiadások	1 421	1 376	1 351
Jelenlegi politikák	846	888	916
Nukleáris biztonsági intézkedés	125	125	125
Átmeneti intézményépítési kiadás	200	120	60
Átmeneti schengeni intézkedések	286	286	286
4. adminisztrációs költségek	503	558	612
Teljes pénzügyi kötelezettségvállalás	10 187	12 985	15 373

Forrás: A csúcstalálkozó eredményeinek áttekintése 2002

2.2.3.1. A magyar csatlakozási folyamat

A rendszerváltást követő években Magyarország számára az egyik legnagyobb kihívást a felkészülés jelentette az uniós tagság elnyerésére. A Római Szerződés 238. cikke alapján 1991. december 16-án létrejött **Magyar-EK Társulási Megállapodás** célként tűzte ki Magyarország felkészítését az EU csatlakozásra. Ezt követően az 1994. április 1-jén benyújtott csatlakozási kérelem, valamint az Európai Bizottság erre vonatkozó 1997. évi támogató véleménye alapján az Európai Tanács 1997. decemberi luxemburgi értekezlete döntött a **csatlakozási tárgyalások 1998. évi megkezdéséről**. A csatlakozás után folyósítandó pénzügyi támogatások sikeres, hatékony fogadása komoly felkészülést igényelt, mindenekelőtt az ország abszorpciós képességének fejlesztését. Részben ezt a célt szolgálták az Unió által a csatlakozásig biztosított források is, az ún. **előcsatlakozási eszközök**. Az Európai Tanács 1998. március 16-i, 622/98 számú rendeletével létrehozta a **Csatlakozási Partnerséget**, és megteremtette a csatlakozni szándékozó országok számára az előcsatlakozási stratégia keretében nyújtott támogatás alapját. A Csatlakozási Partnerség egységes keretbe foglalta a Magyarország előtt álló, a csatlakozásra való felkészüléssel kapcsolatos feladatokat, a cselekvési prioritásokat, a legfontosabb célok eléréséhez rendelkezésre álló pénzügyi eszközöket és azokat a feltételeket, amelyek teljesítésével ezekhez a pénzügyi eszközökhöz hozzá lehet jutni. Magyarország felkészülését három előcsatlakozási alap segítette:

- 1) A **Phare program** (Poland and Hungary: Action for Restructuring of the Economy) már 1989 óta az intézményfejlesztés mellett a gazdasági és szociális kohézió megteremtését célzó területfejlesztési projekteket támogatta. A Phare támogatás 30%-át intézményfejlesztésre, - képzés, szakmai segítségnyújtás, kapcsolódó beruházások - 70%-át a gazdasági és szociális kohézió megvalósítása érdekében tett beruházásokra fordították. Emellett a regionális gazdaságfejlesztést szolgáló ERFA és az ESZA előfutára volt.

2) 2000-től új eszközként jelent meg a mezőgazdaságot és vidékfejlesztést szolgáló **SAPARD** (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) program, melynek támogatásai három típusra oszthatók:

- **Agrár - struktúrapolitika**

- Beruházás mezőgazdasági vállalkozásokba;
- Termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése;
- Termelői csoportok felállítása;
- Szakképzés.

- **Vidékfejlesztés**

- Agrár – környezetvédelem;
- Falvak megújítása és fejlesztése, vidéki értékek védelme;
- Gazdasági tevékenység diverzifikálása (alternatív jövedelemszerzés);
- Vidéki infrastruktúra fejlesztése.

- **Szakértői segítségnyújtás**

A SAPARD program a Közös Mezőgazdasági Politikára, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapra készített fel.

3) Szintén 2000-től támogatta a környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztését az **ISPA** (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) program a Kohéziós Alap előfutáraként.

2.2.3.2. Az ISPA program fogalma és használata

Lévén az ISPA program a Kohéziós Alap előfutára volt és a csatlakozást követően valamennyi ISPA projekt automatikusan átalakult Kohéziós Alap projektté, továbbvéve annak valamennyi előnyét és hátrányát, valamint a végrehajtásához kialakított intézményrendszer lett a bázisa a Kohéziós Alapnak is, az előcsatlakozási alapok közül szeretném részletesebben bemutatni ezt a pénzügyi eszközt és feltárni, levonni a 2000 és 2004 között szerzett tapasztalatokat, tanulságokat. Az intézményrendszerrel később írok majd, mert úgy gondolom, hogy átláthatóbbak az összefüggések ha egyszerre tárgyalom és vizsgálom a nemzetközi, az ISPA program és a jelenlegi hazai Kohéziós Alap intézményrendszerét.

Az ISPA jogi hátterét az **“ISPA Regulation” 1267/1999** számú, 1999. június 21-i Európai Tanácsi Rendelet jelenti, amely értelmében:

"Az ISPA a gazdasági és társadalmi kohézió területén, a környezetvédelmi és közlekedési irányvonalak tekintetében az ebben a rendeletben foglalt rendelkezésekkel összhangban gondoskodik a következő uniós felvételüket kérő országoknak az Európai Unióhoz történő csatlakozásának előkészítéséhez nyújtott támogatásról: Bulgária, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia..."

Az ISPA fő célja tehát a csatlakozásra váró országok felkészítése a Kohéziós Alap támogatásának fogadására, valamint a környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra területén a csatlakozást hátráltató konkrét problémák megoldása. Az alap elsősorban a nagyberuházást igénylő környezetvédelmi EU-irányelvek megvalósításához nyújtott segítséget, így a hulladékgazdálkodási projektekhez, a szennyvíz – és a csatornahálózat kiépítéséhez, az ivóvíz és a levegőtisztaság védelméhez kapcsolódó projektekhez.

A csatlakozási tárgyalásokon az egyik legkritikusabb területnek a környezetvédelem bizonyult. A fentieket alátámasztja, hogy az *acquis communautaire*¹² átvételének nemzeti

¹² Közösségi vívmányok, az Európai Közösség jogrendszere.

programjában a csatlakozás időpontjáig a környezetvédelem állapotának javítása érdekében várhatóan felmerülő költség címén 443 milliárd Ft szerepelt. Ennek forrásai a központi költségvetés, az önkormányzatok költségvetése, a magánszektor, hitel és nemzetközi támogatás. Ezen utóbbiak közül a legjelentősebb pénzforrás az ISPA, amely a csatlakozás kapcsán környezetvédelmi szempontból legindokoltabb beruházások és fejlesztések forrásául szolgált.

A rendszerváltást követő évtized mélyreható változásai az ország minden gazdasági szektorát érintették, és ez alól a **közlekedés** sem volt kivétel. A változások hatását erősítette az Európai Unióhoz történő csatlakozás előkészítő folyamata, melynek során a magyar közlekedés meglévő rendszerét – úgy intézményrendszerét, mint fizikai infrastruktúráját – oly mértékben kellett korszerűsíteni, hogy a csatlakozás pillanatában az Európai Unió előírások kötelező átvétele ne, vagy csak elviselhető mértékű többletfeladatot jelentsen. A közlekedési szektorban ISPA-ból azon projektek kaptak támogatást, amelyek hozzájárulnak a nemzeti hálózatok összekapcsolásához és ezeknek az egymással, illetve a transz-európai hálózatokkal való együttes működőképességéhez (TEN hálózat).

Az ISPA program jelentőségét vitathatlannak tartom. Segítségével olyan programokat lehetett elindítani, amelyekre egyébként nehezen, vagy egyáltalán nem lehetett költségvetési forrásokat tervezni. Ily módon a teljes költségnek csak kisebb hányadát kellett az államnak viselni. A **környezetvédelem** területén a csatlakozás időpontjáig a közlekedési célra fordítható összeggel azonos mértékű, mintegy **45-55 millió euró/év** állt rendelkezésre elsősorban szennyvíz- és hulladékkezelési feladatok ellátására. A Bizottság az egyes országokra meghatározott költségvetési keretek kialakításánál a következő szempontokat vette figyelembe:

- egy főre eső GDP (bruttó hazai termék);
- népesség;
- terület.

Akárcsak a Kohéziós Alapnál, az ISPA-nál is meghatároztak egy minimális projekt méretet, **5 millió eurót** (a másik két előcsatlakozási eszköz esetében nem volt ilyen megkötés). A beruházási projekteken kívül műszaki segítségnyújtás projektekre is igényelhető volt a támogatás. Ennek keretében olyan tanulmányok, dokumentumok elkészítése volt lehetséges, amelyek alapját képezték egy jövőbeni beruházásnak.

Pályázati eljárás

Az ISPA alapegységei a projektek, a pályázatok elfogadásáról projektenként született döntés. A **Pénzügyi Megállapodások** (Financing Memorandum)¹³ aláírására szintén **projektenként** került sor. Az Európai Bizottság a kedvezményezett országoktól két stratégiai dokumentum elkészítését várta: Nemzeti ISPA Környezetvédelmi Szektorstratégia és Nemzeti ISPA Közlekedési Szektorstratégia. A dokumentumok teljes összhangban álltak a Csatlakozási Partnerséggel, a Közösségi Vívmányok Átvételét célzó Nemzeti Programmal, illetve a nemzeti szakterületi koncepciókkal. A Nemzeti ISPA Környezetvédelmi Szektorstratégiát és a Nemzeti ISPA Közlekedési Szektorstratégiát az illetékes szervezeteknek (ezek általában minisztériumi főosztályok) kellett elkészíteniük, és a Nemzeti ISPA Koordinátor (bővebben lásd később) közvetítésével az Európai Bizottsághoz eljuttatniuk. Az ISPA stratégiáknak a Bizottság általi jóváhagyása nem jelentette egyben a dokumentumokban megjelölt egyedi projektek elfogadását is. Minden projektjavaslatot külön-külön kellett az

¹³ A támogatás összegét, ütemezését tartalmazó, a pályázati dokumentáció rövid műszaki kivonatával ellátott, angol nyelvű hiteles dokumentum. A Pénzügyi Megállapodást (mely az aláírandó főszövegből és a fent említett két mellékletből áll) az Európai Bizottság részéről az illetékes főbiztos írta alá.

Európai Bizottság elé terjeszteni. Az Európai Unió részéről a végső döntés minden esetben az ISPA Menedzsment Bizottság¹⁴ pozitív döntése után születhetett csak meg. Magyarországon a két szektorstratégia elkészítéséért a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, illetve a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium volt a felelős. Az ISPA pályázati dokumentáció formájában a Kohéziós Alap pályázati dokumentációját vette alapul. A projektjavaslatok pályázati dokumentációja a számos melléklettel és kiegészítő, alátámasztó dokumentumokkal ellátott, kitöltött **támogatási kérelem**. Az elfogadhatónak ítélt ISPA projektpályázatokat a Bizottság egy alapos projektértékelésnek vetette alá, vizsgálva azt, hogy az intézkedések mennyiben felelnek meg a részletes kritériumoknak. A projektértékelés a Kohéziós Alapra vonatkozóan megállapított eljárás szerint történt.

- A bizottsági szervek közötti első köröztetés során a Bizottság érintett szerveinek nyílt lehetősége arra, hogy a javaslatához alapvető megjegyzéseket fűzzön. Ez további elemzéshez és megbeszélésekhez vezetett a kedvezményezett országok hatóságaival együttesen, melyek célja a projekt néhány pontjának tisztázása, illetve a projekt koncepciójának véglegesített megfogalmazása volt. Ennek eredményeként elkészült egy Pénzügyi Memorandum-vázlat, amit a kedvezményezett ország hatóságaival vitattak meg.
- A bizottsági szervek közötti egyeztetések második körének célja már az volt, hogy a Bizottság valamennyi szervének egyetértését elérjék.

Az intézmények közötti második köröztetésre elkészített Pénzügyi Megállapodás-vázlatot megküldték az ISPA Menedzsment Bizottságnak véleményeztetésre. Meghatározott idő elteltével az ISPA Bizottság véleményt nyilvánított a projektjavaslatról, mely vélemény ismeretében – kedvező elbírálás esetén – az Európai Bizottság elfogadta támogatásra a pályázati dokumentációban megfogalmazott intézkedést. A Pénzügyi Megállapodás-vázlatból született a végleges Pénzügyi Megállapodás (ISPA Kézikönyv 2000).

Úgy gondolom, hogy a leírtakból világosan látszik, mennyire bonyolult, lassú és bürokratikus volt ez a rendszer. Így amikor dolgozatomban később a végrehajtás problémáit elemzem és rámutatok a projektek időbeni elhúzódsának problémájára, szeretném felidézni, hogy abban a többi ok mellett, amelyeket a későbbiekben részletesen kifejtek, de most nem szeretnék előreszaladni, Brüsszelnek is igen nagy szerepe volt.

Az ISPA projektek finanszírozási arányának megállapítása

Az ISPA keretében a Közösség által nyújtott támogatás vissza nem térítendő közvetlen támogatás, visszatérítendő támogatás vagy bármilyen egyéb támogatás formájában történhetett. A közösségi támogatás mértéke a **közkidások 75%-áig** terjedhet vagy ezzel egyenértékű lehet. A Bizottság esetenként úgy határozhat, hogy 85%-ig megnöveli ezt a mértéket, különösen, ha úgy véli, hogy a 75%-osnál nagyobb támogatási arány szükséges az ISPA általános célkitűzéseinek eléréséhez nélkülözhetetlen projektek megvalósításához. Szeretném kihangsúlyozni, hogy ezek a számok megmaradtak az elméleti lehetőségnél, hiszen, ha megnézzük látjuk, hogy a Bizottság Magyarország esetében a szennyvízes projektekre az **50%-os** ISPA támogatási arányt tartotta elfogadhatónak, amit az ipar jelenlétével, illetve a „szennyező fizet elvvel”¹⁵, valamint a környezetterhelés

¹⁴ Az ISPA Menedzsment Bizottság tagjai az EU tagországainak küldöttségei. A Regionális Főigazgatóság által összeállított projekt javaslatokról, azok elfogadásáról formált véleményt. Az Irányító Bizottság évente legfeljebb háromszor ülésezett.

¹⁵ A szennyező fizet elv azt jelenti, hogy a környezeti kár okozójának kell állnia a megelőzés vagy az elhárítás költségét, ezért a tagállamok maguk is felelősek a környezetpolitika finanszírozásáért. A szennyező fizet elv alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladékkezelés költségeit megfizetni, vagy a hulladékot ártalmatlanítani; a szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a

mérhetőségének figyelembevételével indokolt. A települési szilárd hulladékokkal kapcsolatos beruházások esetében célszerűnek tűnt a tervezésnél a szennyvizes projektek esetében alkalmazott elveket és támogatási arányt tekintetbe venni, bár e területen, az ISPA támogatás arányának 75% közeli szintre történő emelésére vonatkozóan – a beruházások lakosságra gyakorolt jelentős hatása miatt - Brüsszel eseti mérlegelést helyezett kilátásba. A **szakértői segítségnyújtás** keretében támogatott előzetes tanulmányok és technikai segítségnyújtási intézkedések kivételesen az összes költség **100%**-ig finanszírozhatók.

2.2.3.3. Az ISPA program négy éve Magyarországon

Az ISPA programból mint azt már fentebb említettem Magyarország 2000 óta évente 88 millió eurót kapott. Az utolsó Pénzügyi Megállapodást 2003-ban írták alá, azóta hazánk már csak a Kohéziós Alapból kaphat támogatást – 2004 és 2006 között összesen kb. 1123,289 millió euró értékben. Ismét szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a csatlakozás időpontjában a még folyamatban lévő **ISPA projektek is automatikusan Kohéziós Alap projekteké válnak**. Az ISPA program 4 éve alatt összesen 234 millió euró értékben kötöttünk szerződéseket, amiből az ISPA támogatás 108 millió eurót tett ki. Ezzel a rendelkezésre álló kötelezettségvállalási keret 31%-ra sikerült kivitelezői szerződést kötni (lásd 6. táblázat) (Kormányjelentés 2003). A táblázat egyben a ISPA program végrehajtásának sebességét, teljesítményét is mutatja és jól látható az évek során bekövetkezett javulás, fejlődés. Így a 2003. évi szerződéskötési teljesítmény az előző 3 év szerződéskötési teljesítményének majdnem háromszorosát érte el.

6. táblázat: ISPA szerződésállomány 2000-2003

(millió euró)

Év	Kumulált kötelezettségvállalási keret (évi 88 millió euró)	Kumulált szerződésállomány	Kumulált szerződés állomány %	Évi szerződéskötés
2000	88	0	0%	0
2001	176	11,83	7%	11,83
2002	264	28,25	11%	16,42
2003	352	107,99	31%	79,74

Forrás: Kormányjelentés 2003

Az ISPA program jelentőségét Magyarország fejlődésében és lakói életszínvonalának emelkedésében egy-két számmal szeretnék illusztrálni, melyeket az egyes projektek adatai alapján gyűjtöttem ki és állítottam össze:

- A **környezetvédelmi támogatások** a szennyvíztisztítási és települési szilárdhulladék problémák tartós megoldásával mintegy **4,6 millió állampolgár életminőségét** hivatottak közvetlenül **javítani**.
- A szilárdhulladék kezelés terén ISPA támogatásból megvalósuló beruházások **1247 települést** érintenek.
- A **szennyvízkezelés** terén támogatott fejlesztések **7 megyei jogú városra** koncentrálnak.
- A **vasúti** projektek segítségével három vasúti közlekedési folyosó, összesen mintegy **500 km vonalszakasz és felső vezeték korszerűsítésére** kerül sor. A beruházások révén nő a szerelvények maximális haladási sebessége, az elavult jelző és biztonsági rendszerek kicserélésével nagymértékben javulni fog az utasok biztonsága,

hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is.

zajvédelmi falak létesítésével pedig a környezetvédelmi helyzeten igyekeznek javítani a vasútvonalak mentén.

- A **közúti** projektek keretében megvalósul **430 km útszakasz** komplex út- és híd rehabilitációja. A tervezett beavatkozások felölelik a tárgyi utak teljes hosszán a burkolat 11,5 tonna teherbírás növelését, helyi szélesítéseket, korrekciókat, csomóponti korszerűsítéseket, helyenként kerékpárutak létesítését, és a teherbírasi és/vagy pályaszélességi problémát jelentő műtárgyak rehabilitációs munkáit.

Az alábbiakban évekre lebontva mutatom be a 2000 és 2004 közötti időszak végrehajtásának főbb eseményeit, levonva abból a tapasztalatokat, tanulságokat, amelyeket a későbbiekben felhasználok az intézményfejlesztési javaslatok megfogalmazásánál.

A 2000. évi programozás és annak tapasztalatai

Magyarország a rendelkezésére álló 2000. évi ISPA keret terhére 8 környezetvédelmi és 6 közlekedési projektjavaslatot nyújtott be az Európai Bizottság felé (lásd M6 melléklet). Az ISPA előcsatlakozási eszköz **első évében szerződéskötésre nem került sor**. Ennek számos oka van, mind hazai, mind uniós oldalról. A következőkben ezeket gyűjtöttem össze.

Mivel az igényelhető uniós források felosztásáról a Bizottság 2000 márciusában döntött, így az uniós feltételrendszer az éves igényelhető keretek megállapításával párhuzamosan vált ismertté. Ez **szűk**, sőt inkább úgy fogalmaznék, hogy lehetetlen **időkeretet** jelentett a tagjelölt országok felkészülésére, az ISPA keretek lekötésére. Az 1999–2000 közötti időszakban a Kohéziós Alap **eljárásrendjének** szellemében elkezdték kialakítani az ISPA program projekt-előkészítési rendjét, de a követelmények **ismeretlenek** voltak, azokat az Európai Unió nem tudta időben a magyar illetékesek részére átadni. Az EU támogatta a beruházási projektek előkészítését szakmai segítségnyújtás projektekkel, a folyamatos időzavar következtében azonban a fejlesztési projekteknél sem a Kedvezményezett, sem a Minisztériumok nem ellenőrizték megfelelően a szakértők által összeállított koncepciót. További csúszáshoz vezetett, hogy az **EU jóváhagyások folyamata nem volt előre meghatározottan időben korlátozva** sem a szakmai segítségnyújtási, sem a beruházási projektek esetében, ami nehezítette a szerződéskötésig terjedő folyamatok időszükségletének tervezését. Az ISPA programok indulását hátráltatta az uniós források lehívásához szükséges hazai társfinanszírozás tervezhetősége, a költségvetés szerkezete, az **önkormányzati források biztosításának nehézségei**, és a hazai környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztését célzó források összehangolásának hiánya is. A **társfinanszírozás forrását a Magyar Kormány nem tervezte meg** a 2000-2002. évekre összeállított költségvetési törvényekben, azokat a Magyar Kormány négy kormányhatározat alapján¹⁶ különítette el. A projekt előkészítésre vonatkozó brüsszeli iránymutatás hiányát tovább súlyosbította a tény, hogy Magyarországon **nem álltak rendelkezésre** az EU által preferált nagy méretű, a **megfelelő tanulmányokkal** (Környezeti-, Költség-haszon-, Megvalósíthatósági tanulmány) rendelkező projektjavaslatok. A projektek előkészítését lassította a környezetvédelmi hatástanulmány elkészítésének az EU elvárásoktól **eltérő hazai jogszabályi környezete**. A környezeti hatástanulmány elkészítését az ISPA projektek előkészítésének első évében a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 67. § írta elő a (2) bekezdése szerint. Ez a jogszabály nem tért ki

¹⁶ Az ISPA támogatással megvalósuló vasúti projektek társfinanszírozását célzó hitelfelvételről szóló 1082/2001. (VII. 20.) Korm. határozat, az Európai Unió által az ISPA program keretében 2000-ben elfogadott vasúti beruházási projektek hazai társfinanszírozásának forrásairól szóló 2123/2001. (V. 30.) Korm. határozat, az Európai Unió által az ISPA program keretében 2000-ben elfogadott projektek 2001-2002. évekre vonatkozó finanszírozási szükségleteiről és azok forrásairól szóló 2034/2001. (II. 23.) Korm. határozat, az Európai Unió ISPA programja keretében 2000-ben támogatásra elfogadott projektek hazai társfinanszírozásának a biztosításáról szóló 2017/2001. (I. 26.) Korm. határozat.)

a rekonstrukciók környezetkárosító hatásának előzetes felmérésére. A magyar hatóságok a benyújtott tervek alapján határozták meg a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatokat, viszont az ISPA projektek a Támogatási Kérelem benyújtásakor még nem rendelkeztek olyan tervekkel, ami alapján a hatóságok nyilatkozatukat kiadhatnák ami azt eredményezte, hogy az előkészítés szakaszában többszöri egyeztetést igényelt a hatóságok és a beruházó között a hatósági nyilatkozatok kiadása. Mindezt tetézte, hogy az EU eredeti, angol nyelvű nyilatkozatot kért az illetékes környezetvédelmi hatóságoktól, ezt pedig nem írja elő hazai jogszabály.

A fentiekre és az ISPA program első évére való tekintettel az Európai Unió Regionális Főigazgatósága elfogadta azt a gyakorlatot, hogy a magyar fél a főigazgatóságokkal történő egyeztetés folyamatában, pótlólagosan küldött meg anyagokat.

A 2001. évi programozás és annak tapasztalatai

Magyarország a rendelkezésére álló 2001. évi ISPA keret terhére 7 környezetvédelmi és 2 közlekedési projektet nyújtott be sikerrel az Európai Bizottság felé (lásd M6 melléklet). A 2000. évi negatív tapasztalatokból okulva a 2001-es ISPA projektek előkészítéséhez és a tenderanyagok elkészítéséhez, véglegesítéséhez (a magyar fél kérésére) **uniós szakértő cégek nyújtottak műszaki segítséget**. 2001-ben elkészültek, és jóváhagyták a 2000-es és 2001-es projektek tenderdokumentációit, valamint folyt a projektek Pénzügyi Megállapodásaiban foglalt feltételek teljesítése is. Ebben az évben a szakmai segítségnyújtási és a vasúti projektekben **már szerződés kötéseink** is voltak.

A 2002. évi programozás és annak tapasztalatai

Magyarország a rendelkezésére álló 2002. évi ISPA keret terhére 5 környezetvédelmi és 2 közlekedési projektet nyújtott be sikerrel az Európai Bizottság felé (lásd M6 melléklet). A **közlekedési szektorban** Magyarország ezzel a két projekttel sikeresen **lekötötte a 2000-2006-ig** a közlekedési szektor számára **rendelkezésre álló keretet**. A környezetvédelmi szektorban előlegeken (10%) túl pénzfelhasználás nem történt. A 2000-ben beadott projektek kivitelezési, mérnök felügyeleti és PR tendereinek meghirdetése és értékelése is megtörtént, az építési munkákra vonatkozó szerződés kötések azonban áthúzódtak a következő évre.

A 2003. évi programozás és annak tapasztalatai

Magyarország a rendelkezésére álló 2003. évi ISPA keret terhére a 3 környezetvédelmi projektet nyújtott be sikerrel az Európai Bizottság felé (lásd M6 melléklet). Mivel az ISPA-program keretében a közlekedés részére rendelkezésre álló kereteket a korábbi években lekötöttük, ezért 2003-ban nem volt beruházási projektjavaslat a közlekedési szektorban. A fenti három projekttel Magyarország **sikeresen lekötötte a 2000-2006-ig rendelkezésre álló környezetvédelmi ISPA keretet**. A kivitelezési tenderekre érkező ajánlatok jelentősen meghaladták a rendelkezésre álló keretet. Az ajánlatok azonban 30%-120%-al voltak magasabbak az előre tervezett összegnél. A probléma megoldására és a projektek minél hamarabbi szerződés kötése érdekében a magyar kormány vállalta a „**költségtúllépési**” összeg fedezését. Ennek ellenére az Európai Delegáció kérésére két kivitelezési tendert – Szolnok és Miskolc hulladékgyűjtés – újra kellett értékelni, mely további késést okozott a végrehajtásban.

A projektek végrehajtása során nehézséget okozott, hogy az Európai Bizottságnak az a számomra megmagyarázhatatlan akciója, amelynek keretében a csatlakozás előtt fél évvel

(2004. január 1-jétől már a Magyar Közbeszerzési Törvény szerint lehetett lebonyolítani tendereztetést) átírta az ún. PRAG-ot (Practical Guide), mely az EU-s támogatással rendelkező projektek közbeszerzésének alapküldetuma. Ennek következtében a már elkészült tendereket át kellett dolgozni az „**új PRAG**” alapján, mely az egyes tenderek jóváhagyásában **2-8 hónapos késést okozott**.

Végül egy olyan problémára szeretnék kitérni ami a mai napig áthúzódik és ezért a későbbiekben még részletesen vizsgálom, ez pedig nem más, mint az, hogy a projektjavaslatok kiválasztási feltételei nem tartalmazták a tervezés és előkészítés fázisára is kiterjedően a partnerség érvényesítésének és a társadalmi érdekegyeztetés lefolytatásának kritériumait és finanszírozásának forrásait. Az **előzetes társadalmi egyeztetés elmaradása** miatt fordult és fordul elő, hogy a már támogatott projektek helyszíne kérdésessé vált/válik a társadalmi fogadókészség hiányában. Ráadásul a társadalmi érdekegyeztetés utólagos lefolytatása, a helyi népszavazások költségei mellett a projektek helyszínváltozásából eredő műszaki tartalomváltozást, az áttervezések költségeit, és **több hónapot kitevő csúszásokat eredményeztek**. A nem tervezett költségek a projektek eredeti költségvetésének növekedését, az ISPA támogatási arány csökkenését, a hazai társfinanszírozási arány növekedését okozták.

Az ISPA program 2000-2004 közötti végrehajtásának értékelése az Állami Számvevőszék által

Az Állami Számvevőszék az 1989. évi XXXVIII. törvény 2. § (5), (6) és a (7) bekezdése alapján 2004 végén, 2005 elején utólagos ellenőrzést hajtott végre, ami a környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztésére felhasznált ISPA források hasznosulására irányult a 2000. évtől 2004. júniusig. Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy az ISPA támogatásra lekötött projektek kiválasztása, előrehaladása gazdaságosan és hatékonyan szolgálta-e a magyar környezetvédelmi és közlekedési célok megvalósítását és az EU támogatások hasznosulását, illetve a projektek folytatását a Kohéziós Alap feltételrendszere szerint. A Jelentés megállapításait rendkívül fontosnak tartom és megállapításait hipotéziseim megválaszolásához is felhasználom. A Jelentés az alábbiakat értékeli az M7 mellékletben található teljesítmény-ellenőrzési kritériumok segítségével:

- a projektjavaslatok kiválasztásakor a kedvezményezettek és a közbelső szervezetek együttműködése hatékonyan szolgálta-e a rendelkezésre álló ISPA keret teljes lekötését;
- az intézményrendszer alkalmas volt-e a módosult jogszabályi környezetben hatékony együttműködésre, a monitoring és az ellenőrzési rendszer működtetésére;
- megvalósult-e a projektek megállapodások szerinti előrehaladása;
- a pénzügyi és számviteli rendszer alkalmas volt-e a pénzügyi folyamatok megbízható, minden tranzakcióra kiterjedő rögzítésére, az EU kifizetések igénylésére, a hazai társfinanszírozásra.

A környezetvédelmi szektor

A jelentés áttekinti a szabályozást és intézményrendszert, a projektjavaslat kiválasztást, a támogatott projektek megvalósítását és ezek pénzügyi folyamatait a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumban, annak Fejlesztési Igazgatóságánál, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalban, a Pénzügyminisztériumban és a kedvezményezett önkormányzatoknál. Az ISPA támogatásból megvalósított környezetvédelmi programok ellenőrzéséről szóló 0469 számú, 2005. januárban véglegesített jelentés megállapítja, hogy:

„A 2000-ben megkezdett környezetvédelmi ISPA program hozzájárult ahhoz, hogy Magyarország 2004. májusi Európai Unió csatlakozására kiépüljön az uniós források

felhasználásához szükséges intézményrendszer, a munkatársak elsajátítsák az EU eljárási követelményeket, illetve kialakuljanak a hazai módszerek. Ez segítette az ország felkészülését a Kohéziós Alap fogadására is.”

Nem mehetünk el azonban észrevétlenül a Jelentés kritikai megállapításai mellett, amelyeket azért is tartok különösen fontosnak, mert az eltelt évek ellenére, hiába fejlődik a végrehajtás rendszere, úgy tűnik, hogy számos olyan hiba van, amiből nem tanulunk és még mindig elkövetjük őket. A Jelentés az alábbi okokra hívja fel a figyelmet amikor azt vizsgálja, hogy miért maradt el a kívánt szinttől a végrehajtás hatékonysága:

- folyamatosan változó és követő jellegű az ISPA program intézményeinek és szabályozásainak kialakítása,
- két-három éves késedelmek a beruházási folyamatokban;
- szabályozási, intézményi együttműködési hiányosságok;
- a lebonyolítással összefüggő uniós és hazai szabályozás változása, a hazai szabályozások késedelmes megjelenése;
- a projektjavaslatok nem teljes körű jogi, műszaki és környezetvédelmi előkészítése;
- a hazai társfinanszírozás forrásszerkezetéből, illetve rendelkezésre állásából fakadó problémák,
- a vonatkozó szabályozás nem tisztázta a projekt tervezés és előkészítés felelősségét, a forráselosztás koncepcionális kérdéseit és a fejlesztések finanszírozási forrásainak rendelkezésre bocsátását, a kedvezményezett önkormányzatoktól a központi költségvetésig;
- a hazai források felhasználását nem hangolták össze a stratégiai fejlesztési célokkal;
- nem fordítottak megfelelő figyelmet a forráselosztás és a regionális érdekek harmonizálására.

A közlekedési szektor

Az ISPA támogatásból megvalósított közlekedési programok ellenőrzéséről szóló V-07-074/2004-2005 számú Jelentés áttekinti a szabályozást és intézményrendszert, a projektjavaslat kiválasztást, a támogatott projektek megvalósítását és ezek pénzügyi folyamatait a Gazdasági és Közlekedési, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalban, a Pénzügyminisztériumban és a Lebonyolító Testületeknél. A Jelentés fő megállapításai hasonlóak mint a környezetvédelmi szektorban, de még két hiányosságot feltár:

- egyes intézmények nem rendelkeztek elfogadott és hatályba léptetett belső szabályozással (pl. MÁV Rt, Nemzeti Autópálya Rt.), vagy a kialakított gyakorlat nem felelt meg a jogi szabályozás előírásainak;
- humán erőforrás kapacitás hiánya (GKM, MÁV Rt., PM).

2.2.3.4. A Kohéziós Alap végrehajtását elősegítő tervezési feladatok

Az intézményrendszer bemutatása és elemzése előtt szeretnék kitérni a csatlakozást megelőző tervezési, programozási feladatokra, hiszen ezek adták meg a Kohéziós Alap végrehajtásához kialakított intézményrendszer keretét, határozták meg azokat a feladatokat, amelyekhez azt létrehozták, illetve a már működő elemeit, szerveit továbbfejlesztették.

A Koppenhágai Csúcs zárónyilatkozata

A 2002. december 13-i, koppenhágai csúcs óta már pontosan meghatározott keretekkel lehetett tervezni (lásd 7. táblázat). Jóllehet, a számok elmaradnak a berlini ígéretektől, **a 2004-2006 közötti** időszakban rendelkezésre álló **1,389 Mrd euró támogatás** (Strukturális Alapok és Kohéziós Alap együtt) majdnem tízszerese a korábbi években

kapottaknak. A tíz új tagállamnak a csatlakozástól 2006 végéig terjedő időszakra szánt 7,5905 milliárd eurós allokációból Magyarország 11,58%-14,61% közötti arányban részesül. Annak elérése érdekében, hogy az új tagállamok megfelelően felkészüljenek erre a feladatra, a Bizottság számos intézkedést hozott a 2003-as év folyamán:

- **Rendszeres konzultáció** a tagállamok és a Bizottság között, amelynek keretében elkészültek a 2004-2006 közötti időszakot felölelő **Kohéziós Alap Keretstratégiák**. Ezekben a Keretstratégiákban határozzák meg a fő támogatási területeket, ezek tartalmazzák a költségvetési terveket és az intézményrendszer végrehajtásért felelős szereplőket. A Cseh Köztársaság és Szlovákia kivételével valamennyi csatlakozó ország elkészítette a Keretstratégiáját és a Bizottság azt jóváhagyta 2003 végéig.
- Figyelembe véve a megnövekedett (Magyarország esetében háromszoros) uniós támogatások nagyságát, nagy mértékű **technikai segítségnyújtás** igénybevételét tették lehetővé az új tagok számára. A technikai segítségnyújtás 100%-os uniós finanszírozást jelent és célja a megfelelő kidolgozottságú és előkészítettségű projektervek elkészítése volt.
- **Számos képzés** valósult meg szintén technikai segítségnyújtásból, különösen az új közbeszerzési előírásokkal kapcsolatosan.
- Mindemellett a Bizottság nagyszabású, valamennyi előkészítési és végrehajtási területre kiterjedő **auditot** hajtott végre ezekben az országokban.

Éves bontásban a Magyarország számára megítélt támogatás nagysága a Koppenhágai csúcs után:

7. táblázat: Kohéziós Alap támogatás Magyarországon 2004-2006

(millió euró)

ÉV	ÖSSZEG
2004	303-382
2005	249-314
2006	326-412
Összesen	878-1108

Forrás:Bruxinfo 2002

Szeretném megjegyezni azonban, hogy mivel az ISPA program közvetlenül alakult át Kohéziós Alappá, ezért a jelzett időszakban rendelkezésre álló összegből levonódnak az ISPA program keretében 2004-2006-ra (előre) leprogramozott projektek összegei. Ez azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló **szabad Kohéziós Alap támogatás nagysága a közlekedési szektorban kb. 415,64 millió euró, a környezetvédelmi szektorban kb. 409,72 millió euró.**

Tervezési feladatok

Világos volt, hogy ahhoz, hogy valóban ki tudjuk használni a csatlakozás által nyújtott lehetőségeket elengedhetetlen a szükséges **stratégiai anyagok** (Nemzeti Fejlesztési Terv, Kohéziós Alap Keretstratégia) **átgondolt és megfelelő szintű kidolgozása**, az **állami támogatási rendszer átalakítása**, a **társfinanszírozás forrásigényének biztosítása** és az **intézményrendszer felkészítése**, ezen belül is különösen fontos a tárcák és régiók megerősítése, valamint a **humán erőforrás megteremtése**. Én mint már említettem, ebben a részben csak a tervezési feladatokról írok, amelyeket véleményem szerint Magyarország példaértékűen teljesített.

A 2004-2006 időszakra elfogadott **Kohéziós Alap Keretstratégia** (továbbiakban Keretstratégia) két dokumentumot foglal magában: a környezetvédelmi és a közlekedési

szektorra vonatkozó stratégiát. A Keretstratégia a Kohéziós Alap idevonatkozó EK szabályozásaira épül:

- A Tanács 1994. május 16-I **1164/94** Rendelete (EK) a Kohéziós Alap létrehozásáról;
- A Kohéziós Alap létrehozásáról szóló 1994. május 16-I 1164/94 Tanácsi Rendeletet (EK) módosító 1999. június 21-I **1264/1999** Tanácsi Rendelet (EK);
- A Kohéziós Alap létrehozásáról szóló 1994. május 16-I 1164/94 Tanácsi Rendelet (EK) 2. mellékletét módosító 1999. június 21-I **1265/1999** Tanácsi Rendelet (EK).

Környezetvédelmi szektor

A környezetvédelmi ágazat Keretstratégiája a 2004. és 2006. közötti tervezési időszakra azzal a céllal készült, hogy a Kohéziós Alap támogatások allokációjához ágazatpolitikát, illetve projekt-kiválasztási kritériumokat vázoljon fel. A stratégia egyaránt lefedi a vonatkozó Európai Unió és a hazai szektorpolitikákat, különös tekintettel a Nemzeti Fejlesztési Tervre, illetve a II. Nemzeti Környezetvédelmi Programra¹⁷. A stratégia a magyarországi környezetvédelmi ágazat helyzetelemzésére épül, és összefoglalja a Kohéziós Alap 2004-2006. időszakának szempontjából jelentős alágazatok fejlesztési céljait. Ezekre az alapokra támaszkodva a stratégia meghatározza a **Kohéziós Alap** első programozási periódusára vonatkozóan a **projekttámogatási és kiválasztási kritériumokat**, valamint **indikatív** jelleggel bemutat egy előzetes **projektlistát** (lásd M8 melléklet) a Kohéziós Alap támogatások felhasználására. A dokumentum bemutatja a projektek finanszírozási stratégiáját, mely az addicionalitás és a forráskoncentráció elve, valamint az egyes vonatkozó alágazati díjpolitikák alapján készült. A stratégia végül, de nem utolsó sorban összefoglalja a Kohéziós Alap magyarországi intézményrendszerét. A Jelen környezetvédelmi és közlekedési Kohéziós Alap Keretstratégia kidolgozása során figyelembevett EK irányelveket és hazai jogszabályokat az M9 mellékletben gyűjtöttem össze.

Közlekedési szektor

A közlekedési szektorra vonatkozó Keretstratégia mind az EU szabályozási rendszerét, mind pedig a hazai stratégiai célokat tekintetbe veszi, különös tekintettel a Nemzeti Fejlesztési Tervre és a 2003-2015 közötti időszakra szóló Magyar Közlekedéspolitikai Koncepcióra. A stratégia a közlekedési ágazat magyarországi helyzetének elemzésén alapul és átfogja a 2004-2006 közötti időszakra vonatkozó valamennyi jelentős alágazati fejlesztési célkitűzést. E célkitűzések alapján kerültek meghatározásra az első programozási időszakra vonatkozó Kohéziós Alap projekt-kiválasztási kritériumok, illetve a finanszírozandó projektek indikatív listája (lásd M10 melléklet). A dokumentum felépítése megegyezik a környezetvédelmi Keretstratégiáéval.

Jóllehet, Magyarország a Kárpát-medencében fekvő 93000 km²-es területével Európa összterületének csupán egy százalékát teszi ki, az itt található infrastruktúra kihasználása ennél sokkal intenzívebb, tekintve az **ország központi (tranzit) helyzetét**. Magyarország hét országgal határos, a határvonalak hossza mintegy 2250 km. Közúti, vasúti, vízi és légi közlekedési létesítményei és légi közlekedési ellenőrzőrendszerei Európa "érrendszerének" központi és kritikus jelentőséggel bíró részét képezik, amelyeken keresztül a kontinenst

¹⁷ Az NKP II. tartalmazza a csatlakozási tárgyalások során tett magyar környezetvédelmi vállalások végrehajtását, valamint figyelembe veszi az Európai Unió 6. Környezetvédelmi Akcióprogramjában megfogalmazott elveket is (1600/2002/EK Európai Parlamenti Határozat, 2002. július 22.). Az NKP II. biztosítja a környezetvédelmi szempontok ágazati politikákba történő integrálását, így segítve elő a fenntartható fejlődést. Az NKP II. 2003. és 2008. közötti koncepcióját a Kormány 2001-ben fogadta el (1117/2001 Korm. hat. (X. 19.)).

átszelő minden fő irányban áthaladnak a személyek és az áruk. Magyarországon **négy páneurópai folyosó** (TEN folyosó) halad át:

- **IV. folyosó:** az osztrák-szlovák határtól Budapest és a román határ irányában;
- **V. folyosó:** a szlovén határtól Budapest és az ukrán határ irányában (magában foglalva a két alfolyosót: V/B. Horvátország és V/C. Bosznia-Hercegovina felé);
- **VII. folyosó:** a Duna mint vízi út;
- **X/B. folyosó:** Budapestről a jugoszláv határ irányában.

A magyarországi TEN folyosók infrastruktúráját még fel kell fejleszteni az EU szintjére, valamint az egységes piac igényeihez. Az érintett út- és vasúthálózat nagy része, közel **400 km vízi út, 6 dunai kikötő, 19 kombinált szállítási terminál**, valamint a Budapest-Ferihegy repülőtér igényel jelentős beruházásokat.

Átmenet az ISPA-ból a Kohéziós Alapba

A **Csatlakozási Okmány II. Számú mellékletének 15. fejezet 1. e) pontja** rendelkezik az ISPA-Kohéziós Alap átmenet kérdéseiről, megoldva a futó **ISPA projekteknek a csatlakozás időpontjától kezdve Kohéziós Alapból történő támogatását**. Eszerint azon ISPA projektek, amelyek végrehajtása a csatlakozás időpontjáig nem fejeződik be, a Kohéziós Alapot létrehozó 1164/1994/EK bizottsági rendelet által jóváhagyottnak kell tekinteni, és e rendelet végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni rájuk. Azonban bármely olyan beszerzési eljárást, amely az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában már közzétett ajánlati felhívás tárgyát képezi a csatlakozás időpontjában, az ajánlati felhívásban meghatározott, azaz ISPA szabályok szerint kell lefolytatni. Bármely olyan beszerzési eljárásra, amely a csatlakozás időpontjában még nem képezte tárgyát az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában közzétett ajánlati felhívásnak, a Kohéziós Alapra vonatkozó szabályokat és rendelkezéseket kell alkalmazni.

2.2.4. A Kohéziós Alap felhasználása Magyarországon

A 2004. évben az Európai Bizottság 5 projektet hagyott jóvá: 3 környezetvédelmi (Budapest központi szennyvíztisztító és létesítményei, Zalaegerszeg szennyvíztisztítási és Veszprém szennyvíztisztítási projektek) és 2 közlekedési beruházás (M0 keleti szektor építése, Budapest-Szolnok- Lökösháza II. ütem) projekt kapott zöld utat. **A 2005. évben az Európai Bizottság 4 projektet hagyott jóvá:** áprilisban a radarfejlesztési, augusztusban az észak-alföldi ivóvíz-ellátási I. ütem, decemberben a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei hulladékgazdálkodási I. ütem beruházást, valamint a vasúti projekt előkészítési szakmai segítségnyújtási projektet. Ezzel - **a visegrádi országok között elsőként - Magyarország a teljes rendelkezésére álló Kohéziós Alap támogatási keretet lekötötte.** A Kohéziós Alap támogatásával – figyelembe véve a 2000-2004 között rendelkezésre álló ISPA előcsatlakozási támogatásokat is - összesen **24 környezetvédelmi és 9 közlekedési beruházás valósulhat meg.** Ezen felül a forrás kb. 1%-a projekt előkészítési és más szakmai segítségnyújtási feladatokat szolgál. A 8. táblázatban szektoronként összegeztem a Kohéziós Alap projekteket, azok támogatását és költségét, míg a 9. táblázat a projektek előrehaladását mutatja a szerződéskötés és a kifizetés alapján.

8. táblázat: A Kohéziós Alap projektek száma, EU támogatása és várható összköltsége
Mrd Ft

	Projektek száma db	EU támogatás	Várható összköltség
Környezetvédelmi beruházás	24	184	kb. 300
Közlekedési beruházás	9	182	kb. 290
Szakmai segítségnyújtási projekt	15	5	6
Összesen	48	371	kb. 600

Forrás: Kormányjelentés 2006

9. táblázat: A Kohéziós Alap projektek előrehaladása

Mrd Ft

	2004	2005	2006 becsült
Keret	94	77,75	106,75
Szerződéskötés	27,91	109,17	200
Kifizetés	11,70	23,92	70
EU átutalás	8,99	36,93	80

Forrás: Kormányjelentés 2006

Amennyiben teljesülnek a 2006. évi tervadatok, akkor a 2000-06 között rendelkezésre álló 371 Mrd Ft ISPA/Kohéziós Alap támogatás szinte teljes egészében lekötésre kerül kivitelezési szerződésekkel. A projektek befejezésére és a támogatás 100%-os kifizetésére, majd az EU-tól való lehívására pedig további 3 év áll rendelkezésre.

A 3. ábrán a Kohéziós Alap 2000 és 2005 közötti, évenkénti teljesítményét szemléltetem, míg a 4. ábrán ugyanezt szektoronkénti megoszlásban mutatom be. Az ábrákhoz felhasznált adatokat a 10. táblázatban foglaltam össze. Mint az a táblázatokból kiolvasható, a végrehajtás évről évre felgyorsul, a tendermeghirdetés és a kifizetések tekintetében a két szektor teljesítménye megközelítőleg azonos. A szerződéskötések száma a környezetvédelmi szektorban 2006-ban az előző évekhez viszonyítva jelentősen megugrott, míg a közlekedési szektorban a folyamat lelassult, jöllehet itt a korábbi évek eredményének és a projektek számának köszönhetően, kevesebb a meg nem kötött szerződés. Az uniós támogatás átutalás szintén szembeötlően alacsony számot mutat a közlekedési szektorban, ami mögött intézményrendszeri hibák állnak. Ahhoz ugyanis, hogy az Irányító Hatóság továbbítsa a Kifizető Hatóság felé (részletesebben lásd 4.2 fejezet) az egyes szektorok költséglehívási kérelmét, ellenőrzi az adott projekt végrehajtásának megfelelőségét. A közlekedési szektor vonatkozásában az Irányító Hatóság 2006-ban olyan rendszerjellegű hibákat állapított meg, hogy a lehívási kérelmeket visszaküldte a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumnak azok kijavításáig. A feltárt hiányosságok közül a dolgozat témáját szem előtt tartva a Közreműködő Szervezet ellenőrzési rendszerének elégtelenségét szeretném kiemelni, így:

- helyszíni ellenőrzések nem megfelelő gyakorisága és színvonala, ami többek között a humán erőforrás kapacitáshiányára vezethető vissza;
- folyamatba épített ellenőrzés hiánya (pl. elszámolható költségeket, ÁFA-t, PR tevékenységet nem ellenőrzik megfelelően);
- belső szabályozók (pl. aktualizált Működési Kézikönyv) hiánya.

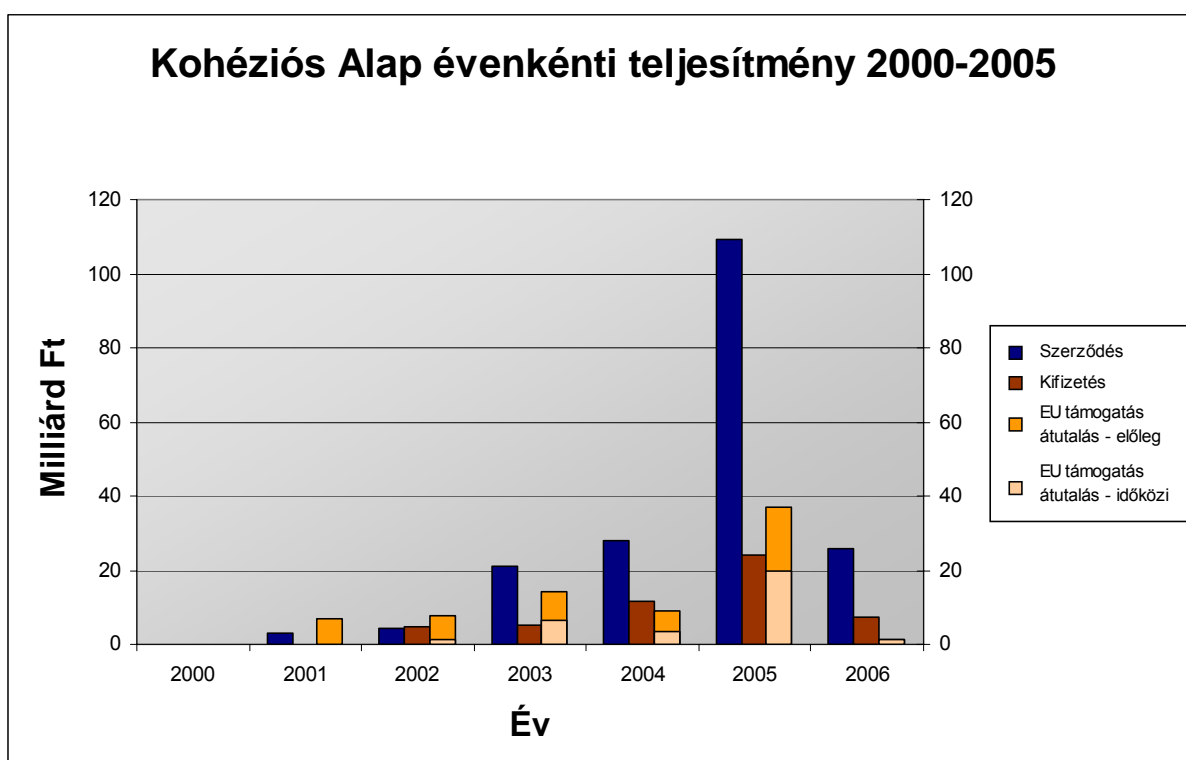
Az imént említettekre azért is tartottam fontosnak kitérni, mert ebből is látható, hogy az intézményrendszer és annak támogató alrendszerének működése kihat a projektek végrehajtására és azok elégtelen működése súlyos pénzügyi következményekkel jár.

10. táblázat A Kohéziós Alap felhasználása Magyarországon

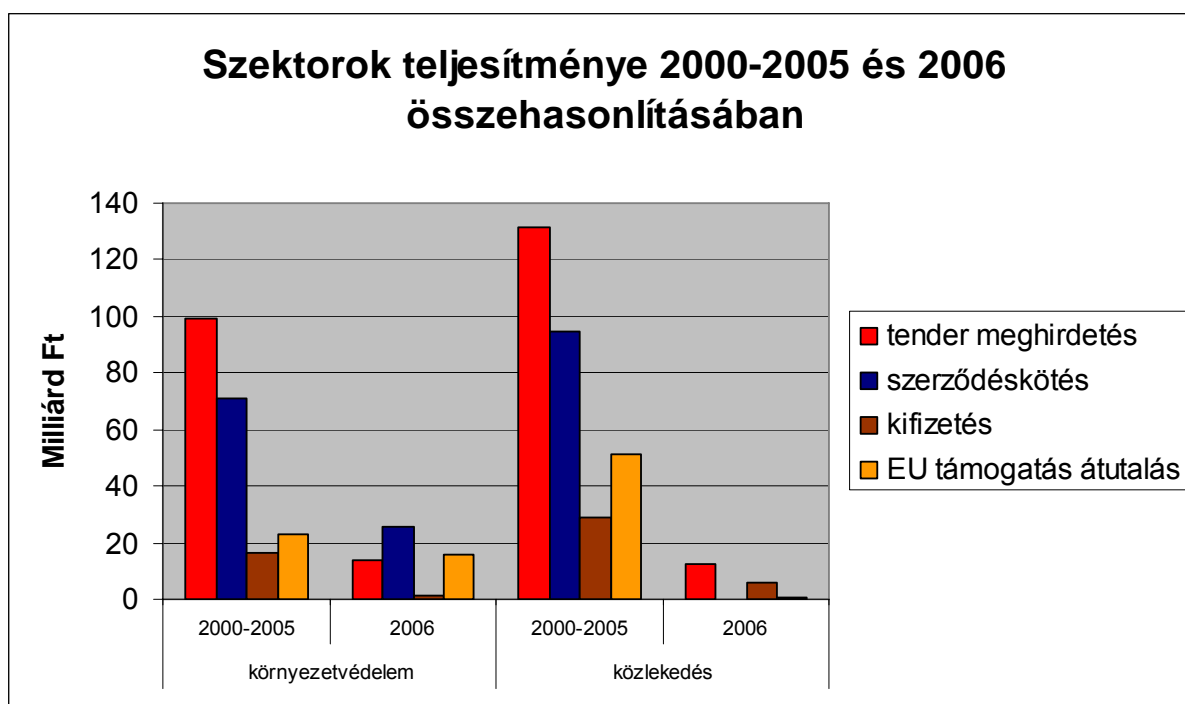
Mrd Ft

	környezetvédelem		közlekedés		összesen	
	2000-2005	2006	2000-2005	2006	2000-2005	2006
Tender meghirdetés	99,2	13,9	131,5	12,3	230,7	26,2
Szerződéskötés	71,0	25,8	94,5	0,0	165,5	25,8
Kifizetés	16,6	1,4	28,9	6,0	45,5	7,5
EU támogatás átutalás	23,0	15,8	51,6	0,5	74,5	16,3

Forrás: Kormányjelentés 2006



3. ábra
A Kohéziós Alap évenkénti teljesítménye 2000-2005



4. ábra
A szektorok teljesítménye 2000-2006

2.3. Az Európai Unió kohéziós politikájának 2007 után várható reformjai

A Harmadik Kohéziós Jelentés megállapításai szerint az Európai Unió 2004. májusi bővülése végül az Unión belül az alábbi gazdasági különbségek növekedéséhez vezetett:

- Az EU-15-höz képest megduplázódott az egy főre jutó GDP szerinti különbség a leggazdagabb és a legszegényebb régiók között;
- 123 millió ember (az EU lakosságának 27%-a) él olyan régióban, amelynek fejlettségi színvonala az egy főre jutó GDP tekintetében a közösségi átlag 75%-a alatt van. Ez a szám a bővülés előtt 72 millió volt, ami a lakosság 19%-át jelentette;
- Ahhoz hogy valamennyi tagállamban kiegyenlített legyen a foglalkoztatás, 4 millió új munkahelyet kell teremteni.

Emellett szembe kell nézni a globalizáció okozta kihívásokkal, a technológiai forradalommal, a társadalom előregedésével és az egyre nagyobb méreteket öltő migrációval. Az Európai Unió gazdasági növekedése 2001 óta lassul, a munkanélküliség nő. Az Európai Unió gazdasági megerősödését tűzte ki célul 2000-ben az Európai Tanács Lisszabonban¹⁸. Az itt elfogadott stratégia értelmében 2010-re az EU lesz a világ legsikeresebb és legversenyképesebb gazdasága. Ezt egészítette ki 2001-ben a göteborgi Tanácsi ülés¹⁹ a fenntartható fejlődés aspektusával. Ezen célok elérésében a kohéziós politikának kiemelt szerepe van hiszen a kohézió és a növekedés kölcsönösen segítik egymást,

¹⁸ Az Európai Tanács 2000. március 23-24-én Lisszabonban összehívott rendkívüli csúcstalálkozóján megfogalmazott stratégiai célkitűzések értelmében az Európai Uniónak 2010-re a növekvő foglalkoztatás mellett a világ legversenyképesebb tudásalapú, dinamikus fejlődő gazdaságává kell válnia. A magas szintű foglalkoztatáson és termelékenységen alapuló erőteljes növekedésnek egyúttal a fenntartható fejlődést, a társadalmi kohéziót és a környezetvédelem magas szintjét is kell biztosítani; egyúttal pedig emelnie az európai polgárok életminőségét és életszínvonalát.

¹⁹ A 2001. évi göteborgi csúcson az EU a gazdasági és társadalmi fejlődéssel egy szintre helyezte a fenntartható fejlődés dimenzióját, elfogadta a Fenntartható Fejlődési Stratégiáját és kinyilvánította, hogy ebben a vonatkozásban világméretben is aktív szerepre törekszik

hiszen a fejlettségbeli különbségek csökkentése általános gazdasági növekedést eredményez. Mindebből egyértelműen következett a kohéziós politika reformjának szükségessége, összhangban a lisszaboni és göteborgi célkitűzésekkel.

2.3.1. A Harmadik Kohéziós Jelentés

Az **Európai Unió Bizottsága háromévente elemzést készít** a kohéziós politika eredményességéről. Az első, 1996-ban közzétett jelentés az AGENDA 2000 című dokumentum előfutárának tekinthető. A második 2001-ben a bővítés utáni kihívásokat vette számba. A Bizottság **2004. február 18-án tette közzé Harmadik Kohéziós Jelentését**. A dokumentum fő célja, akárcsak az előző kettőnek, hogy számot adjon a kohézió helyzetéről az Unión belül. Különös fontossága azonban abban áll, hogy a Jelentés **javaslatot tesz a kohéziós politika 2007 utáni kereteire**. Szeretném hangsúlyozni azonban, hogy ezen dokumentumok **nem bírnak kötelező erővel**, csak a Bizottság álláspontját tartalmazzák. A **kohéziós politika pontos keretei** a tagállamok és a Bizottság egyeztetéseinek eredményeként alakulnak ki, igaz azt a gyakorlati élet mutatja, hogy a Bizottság elképzelésein általában már csak csiszolgatni lehet. A Jelentés a kohéziós politika jövőjével kapcsolatban **2007-től három új prioritást javasol**:

1. Konvergencia (lényegében a 2000-2006 közötti 1. célkitűzés, lásd 11. táblázat)

A kohéziós politika legfontosabb célkitűzése továbbra is a legelmaradottabb országok és régiók támogatása lesz. Ezekben a térségekben a politika fő célja, hogy hozzájáruljon a gazdasági növekedést elősegítő feltételek és a valós konvergenciához vezető tényezők kialakításához és erősítéséhez. Ennek keretében főként a következő intézkedéseket támogatják:

- A termelő szféra átalakítása és modernizálása;
- Alapvető infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése;
- Emberi erőforrások fejlesztése, foglalkoztatottság növelése;
- Intézményi kapacitások erősítése.

A konvergencia prioritás alá azok a NUTS II szintű régiók tartoznának, melyek egy főre jutó, vásárlóerő paritáson számított **GDP-je kevesebb, mint az uniós átlag 75%-a. Átmeneti (phasing out) támogatásra** jogosultak lennének azok a régiók is, melyek azért kerülnek ki a jogosultságból, mert a bővítés nyomán csökkenő uniós átlag GDP/fő miatt a 75%-os küszöb fölé kerülnek. A Jelentés azt is rögzíti, hogy a 2013 utáni időszakban azonban semmilyen phasing-out támogatást nem kívánnak nyújtani. A Jelentés ennél a prioritásnál szól a Kohéziós Alapról is, mely továbbra is jár azon országoknak, melyek egy főre jutó GNP-je kevesebb, mint az uniós átlag 90%-a.

2. Regionális versenyképesség és foglalkoztatás (lényegében a 2000-2006 közötti 2. és 3. célkitűzés)

Bár a legelmaradottabb régiók támogatása továbbra is prioritás marad, lényeges feladat a **gazdasági és szociális átalakulás támogatása**, és a tudás alapú gazdaság megteremtése. Ennek érdekében a legelmaradottabb régiókon kívül két terület lesz fontos célkitűzése a kohéziós politikának:

- Regionális programok a gazdasági átalakulás ösztönzése, a versenyképesség növelése érdekében;
- Nemzeti programok a foglalkoztatás, termelékenység növelésének támogatására.

A Regionális versenyképesség prioritásban valamennyi olyan régió kaphat támogatást, amely nem kedvezményezett a Konvergencia prioritásban. Átmeneti támogatást kapnak a Regionális versenyképesség prioritáson belül azok a jelenleg 1. célkitűzés alá tartozó régiók, melyek a valós konvergencia miatt nem lesznek 2007-től jogosultak a Konvergencia prioritás alatt támogatásra (egy főre jutó GDP-jük 2006-ig a bővítés hatásától függetlenül is magasabb, mint a jelenlegi (EU-15) átlag 75%-a).

3. Területi kooperáció (lényegében az eddigi INTERREG program)

Az INTERREG közösségi kezdeményezésen alapulva a Bizottság egy átfogó területi kooperációs prioritást javasol. Valamennyi a külső illetve belső határok melletti NUTS III régió részesülhet támogatásból. A külső határokon történő együttműködések elősegítése érdekében az Új Szomszédsági Eszköz (**New Neighbourhood Instrument**) kerül kialakításra.

Urban+: A közösségi kezdeményezést teljes egészében integrálják az 1., 2. célterület programokba. A következő programozási időszak elején minden tagállam lead egy listát azokról a **városi területekről, amelyek részesedhetnek majd a speciális támogatásból.**

Legtávolabb eső régiók: Speciális program a legtávolabb eső régiók speciális problémáinak kompenzálására. Ezek támogatását a „nagy szomszédság” (Grand voisinage) nevű új kezdeményezéssel kívánja megoldani.

Leader+: Szintén a három fő prioritás által támogatott programokba ágyazódik be.

A programozási rendszer egyszerűsítése

- A Bizottság azt javasolja, hogy a Tanács a Bizottság javaslatára a Parlament véleményének kikérésével egy **átfogó stratégiai dokumentumot** fogadjon el a kohéziós politikát illetően az új **programozási periódus előtt**, amely **meghatározza a prioritásokat a tagállamok és régiók számára.** A Tanács által elkészített stratégiai dokumentum alapján minden tagállam elkészít egy stratégiai dokumentumot a fejlesztési stratégiájáról, amelyről a Bizottsággal tárgyal, és megalkotja a keretet a tematikus és regionális programokhoz, de nincs irányítási eszköz szerepük. A programok csak a legfontosabb intézkedéseket világítják meg, a program-kiegészítők²⁰ mellőzésével.
- Az **alapok száma háromra csökken** (lásd 11. táblázat).
- A **Kohéziós Alap és az ERFA egységes programozási rendszert követ** a közlekedési és környezetvédelmi infrastruktúrák esetében. A nagy projekteket a Bizottság külön fogadja el.
- Pénzügyi ellenőrzés: Bizonyos küszöbértékek alatt (támogatás 33%-a) a tagállamok jogosultak lesznek a **nemzeti ellenőrzési rendszereik** alkalmazására az érintett programok esetében, és a Bizottság alapelveként a független nemzeti ellenőrzési szerv határozatára támaszkodik. Az egyszerűsítés azonban együtt kell, hogy járjon a szankciók szigorításával és az azonnali visszafizetéssel.
- Nagyobb hangsúly fektetése a teljesítményre és a minőségre:
 - bevezetésre kerülne az **európai intézmények közötti éves dialógus** a kohéziós politikával kapcsolatban (előrehaladás, eredmények, nemzeti és regionális programok megvitatása).

²⁰ Adott programozási időszakra konkrét intézkedéseket fogalmaz meg.

- **Közösségi teljesítményi tartalék** létrehozása: amely azon tagállamokat jutalmazza, amelyek a legjelentősebb haladást érik el a megállapított célkitűzésekhez képest.
- A Bizottság javasolja, hogy minden tagállam a nemzeti allokációján belül hozzon létre egy kisebb tartalékot, amely lehetőséget adna arra, hogy gyorsan reagáljanak a gazdasági szerkezetváltásból és a kereskedelmi megállapodásokból eredő esetleges nem várt szektorális és helyi sokkokra. Ennek felhasználásáról a Bizottsággal kell megállapodni.
- A Jelentés említi a Növekedést Kiigazító Alap (**Growth Adjustment Fund**) gondolatát. Ez olyan speciális eszköz lenne, amely kiegészíti a növekedési és kohéziós célkitűzéseket, és lehetőséget biztosít a nemzetközi gazdasági és kereskedelmi folyamatokból eredő krízisekre adandó válaszokra. A Bizottság javaslata az, hogy az alap az ERFA és az ESZA lekötött, de fel nem használt pénzeit használja fel, maximum 1 milliárd euró értékben.

A jelenlegi (2000-2006) és a következő (2007-2013) programozási időszakok célkitűzéseit és eszközrendszerét összegeztem a 11. táblázatban.

11. táblázat: Eszközök és célkitűzések, prioritások a jelenlegi és a 2007-2013 programozási időszakban

2000-2006		2007-2013	
Célkitűzés	Pénzügyi eszköz	Célkitűzés	Pénzügyi eszköz
Kohéziós Alap	Kohéziós Alap	Konvergencia	Kohéziós Alap ERFA ESZA
1. célkitűzés	ERFA ESZA EMOGA		
2. célkitűzés	ERFA ESZA	Regionális versenyképesség és foglalkoztatás	ERFA ESZA
3. célkitűzés	ESZA		
INTERREG	ERFA	Területi kooperáció	ERFA
URBAN	ERFA		
EQUAL	ESZA		
LEADER +	EMOGA		
1. célkitűzésen kívüli vidékfejlesztés és halászati támogatás	EMOGA HOPE		
9 célkitűzés	5 eszköz	3 célkitűzés	3 eszköz

EU agrár- vidékfejlesztési politikája és stratégiája

A vidékfejlesztési politika a költségvetésben végleg elválik a Strukturális Alaptól és szervesen az új, megreformált Közös Agrárpolitikához (KAP) kapcsolódik. Megszűnik tehát az a kétlakosság, ami a vidékfejlesztést egyrészt a regionális politikához (a Strukturális Alapokhoz), másfelől a KAP-hoz kötötte. Az új **Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési**

Alap (EMVA) és a hozzá kapcsolódó egységes szabályrendszer bevezetése következtében nagymértékben egyszerűsödik a finanszírozás, az elszámolás és a programozás. Az eddiginél kevésbé részletes szabályok és jogosultsági feltételek nagyobb mozgásteret adnak majd a tagállamoknak a programok végrehajtásában, és a döntési szintek alacsonyabbra helyezése biztosítja a vidékfejlesztési programok helyi szükségletekhez való hozzáigazítását. A vidékfejlesztési pénzeket kezelő külön alap egyrészt jelentősen egyszerűsítheti a programok adminisztrációját, másrészt új csatornát nyithat meg a későbbi, jelentősebb anyagi források számára. Ez minden érdekelt számára előnyös, mert azt jelenti, hogy a következő évtizedben a direkt agrártámogatások törvényszerű csökkentése során felszabaduló pénz nem vész el a vidék számára, hanem a vidéki lakosság széles rétegeinek javát szolgáló, a környezeti és kulturális értékeket megóvó fejlesztési támogatásként hasznosul. Az új rendszerben minden tagállamnak a vidékfejlesztésre érkező összes forrásnak legalább a 5%-át LEADER jellegű programra kell költeni, ami a **LEADER számára a jelenlegi költségvetés többszörösét** jelenti.

Prioritások:

- A versenyképesség növelése, fenntartható növekedési pályán;
- Környezetgondozás és a földterület termőképességének fenntartása;
- Vidéki gazdaság diverzifikációja, vidéken élők életminőségének javítása;
- LEADER keretében a közösségi programok megvalósításának elősegítése.

Pénzügyi források

- KAP pénzeszközei;
- Kohéziós és Strukturális Alapok;
- EU nagy központi programjai;
- Nemzeti költségvetési források;
- Vállalkozási források.

A Strukturális és Kohéziós Alapokból finanszírozható operatív programok projektjei közül az alábbiak támogatják az uniós és a hazai agrár-és vidékfejlesztési tervek megvalósulását:

- Biomassza komplex hasznosítása
 - Megújuló energia
 - Ipari alapanyag
 - Környezetalkotó elem
- Agrárlogisztikai rendszerek kialakítása
 - Agrár tömegárú raktárprogram
 - Termelői közösségi szervezeteken alapuló piaci rendszerek fejlesztése
 - Agroinformatikai hálózatok
- Biotechnológia, mint innovációs erő
 - Géntechnológiák fejlesztése, környezetbarát megoldások
 - Ipari alkalmazások (gyógyszer-, élelmiszeripar)
- Vízgazdálkodás fejlesztés
 - Vízbázisok öntözési célú kialakítása
 - Ártéri területek okszerű hasznosítása
 - Homokhátsági környezet rehabilitáció
 - Vidéki turizmus-holtágrehabilitáció

Ezen támogatási rendszerek összehangolása nemzetgazdasági szempontból elsődleges prioritás. Megvalósítása többirányú, folyamatos, aktív kezdeményező együttműködést igényel, amit segít:

- Kormány-szaktárcák-brüsszeli bizottságok összehangolt tevékenysége
- Stratégiai partnerség kialakítása az újonnan csatlakozott országokkal
- Egyeztetés, párbeszéd a társadalmi partnerekkel

Az **új vidékfejlesztési rendelet** meghatározza a vidékfejlesztési alapból nyújtható támogatás célját és alkalmazási körét. A közösségi stratégiai iránymutatások e kereten belül meghatározzák a közösségi prioritások megvalósítása szempontjából nagy jelentőségű területeket, különösen a göteborgi fenntarthatósági célokkal, valamint a növekedést és munkahelyteremtést célzó, megújult lisszaboni stratégiával összefüggésben.

2.3.2. Felkészülés a 2007-2013 közötti programozási időszakra

A jogszabályi háttér megteremtése

A következő hét éves periódus előkészítése hivatalosan 2004. július 14-én kezdődött meg, amikor az Európai Bizottság közzétette a következő hétéves költségvetési időszakra vonatkozó konkrét elképzeléseket tartalmazó jogszabálytervezeteket, és ennek részeként a kohéziós politika 2007-2013 közötti kereteire vonatkozó rendelettervezeteket. A Bizottság kohéziós politikát szabályozó rendeletei (általános, ERFA, ESZA, Kohéziós Alap, Területi Együttműködés Európai Egységei) a vonatkozó Tanácsi Munkacsoportban történő tárgyalások során véglegesednek, és elfogadásukat követően meghatározzák a következő pénzügyi időszakban a strukturális és kohéziós alapok felhasználásának keretfeltételeit.

Az új Kohéziós Alap rendelet

Az új időszak talán egyik legfontosabb változása a **Kohéziós Alap megreformálása**. A 2007-2013-ig terjedő tervezési időszak távlatában az általános rendelet úgy rendelkezik, hogy a Kohéziós Alap támogassa a tagállamok és a kevésbé fejlett régiók egymáshoz közelítésének célkitűzéseit az e címen beavatkozó operatív programokhoz történő anyagi hozzájárulás segítségével. Ez valójában azt jelenti, hogy a Kohéziós Alap támogatásai, amelybe beletartoznak a nagy projektek formájában történő támogatások is, beilleszkednek a Strukturális Alapok több éves tervezésébe. A Bizottság tehát a korábban projekt alapon működő eszközt a jövőben **programközpontúvá** alakítja át és az Európai Regionális Fejlesztési Alappal közös programozási keretben kívánja kezelni, egyúttal eltörölve a minimális projektméretet, és **nagyobb összhangot** biztosítva az ERFA-ból és Kohéziós Alapból finanszírozott közlekedési és környezetvédelmi projektek között.

A tradicionálisan támogatható területek mellett az új Kohéziós Alap rendelet néhány **új beruházási típus támogathatóságára is javaslatot tesz**. A közlekedésen belül támogathatóvá válnak a fenntartható közlekedéssel kapcsolatos beruházások, TEN-en kívüli a vasúti, folyami és tengeri intermodális közlekedési rendszerek és azok interoperabilitása, a közúti és légi forgalomirányítás, tiszta városi közlekedés és a tömegközlekedés. A környezetvédelem területén két új terület lép be, az energiahatékonyság és a megújuló energiaforrások. A támogatási terület kibővítése összhangban van a lisszaboni Európai Tanács és a göteborgi Európai Tanács által megállapított prioritásokkal. A rendelet alapján az Alap **nem támogatja** viszont az alábbi kiadásokat:

- ÁFA;
- Hitelkamatok;
- Földvásárlás az érintett műveletre adható támogatások teljes összegének 10%-át meghaladó összegét;

- Szállásköltségek;
- Atomerőművek szétszerelése.

Az új rendeletet 2007. január 1-jétől kell alkalmazni. Ezzel egyidejűleg a 1164/94/EK rendelet hatályát veszti. Az egyes alapok és programok által támogatott területeket, azok célkitűzést és prioritásait, valamint a nem elszámolható költségeket a 2007-2013 időszakban a rendeletek alapján egy táblázatban foglaltam össze, ami az M11 mellékletben található.

A felkészülés **első szakaszában** (2004. szeptember-december) a cél az volt, hogy az Európai Bizottság ismertesse az új időszakra vonatkozó elképzeléseket, a tagállamok pedig állásfoglalást adjanak a tervezetekre vonatkozó legfontosabb módosítási elképzelésről, javaslatokról és lehetőleg megegyezés szülessen bizonyos, kisebb kompromisszumkészséget igénylő kérdések, valamint a kohéziós politika alapelvei tekintetében. Az Unió azonban nem hazudtolta meg önmagát, a változtatásokkal szemben a Bizottság alapvető hozzáállása gyakorlatilag minden kérdésben elutasító volt, így a Tanács által készített decemberi jelentés csak nagyon kevés ponton tudott megegyezést felmutatni.

A **második szakaszban** (2005. január – július) a munkacsoportban újjáélesztett vita menete, valamint mélysége az új elnökség hivatalba lépésével, illetve a vita új szakaszának (kompromisszumkeresés) kezdetével **lényeges változáson ment keresztül**. A tárgyalások során immáron nem új ötletek, tagállami vélemények, észrevételek megvitatására került sor, hanem sokkal inkább a rendeletervezetek szövegszerű, részletekbe menő vitájára.

A tárgyalások **jelenlegi szakaszában a rendeletek már „kvázi-végleges”** kerettel rendelkeznek ami azt jelenti, hogy zömmel kisebb jelentőségű kérdések maradtak és csak néhány olyan nagyobb horderejű kérdés van, ami politikai megegyezést igényel.

2.3.2.1. Tervezési feladatok Magyarországon

Pénzügyi keretek

Annak ellenére, hogy mint láthattuk az EU nem a legpuhább tárgyalópartner és 1999-ben, majd a csatlakozást megelőzően a koppenhágai csúcson is igen szűkmarkú volt velünk, úgy gondolom, hogy a 2005. december 15-16-i Európai Tanács ülésen elfogadott 2007-13-as pénzügyi megállapodás kohéziós politikát érintő rendelkezéseiről összességében elmondható, hogy a kohéziós politikával kapcsolatosan Magyarország 2004-ben megfogalmazott tárgyalási álláspontjai szinte kivétel nélkül teljesültek. A kohéziós politika **alfejezet főösszege 308,1 Mrd euró** lett. A források megoszlását az egyes célkitűzések között a 12. táblázat mutatja.

A **kohéziós támogatás felső határa** a jelenlegi egységes 4%-os GDP arányos felső plafonhoz képest jelentősen **csökkent**. **Magyarország támogatásait GDP-jének 3,524%-ában maximálták** (ebbe bele értendőek a vidékfejlesztési transzferek is). **Hazánk részesedése** a kohéziós politika fejezetből 22,5 Mrd euró, amelyet kiegészít a Közép-Magyarországi Régióknak a támogatások felső határán felül juttatott 140 millió euró. Így tehát a hazai fejlesztési források mértéke a 2007-13-as költségvetési időszakban kötelezettségvállalási szinten **22,66 Mrd euró** (lásd 13. sz. táblázat). 2006. április 4-én a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság közötti háromoldalú találkozó negyedik fordulóján a tárgyaló felek között megállapodás született, amely véglegesíti az Unió 2007-2013 közötti pénzügyi perspektíváját. A megállapodás alapján bizonyossá vált, hogy Magyarország a tervezett menetrend szerint juthat hozzá 2007-től kezdődően a 2005 decemberében elért összeghez.

12. táblázat: A kohéziós források megoszlása a célkitűzések között 2007-2013

Célkitűzés	Támogatás nagysága	
	%	Mrd euró
Konvergencia	81,9%	252,2
Regionális versenyképesség	15,7%	48,4
Területi együttműködés	2,4%	7,5
Összesen	100%	308,1

Forrás: Financial Perspectives 2007-2013 breakdown for Hungary 2006

13. táblázat: Kohéziós források Magyarországon 2007-2013

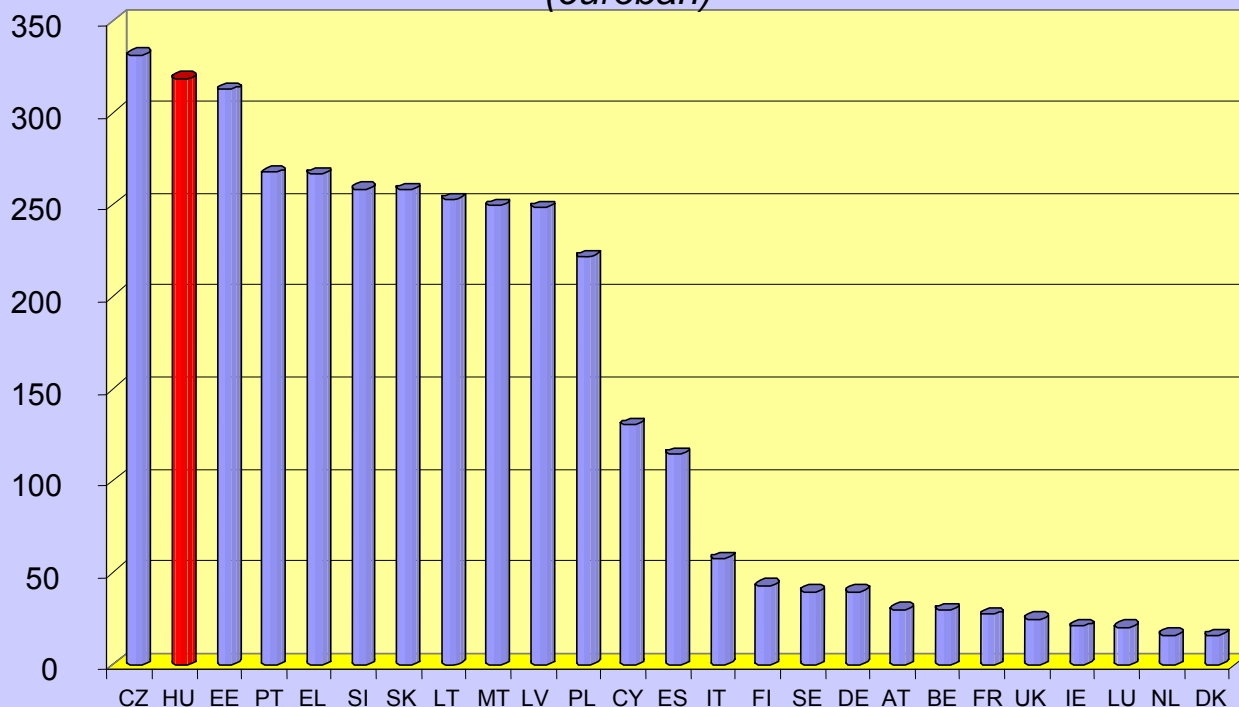
ORSZÁGALLOKÁCIÓ	22,66 Mrd €	100%
Konvergencia	13 mrd €	57,4%
Kohéziós Alap	7.5 mrd €	33,1%
KMR ²¹	1.86 mrd € (1.720+140 millió)	8,2%
Területi együttműködés	300 millió €	1,3%

Forrás: Financial Perspectives 2007-2013 breakdown for Hungary 2006

²¹ Központi Magyarországi Régió

Egy lakosra jutó kohéziós támogatások 2007 és 2013 között

(euróban)



Forrás: Financial Perspectives 2007-2013 breakdown for Hungary 2006

5. ábra

Egy lakosra jutó támogatás 2007-2013²²

Ahhoz hogy ezzel, a 2007 után rendelkezésünkre álló óriási összeggel jól tudjunk gazdálkodni számos **feladat** vár még ránk, amelyeket típusuk szerint **két nagy csoportba** sorolok:

1. tervezési, programozási feladatok;
2. intézményfejlesztés.

Az intézményfejlesztésről a későbbiekben részletesen írok, ezért most röviden a programozással kapcsolatos teendőket tekintem át, ami nem kulcstémája dolgozatomnak, de úgy gondolom, hogy tudni, ismerni kell azt a rendszert aminek támogatására intézményrendszert állítunk fel, illetve fejlesztünk.

²² CZ: Csehország, HU: Magyarország, EE: Észtország, PT: Portugália, EL: Görögország, SI: Szlovénia, SK: Szlovákia, LT: Lettország, MT: Málta, LV: Litvánia, PL: Lengyelország, CY: Ciprus, ES: Spanyolország, IT: Olaszország, FI: Finnország, SE: Svédország, DE: Németország, AT: Ausztria, BE: Belgium, FR: Franciaország, UK: Egyesült Királyság, IE: Írország, LU: Luxemburg, NL: Hollandia, DK: Dánia

Közösségi Stratégiai Irányelvek (Community Strategic Guidelines on cohesion,- CSG)

A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) benyújtásának egyik feltétele a Közösségi Stratégiai Irányelvek elfogadása. Az Irányelvek általános keretet jelent a kohéziós politika megvalósításához, segít abban, hogy szorosabbra fogja a kohéziós politika, illetve a lisszaboni és a göteborgi cselekvési programok közötti együttműködést. A tagállamok által készített tervezési dokumentumoknak, a Nemzeti Stratégiai Referenciakeretnek és az OP-knak (ágazatiaknak és regionálisaknak egyaránt) figyelembe kell majd venniük a Közösségi Stratégiai Irányelvek megállapításait, így hozzájárulva az európai szintű célkitűzésekhez. Megjegyzem azonban, hogy a CSG európai szintű prioritásokat fogalmaz meg, amelyek természetesen nem kell, hogy feltétlenül mindenben egybe essenek a nemzeti szintű – NSRK-ban megjelenített – prioritásokkal. Mindazonáltal a CSG-ben említett prioritások rendkívül tágan fogalmazzák és szinte nincs is olyan tevékenység amely ezek alá ne lenne valamilyen módon besorolható.

Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK)

A **Nemzeti Stratégiai Referenciakeret** feladata, hogy biztosítsa a strukturális támogatások és az Irányelvek közötti konzisztenciát, valamint a nemzeti és regionális stratégiákhoz illeszkedve meghatározza a tagállam fejlesztési prioritásait. A jelenlegi Nemzeti Fejlesztési Terveknél rövidebb (kb. 50 oldalas), elsősorban stratégiai jellegű anyag, amely tartalmazza a helyzetértékelést, a célkitűzéseket, a stratégiát, a programokat prioritás szinten és a pénzügyi táblákat.

A Bizottsággal történő tárgyalások lefolytatása után a Bizottság egy, a jelenlegi Közösségi Támogatási Keretnél egyszerűbb dokumentumot fogad el. Valójában a Bizottság csupán az Operatív Programok listáról, az ahhoz tartozó pénzügyi táblákról, valamint – csak a Konvergencia célkitűzést érintő – adicionalitási tábláról hoz majd döntést, az NSRK többi részét tulajdonképpen tájékoztatásul kéri be. Az NSRK fontos újítása, hogy az egész tagállam területére, az összes alapra (ESZA, ERFA, Kohéziós Alap) és - amennyiben a tagállam úgy dönt - az összes célkitűzésre (Konvergencia, Regionális versenyképesség és foglalkoztatás, Európai területi együttműködés) egyaránt kiterjed. Az NSRK-nak tartalmaznia kell továbbá a tagállam közösségi politikák és nemzeti, szektorális, és regionális politikák koordinációjára vonatkozó elképzeléseit. Az NSRK-t a CSG elfogadását követően legkésőbb öt hónapon belül kell benyújtani. Az OP-k és az NSRK azonban együttesen is benyújthatók (Általános rendelet Art. 26.).

OP-k részletezettsége

Tekintettel arra, hogy a jövőben nem lesznek az OP-kat kiegészítő és kötelezően benyújtandó, a Bizottság által elfogadandó Programkiegészítő Dokumentumok, valamint az NFT-t felváltó NSRK rövidebb és csupán egyes részeiben döntést igénylő általános fejlesztési dokumentum lesz, a jelenlegi időszakban alkalmazottal szemben némileg szigorodnak az OP-kkal szembeni előírások. A 2007-13-as időszakra tehát megalapozott, kidolgozott, ahol lehetséges számszerűsített indikátorokkal alátámasztott OP-kra lesz szükség. Ennek következtében ezek előkészítésének időigénye megnövekszik, amely ellent mond a minél hamarabbi leadás feltételének, mindazonáltal a megalapozott programok a Bizottsággal folytatott tárgyalásokon könnyebben „védhetőek”.

Programkiegészítők

A Bizottság javaslata alapján a rendelet a következő periódusra nem írja elő az OP-nál részletesebb Programkiegészítő Dokumentumok (PC) készítését. Mindazonáltal úgy

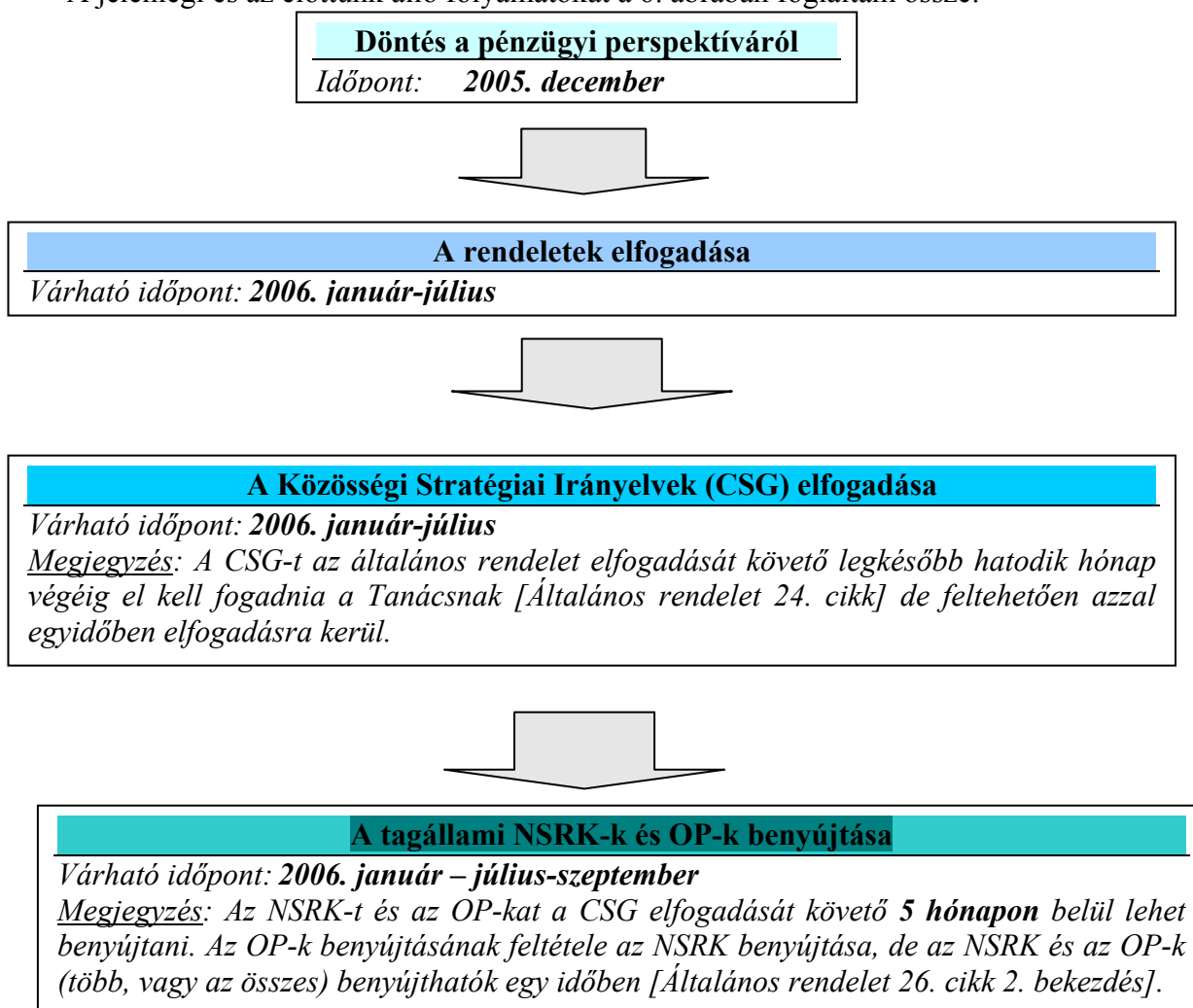
gondolom, hogy szükség van ilyen jellegű dokumentumok készítésére a programok végrehajthatóságának érdekében.

Nagyprojektek

Az Általános rendelet Art. 38-40. cikkelyei szerint nagyprojektnek számítanak környezetvédelem terén a 25 millió eurónál nagyobb költségű minden más területen pedig az 50 millió eurónál nagyobb költségű projektek, amelyeket az ERFA vagy a Kohéziós Alap finanszíroz. A nagyprojekteket a Bizottság számára jóváhagyásra be kell nyújtani, amelyről a Bizottság a benyújtást követő 3 hónapon belül hoz döntést, amely tartalmazza a társfinanszírozás mértékét, valamint az éves kötelezettségvállalási előirányzatokat. Szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy ez egyben azt is jelenti, hogy minden, a fenti határértékek alatti költségű projekt esetében a tagállami döntés jelenti a jóváhagyást, akár a strukturális alapokból, akár Kohéziós Alapból kap támogatást, vagyis az elfogadás teljesen nemzeti hatáskörbe kerül. Ez valóban a rendszer egyszerűsödésének irányába tart, azonban amellettt hogy részben megszabadulunk a brüsszeli bürokráciától, tisztában kell lennünk azzal, hogy ez felelősséget is jelent és csak jól előkészített és indokolt projekt javaslatokat szabad támogatni.

Ütemterv

A jelenlegi és az előttünk álló folyamatokat a 6. ábrában foglaltam össze:



6. ábra
Ütemterv a 2007-2013-as programozási időszakhoz

3. ANYAG ÉS MÓDSZER

A kutatás alapját a vonatkozó hazai és uniós szakirodalom, a jogszabályok, eljárásrendek, nemzetközi- és nemzeti ellenőrző szervek által készített jelentések adják, amelyeket a területen szerzett személyes tapasztalatok egészítenek ki.

3.1. Szintetizálás

Mint azt a célkitűzések meghatározásánál már megfogalmaztam, mind a hazai, mind az uniós szakirodalom igen szűkszavú a Kohéziós Alappal, annak végrehajtásával, de különösen intézményrendszerének vizsgálatával, elemzésével kapcsolatosan. Kutatásom során összegyűjtöm és szintetizálom az Alap rendelkezésre álló, rendkívül fragmentált szakirodalmát és jogszabályi háttérét, melyeket hazai és nemzeti szervek által készített jelentések megállapításaival teszek teljessé. Ez adja a dolgozat alapját, kiindulópontját, azt a keretet, amibe beleillesztem a feltárt összefüggéseket, eredményeket, következtetéseket és javaslatokat.

3.2. Modellek az intézményi hatékonyság elemzésére

3.2.1. *Funkcionális elemzés*

Az elemzés célja a hatékony intézményrendszer kialakítása, fejlesztése és a működéséhez szükséges feltételek megteremtése. Az intézményfejlesztés célja a hatékonyság, eredményesség, költségtakarékosság és átláthatóság. A rendszer fejlesztésére az általa ellátott feladatok alapos elemzése után kerülhet sor. Ennek vizsgálatához a funkcionális elemzés módszerét választottam, amelyeket az intézményrendszert támogató alrendszerek működésén keresztül vizsgálok. Ehhez feltárom és elemzem a jelenlegi és a jövőbeni tevékenységeket, amelyeket kiegészít a nemzetközi gyakorlat, tapasztalat.

A funkcióelemzéshez **Duncker heurisztikus probléma megoldási módszerét** használom ami a megoldás keresést problémakereséssel kombinálja. Ez az alábbi lépésekből áll:

- információgyűjtés;
- problémaelemzés;
- célmegfogalmazás (TOMCSÁNYI 2000).

Ezt adaptálva, illetve továbbfejlesztve az általam készített elemzés az alábbi lépésekből áll:

1. információgyűjtés
2. funkciók elemzése
3. változások lehetőségeinek kidolgozása
4. végleges javaslattétel

Az információgyűjtés a jelenlegi rendszer háttérére, kialakulásának körülményeire irányul, amelyet a kiválasztott, meghatározó funkciók, alrendszerek elemzése követ. NESZMÉLYI szerint „A **funkció** azon tevékenység, vagy azon tevékenységek csoportja, mely közigazgatási eredmény, teljesítmény létrehozására képes és közvetlenül hozzájárul az adott intézmény általános célkitűzéseinek eléréséhez. A funkciók elemzése, kiértékelése a funkciók jellemzőinek felmérését jelenti.” (2005). Mivel dolgozatomban az egész intézményrendszer hatékonyságát kutatom, NESZMÉLYI definícióját annyiban módosítom, hogy én azokat a tevékenységeket vizsgálom, amelyek az egész intézményrendszer hatékonyságának adják meg az alapját. Az egyes intézményeknek ezt követően ezeknek a

hatékonysági kritériumoknak megfelelően kell kialakítaniuk saját struktúrájukat, eljárásrendjeiket. Az információgyűjtésnek a hazai és nemzetközi jogszabályi környezet adja az alapját.

Funkciók elemzése alatt tehát az egyes támogató alrendszerek elemzését értem. A jelenlegi működés vizsgálatának középpontjában a problémafeltárás áll. A problémakeresésben, a hibák megtalálásában a szintetizálás és az információgyűjtés során áttekintett feladatok és feldolgozott ellenőri jelentések megállapításai az irányadók, melyeket kiegészítenek a személyes tapasztalatok.

NESZMÉLYI (2005) kategóriáit továbbgondolva az intézményrendszer funkcióit általánosan az alábbi módon csoportosíthatjuk:

- **politikai funkciók:** stratégiai tervezés, jogszabálykészítés, normatívák kidolgozása;
- **szolgáltatási funkciók:** közigazgatási intézkedés vagy szolgáltatás, melyet a belső szervezet (belső képzés), másik közintézmény vagy külső szervezet (civil szervezetek) részére végeznek;
- **szabályozási funkciók:** akkreditálás, eljárásrendek, útmutatók;
- **ellenőrzési funkció:** beszámoltatás, értékelés;
- **koordinálási funkciók:** kapcsolatok koordinálása a különböző szervezetek között, az alárendelt szervezetek;
- **támogató funkciók:** pénzügyi- és emberi erőforrás gazdálkodás, információs rendszer és infrastruktúra működtetése.

FEHÉR (2004 a) a funkciókat további három szempont szerint vizsgálja:

- objektív, azaz szükséges funkciók;
- jogszabályok által kijelölt, meghatározott funkciók;
- jelenleg ellátott funkciók.

Az adott szervezet, illetve intézményrendszer csak ezek összhangja esetén működik hatékonyan.

A változások lehetőségeinek kidolgozása és a végleges javaslatétel az elemzés megállapításaira épül, figyelembe véve a 2007-től változó jogszabályokat, eljárásrendeket. A változások azonnali bevezetése az intézményrendszer működése folyamatosságának biztosítása, valamint a reformok legitimitása miatt (JENEI, TRIDICO) a legtöbbször nem lehetséges. A funkcionális elemzés végeredménye a változó igényeknek megfelelő közép- és hosszú távú célok kijelölése és az ehhez kapcsolódó változás menedzselése.

3.2.2. Uniós modell az adminisztrációs kapacitás mérésére

A változások lehetőségeinek kidolgozásához felhasználok az Európai Bizottság "Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds" (Fő indikátorok meghatározása a Strukturális Alapok hatékony végrehajtásához a csatlakozó országok részére) című tanulmányát, amely az **adminisztrációs kapacitást az abszorpciós kapacitáson keresztül** méri. Az abszorpciós kapacitásnak három meghatározó tényezőjét különbözteti meg:

- **makroökonómiai:** a GDP változásán keresztül mérhető;
- **pénzügyi:** a képesség EU projektek társfinanszírozására;
- **adminisztrációs:** a képesség hogy a központi és a helyi szint megfelelő programozási tervekkel rendelkezzenek, ezek időben rendelkezésre álljanak, a partnerek, intézmények együttműködjenek, ellenőrzési rendszer megfelelően működjön.

Dolgozatomban természetesen az adminisztrációs kapacitás és az intézményrendszer hatékonysága közötti összefüggésrendszert vizsgálom. Ennek alapgondolata az alábbi összefüggésrendszerben írható le:

strukt.+hum.e.+tám.rdsz. eszk. →működés→adminisztr.kap. →abszorp. →teljesítmény követelmények

ahol az uniós követelmények, elvárások, előírások függvényében a struktúra (strukt.), a humán erő forrás (hum.e.) és a támogató rendszerek, eszközök (tám. rdsz., eszk.) meghatározzák a működést, az adminisztrációs kapacitást (adminisztr. kap.), ami kihat az abszorpcióra (abszorp.) és ezáltal a gazdaság, a nemzetgazdaság teljesítményére, azaz megmutatja, hogy mennyire hatékonyan tudjuk felhasználni az uniós támogatásokat, jelen esetben a Kohéziós Alapot.

Az adminisztratív kapacitás lemerése tehát a struktúrák, a humán erőforrás és a támogató rendszerek és eszközök közötti különbségtétellel kezdődik. A „**struktúra**” kifejezés a felelőségek és feladatok intézmények vagy azok szervezeti egységei közötti egyértelmű megosztására utal. A „**humán erőforrás**” a feladatok és felelőségek részletezése munkaköri leírások szintjén, a humán kapacitás számbeli és képzettségbeli felértékelése, és a személyi felvételek teljesítése. A megfelelő időben elérhető, megfelelően képzett, tapasztalt és motivált munkaerő biztosítása a siker kulcseleme a Kohéziós Alap hatékony menedzsmentjében. A „**támogató rendszerek és eszközök**” metódusok, iránymutatások, kézikönyvek, eljárásrendek, formátumok, stb. megléte. Röviden: a munka mindenféle segédeszköze, ami a rendszer működését hatékonyabbá tehetik.

3.2.3. A kutatáshoz kidolgozott modell

A NESZMÉLYI által meghatározott funkciók és a Bizottság által használt modell alapján dolgozatomban e két megközelítést kiegészítve a személyes tapasztalataimmal, egy harmadik modellt állítottam fel az intézményrendszer hatékonyságának vizsgálatára, ami azt az alábbi tényezők alapján vizsgálja:

- politikai, szabályozási, koordinálási funkció, struktúra
→ **SZABÁLYOZÓK, JOGI HÁTTÉR** (jogszabályi környezet, belső szabályzatok, eljárásrendek, ellenőrzési nyomvonal);
- támogató, szolgáltatási funkció, humán erőforrás
→ **HUMÁN ERŐFORRÁS**
- ellenőrzési funkció
→ **ELLENŐRZÉS**
- szolgáltatási funkció, támogató rendszerek és eszközök
→ **NYILVÁNTARTÁS ÉS DOKUMENTÁCIÓ KEZELÉS, TÁJÉKOZTATÁS ÉS NYILVÁNOSSÁG**

3.3. Kockázatelemzés

Az intézményrendszer hatékony működését gátló tényezők feltárásához a kockázatelemzés módszerét választottam, amelynek a projektciklus elmélet és az interjúval egybekötött Delphi módszer szerinti kérdőíves eljárás adja az alapját.

Felvezetésként KINDLER (in VÁRAI 1987) definícióját szeretném leírni:

*„A **kockázat** egy cselekvési változat lehetséges (nem biztosan bekövetkező) negatívan értékelt következményeinek teljes leírása, beleértve a következmények súlyának és bekövetkezésük valószínűségének megmutatását is.”*

Ha a Magyar értelmező kéziszótárt hívjuk segítségül, azt olvashatjuk, hogy a kockázat valamely cselekvéssel járó veszély, veszély lehetősége (1993). Mindez hétköznapi nyelvre lefordítva azt jelenti, hogy:

- a kockázat cselekvéshez kapcsolódik;
- a cselekvés következménye negatívan értékelődik;
- a negatívan értékelt következmény még nem következett be, csak bekövetkezhet a közeli vagy távolabbi jövőben, azaz bizonytalan.

JANZA (2005) további definíciókat ad meg a **kockázatelemzés** témakörében. A kockázat beazonosítása az a folyamat, mely során meghatározzuk, hogy mi történhet, miért és hogyan. A kockázatelemzés a rendelkezésre álló információk szisztematikus felhasználása az események bekövetkezése valószínűségének és a következmények hatásának meghatározásához. A kockázatértékelés a kockázatkezelési prioritások meghatározásához alkalmazott eljárás, mely során a rendszerek kockázati szintjét hasonlítják össze. A **kockázatkezelés** a beazonosított, a szervezet célkitűzéseire kedvezőtlen hatást, veszélyt jelentő kockázati tényezők bekövetkezési valószínűségének csökkentésére irányuló aktív tevékenység. A **kockázatmenedzsment** a teljes kockázatelemzési, értékelési, kezelési folyamat, beleértve a tevékenységhez igénybevett erőforrásokat, módszereket.

GALAMBOS hívja fel a figyelmet arra, hogy bár a köznyelv gyakran szinonim fogalomként használja, meg kell különböztetni a probléma, a bizonytalanság, a kockázat és a veszély fogalmát. Míg a probléma feltárása és megfogalmazása minden esetben a jelenben már ismert információkon alapszik, addig a bizonytalanság, a kockázat és a veszély egyszerre jelentheti pozitív vagy negatív esemény bekövetkezését. A kockázatok feltárása során azonban általában kifejezetten a negatív hatásokról beszélünk (2005).

Ahogy azt KINDLER is megállapítja a kockázat fogalma összetett fogalom, s **két alappillérre**, a negatívan értékelt cselekvési következményre, továbbá ennek bekövetkezési valószínűségére támaszkodik (in VÁRI 1987). Számításaim során a későbbiekben én a cselekvés következményére a kockázat hatása kifejezést használom.

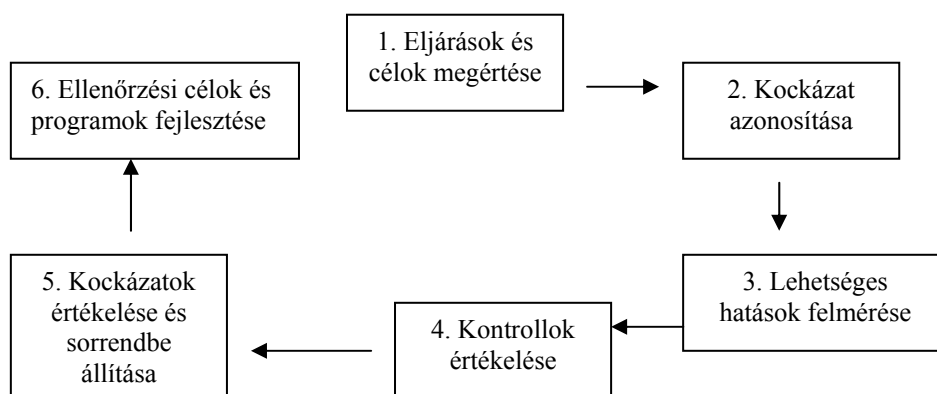
A hatékony működéshez ismernünk kell azokat **külső és belső kockázatokat**, amelyek befolyásolhatják a projektek megvalósítást, illetve meg kell bizonyosodnunk arról, hogy a belső ellenőrzés rendszerének kiépítése, ellenőrzési nyomvonal, programmegvalósítás, monitoring és értékelés eljárásrendje, pénzügyi menedzsment és ezek ellenőrzésére épülő rendszerek tartalmazzák azokat a mechanizmusokat, amelyek kiküszöbölik, illetve kezelik a projektek megvalósítását befolyásoló kockázatokat, veszélyeket. Ennek megfelelően szükség van a projektciklus hatékony és zökkenőmentes végrehajtása érdekében megvizsgálni, hogy a kidolgozott működési mechanizmusok, valamint eljárások az egyes kockázatokra hogyan reagálnak, hogyan kezelik azokat, illetve nem megfelelőség esetén a szükséges korrekciós lépések megtétele.

A kockázat kezelése lehet preventív, kompenzáló, valamint kárenyhítő típusú (ÉBLI in VÁRAI 1987). A cél természetesen a **preventív módszer** meggyökeresítése a gyakorlati életben. Ehhez kívánok segítséget nyújtani a kockázatelemzési kérdőív segítségével. Természetesen tisztában vagyok vele, hogy a hatékony kockázatkezelési magatartás és intézményi háttér a kockázatok komplex közelítésére széles körű érdekegyeztetési mechanizmus függvénye. Kialakulása, elfogadtatása hosszabb folyamat eredménye, amelyet a megfelelő magatartásformák tudatosításával, szemléletformálással, egyrészt a kockázat viselői és a kockázatkezelés intézményrendszere, másrészt a megfelelő információáramlással lehet segíteni.

SALAMON (2002) még egy lehetséges felosztását adja a kockázat típusoknak. Ezek a rendszerkockázat és az ellenőrzési kockázat. A **rendszerkockázat** a rendszerben rejlő bizonytalansági tényezőket jelenti. Ilyen lehet például a szabálytalanságok bekövetkezésének kockázata. Az **ellenőrzési kockázat** pedig annak a kockázata, hogy az ellenőrzés nem képes megelőzni vagy kiküszöbölni a hibákat és a szabálytalanságokat.

A kockázati tényezők beazonosítása rendkívül fontos, ugyanakkor az egyik legnehezebb feladat, hiszen vannak előrelátható kockázatok, kevésbé látható, de sejthető kockázatok és természetesen vannak olyanok is amelyeket képtelenség előre látni, megjósolni.

A JANZA (2005) által ismertetett kockázat-alapú vizsgálati program jó alapot ad a kockázatelemzés lépéseinek átgondolásához. A modellt a 7. ábra szemlélteti:



7. ábra
Kockázat-alapú vizsgálati program

Forrás: The Gateway to Effective Results 2002

A kockázatalapú vizsgálati program tehát azzal kezdődik, hogy az eljárásokat és a célokat kell megérteni, ezt követően lehet beazonosítani a kockázatokat, majd lehet mérni a lehetséges hatásokat és értékelní a kontrollokat. A modellhez még annyit szeretnék hozzátenni, hogy a kockázatkezelés elengedhetetlen szüksége ahhoz forrás hozzárendelése. Kockázatok megelőzni, korrigálni ugyanis csak megfelelő pénzügyi és humán erőforrással lehet. BUZÁS et al. (2000) is megállapítja, hogy a kockázat kezelése minden esetben költséggel jár, amelyek vagy tényleges ráfordítást, kiadást jelentenek, vagy a lehetőségi költség alapján kalkulálhatók.

3.3.1. Projekt-életciklus elmélet

A kockázatelemzést kérdőív segítségével végzem el. A kérdőívben használt kockázati tényezőket a projekt életciklus és személyes tapasztalataim alapján állítottam össze. A projekt-életciklus egy széles körben elismert, nagyon hasznos és értékes koncepció, amelynek alapelveit alkalmazva megindokolhatóvá, hatékonyá és hatásossá válhatnak az egyes politikák. A Kohéziós Alap hatékony és hatásos felhasználását segíti a projekt-életciklus elmélet. A projekt-életciklus folyamán különböző folyamatokat választhatunk el egymástól aszerint, hogy azok szigorú egymás utániségot feltételezve egymásra épülnek, vagy az előzőekkel párhuzamosan végezhetőek:

- Egymást követő folyamatok: előkészítés, programozás– végrehajtás – zárás;
- Párhuzamos folyamatok: irányítás – monitoring.

Az adminisztratív kapacitás feltételei a projekt egy-egy életciklusában más és más. A projekt-életciklus dimenzióinak és az „irányítási képesség” elemeinek kombinációjából vezettem le a „**Kohéziós Alap igazgatási mátrixát**”:

	Szabályozók, jogi háttér	Humán erőforrás	Ellenőrzés	Támogató alrendszerek és eszközök	Működés
Irányítás					
Előkészítés, programozás					
Végrehajtás					
Monitoring					
Projekt zárás					

A mátrix általános keretet ad mindazon szempontok számbavételéhez, amelyek a Kohéziós Alap gördülékeny végrehajtásában szerepet játszanak, továbbá jó alapot nyújt a **fő indikátorok** szisztematikus azonosításához. Ezt követően az indikátorok segítségével azonosítottam a kockázati elemeket a teljes Kohéziós Alap intézményrendszere tekintetében, azokat típus szerint kategorizálva.

3.3.2. Kérdőív Delphi módszerrel

Mint azt ZÖLDRÉTI is mondja, a kockázat számszerűsítése részben szubjektív folyamat, mivel a megkérdezettek szakértelmére és intuíciójára épül, a szubjektív véleményekből fakadó torzításokat pedig leginkább a Delphi módszer alkalmazásával kitöltött kérdőíves eljárás tudja tompítani (1991).

A Delphi módszer többfordulós megkérdezéssel történő eljárást takar, amelyet főleg bekövetkező események időpontjára, valószínűségek és rangsorok meghatározására használnak (TOMCSÁNYI 2000). Ennek értelmében a végső kérdőív kialakulását annak többszöri átalakítása előzi meg. Az első kérdőív kérdései még nagyvonalúak, alakíthatóak, amit néhány szakértő tölt ki. Ennek alapján lehet elkészíteni a második, az előzőnél már sokkal alaposabb kérdőívet. Ebben a fázisban fontos, hogy az interjúk elkészítése után mihamarabb rendszerezzük a megszerzett információt. A folyamat aztán igény szerint, de általában maximum 5 fordulóig tart. A feltárás végén csak azok a tényezők maradnak, amelyekre nézve a résztvevők egyetértése teljes. A kérdőíves megkérdezés előnye, hogy olyanok is válaszolnak, akik félő, hogy egy értekezleten, vagy nagyobb közönség előtt nem fejtenék ki álláspontjukat. A kérdőívet a Kohéziós Alap Irányító Hatóság munkatársai töltötték ki, akik meggyőződésem szerint eleget tesznek a GALAMBOS által megadott kritériumoknak:

- saját szakterület kiváló ismeret;
- rálátás a többi szakterületre;
- konszenzusra való törekvés;
- kreativitás (2005).

A kérdőív összeállításánál törekedtem arra, hogy az átfogó, tömör legyen, a kérdések érthetően, világosan legyenek megfogalmazva és azok számára is világos legyen a feltárt tényezők tartalma, akik annak kitöltésében nem vettek részt.

3.3.3. Kockázatok mérésének módszere

A beazonosított kockázatokat csak akkor lehet rangsorolni, ha őket mérhetővé tesszük. A kockázat mérés közeli módját **mennyiségi kockázatfelfogásnak** nevezik, és a legtöbbször a két alappillér (cselekvés következménye, bekövetkezés valószínűsége) segítségével kísérelték meg annak számítását (KINDLER in VÁRAI 1987).

A kockázati tényezők beazonosítását, csoportosítását (projektciklus alapján) követően lehet megbecsülni a feltárt kockázati tényezők által generált események bekövetkezési valószínűségét és bekövetkezés esetén annak hatását.

Mielőtt azonban elkezdjük a kockázatelemzést ki kell jelölni azt az időtávot, amelyre az értékelést el szeretnénk végezni, azaz meg kell határozni az elemzési időszakot. Ez a dolgozatban 1 év.

Ezt követően kell definiálni a **valószínűségi és hatásskálákat**. A valószínűségeken azt kell érteni, hogy a rendelkezésre álló tapasztalatok alapján a feltárt kockázatok az elemzés évében milyen valószínűséggel fognak bekövetkezni, míg a hatásskála a kockázatok bekövetkezése esetén a hatás mértékét becsüli. A valószínűség és a hatástényező mérésére GALAMBOS (2005) módszerét követve az alábbi 5 fokozatú lineáris skálát használom:

1	1-20%
2	21-40%
3	41-60%
4	61-80%
5	81-100%

A fenti skálát használva valamennyi kockázati tényezőre el kell végezni a valószínűségek és a hatások értékelését. Ezt követi a kritikus tényezők kiválasztása a **kockázati koefficiens** segítségével. Dolgozatomban a GALAMBOS (2005) által megadott képletet használom. Eszerint:

$$K=V+2xH$$

Ahol:

V az adott kockázati tényező valószínűségi skálán kapott értéke;

H ugyanennek a tényezőnek a hatásskálán kapott értéke;

K az 1-5 fokozatú skálákon egy hatástényezőre történő értékelés esetén maximum 15 lehet.

A kockázati koefficiensre kapott szám alapján a kockázat lehet:

11-15	magas
7-10	közepes
3-6	alacsony

Végül az így beazonosított kockázatok és a 2007 utáni prognosztizált változások alapján teszek javaslatot az intézményrendszer fejlesztésére.

3.4. Külföldi tanulmányutak

A bemutatott módszerek mellett munkámat segítették a tudományos vitafórumok, konferenciák, előadások, tanulmányutak, amelyek lehetőséget adtak egy-egy probléma széleskörű, elméleti, gyakorlati megismerésére, szakmai kapcsolat kiépítésére, személyes megbeszélésekre, problémafelvetésekre és segítséget nyújtott abban is, hogy a mindennapokban szerzett tapasztalataimat egy kicsit messzebből, más megvilágításból lássam. Különösen sokat tanultam Görögországban, ahol 2003 novemberében egy hónapot töltöttem az intézményrendszer tanulmányozásával és Írországban, ahol 2003-ban és 2004-ben nyílt lehetőségem egy-egy hetet eltölteni.

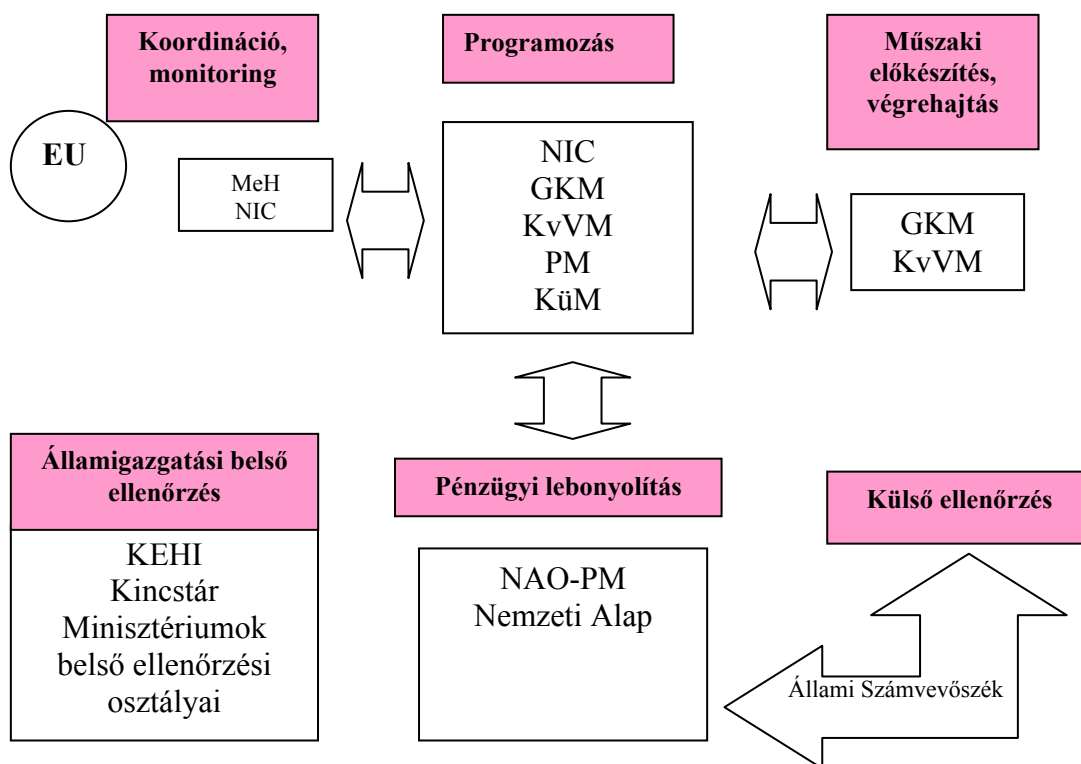
4. EREDMÉNYEK

4.1. Magyarország felkészülése a Kohéziós Alap felhasználására

Ahhoz hogy megértsük a jelenlegi végrehajtási rendszer működését elkerülhetetlen áttekinteni az előzményeket, annak kialakulásának körülményeit. Mint azt már említettem, az ISPA program a Kohéziós Alap előfutára volt, mind programozási, mind intézményrendszeri szempontból. A hasonlóságokat és a két rendszer egymásraépülését ezért a következőkben beleépítem az ISPA intézményrendszerének bemutatásába. Az ISPA végrehajtás során szerzett tapasztalatok ezért beépültek a jelenlegi rendszerbe, így az annak jegyeit, hatását átvette, magán viseli. Az ISPA program végrehajtása során nyert tapasztalatok, egyrészt hasznosak lehetnek esetleges jövőbeni hibák elkerüléséhez, másrészt mivel a 2004. május 1-i csatlakozást követően valamennyi ISPA projekt automatikusan „átalakult” Kohéziós Alappá, így azok egy egységet alkotnak. Az ISPA program végrehajtása során nyert tapasztalatok azonban úgy gondolom, hogy sok hasonlóságot mutatnak a másik két előcsatlakozási alappal és jól felhasználhatók a Strukturális Alapok hatékony kezeléséhez is.

Az ISPA program végrehajtásának intézményi háttere

Az ISPA-ra való felkészülés felelősségi rendjét még a program indítása előtt, a támogatási rendszerünk EU konform átalakításáról szóló 2307/1998. (XII.30.) Kormányhatározattal szabályozták. A 89/2002. (IV.20.) Kormányrendelet a Nemzeti Alapnak az ISPA keretében történő igénybevételéről szóló Együttműködési Megállapodás, valamint a 2000. évi ISPA projektek pénzügyi megállapodásainak kihirdetéséről és a 1061/2000 (VII.11.) Kormányhatározat fektette le a nemzeti jogszabályi alapjait az ISPA program hazai intézményrendszerének. A projektek tervezésében, végrehajtásában, monitoringjában és ellenőrzésében részt vevő intézményeket a 8. ábrán mutatom be.



8. ábra
Az ISPA intézményrendszere

Nemzeti ISPA Koordinátor (National ISPA Co-ordinator, NIC)

Magas beosztású köztisztviselő, aki az ISPA projektek fő 'menedzsereként' tevékenykedik a csatlakozásra jelölt országban. Az Európai Bizottság első számú tárgyaló partnere a programozási, végrehajtási és értékelési kérdésekben. Magyarországon a Miniszterelnöki Hivatalon belül a **Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatalát** vezető politikai államtitkár látta el ezt a feladatot. Tulajdonképpen a későbbi Kohéziós Alap Irányító Hatóság, illetve annak vezetőjének az elődje.

Monitoring Bizottság

A Monitoring Bizottság az ISPA projektek végrehajtását felügyelő legfőbb szerv, valamint a végrehajtási kérdések megvitatásának és az ezzel kapcsolatos döntéshozatalnak a legfelsőbb fóruma, a Kohéziós Alap Monitoring Bizottság előfutára. Összetétel (minimum):

- Európai Bizottság;
- a jelölt ország;
- nemzetközi pénzügyi szervezet(ek).

Nemzeti Programengedélyező Tisztviselő (National Authorizing Officer, NAO)

Általában a Nemzeti Alap vezetője, a Nemzeti ISPA Koordinátor pénzügyi "ellensúlyának" tekinthető magas rangú tisztviselő. Magyarországon a Pénzügyminisztérium (PM) közigazgatási államtitkára volt. Az ISPA támogatások pénzügyi lebonyolításának pénzügyi legfőbb felelőse.

Nemzeti Alap

Ez volt az egyetlen olyan szerv (központi kincstári szerv külön ISPA bankszámlával), amelyen keresztül a Közösség által megítélt ISPA támogatásokat le lehetett hívni. A Kifizető Hatóság elődjének tekinthetjük.

ISPA Szektorális Engedélyező Tisztviselő (Sector Authorizing Officer, SAO)

A nemzeti adminisztráció tisztviselője, általában az ISPA Végrehajtó Ügynökség vezetője. Az ISPA Szektorális Engedélyező Tisztviselő felelős a Végrehajtó Ügynökség működtetéséért és a végrehajtandó projektek pénzügyi lebonyolításáért, így a Közreműködő Szervezet vezetője a Kohéziós Alap rendszerében.

ISPA Végrehajtó Ügynökség

A jelölt ország nemzeti közigazgatásának egy végrehajtó szerve, mely felelős az ISPA projektek tendereztetéséért, a kifizetésekért és a technikai megvalósításért. Hazánkban ezt a szerepet a **Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM)** és a **Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM)** látta el. A Kohéziós Alap intézményrendszerében Közreműködő Szervezetekké alakultak át.

Kedvezményezettek

Az a testület, szervezet vagy közigazgatási szerv, amely valójában a projekt kedvezményezettje. A kedvezményezettek a projektmegvalósítás technikai aspektusaival foglalkoznak (pl. önkormányzatok, MÁV) akárcsak a Kohéziós Alap esetében.

Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal volt jogosult az ISPA támogatások felhasználása tárgyában vizsgálatot indítani, sőt a 2287/2002 (IX. 26.) számú az előcsatlakozási eszközök ellenőrzésének egyes kérdéseiről szóló Kormányhatározat értelmében ez kötelessége is.

A KEHI-n kívül az Állami Számvevőszék (ÁSZ), az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék ellenőrei ugyancsak végezhetnek ellenőrzéseket és auditokat az ISPA felhasználása tárgyában.

4.1.1. A Kohéziós Alap intézményrendszerének felállítása

Közbeszerzési és szerződéskötési eljárások

Mielőtt rátérnék arra hogy az ISPA intézményrendszer hogyan alakult át a Kohéziós Alap végrehajtási rendszerévé, szeretnék kitérni a közbeszerzési és szerződéskötési eljárásokra amit azért tartok fontosnak, mert ez volt az a terület a csatlakozást megelőzően ami komoly lendületet adott az intézményfejlesztésnek. A tendereztetés és a szerződéskötés részletes eljárási rendjét a Bizottság Decentralizált Végrehajtási Rendszer (Decentralised Implementation System, - DIS) című kézikönyve szabályozta. Az építési szerződések esetében a DIS kézikönyv eljárásrendjét kellett alkalmazni a FIDIC (International Federation of Consulting Engineers) rendszer szabályaival és előírásaival együtt. A tendereztetés és a szerződéskötés a DIS szabályainak megfelelően a **Bizottság előzetes jóváhagyását igényelte** mindenfajta közbeszerzés és eljárás esetében (pl. tender dosszié, tenderértékelés, értékelő jelentés, szerződések, stb.). A **1266/1999** számú, 1999. június 21-i Európai **Tanácsi Rendelet** azonban lehetőséget adott az ISPA program végrehajtásánál a **kibővített decentralizáció rendszerére való áttérésre**, bevezetve egyúttal az **utólagos ellenőrzés** intézményét is. Ez mindenképp megkövetelte a megfelelő intézményi struktúra felállítását és működtetését. Ennek érdekében 2001-ben elkezdődött a bizottsági szervekkel együttműködve az intézményrendszer átvilágítása, majd alkalmassá tétele a kibővített decentralizációra, az **EDIS-re** (Extended Decentralized Implementation System). Ennek során a Bizottság az alábbi minimális kritériumok meglétét vizsgálta annak megállapítására, hogy a partnerországok mely végrehajtó szervei alkalmasak a támogatás lebonyolításának decentralizált módon történő irányítására:

- kell egy pontosan kidolgozott rendszer a támogatási keret kezelésére teljes belső eljárási szabályzattal, világos intézményi és személyi felelősségi körökkel;
- a hatáskörök elkülönítésének elvét tiszteletben kell tartani, hogy a beszerzések és folyósítások során semmiféle érdekellentét kockázata ne merülhessen fel;
- a feladat végrehajtásához alkalmas személyi állománnyal kell rendelkezni.

Az EDIS-re való áttérés **első fázisának** – a hiányosságok felmérése (gap assessment)-elkészítéséhez a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal az EU Bizottság által módszertani dokumentumként kiadott munkaanyag kérdőíveit használta fel. A megállapított hiányosságok alapján valamennyi érintett- így a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala, a Pénzügyminisztérium, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (és annak Lebonyolító Testülete, a MÁV Rt.), valamint a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium is- elkészítette az ezek kiküszöbölésére vonatkozó intézkedési tervét.

A folyamat **második fázisa** a hiányosságok pótlása (gap filling) volt az intézkedési tervek alapján. A sikeres végrehajtás érdekében elkerülhetetlen volt a létszám és a rendelkezésre álló erőforrások bővítése. A megfogalmazott feladatok teljesítését segítette a

HU/2001/IB/SPP/2 (Institution Building Special Preparatory Programme, Speciális Felkészítő Program az intézményrendszer számára) projekt is.

A **harmadik szakasz**, belső audit (compliance assessment) 2003. márciusában kezdődött. Ezt a munkát egy független, nemzetközi auditor cég végezte. Mivel a MÁV Rt. a vizsgálat időpontjában nagy horderejű átszervezésen ment keresztül, jelentős számú bizonytalanságot, ezzel együtt komoly hiányosságot találtak nála a vizsgálatot végző auditorok, de ekkor még nem volt reménytelen, hogy a 2003. októberi bizottsági vizsgálatig ezeket pótolja.

A **negyedik**, egyben befejező **szakaszhoz**, a felkészülésre a Bizottság döntésére (preparation for Commission decision) 2003. őszén ért a folyamat. Az ISPA intézményrendszer tekintetében azonban a tagjelölt országokra vonatkozó EDIS eljárásrendre való áttéréshez kapcsolódó akkreditációs folyamat nem fejeződött be a csatlakozás idejére. A Bizottság Magyarországon az ISPA környezetvédelmi szektor és a MÁV intézményrendszerének felkészültségét nem találta teljes körűnek, így a 31/03/2004 EU bizottsági határozatban nem kapták meg az EDIS akkreditációt. A sikertelen akkreditáció nem akadályozta a támogatási források felhasználását, de a feltárt hiányosságok pótlása a Kohéziós Alap feltételrendszernek való megfeleléshez többletfeladatot jelentett az intézményrendszernek. A forrásokért viselt teljes felelősség átruházása megelőlegezte volna a Kohéziós Alap rendszerében követett elveket. A gyakorlatban azonban az EDIS-re való felkészülés és a bizottsági döntés folyamata annyira elhúzódott, hogy a decentralizált rendszer bevezetésére csupán a csatlakozást megelőző hónapokban tértünk át. Bár ez elmarad az eredeti elgondolástól, mégis büszkék lehetünk arra, hogy a tíz csatlakozó ország közül csak Magyarország és Észtország kapta meg az EDIS akkreditációt.

Az EU-ba történő belépésünkhöz kapcsolódva aztán a közbeszerzés terén, főszabály szerint 2004. május 1-jével hatályba lépett a jogharmonizációs követelményeket teljesítő, de a gyakorlati élet által azóta többszörösen bebizonyítottan túlkomplikált 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésről, amelyet azóta többször módosítottak és várhatóan a jövőben is szükség lesz még annak további csiszolására.

Intézményfejlesztési koncepciók

A 2002. január 29-i technikai megbeszélésen az Európai Bizottság azt kérte Magyarországtól, hogy a Csatlakozási Tárgyalásokon mutassa be, hogyan tud a csatlakozás időpontjáig a Strukturális és Kohéziós alapok kezelésével kapcsolatos követelményeknek megfelelni. A kérésnek megfelelően Magyarország többek között az alábbi információkat adta.

*„A funkciók megfelelő szétválasztása érdekében az **Irányító Hatóságokon** belül egymástól független egységek kerülnek felállításra. A **belső ellenőrzési** funkciót az Irányító Hatóság vezetőjének közvetlenül alárendelt, független egység látja majd el. A **pénzügyi ellenőrzési** funkciót pedig egy pénzügyi ellenőr látja majd el, aki nem végez sem végrehajtási, sem belső ellenőrzési/audit feladatokat.”*

*“A **végrehajtási rendszer** véglegesítésének időrendje*

- az IH-k Közbenső Szervezeteinek végső kijelölése 2002. január 31.*
- működőképes, teljes állománnyal rendelkező Irányító Hatóságok és Kifizető Hatóság 2004. január 1.”*

Ennek megfelelően 2002. június 14-én a Magyar Kormány átfogó döntése (**2199/2002. (VI. 26.) Kormányhatározat**) értelmében a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap korábban meghatározott intézményi struktúráját hozzáigazították a hatáskörök új elosztásához. A felkészülés központi koordinátora a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala (NFTH) lett. Ezen túlmenően a Kormány kijelölte a **Közreműködő Szervezeteket** is. Ez a környezetvédelem esetében a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, a közlekedés tekintetében pedig a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium. A Strukturális Alapokért és a Kohéziós Alapért felelős **Kifizető Hatóság** pedig a Pénzügyminisztérium lett (bővebben lásd 4.2.2. fejezet).

Mint arról az imént írtam, az **EDIS folyamatnak köszönhetően még az ISPA program vonatkozásában készült egy hiányfelmérés és pótlás**, ami a program kiterjesztett decentralizációja feltételeinek való megfelelésre koncentrált. És mint arra már szintén rámutattam, hogy a két program végrehajtásában részt vevő szereplők az Irányító Hatóság és a Közreműködő Szervezetek esetében egymásnak megfeleltethetők, **az EU Bizottság álláspontja szerint az akkor feltárt hiányosságok felszámolása megfelelő alapot biztosított a Kohéziós Alap fogadására való felkészüléshez**, ugyanakkor kiegészítésre szorult, hiszen az ISPA programból, majd a csatlakozást követően a Kohéziós Alapból finanszírozandó projektek végrehajtásában részt vevő intézmények új szerepben, új felelősségi körrel látják el a nagy részt azonos feladatkörüket.

A **tárcák és a régiók megerősítése**, valamint a szükséges **humán erőforrás megteremtése** szintén elkerülhetetlen volt. Megfelelő számú és képzettségű szakember nélkül az uniós támogatások maximális kihasználása elképzelhetetlen. Az NFTH feladata volt, hogy a felkészítési folyamatot az Alapok fogadására nemzeti szinten koordinálja és felügyelje. Az intézményi felkészülés egyik eszköze az EDIS kapcsán már említett **HU/2001/IB/SPP/2 projekt** volt. Ennek keretében francia, ír és görög szakértők segítettek azon intézmények felkészülését a csatlakozásra, amelyek kulcsszerepet játszanak a Kohéziós Alapból nyert támogatás felhasználásában. Munkámnak köszönhetően aktívan részt vehettem a projekt végrehajtásában, ezért határozottan tudom állítani, hogy a projekt és az általa bevont szakértők valóban nagy mértékben hozzájárultak hazánk intézményi felkészüléséhez. A papíron is dokumentálható eljárásrendek kidolgozása mellett a projekt jelentőségét leginkább a külföldi tanulmányutakban és a képzésekben láttam, valamint abban, hogy kiépült egy olyan kapcsolati tőke ezekkel az országokkal ami a mai napig rendkívül jól hasznosítható.

Emellett az NFTH is készített egy átfogó képzési koncepciót, amely a felkészítési folyamat ütemezését és összefüggéseit tekintette át, illetve meghatározta a képzési rendszer kialakításának mérföldköveit. A koncepció külön foglalkozott az intézményrendszerrel és a potenciális pályázókkal. Ennek érdekében a Hivatal egy képzéskoordinációs központot (**Strukturális és Kohéziós Alapok Képző Központ, SAKK**) állított fel, amelynek létrehozásáról a 1218/2002. Kormányhatározat rendelkezett.

4.2 A Kohéziós Alap intézményrendszere

Mielőtt rátérek a Kohéziós Alap intézményrendszerének taglalására, röviden szeretnék kitérni az ehhez kapcsolódó, uniós szintű intézményi berendezkedésre. A **közösségi regionális politikával három intézmény, intézménytípus foglalkozik** kiemelten:

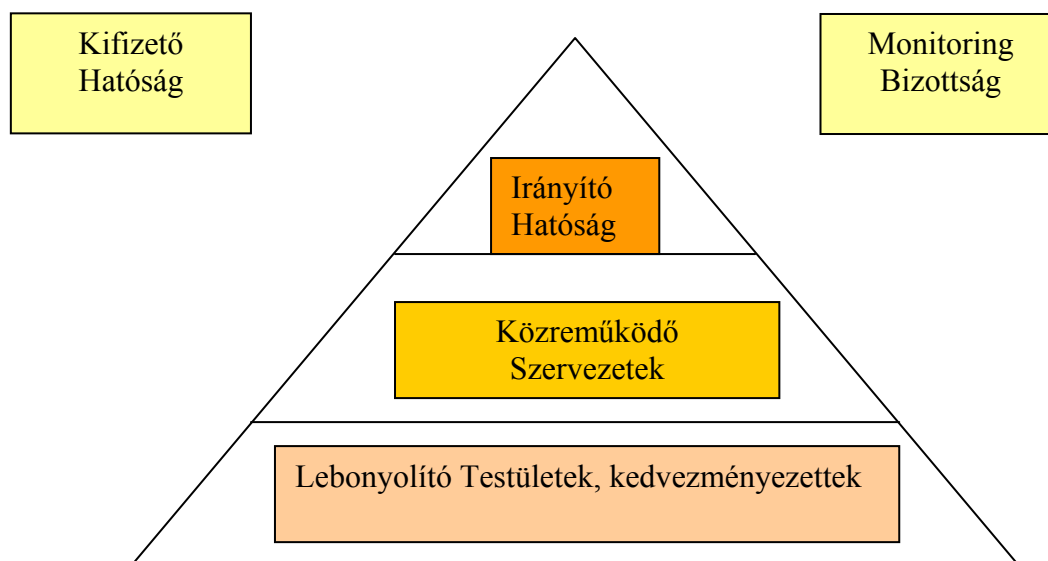
- **Regionális Politikai Főigazgatóság**, amely a Bizottságon belül három évenként kohéziós jelentést készít, valamint minden programozási időszak végén összegzi a vállalt kötelezettségek teljesítését;

- **Régiók Bizottsága**, ami konzultációs és tanácsadói joggal rendelkezik a strukturápolitikai eszközök feladatainak, célkitűzéseinek és szervezeti költségvetésének meghatározásában;
- **Nemzetközi Pénzügyi Intézetek**. Az Európai Bizottság 1998. március 2-án Együttműködési Megállapodást írt alá az **Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankkal** (EBRD) és a Világbankkal az együttműködés megerősítése és a társfinanszírozás megkönnyítése érdekében. 1998. októberében négy új partner csatlakozott a megállapodáshoz: a Skandináv Környezetvédelmi Pénzügyi Társaság (Nordic Environment Finance Corporation - NEFCO), a Skandináv Beruházási Bank, a Nemzetközi Pénzügyi Társaság (International Finance Corporation - IFC) és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (European Bank for Reconstruction and Development - EBRD). A Kohéziós Alap projektek társfinanszírozásában az **Európai Beruházási Bank** (European Investment Bank - EIB) aktív szerepet vállal.

Szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy ezeknek az uniós intézményeknek a hatásköre a gyakorlatban alakul, illetve alakult ki, az EU kompetenciakörüket csak vázlatosan határozza meg (FEHÉR 2004 b). Ugyanez igaz a tagállamok esetében is, akik az intézményrendszer kialakításában szabad kezet kapnak, az Unió csak a követendő irányvonalakat adja meg. A Kohéziós Alap esetében az **1386/2002 (VII.29.) számú Bizottsági Rendelet** tekintendő az intézményrendszert szabályozó alapidokumentumnak. Ennek értelmében ki kell jelölni:

- Az **Irányító Hatóságot**, amely a Kohéziós Alap műveleteinek menedzsmentjéért és koordinációjáért általánosságban felelős;
- A **Kifizető Hatóságot**, amely általánosan felel az Unió támogatások pénzügyi menedzsmentjéért, összeállítja és továbbítja a Bizottság felé a kifizetési kérelmeket és az onnan befolyó támogatások is hozzá érkeznek;
- A **Közreműködő Szervezetet**, amely az Irányító vagy Kifizető Hatóságok mellett működik, vagy részükről delegált feladatokat lát el a lebonyolító testületek felé;
- A **Lebonyolító Testületet** és **kedvezményezetteket**, amelyek a projektek végrehajtásáért felelős szervezetek;
- A **Monitoring Bizottságot**, amelynek fő feladata az egyes projektek pénzügyi és fizikai megvalósításának figyelemmel kísérése. A Monitoring Bizottságban részt vesznek a Bizottság, az Irányító Hatóság, a Kifizető Hatóság, a Közreműködő Szervezetek, a Lebonyolító Testületek és eseti jelleggel a kedvezményezettek, valamint az Európai Fejlesztési Bank és más nemzetközi pénzügyi intézetek képviselői.

Ezek általános elhelyezkedését, kapcsolatát jelenítem meg a 9. ábrán.



9. ábra
A Kohéziós Alap intézményrendszere

4.2.1. A volt kohéziós országok intézményi felépítése

Mielőtt áttekinteném a magyar intézményrendszert és annak sajátosságait, ismertetem a régi tagállamok, azok közül is értelemszerűen a kohéziós országok gyakorlatát. Ezzel egyrészt szeretnék rámutatni arra, hogy valóban nincs egy egységes, az Unió által megadott kötelező modell, hanem **az intézményrendszer a tagállamokban a nemzeti sajátosságokra épülve alakul ki és működik**. Másrészt a jelenlegi magyar intézményrendszer kialakításakor a fentebb említett HU/2001/IB/SPP/2 projekt keretében itt tevékenykedő külföldi szakértőknek köszönhetően ezek a tapasztalatok is beépültek. Továbbá amint majd azt a későbbiekben részletesen kifejtem, a 2007-2013-as programozási időszakban az intézményrendszer gyökeres átalakítása várható, aminek sikeres megvalósításához szintén fontos lehet a különböző tagállami gyakorlatok tanulmányozása, azok számunkra is hasznosítható elemeinek a hazai gyakorlatba átültetése. A következőkben leírtakhoz egyrészt az egyes tagországok jogszabályai, eljárásrendjei, ellenőrző szervek jelentései nyújtottak segítséget, másrészt mint már említettem, 2003-ban lehetőségem nyílt Görögországban 1 hónapig, Írországban pedig 10 napig tanulmányozni az intézményrendszer működését, így az ott szerzett tapasztalatokat is beépítem a dolgozatba.

Meglátásom szerint egy adott ország intézményi berendezkedését az uniós alapok felhasználásának tekintetében nagy mértékben befolyásolja a közigazgatás centralizáltságának foka, ezért erre különös hangsúlyt fektetek az egyes országok intézményrendszerének vizsgálata során. FEHÉR szerint a „*régió egy sajátosságokat felmutató, valamilyen közös jellemzőket magában foglaló, és ezek alapján földrajzilag elhatárolható területi egység*” (2004 b). Ahogy FEHÉR rámutat, a regionalizációnak több módja van. Előljáróban ezzel kapcsolatosan, összefoglalóan annyit, hogy Spanyolországban a központi kormányzat kezdeményezésére jelölték ki a megfelelő önállósággal rendelkező autonóm közösségeket, melyek autonómiája a közvetlenül választott népképviselőn alapul. A regionalizáció Portugáliában szintén „felülről lefelé” történt, de a régiókhöz telepített feladatok, közügyek ellenére a rendszer nem tudott igazából hatékonyvá válni. Görögországban és Írországban,

mint unitárius államokban a helyi önkormányzatok széleskörű feladatok ellátására jogosultak és ehhez a központi költségvetés biztosít számukra forrást, a régiók pedig főleg tervezési-fejlesztési funkciókat látnak el (FEHÉR 2004 b).

Írország

A sort Írországgal kezdem, ami az 1990-es évek elejétől az Európai Unión belül kimagaslóan gyors növekedésének köszönhetően napjaink gazdasági csodájává vált. Rendkívül jól használta ki az európai integráció adta lehetőségeket, és különösen a felzárkózásban óriás segítséget jelentő különböző EU források megszerzésében és hatékony allokációjában volt sikeres. Eppen ezért az általuk bejárt út, az alkalmazott gazdaságpolitika, annak intézmény és eszközrendszere számos jól hasznosítható tapasztalatot kínál Magyarországnak számára, jóllehet a „kiinduló pont” a két ország esetében igen eltérő. Értem ezalatt azt, hogy a nyolcvanas években Írország hátrányos helyzete főleg periférikus elhelyezkedésére volt visszavezethető. A periférikus fekvés, a fejletlen közlekedési hálózat növeli a szállítási időt, a termelési költségeket, akadályozza az exportpiacok bővülését, és hátráltatja a versenyképesség erősödését. Ebben az időben Írország közúthálózatának minősége az EU-tagállamok közül a leggyengébb, nincsenek autópályák. A vasúthálózati beruházások igen alacsony értékeket mutatnak (HORVÁTH 2001). Az ír sikernek természetesen több eleme van, én a következőkben ezek közül kettőt szeretnék kiemelni, ami természetesen intézményi vonatkozású. A nyolcvanas évek egyik lényeges gazdaságirányítási változása a **partneri kapcsolatokra építő kormányzati politika intézményrendszerének a megteremtése** volt. Egy ilyen rendszerben a kormányzat fő funkciója a koordináció, az együttműködési hálózatok szervezése. Írország, akárcsak Magyarország rendkívül centralizált ország volt és jóllehet még ma is küzd valamennyire ennek maradványaival, az utóbbi évtizedekben lényeges előrelépéseket tett a decentralizáció irányába. Tanulmányutam során az ír kollegáktól megtudtam, hogy hosszú távon ennek úgy is hangsúlyt szeretnének adni, hogy a közigazgatási intézmények nagy részét vidéki székhelyekre telepítik. Jóllehet, hogy Magyarország esetében ez a gondolat még teljesen utópisztikus, úgy gondolom, hogy a decentralizáció témakörben az írek nagyon jó példát mutattak és ideje lenne nekünk is elmozdulni ebbe az irányba. Kicsit bátortalanul írom le, de úgy érzem, hogy a felsorolásból nem hagyható ki az a tény, hogy az ír költségvetési politika rendkívül takarékos volt, aminek részeként a közszektorban foglalkoztatottak számát 7,7 %-al csökkentették. Ez a kérdéskör hazánkban is rendszeresen előkerül és egyetértek azzal, hogy a magyar közigazgatás reformja nem halogatható tovább, azonban mélységesen ellenzem az egyes szervezetektől a fűnyíró elv típusú leépítést, az elbocsátásokat, az egyes intézmények, szervezeti egységek felszámolása előtt fontosnak tartom azok hatékonyságának, funkciójának alapos vizsgálatát, beleértve az ott dolgozók képzettségének, rátermettségének, más intézményhez való áthelyezésének lehetőségét.

Ami a Kohéziós Alap intézményi hátterét illeti, Írországnak a **Kifizető Hatóság és az Irányító Hatóság egy szervezeten belül** található, a Pénzügyminisztériumban (lásd 10. ábra). Itt összpontosul a Kohéziós Alap koordinációjával szoros együttműködésben az ERFA menedzsmenete is. Feladatai:

- Rendszeres konzultáció az EU Bizottsággal és a végrehajtásban részt vevő szervezetekkel;
- Biztosítja, hogy az előterjesztett projektek a Közösségi politikákkal összhangban legyenek és megfeleljenek a Kohéziós Alap támogatásához szükséges előzetes jogi, technikai és pénzügyi kondícióknak;
- Továbbítja a projektjavaslatokat az EU Bizottságnak;
- Ellátja a Kohéziós Alap nyújtotta támogatások felhasználásának monitoringját;
- Ellátja a Monitoring Bizottság elnöki és titkársági feladatait;

- Lehívja az Alapokat az EU Bizottságtól;
- Kapcsolatot tart az Európai Számvevőszékkal a helyszíni ellenőrzés, a pénzügyi kontroll, a csalás és a szabálytalanságok tekintetében.

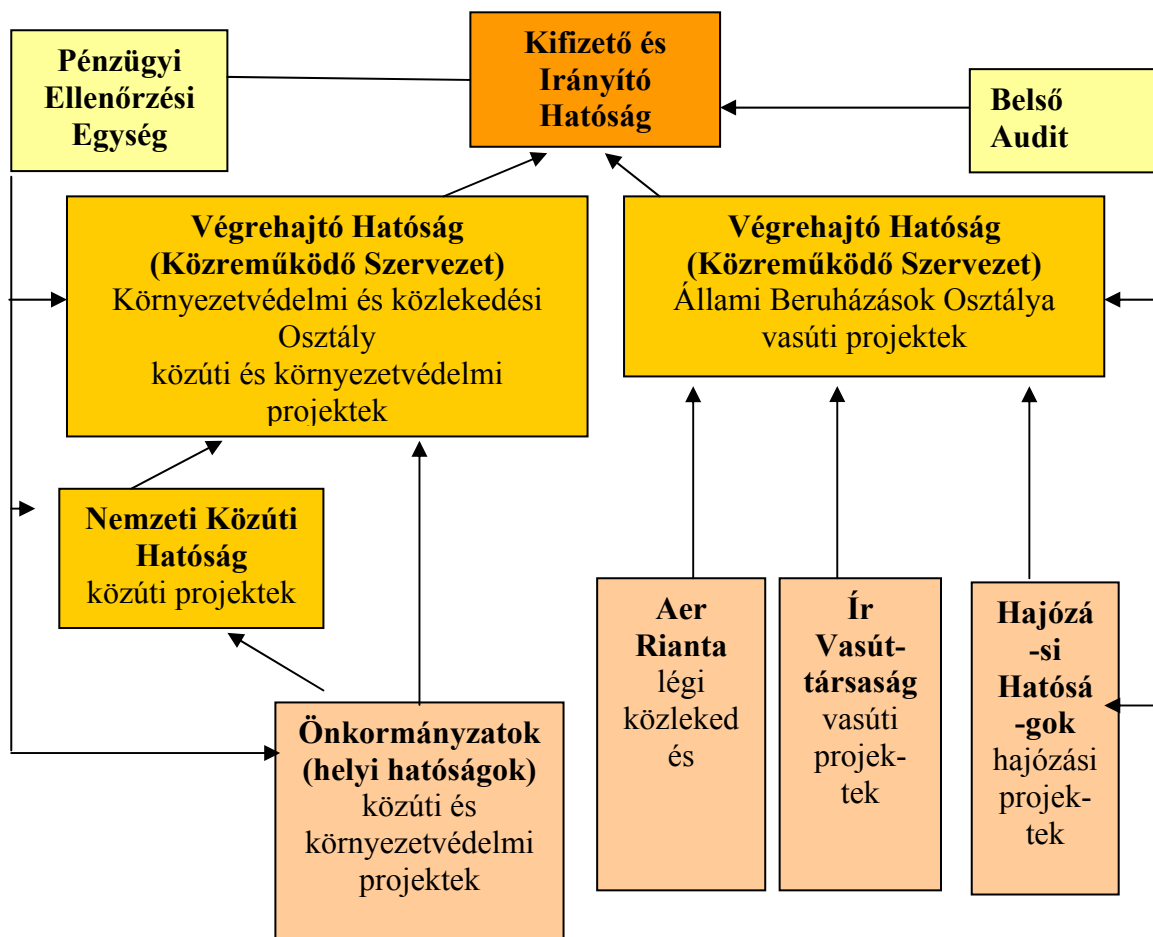
Két Közreműködő Szervezet működik. Az egyik a környezetvédelmi és közúti projektekért felel, a másik a vasúti közlekedésért. Felelősek a:

- Projektek végrehajtásáért;
- Finanszírozásra javasolt projektek összegyűjtéséért, előkészítéséért;
- Projektek végrehajtásáról és lezárásáról a jelentés elkészítéséért;
- Monitoringért;
- Fizetési kérelem benyújtásáért a Kifizető Hatóságnak aki jóváhagyja és továbbítja az EU Bizottságnak.

Ezek továbbdelegálnak feladatokat a Lebonyolító Testületeknek, illetve végső kedvezményezetteknek, így az önkormányzatoknak, a Nemzeti Közúti Hatóságnak, a Hajózási Hatóságoknak és az Ír Vasúttársaságnak. A számos rendkívül fontos feladat közül kettő különösen jelentős. Erről a szintről indul a fizetési kérelem benyújtása és ezen a szinten dolgozzák ki a környezetvédelmi hatástanulmányt is, aminek megléte mindkét típusú projekt esetén alapkövetelmény.

Az Irányító Hatóság 2004 márciusában megjelentetett kiadványa (NDP/CSF Information Office: The Cohesion Fund in Ireland), beszámol Írország 2000 és 2003 közötti teljesítményéről a Kohéziós Alap felhasználásának tekintetében. Ennek egyik fejezete a **tanulságokról** szól, amelyek véleményen szerint Magyarország számára is megfontolandók, jól hasznosíthatók.

- Legyen rendszeres és ne csak formális kapcsolat a Bizottsággal;
- A projektek megfelelő előkészítését finanszírozza a hazai költségvetés;
- A Bizottságnak csak teljesen és jól kidolgozott Támogatási Kérelem csomagot küldjön a tagállam;
- Legyenek előkészített tartalékprojektek;
- Legyen hatékony intézményrendszer, a feladatok legyenek pontosan definiálva;
- Legyen hatékony ellenőrzési –és monitoring rendszer;
- Lakosság legyen megfelelően tájékoztatva, ahol lehet bevonva.



10. ábra
A Kohéziós Alap intézményrendszere Írországbán

Forrás: The Cohesion Fund in Ireland 2004

Portugália

Egyes szakértők szívesen hasonlítják Magyarországot Portugáliához. Teszik ezt egyrészt azért, mert a csatlakozása időpontjában mért gazdasági mutatói és a 2004-es Magyarország adatai között sok a párhuzam. A másik ok az ország fejlettségi szintjének éles kettészakadásából adódik, hasonlóan Nyugat és Kelet Magyarországhoz. A gazdasági élet a nyugati - Porto - Lisszabon - és a déli - Algarve - tengerpartokra koncentrálódik, míg a belső, mezőgazdasági jellegű területek szegények és elmaradottak. Jóllehet Portugáliát még ma is a szegényebb tagállamok közé sorolják és 1990-ben az exportpiacok gyengülő növekedése, 1992-ben az escudo kényszerű leértékelése félbeszakította az első konvergenciaprogramot (1990-ben fogadták el), úgy gondolom, hogy mégsem hagyható figyelmen kívül, hogy 1988-ban az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 56,5%-a volt, 1993-ra a 67,9%-ára nőtt és 1999-re elérte a közösségi átlag 74,1%-át (FORMAN 2000).

A további párhuzamok keresésekor azonban egy sajnálatos elemre bukkantam, méghozzá a regionális intézményrendszer, a regionalizmus vonatkozásában. Gondolok itt arra, hogy **Portugáliában, akárcsak hazánkban**, jelen van ugyan a közigazgatásban **a regionális szint**, szerepe, jogosítványai azonban folyamatosan változnak és **korántsem tekinthető még a közigazgatási intézményrendszer meggyökeresedett elemének**. Csatlakozásakor Portugáliában nyoma sem volt az autonómiának és a regionális tradícióknak. 1976-ban ugyan volt már egy próbálkozás, amikor az akkor elfogadott alkotmány bevezette az

autonóm és az adminisztratív régió fogalmát, de valójában a spanyol autonóm közösségekhez hasonló önálló alapszabállyal, törvényhozó testülettel, végrehajtó hatalommal csupán az Azori-szigetek és Madeira autonóm tartományok rendelkeztek (SZILÁGYI 2000). A következő nagy lendületnek a témában az 1991. évi 56. törvény tekinthető, ami a régiókat ruházza fel a regionális fejlesztési tervek kidolgozásának és végrehajtásának feladatával. A gyakorlati élet azonban azt mutatja, hogy a régiók függetlenségét és önállóságát biztosító jogi és intézményi keret, valamint a forrás- és eszközallokáció folyamatos viták tárgya. Mivel a regionális szintű területfejlesztés mind Portugáliában, mind Magyarországon az EU-hoz való csatlakozáshoz kapcsolódik, azt láthatjuk, hogy a régiók sokkal inkább információs, tervezési és programmenedzselő funkciókat töltenek be, mint közigazgatásiakat.

A regionális politikához kapcsolódó feladatokat a Regionális Fejlesztés Általános Igazgatósága látja el, ami a Beruházási, Tervezési és Területrendezési Minisztériumon belül működik (lásd 11. ábra). Ez felel a Kohéziós Alap általános menedzsmentjéért, tehát ezt tekinthetjük Irányító Hatóságnak, de feladatköre ennél sokkal szélesebb körű. Az Igazgatóság közvetlenül a Regionális Fejlesztési Államtitkárság alá tartozik és felelős a:

- regionális politika folyamatos fejlesztéséért;
- a Strukturális és Kohéziós Alapok koordinációjáért, különös tekintettel az ERFA és Kohéziós Alap összhangjára.

Az Igazgatóság **hat osztályból** áll és ezekből **az egyik a Kohéziós Alap Osztály**. Látható tehát, hogy akárcsak Írországban, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap koordinációja itt is egy szervezeten belül található.

A közúti, vasúti és légi közlekedésért felelős ún. **Közreműködő Szervezet szintén a Minisztériumon belül** helyezkedik el, de nem az Igazgatóság részeként, hanem a Közlekedési Államtitkárságnak tartozik jelentési kötelezettséggel. Feladatai:

- ERFA és Kohéziós Alap projektek összhangjának biztosítása egymással és a szektorális stratégiákkal;
- Kohéziós Alaphoz kapcsolódó szektorális menedzsment feladatok ellátása;
- ERFA projektek menedzsment feladatainak ellátása.

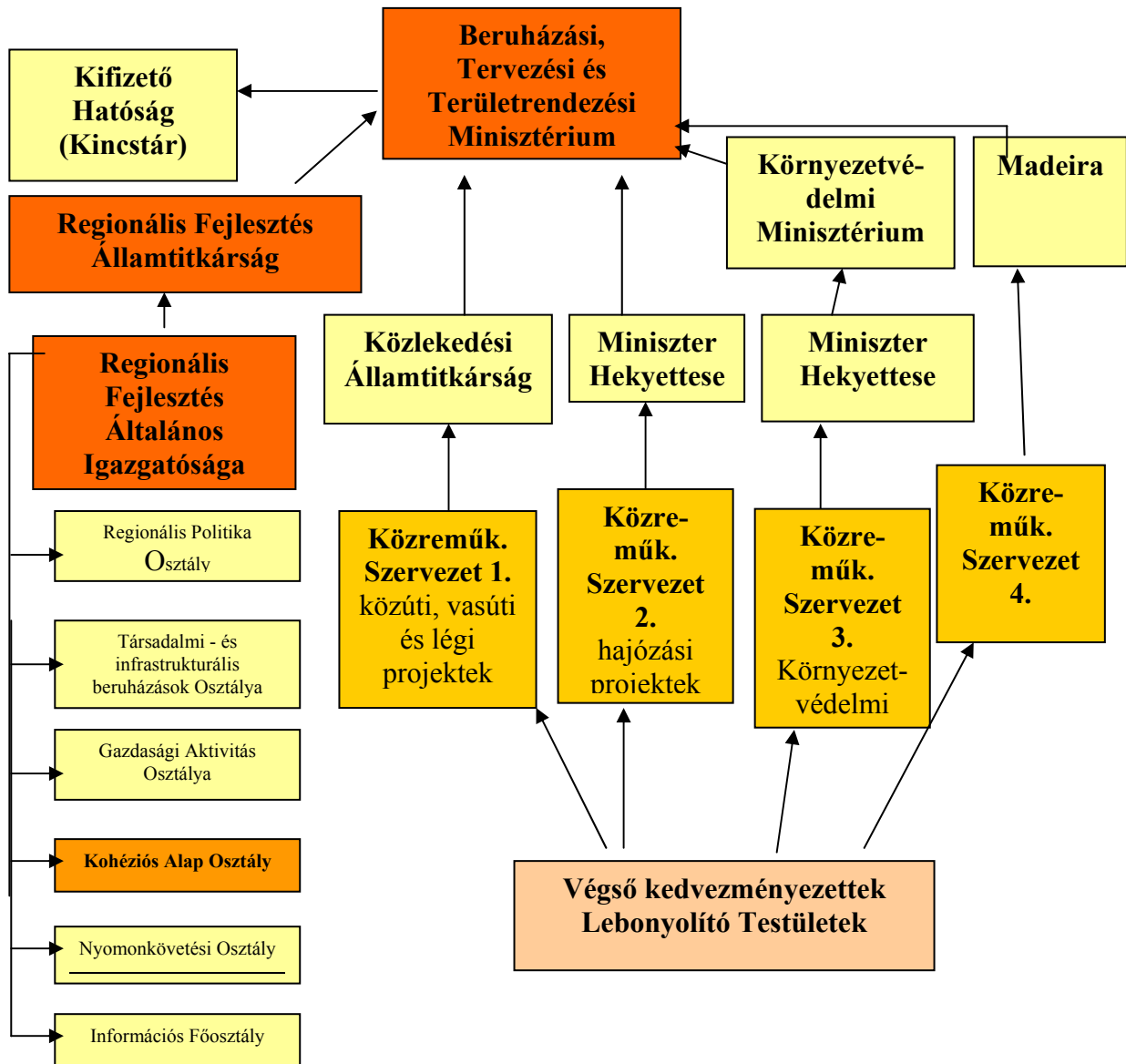
A hajózási projektek Közreműködő Szervezete szintén egy elkülönült egységként található a Minisztériumon belül és közvetlenül a Miniszter helyettese alá tartozik. Feladatai saját területén megegyeznek a közúti, vasúti és légi közlekedésért felelős Közreműködő Szervezetével.

A környezetvédelmi projektekért felelős Közreműködő Szervezet a Környezetvédelmi Minisztérium egyik főosztálya a Miniszter helyettesének közvetlen irányítása alatt. Felelősségi köre azonos a két megelőző Közreműködő Szervezetével.

A Madeira-i projektek Közreműködő Szervezeti feladatait az ottani Tervezési Regionális Igazgatóság látja el a Regionális Kormányzatnak alárendelten.

A Közreműködő Szervezetek a már említett feladat - és felelősségi köröknek megfelelően tovább delegálhatnak feladatokat a Lebonyolító Testületeknek és a végső kedvezményezetteknek.

Portugáliában a **Kifizető Hatóság az Irányító Hatóságtól elválva**, a Kincstár részeként jelenik meg az intézményrendszerben.



11. ábra
A Kohéziós Alap intézményrendszere Portugáliában

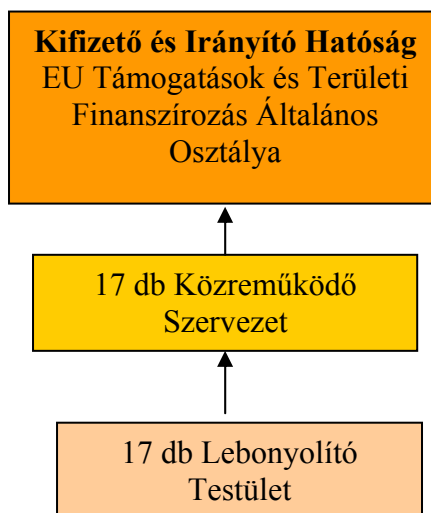
Forrás: Cohesion Fund in Portugal 1999

Spanyolország

A négy ország közül Spanyolország kapta a legtöbb támogatást a Kohéziós Alapból (58%) (FORMAN 2000). Az elmúlt években az ebből a forrásból finanszírozott fejlesztések közül a közlekedési projektek a leglátványosabbak – M40 körgyűrű Madrid körül, Madrid – Lisszabon autópálya, gyorsvasút-hálózat kiépítés, mallorcai repülőtér.

Az Irányító, Kifizető Hatóságok, a Közreműködő Szervezetek és Lebonyolító Testületek közötti felelősség - és feladatkör-megosztás teljes mértékben **megegyezik az ír modellel**. Az Irányító Hatóság és a Kifizető Hatóság feladatait a Pénzügyminisztériumon belül az EU Támogatások és Területi Finanszírozás Általános Osztálya látja el. Megjegyzendő, hogy ez az osztály tölti be a Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatóságának szerepét is és emellett

még számos Operatív Program Irányító Hatóságát is. Tehát első látásra azt lehet mondani, hogy egy erős központosított rendszer épült ki. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni a **17 autonóm régió igen nagyfokú önállóságát**, amelyek mind külön Közreműködő Szervezettel és saját Lebonyolító Testületekkel rendelkeznek, ahol a Központi Kormányzat már egyáltalán nem jelenik meg. A két szint - Központi és Regionális Kormányzat - közötti koordináció fő fórumainak a Monitoring Bizottságok tekinthetők (lásd 12. ábra). Már itt szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy az Irányító Hatóságnál a létszám mindössze 9 fő, míg a Közreműködő Szervezeteknél csupán 2-5 fő. A Közreműködő Szervezetek szintjétől tovább bonyolódik a rendszer, hiszen a közlekedési és környezetvédelmi projektek menedzsmentje szétválik, de ennek szervezeti megoldása régióként változik. A struktúra nagyfokú komplexitása miatt Spanyolország esetében az alábbi leegyszerűsített ábra mutatja be az intézményrendszert:



12. ábra
A Kohéziós Alap intézményrendszere Spanyolországban

Forrás: Country Report Spain 2001

Görögország

Az első programozási időszak kezdetén, 1989-ben a Közösség legelmaradottabb tagállama volt aminek a történelmi múltban gyökerező strukturális és térszerkezeti okai vannak. A térbeli egyenlőtlenségek az 1950-1960-as években felgyorsult urbanizáció következtében alakultak ki. Jelentős a népességkoncentráció a két nagyváros, Athén és Szaloniki térségében. Az ország más régióinak városhálózata pedig gyenge (HORVÁTH 2001). Görögország 1994-ben válaszút elé került: vagy szakít gazdasági fejlődésének addigi trendjeivel, vagy kizárja magát az uniós támogatásokból és akkor végleg leszakad a többi országtól. Az EU megszigorította a támogatásaihoz való hozzájárás feltételeit és némi fegyelmzőereje a Kohéziós Alapnak is volt, amelynek forrásaihoz csak az Európai Monetáris Unió konvergencia kritériumainak teljesítését célul tűző gazdaságpolitikai program bemutatásával és végrehajtásával lehet hozzájutni. Annak ellenére, hogy Görögországnak mégis sikerült elérnie, hogy az EMU tagja legyen, még mindig a legelmaradottabb tagállam és sokszor emlegetik az ún. negatív példaként.

Az egy hónapos tanulmányutam során számos olyan tapasztalatot meséltek el, osztottak meg velem a görög kollegák, amelyeket egyfelől rendkívül tanulságosaknak tartok és úgy gondolom, hogy érdemes rájuk odafigyelni, hogy mi ne kövessük el ugyanazokat a hibákat, másfelől több esetben megijesztettek, mert az általuk említett veszélyforrásokat, buktatókat,

az azokba való “belesétálást” nagyon is reálisnak éreztem és érzem Magyarország esetében is. Mivel dolgozatom az intézményrendszeréről szól, most kifejezetten arra összpontosítanék, a többi tapasztalatot a *The Implementation of the Cohesion Fund in Greece 2000-2006* cikkemben foglaltam össze.

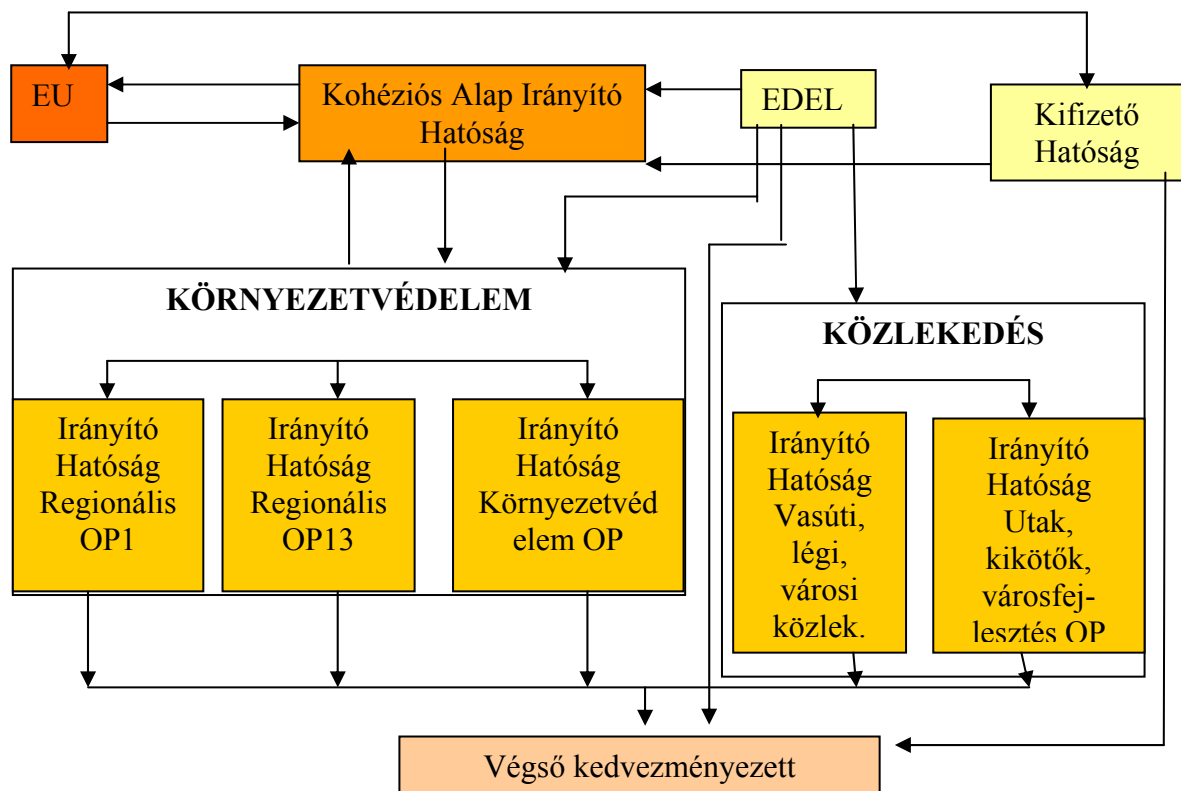
Az ország monocentrikus jellege és a regionális különbségek a csatlakozást követően a kormányt átfogó regionális fejlesztési stratégia kidolgozására készítette. A stratégia elkészült, de annak végrehajtása belebukott az állam és a társadalom közötti munkamegosztás hiányába, illetve alacsony fokába. A fővárosba összpontosuló központi igazgatás, akárcsak Magyarországon, a társadalomirányítás minden pontját uralja, a gyenge területi közigazgatás jogkörei korlátozottak. A régiók lehatárolásának alapját, akárcsak nálunk, a nemzeti tervezésben már korábban alkalmazott járáshatárok (megyehatárok) alkották. Egy régió 1-7 járást (nálunk 3 megyét) fog át. A kialakított régiók heterogének és európai összehasonlításban kicsik. Valós, megfelelő méretű, társadalmilag-gazdaságilag összefonódott régiók se Görögországban, és véleményem szerint hazánkban sem alakultak ki, aminek okát mindkét esetben a népesség és gazdaság túlzott koncentrációjában és a gyenge városhálózatban látom.

Az előző, 1994-1999 közötti programozási időszakban a projektek monitoringja és menedzsmentje szorosan összefonódva valósult meg, az Európai Unió Bizottságának ex-ante jóváhagyása mellett. Ebben a periódusban még nem épült ki a mai elvárásoknak megfelelő intézményi struktúra. A Támogatási Kérelmet, mely az uniós források igénylésének alapdokumentuma, nem az Irányító Hatóságok, hanem a végső kedvezményezettek állították össze, amit a Belügyminisztériumon belül létrehozott és ugyanennek a minisztériumnak a koordinálásával működő interminiszteriális bizottság - Gazdasági és Pénzügyi Minisztérium, Környezetvédelmi Minisztérium - bírált el és küldött ki Brüsszelbe. A bizottság nem rendelkezett kellően felkészült szakember gárdával, a projektek többsége nem volt megfelelően előkészített, ennek ellenére minden projekt javaslatot automatikusan, annak alapos felülvizsgálata nélkül továbbítottak, melynek következményeként a végrehajtáskor a költségtúllépés rendszeres problémaként jelentkezett.

Tanulva a korábbi évek tapasztalataiból a görög intézményrendszert a **2000-2006 közötti programozási időszakban** átalakították és az új rendszert a 2860/2000. évi törvényben és miniszteri határozatokban rögzítették²³. Görögországban (13. ábra) **több Irányító Hatóság** (16 db) is működik. Ebből 13 regionális szintű, 3 pedig horizontális. A magyar rendszerrel összehasonlítva nekem az volt a benyomásom, hogy ez a szint nálunk, de a többi kohéziós országban is, a Közreműködő Szervezetek megfelelője.

²³Miniszteri határozatok

- Operatív Program Irányító Hatóságok felállításáról;
- Kohéziós Alap Irányító Hatóságok felelősségi és feladatköréről;
- Kifizető Hatóság felállításáról;
- Kohéziós Alap Irányító Hatóságok felett álló Irányító Hatóság felállításáról;
- Monitoring Bizottság összetételéről.



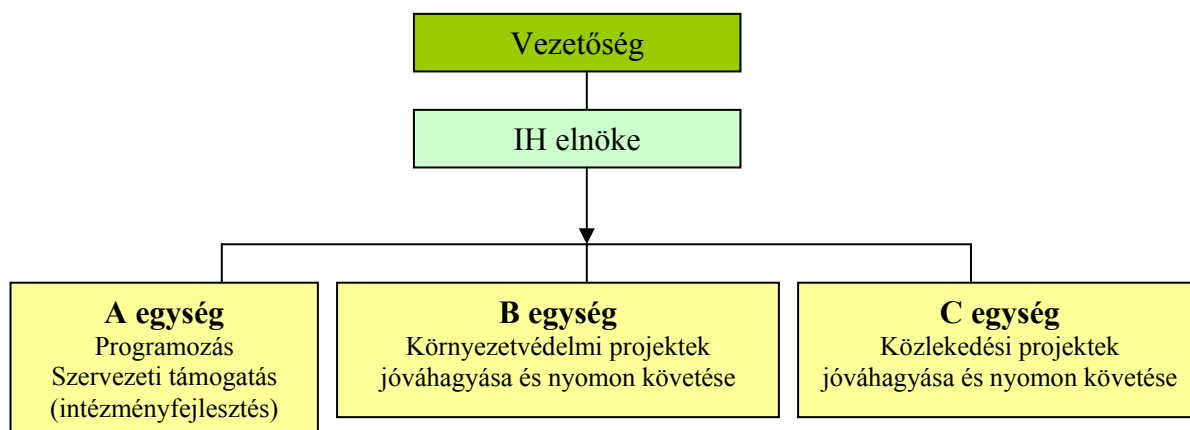
13. ábra
A Kohéziós Alap intézményrendszere Görögországban

Forrás: Gazdasági és Pénzügyi Minisztérium 2000, (Athén)

A diagram legfelső szintjén látható Irányító Hatóság (IH) tölti be tulajdonképpen a magyarországi Kohéziós Alap IH szerepét. Itt azonban mindössze 2-5 ember dolgozik (nálunk 10). Ez a szerv Görögországban a Gazdasági és Pénzügyi Minisztériumon belül helyezkedik el. Feladata:

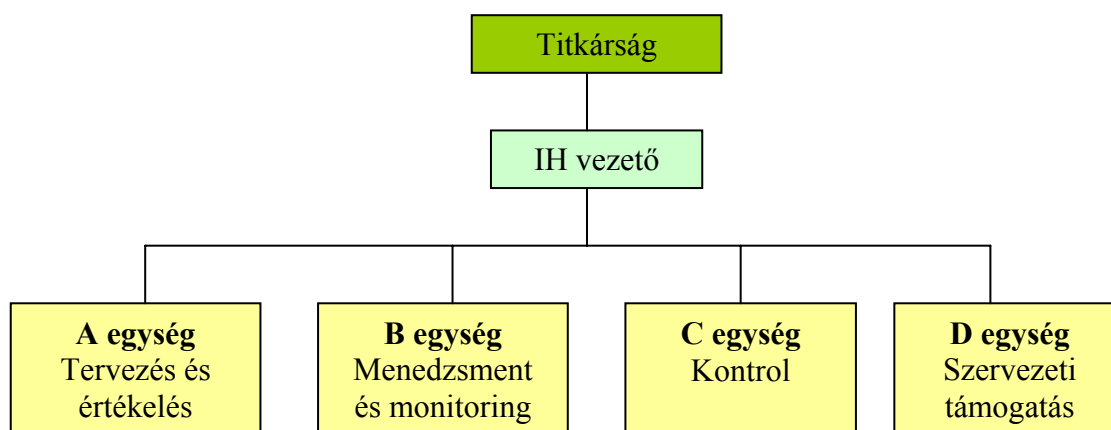
- a többi Operatív Program IH koordinációja és monitoringja;
- projektlista jóváhagyása és annak továbbítása az Európai Unió Bizottságának,
- együttműködés az Európai Unió Bizottságával;
- projektek megvalósulásának nyomon követése;
- audit;
- javaslatok módosítása;
- Előrehaladási Jelentések összeállítása;
- Központi Információs Monitoring rendszer felállítása és működtetése.

A fentebb említett jogszabályok az egyes IH-k belső felépítését is pontosan meghatározzák, így azok ugyanazon szervezeti egységekből állnak, pontosan definiált és uniformizált feladat és felelősségkörökkel. Ettől csak a "Központi" IH tér el, rendelkezik más struktúrával. A görög kollegák elmondták, hogy az IH-k között nincsen együttműködési megállapodás, annak formáját és módját a 2860/2000 törvény, de különösen a miniszteri határozatok rögzítik (14. és 15. ábra).



14. ábra
"Központi" Kohéziós Alap IH szervezeti felépítése Görögországban

Forrás: Gazdasági és Pénzügyi Minisztérium 2000, (Athén)



15. ábra
Egy IH szervezeti felépítése Görögországban

Forrás: Gazdasági és Pénzügyi Minisztérium 2000, (Athén)

A **Kifizető Hatóság feladatai** szinte teljesen megegyeznek a magyar felfogással, így:

- Biztosítja a Kohéziós Alap pénzáramlásainak helyességét;
- Benyújtja a kifizetési kérelmeket az Európai Unió Bizottságához;
- Ellenőrzi a támogatások továbbítását a végső kedvezményezettek felé;
- Előrejelzi a kiadásokat az Európai Unió Bizottságának;
- Auditokat hajt végre az IH-knál és a végső kedvezményezetteknél.

Az intézményrendszert bemutató ábrán megjelenő EDEL (Költségvetési Ellenőrzési Hatóság) az ellenőrzési rendszer csúcán állva végzi az elismerhető költségek minimum 15%-ára kiterjedő, az EU jogszabályokban előírt helyszíni ellenőrzéseket, azaz végeredményben a KEHI funkcióit látja el.

A 13. ábrán nem ábrázoltam, de fontosnak tartom megemlíteni, hogy a görög közigazgatási rendszerben a minisztériumokhoz tartozhatnak a végső kedvezményezettek szintjére besorolható ún. "Regionális Szolgálatok" (Regional Service) és "Szakmai Szolgálatok" (Special Service). Az előbbi nevéből adódóan is regionális szintű, az adott minisztérium régióban való képviselőjét látja el valamennyi, a minisztériumhoz tartozó szakterületen. A Szakmai Szolgálatok szintén a minisztérium kirendelt háttérintézményei, de nem a régiókhoz tartoznak, hanem egy-egy nagy projekt menedzselésére hozzák őket létre, ezért a Kohéziós Alap projektek esetében ezeknek van kiemelt jelentősége. Jelenleg 13-14 ilyen szolgálat működik az országban és ebből például 3-4 csak Thesszalonikiben, ami szintén mutatja a regionális felosztási rendszertől való függetlenséget. Természetesen a projektek sikeres végrehajtása érdekében szükséges és elkerülhetetlen a két típusú szolgálat közötti együttműködés, de ennek nincs hivatalosan rögzített formája.

Hasonlóan a magyar rendszerhez Görögországban is megkülönböztetik az önkormányzati, a "megyei" és regionális szintet. Valamennyi önkormányzatnak jogában áll létrehozni egy részvénytársaság formájában működő, minisztériumtól független szervezetet a helyi projektek menedzselésére. Ezek a "DEYA"-k.

D = Municipal = önkormányzati
E = Enterprise = vállalat
Y = Water supply = ivóvízellátás
A = Sewage = szennyvízkezelés

Munkájukat egy 7 tagú igazgatótanács irányítja, amelynek tagjait a polgármester nevezi ki. Jellemző, hogy az elnöki posztot a polgármester tölti be, valamint sok a személyi átfedés egy-egy DEYA és a képviselő testületek tagjai között. A DEYA-k központja Larissa-ban van, ahol évente találkoznak az igazgatótanács elnökei és a polgármesterek, azaz a 181 tagból álló közgyűlés. A közgyűlés munkáját két konzultatív tanács segíti. Az egyik 16 tagból áll és a technikai kérdésekben nyújt segítséget, míg a 15 tagú pénzügyi tanács a költségvetési kérdéseket vitatja meg.

Ami a jövőbeni terveket illeti elmondták, hogy mind az IH-k, mind a régiók számát csökkenteni szeretnék és úgy alakítani a közigazgatási rendszert, hogy minden régiónak legyen egy saját minisztériuma, remélve, hogy így központi szinten is jobban tudják majd érvényesíteni érdekeiket.

A tagállamok intézményrendszerének vizsgálta alapján az alábbi **megállapításokra** jutottam és tartom **fontosnak a magyarországi berendezkedés fejlesztése szempontjából**:

- Az intézményi berendezkedés valamennyi országban a nemzeti sajátosságokhoz idomulva más és más. Magyarországnak se más államok rendszerét kell lemásolnia és magára erőltetnie, hanem a már meglévő struktúrát kell továbbfejleszteni, szükség esetén átalakítani.
- A regionalizáció szintje és típusa tagállamonként eltérő, annak legmagasabb foka Írországban és Spanyolországban valósul meg. A spanyol példa túl speciális, de az ír technika átgondolását és adaptálást mindenképp megfontolandónak tartom Magyarország számára, hiszen mint arról a 2.1. fejezetben már szóltam, hazánkban jelenleg legalább olyan kaotikus és kiforratlan a decentralizáció mint Portugáliában.
- Mint azt az ír példa is mutatja a partnerség, a minél szélesebb körű konzultáció a beruházások megvalósításának egyik kulcseleme. Ez, mint arra a későbbiekben majd több ízben is rámutatok, Magyarországon még mindig gyerekcipőben jár, de jelentősége miatt a jövőben feltétlenül nagyobb hangsúlyt kell fektetni rá.

- A Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok menedzsmentje nem különíthető el tisztán, illetve mindenhol ugyanaz az intézmény felel a támogatások felhasználásáért. Ezt jó gyakorlatnak tartom, különösen a 2007 utáni reformok ismeretében a programozási rendszer vonatkozásában. Meglátásom szerint ez a mostani hazai rendszertől sem idegen, hiszen mind a Kohéziós Alap, mind a Közösségi Támogatási Keret (Strukturális Alapok) Irányító Hatóságának a Nemzeti Fejlesztési Hivatalon belül, ugyanazon elnökhelyettség látja el a titkársági feladatait. Azt azonban a jövőben is fontosnak tartom, hogy a kétféle támogatástípus koordinációját két külön főosztály, egység lássa el, vagy legalábbis legyen tisztán elkülönítve a munkaköri leírásokban, hogy ki melyik alap felhasználásáért felel.
- Az Irányító Hatóság és a Kifizető Hatóság Írországban és Spanyolországban egy intézményen belül, a Pénzügyminisztériumban található. Magyarország esetében pont a nemzeti sajátosságok, berendezkedés alapján úgy gondolom, hogy ez a gyakorlat nem valósítható meg, hanem továbbra is a jelenlegi struktúrában kell gondolkodni, azt lehet továbbfejleszteni.
- Az Irányító Hatóságoknál dolgozók száma minimum 4-7, maximum 12-14 fő. Magyarországon jelenleg 10 fő, ami ez alapján átlagosnak tekinthető. Véleményem szerint a hatékonyság nem is mennyiségi, hanem inkább minőségi kérdés. A hangsúlyt ezért a képzettségben és a stabilitás biztosításában látom és teszek javaslatot dolgozatomban ennek megvalósítására.

4.2.2. A 2004-2006 közötti magyar intézményrendszer

Egy intézményrendszer hatékonyságának mérése nem könnyű feladat, és különösen nehéz a Kohéziós Alap, vagy bármely más uniós támogatás esetében Magyarországon mert a teljesítmény mindig ex-post értékelhető igazán, a programozási időszak lezárását követően, ez esetben 2007-ben. Ráadásul az ISPA-ként indult, majd Kohéziós Alappá alakult projektek lezárását még csak most kezdtük meg. Ennek ellenére dolgozatomban ezt mégis megkísérlem az Anyag és módszer fejezetben bemutatott, általam kidolgozott modell és kockázatelemzés alapján.

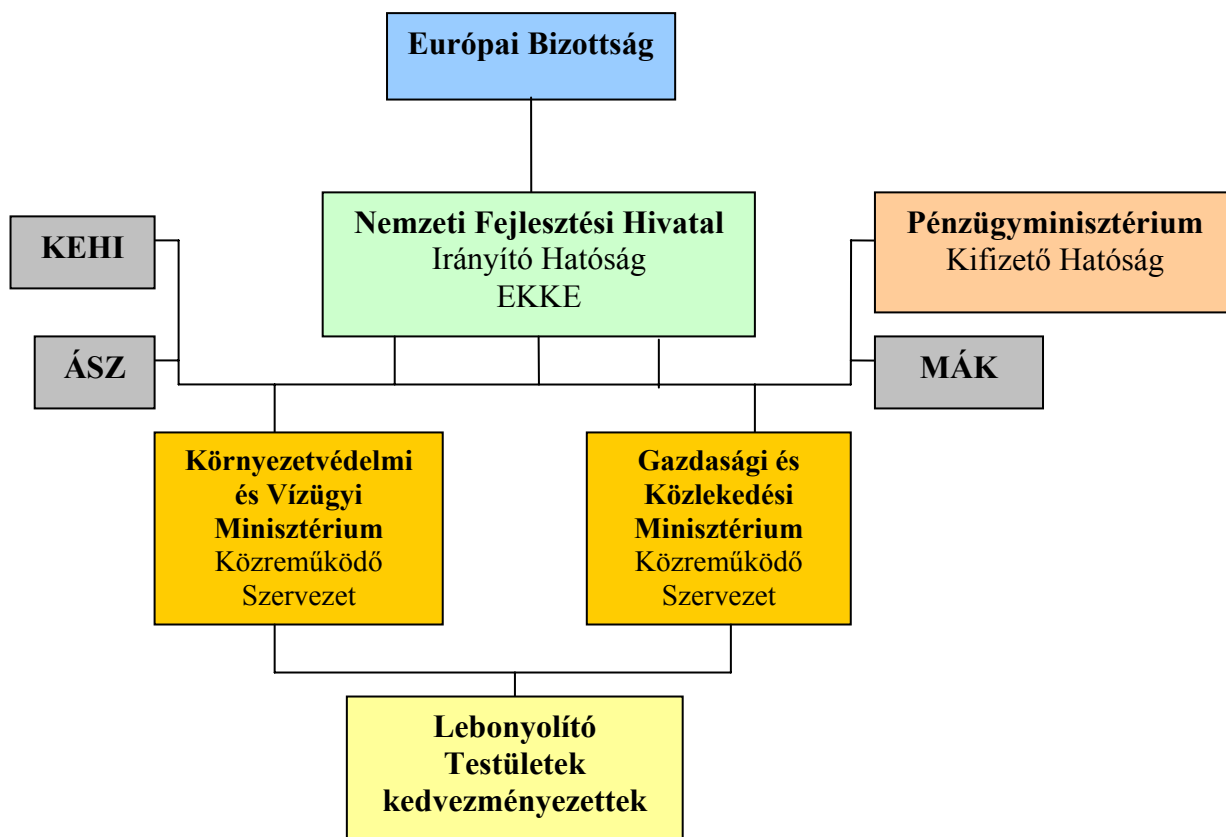
Ennek első lépése megegyezik a funkcionális elemzésével, ami nem más, mint az információgyűjtés. Ehhez áttekintem a jelenlegi intézményrendszert, az egyes intézmények funkcióit. Ennek alapját egyrészt az uniós jogszabályokban lefektetett előírások adják, másrészt pedig az ország közigazgatási sajátosságait figyelembe vevő hazai jogszabályi környezet.

NESZMÉLYI (2005) szerint az uniós alapok végrehajtásának intézményrendszere a tagjelölt országokban vagy teljesen új intézmény felállításával, vagy a már létező nemzeti és/vagy előcsatlakozási támogatásokat kezelő intézményrendszer átalakításával és egyidejű fejlesztésével valósítható meg. Mint már említettem, a Kohéziós Alap intézményrendszere az ISPA programhoz kiépített intézményi bázison jött létre, így ez esetben a mondat második fele vonatkozik ide.

Jogszabályi háttér és felépítés

A 4.1. fejezetben már említettem, hogy 2002. június 14-én a Magyar Kormány átfogó döntést hozott a 2199/2002. (VI. 26.) a Nemzeti Fejlesztési Tervről, az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap igénybeviteléhez szükséges intézményi felkészülésről szóló Kormány határozat keretében, amely a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap korábban meghatározott intézményi struktúráját hozzáigazította a hatáskörök új elosztásához.

Az **1/2004. (I.5.) Kormányrendelet** véglegesítette a Kohéziós Alap támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményrendszert. A Közreműködő Szervezetek kijelölése a 3/2004. (IV.21.) TNM-GKM és a 2/2004. (IV.21.) TNM-KvVM együttes rendeletekkel vált véglegessé. Ez alapján a Kohéziós Alap forrásainak felhasználásában részt vevő szervezetek feladatait és szerepét a 16. ábra szemlélteti:



16. ábra
A Kohéziós Alap intézményrendszere Magyarországon 2004-2006

Kohéziós Alap Irányító Hatóság

A Kohéziós Alap megvalósításának hazai koordinációját a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) végzi, azaz tölti be az Irányító Hatóság szerepét. Az Irányító Hatóság feladata többek között:

- Kohéziós Alap Keretstratégia kialakítása összhangban a Nemzeti Fejlesztési Tervvel;
- a Közreműködő Szervezetek javaslatai alapján a Kohéziós Alapból finanszírozásra előterjesztett projektek listájának összeállítása;
- tárgyalások folytatása az Európai Bizottsággal a Kohéziós Alap felhasználásával kapcsolatban;
- a költségvetés tervezési folyamatának felügyelete a nemzeti társfinanszírozás biztosítása érdekében;
- az érintett minisztériumokkal együttműködésben a Kohéziós Alap támogatásainak felhasználásához szükséges megfelelő pénzügyi és eljárási útmutatók meglétének biztosítása;
- a Kohéziós Alapból nyújtott támogatások felhasználásának folyamatos figyelemmel kísérése, a Kohéziós Alap Monitoring Bizottság működtetése és vezetése, az egységes informatikai monitoring rendszer működtetése;

- a Kohéziós Alap támogatásokkal összefüggő információszolgáltatási és nyilvánossággal kapcsolatos feladatok koordinálása és ellátása;
- a Közreműködő Szervezetek által végzett feladatok folyamatos nyomon követése, az Alap támogatásainak Közreműködő Szervezetek általi hatékony és szabályszerű felhasználásához szükséges követelmények fennállásáról való rendszeres meggyőződés az igazolási tevékenység alátámasztása érdekében;
- a felelősségi körébe tartozó jelentési rendszer működtetése és a jelentések eljuttatása a jogosult szervek részére.

A Kohéziós Alap Irányító Hatóság emellett elkészíti a Kohéziós Alap Keretstratégia évenkénti felülvizsgálatát, elkészíti a projektek előrehaladásáról szóló tájékoztató jelentéseket, a Kohéziós Alap Irányító Hatóságra vonatkozó eljárásrendeket és a kapcsolódó dokumentumokat, a Kohéziós Alap általános eljárási szabályait, valamint negyedévente a Kohéziós Alap támogatásaira vonatkozó szabálytalansági jelentéseket.

Közreműködő Szervezetek

A Közreműködő Szervezetekként működő Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, és a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium feladata többek között a következő:

- a Kohéziós Alap Keretstratégia kidolgozásához szükséges ágazati hozzájárulás biztosítása, a Kohéziós Alapból finanszírozásra javasolt projektek összegyűjtése;
- a Támogatási Kérelmek összeállítása, a projektek előkészítése;
- a költségvetés tervezési folyamatában a nemzeti társfinanszírozás biztosítása;
- közbeszerzési eljárások lebonyolítása;
- a projektek megvalósulásának folyamatos nyomon követése, a fizikai megvalósulás felügyelete, fizikai és pénzügyi teljesítések igazolása;
- számviteli és irattári nyilvántartás vezetése;
- a Közreműködő Szervezet felügyelete alá tartozó Kohéziós Alap projektekkel összefüggő információszolgáltatási és nyilvánossággal kapcsolatos feladatok koordinálása és ellátása;
- a végrehajtást akadályozó problémák felderítése, elemzése és a megoldásra tett intézkedések kidolgozása, megvalósítása a Kohéziós Alap Irányító Hatósággal együttműködésben;
- az Irányító Hatóság igazolási tevékenységének alátámasztása érdekében rendszeres és eseti adatszolgáltatás.

Lebonyolító Testületek, kedvezményezettek

Míg az Irányító Hatóság és a két Közreműködő Szervezet megtartja a Kohéziós Alap által támogatott projektek végrehajtásával kapcsolatos stratégiai jellegű funkciókat, számos, a napi működtetés során felmerülő feladat ellátásával egyéb szervezeteket bíznak meg: a környezetvédelmi szektorban Kedvezményezetteket, a közlekedési szektorban Lebonyolító Testületeket. Általánosságban az alábbi típusú tevékenységeket látják el:

- felelnek a projekt végrehajtásáért,
- jelentenek a projekt végrehajtásával kapcsolatosan,
- benyújtják a fizetési kérelmet,
- elkészítik a környezetvédelmi hatástanulmányt.

A **közlekedés fejlesztések** tekintetében ezt a szerepet a vasúti projekteknél a Magyar Államvasutak Zártkörű Részvénytársaság (MÁV ZRt.), a közúti projekteknél pedig a Nemzeti Autópálya Zártkörű Részvénytársaság (NA ZRt.), az Útgazdálkodási és Koordinációs

Igazgatóság (UKIG), illetve a HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat látja el. A **környezetvédelmi fejlesztéseknél** az együttműködés rendszerint egy-egy projekt megvalósítására szól, ezért az önkormányzatokat egyszerűen kedvezményezettnek hívjuk.

A Kohéziós Alap projektek kedvezményezettjeinek a beruházás gyakorlati megvalósítása céljából munkaszervet kell létrehozni, vagy a már meglévő szervezetet átalakítani az EU források szabályos felhasználása érdekében, ez a **Projekt Végrehajtó Egység** (Project Implementing Unit, - PIU). A PIU tehát a projekt kedvezményezettjének munkaszerve, melynek feladata a projekt megvalósítása, a támogatás szabályszerű felhasználása. Felelőssége és hatásköre a kedvezményezettrel kötött megállapodásban rögzített feladatok ellátására terjed ki. Elsősorban a projekt előkészítéséért, a megvalósítás fizikai, műszaki vonatkozásainak kézben tartásáért, a beszállítókkal való szerződések megkötéséért, a teljesítések ellenőrzéséért és igazolásáért, a projekt költségeinek megfelelő nyilvántartásáért felelős. A kedvezményezett és a PIU szervezet egymáshoz viszonyított helyzete a Kohéziós Alap Irányító Hatóság által 2005-ben kidolgozott PIU Útmutató alapján az alábbiak szerint alakulhat:

- **Az önkormányzat szervezetén belüli PIU:** A PIU teljes egészében a kedvezményezett szervezetén belül helyezkedik el. Ez a megoldás tisztán megvalósítható, mivel semmilyen feladat végzése nem kerül át más szervezethez.
- **Osztott felállású PIU:** Ez a megoldás több formában is megvalósítható. Jellemzője, hogy a PIU feladatainak egy részét a kedvezményezett valamelyik szervezeti egysége, másik részét pedig egy külső szervezet végzi. Ez a szervezet lehet a kedvezményezett tulajdonát alkotó, vagy attól független üzemeltető, vagy tanácsadó cég. A feladatmegosztás mértéke, ezzel összefüggésben a kedvezményezett szervezetén belül kialakítandó egység szerepe függ a külső szervezet tulajdoni viszonyaitól. A kedvezményezett felelősségének megőrzése érdekében külső, nem a kedvezményezett tulajdonában lévő cég megbízása esetén csak ez a megoldás választható.
- **Az önkormányzat szervezetén kívüli PIU:** E megoldás jellemzője, hogy a PIU feladatait teljes mértékben a kedvezményezett 100%-os tulajdonát képező üzemeltető vagy tanácsadó cég végzi.

Kifizető Hatóság

A Strukturális Alapok és Kohéziós Alap vonatkozásában a Pénzügyminisztériumot jelölték ki Kifizető Hatósággént, és ennek értelmében felelős:

- a lehívási kérelmek összeállításáért és benyújtásáért, valamint a Bizottság kifizetéseiinek fogadásáért;
- az alapokból származó közösségi hozzájárulás fogadására szolgáló bankszámlák megnyitásáért a Magyar Államkincstárban, felelős a bankszámlák feletti rendelkezés tekintetében;
- a közösségi hozzájárulások kezeléséért a bankszámláin. A Kifizető Hatóság igazolja az Európai Bizottság felé a költségkimutatások pontosságát és megfelelőségét, az információtartalom helyességét, valamint az Irányító Hatóság irányítási és ellenőrzési rendszereinek jogszabályi előírásokkal való összhangját.

Felelősségi körébe tartozik továbbá:

- minden évben április 30-ig kifizetési előirányzatok benyújtása a Bizottság részére;
- igazolt lehívási kérelmek összeállítása és a Bizottságnak történő benyújtása a végső kedvezményezetteknel felmerült tényleges kiadások alapján;
- annak biztosítása, hogy a végső kedvezményezett a lehető leghamarabb hozzájusson az EU hozzájárulásához;

- az adminisztratív hibák felfedezése, a program irányítása során bekövetkező események vagy szabálytalanságok miatt alkalmazandó pénzügyi korrekcióknak az alapok felé történő visszatérítése, a visszatérítésre vonatkozó nyilatkozat évi rendszerességgel történő elkészítése és a Bizottság számára történő benyújtása.

További szereplők

A Bizottság **évente kétszer** ülésezik az Irányító Hatóság vezetőjének elnökletével a **Kohéziós Alap Monitoring Bizottság** keretében. Ez a testület nem hoz döntéseket, csak ajánlásokat fogalmazhat meg az Európai Bizottság felé az egyes projekteket érintő elemek megváltoztatása céljából. **Feladat- és felelősségi köre** a következőkben összegezhető:

- a támogatás célkitűzéseinek megvalósítása során elért előrehaladás rendszeres felmérése, a megvalósítás eredményeinek áttekintése, különös tekintettel az egyes projektek kapcsán kitűzött célok elérésére;
- az éves és végső megvalósítási jelentések elemzése és jóváhagyása az Európai Bizottsághoz történő benyújtás előtt.

A **Magyar Államkincstár** (MÁK) közreműködik a Kohéziós Alappal kapcsolatosan jogszabályban meghatározott költségvetési, végrehajtási, ellenőrzési és pénzforgalmi feladatok ellátásában.

Az **EU Közbeszerzési Koordinációs és Szabályossági Egység** (EKKE) mint kormányzati tanácsadó szervezet a társfinanszírozott projektek és tenderek minőségbiztosítását és közbeszerzési vizsgálatát látja el. Tevékenysége nagyban hozzájárul az EU pénzügyi alapok monitoringjához és a rendszer transzparenciájának megteremtéséhez. Ezen felül az EKKE biztosítja a teljes összhangot a közösségi szabályozással.

Belső és külső ellenőrzési egységek

Minden intézménynek vagy testületnek, amely részt vesz a Kohéziós Alapból kapott támogatás lebonyolításában, rendelkeznie kell saját **belső ellenőrzési egységgel**, amely hagyományos belső ellenőri feladatokat lát el. A belső ellenőrzési egység közvetlenül a felső vezetésnek jelent (193/2003. (XI.26.) kormányrendelet) a központi, társadalombiztosítási és köztisztviselői költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti valamint belső költségvetési ellenőrzéséről. A minisztériumok belső ellenőrzési egységei és az Irányító és Kifizető Hatóságok belső ellenőrzési egységei tehát funkcionálisan, illetve szervezetileg függetlenek.

A **Pénzügyminisztérium Ellenőrzési Rendszer Fejlesztési Főosztály** koordinálja és hangolja össze az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap, valamint az egyéb nemzetközi támogatások tekintetében felelős pénzügyi ellenőrzési szervezetek és intézmények kialakítására és fejlesztésére, továbbá a pénzügyi ellenőrzési intézmények működésére tett javaslatokat.

A **Kormányzati Ellenőrzési Hivatal** szintén jogosult a Kohéziós Alap felhasználása tárgyában vizsgálatot indítani. A **360/2004. (XII. 26.) Kormányrendelet** értelmében feladat- és hatásköre igen széleskörű az uniós támogatások, így a Kohéziós Alap felhasználása tekintetében is. Így:

- Az Irányító Hatóságot vagy Kohéziós Alap Közreműködő Szervezetet működtető központi költségvetési szervek belső ellenőrzési egységei megküldik a pénzügyminiszter és a KEHI részére ellenőrzési stratégiai terveiknek az európai uniós támogatások felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó részeinek tervezetét a programozási ciklus kezdetétől számított 3 hónapon belül. A KEHI ezt követően az általa végzett kockázatelemzés alapján - a pénzügyminiszter véleményének

kikérésével - elkészíti a nemzeti ellenőrzési stratégiát, amelyet megküld az Európai Bizottságnak;

- A rendszerellenőrzéseket a KEHI végzi el;
- A Kohéziós Alap esetében a teljes támogatható kiadások legalább 15%-át érintő ellenőrzéseket szintén a KEHI végzi el;
- A KEHI - a pénzügyminiszter véleményének kikérésével - éves összegző jelentést készít a 438/2001/EK rendelet 10-12. cikkében és a 1386/2002/EK rendelet 9-11. cikkében foglaltak alkalmazásáról;
- A KEHI a Kohéziós Alap projekt végső egyenleg átutalási igénylés dokumentációjának és a projekt zárójelentésének kézhezvételét követően lefolytatja a zárónyilatkozat kiadásához szükséges ellenőrzéseket. A KEHI az ellenőrzési jelentést egyeztetés céljából megküldi az ellenőrzött szervezeteknek és a pénzügyminiszternek.

A Kohéziós Alap működése felett, beleértve az összes érdekelt intézményt ellenőrzési joggal az *Állami Számvevőszék* rendelkezik, mint a Magyar Köztársaság legfőbb ellenőrzési intézménye.

Az *Európai Bizottság* és az *Európai Számvevőszék* ellenőrei ugyancsak végezhetnek ellenőrzéseket és auditokat a Kohéziós Alap felhasználása tárgyában.

4.2.3. A magyar intézményrendszert érintő változások 2007 után

Mielőtt rátérnék az intézményrendszer elemzésére és javaslatot tennék annak fejlesztésére, fontosnak tartom áttekinteni a 2007-2013 programozási időszak várható változásait, kihívásait az intézményrendszer vonatkozásában.

A magyar elképzelések a rendeletek tükrében

Az **általános rendelet** (lásd 2.3. fejezet) **nem tesz kötelező javaslatot** az OP-k belső koordinációjára és a Bizottsággal való kapcsolattartásra kijelölt szerv létrehozására. Mindazonáltal a Bizottság is megerősítette, hogy szükséges egy ilyen koordinatív szerv felállítása, nem csak azért, hogy folyamatos átfogó képet adjon a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználásáról, és hogy időben tájékoztassa a kormányzatot, hanem, hogy foglalkozzon a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználásával kapcsolatos publicitással, teljesítse az EU éves jelentéssel kapcsolatos követelményeit stb. Ezenfelül biztosítsa a Strukturális és Kohéziós Alapok egészére vonatkozó közös szabályok és eljárások kidolgozását.

A 2007-13 közötti programozási időszakra kialakított **operatív programokat, azok számát a Magyar Kormány határozza meg**, de azok **jóváhagyása** továbbra is a **Bizottság** hatáskörébe tartozik. Fontos változás, hogy az **Irányító Hatóság** felelőssége változatlan marad, de csak **OP szinten** kerül felállításra, akárcsak a Monitoring Bizottság. Szintén újonnan nevesített intézményként jelenik meg az **Ellenőrző Hatóság**, amely az irányító és ellenőrző rendszerek rendezett működésének ellenőrzéséért felel. Az ellenőrzést illetően további új elem az arányosság elvének bevezetése. Ennek értelmében egyes kritériumoknak megfelelő esetekben a tagállam élhet azzal a lehetőséggel, hogy a nemzeti szabályok szerint hozza létre az ellenőrző szerveit és az eljárásokat. Ennek jelentőségére a későbbiekben még részletesen kitérek.

A **Fejlesztéspolitikai Kabinet 2005. augusztusban döntött** a 2007-2013 közötti tervezési időszakra vonatkozó NSRK intézményrendszerének alapelveiről. Az előterjesztés javasolja, hogy a 2004-2006 közötti gyakorlathoz hasonlóan **a Kormány jelölje ki azt a**

tagját, aki az NSRK ágazatközi koordinációjáért felelős. Mivel koordinációs feladatokat a magyar kormányzati struktúrában hagyományosan a Miniszterelnöki Hivatal tud megvalósítani, javasolja, hogy ezt a feladatot 2007-2013 között is tárca nélküli miniszter, vagy a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter lássa el. Az intézményrendszert összefogó, irányító szervezet a **Közösségi Támogatások Koordinációs Hatósága (KTKH)** lehet, melynek az NSRK koordinációjáért felelős miniszter irányításával kell működnie. A KTKH a jelenlegi KTK IH és Kohéziós Alap IH bázisán jöhet létre, és annak tevékenységét folytathatja. A KTKH feladata:

- az NSRK-szintű monitoring és értékelő tevékenység, a tapasztalatok visszacsatolása a Kormány számára rendszeres végrehajtási jelentések és tanulmányok formájában, illetve a terv módosítására, újraprogramozásra vonatkozó javaslatok kidolgozása és egyeztetése az **NSRK-szintű monitoring bizottsággal**;
- az intézményrendszer működését alakító **jogszabályok és eljárásrendek alakítása**, valamint a terv végrehajtását támogató informatikai rendszer fejlesztése és működtetése.

A 2004-2006 közötti időszak gyakorlatát javasolja folytatni a **pénzügyi folyamatok** tekintetében. Ennek megfelelően a **Pénzügyminisztérium** az NFT végrehajtásában érintett szervezeti területei, változatlan feladatkörrel tevékenykedhetnek tovább. A jelenlegi **Kifizető Hatóság** ellátja az igazoló hatóság²⁴ szerepét, egyúttal felelős marad az EU Bizottságtól érkező átutalások fogadásáért, és egy olyan pénzügyi rendszer kialakításáért, amely képes a támogatásokat a lehető leggyorsabban a kedvezményezettekhez továbbítani. Ugyancsak a Pénzügyminisztériumnál maradna a pénzügyi ellenőrzés és az audit tevékenység koordinációja. Az új EU-rendeletek szerinti audit hatóság feladatát így a PM **pénzügyi ellenőrzésért** felelős szervezeti egysége láthatná el.

Tekintettel arra, hogy a megnövekedett költségvetésű Nemzeti Fejlesztési Terv a korábbiaknál nagyobb szerepet játszik a kormány fejlesztéspolitikájának megvalósításában, a javaslat szükségesnek tartja, hogy az NFT által támogatott ágazatokat felügyelő **miniszterek az NFT előkészítésében és megvalósításában közvetlenül részt vegyenek.** Így a **tárcavezetők szerepe az NFT végrehajtásában felértékelődik.** Az ágazati miniszterek felelnek a **Nemzeti Fejlesztési Terv hatáskörükbe tartozó részének – operatív programjának, vagy annak egy részének előkészítéséért, majd megvalósításáért.**

A felkészülés feladatai

A következő tervidőszakra történő **felkészülés feladatai** akárcsak az uniós csatlakozást megelőzően, most is **részben intézményi, részben szabályozási jellegűek.** Az intézményi feladatok az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek kiválasztásával, felkészítésével és kötelező akkreditációjával kapcsolatosak. A szabályozási feladatok elsősorban az intézményrendszer működését és a követendő eljárásokat meghatározó jogszabályok előkészítésére vonatkoznak. Az irányító hatóságok kijelöléséről közvetlenül a kormány dönt

²⁴ Az igazoló hatóság feladatai:

- a költségnyilatkozatok és az átutalás igénylések igazolása és benyújtása az Európai Bizottsághoz;
- igazolás céljából az ellenőrzési hatóság által vagy annak hatáskörében elvégzett valamennyi ellenőrzés eredményének figyelembevétele;
- a Bizottsághoz benyújtott igazolt kiadásokra vonatkozó számviteli nyilvántartások elektronikus formában történő tárolása;
- nyilvántartás vezetése a befolyt szabálytalan összegekről, és biztosítani, hogy levonásra kerüljenek a költségnyilatkozatból.

majd az NSRK elfogadásával párhuzamosan. A Fejlesztéspolitikai Kabinet az **irányító hatóságokat felügyelő miniszterekre** az alábbi javaslatot teszi:

14. táblázat: Javaslat Irányító Hatóságokra és miniszterekre

Befektetés a gazdaságba	gazdasági és közlekedési miniszter	GKM
Befektetés az emberbe	foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter	FMM
Befektetés a környezetbe	környezetvédelmi és vízügyi miniszter	KvVM
Új regionalizmus	regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős miniszter	Országos Területfejlesztési Hivatal

Forrás:Előterjesztés a Fejlesztéspolitikai Kabinet számára a 2007-2013 közötti II. Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtási intézményrendszeréről 2005

A Közreműködő Szervezetek kiválasztásának feladata formálisan az irányító hatóságok jogköre. Ugyanakkor a döntést – a jelenlegi rendszerhez hasonlóan – az IH-k előterjesztésére a Kormány is meghozhatja. A közreműködő szervezet kiválasztásánál **kötelező lépés a szervezet akkreditációja**. Az akkreditáció célja, hogy csak olyan szervezetek kerüljenek a megvalósítás szereplőjeként kijelölésre, akik rendelkeznek a források hatékony, eredményes és természetszerűleg szabályos felhasználásához **szükséges feltételekkel**. Az akkreditációs feltételek meghatározását az NFH és a Pénzügyminisztérium közösen végzi. **A közreműködő szervezetek kiválasztása** az akkreditációs folyamat és az esetleges versenyeztetés alapján, több lépésben történhet, alábbiak szerint:

1. Az NFH a szaktárcák információi alapján összeállítja a potenciális közreműködő szervezetek listáját (beleértve a jelenlegi közreműködő szervezeteken túl a hasonló hazai támogatási rendszerek közreműködő szervezeteit, továbbá hasonló tevékenységet végző bankokat, civil szervezeteket);
2. Az NFH és a pénzügyminisztérium kidolgozza az akkreditációs kritérium rendszert;
3. A potenciális közreműködő szervezetek egy adatlap kitöltésével információt adnak meglévő kapacitásaiukról, tapasztalataikról, működési költségeikről, valamint fejlesztési szükségleteikről és ezek költségigényéről;
4. A szaktárcák értékelik a potenciális közreműködő szervezetek teljesítményét, fejlesztési szükségleteit;
5. Az NFH a szaktárcák bevonásával előterjesztést készít a 2006. évi költségvetésben intézményfejlesztésre elkülönített forrás felhasználására. A potenciális közreműködő szervezetek kötelezettséget vállalnak a felkészülésre;
6. A szakminiszter döntése alapján a potenciális közreműködő szervezetek versenyeztethetők;
7. Az NFH és a PM megbízásából felmérés készül a potenciális közreműködő szervezetek felkészültségéről az akkreditációs kritérium-rendszer alapján;
8. Az NFH és a PM a szaktárcák bevonásával előterjesztést készít a közreműködő szervezetek kijelöléséről és a további központi intézményfejlesztési feladatokról.

Az egységes szemléletű és kiegyenlített színvonalú végrehajtás alapvető feltétele a megvalósításban részt vevő szervezetek **egységes keretben történő képzése**. A javaslat szerint az NFH feladata azon képzési programrendszer kidolgozása és megvalósítása, amely egyaránt biztosítja az egységes megalapozó képzést (általános és speciális elemekkel) és a

folyamatos továbbképzés, az utánpótlás felkészítésének feltételeit (tananyagfejlesztés, intézményrendszeren belüli trénerok képzése).

A jelen programozási időszakban nyilvánvalóvá vált, hogy a jogszabályok, eljárásrendek, közösségi politikák megvalósítása érdekében az intézményrendszert és kedvezményezettek számára **útmutatókat** kell rendelkezésre bocsátani. Ennek fő felelőse szintén az NFH.

Támogatási rendszerhez kötődő jogszabály-változtatási feladatok

Az EU támogatások felhasználásának szabályozása jelenleg egyrészt EU tanácsi illetve bizottsági rendeletek, másrészt kormány- illetve miniszteri rendeletek formájában valósul meg. A javaslat indokoltnak tartja ezek kiegészítését az alapokat rögzítő **törvénnyel**, amennyiben az a támogatások felhasználásának alapelveit, a támogatási rendszert működtető szervezetek és a pályázók/kedvezményezettek jogait és kötelezettségeit, valamint a rendeleti szintű szabályozásra való felhatalmazásokat tartalmazza.

Az önkormányzati projektek eredményességének növelése érdekében az önkormányzati törvény módosítása keretében szükséges **az önkormányzatok lehatárolásának, feladatainak, finanszírozásának átalakítása.**

4.3. Új tudományos eredmények

Miután összegyűjtöttem a Kohéziós Alap végrehajtásában részt vevő intézmények feladatait, és áttekintettem az új, 2007-2013-as programozási időszakban meghatározott tevékenységeit, a működéséhez megkívánt egyéb tennivalókat valamint a működését támogató, hagyományos feladatokat, a funkcionális elemzés következő lépése a funkciók elemzése, ami dolgozatomban az **intézményrendszer hatékony működését támogató alrendszerek elemzését** jelenti. Az elemzés célja rámutatni a hiányosságokra, érzékeny pontokra. Az intézményrendszer hatékonyságát a funkcionális elemzés és a Bizottság adminisztrációs kapacitás modellje alapján kidolgozott modell alapján vizsgálom, amelyben az Anyag és módszer fejezetben bemutatott **Kohéziós Alap igazgatási mátrix** és a **kockázatelemzés** nyújt segítséget. Ennek megfelelően a modell az alábbi támogató alrendszerek elemzésére irányul:

- Szabályozók, jogi háttér;
- Humán erőforrás;
- Ellenőrzés;
- További támogató alrendszerek (nyilvántartás és dokumentáció kezelés, tájékoztatás és nyilvánosság).

A Kohéziós Alap igazgatási mátrixában a projekt életciklus függvényében gyűjtöttem össze azokat az indikátorokat, amelyek alapján elvégzem az alrendszerek vizsgálatát:

	Szabályozók, jogi háttér	Humán erőforrás	Ellenőrzés	Támogató alrendszerek és eszközök	Működés
Irányítás	<ul style="list-style-type: none"> - Irányító Hatóságok kijelölése és funkcióinak meghatározása - Kifizető Hatóság kijelölése és funkcióinak meghatározása - Delegált feladatok elosztása - A feladat-és felelősségköröket pontosan meghatározó jogszabályi háttér, eljárásrend, ellenőrzési nyomvonal 	<ul style="list-style-type: none"> - Irányító Hatóság, Kifizető Hatóság rendelkezik a megfelelő humán erőforrás kapacitással - Intézmény-rendszer stabilitásának biztosítása, fluktuáció mérséklése - Intézmény-rendszer képzése 	Ellenőrző szervek kijelölése	<ul style="list-style-type: none"> - EU normáknak megfelelő dokumentációkezelés kereteinek kialakítása - Beruházások ismertsége, átláthatóság, nyilvánosság biztosítása 	<ul style="list-style-type: none"> - Átlátható működés jól meghatározott feladat-és felelősségkörökkel - Modern közszolgáltatás
Előkészítés, programozás	Programozási irányelvek, kézikönyvek elkészítése	<ul style="list-style-type: none"> - Programozási kapacitás megteremtése - Pontos munkaköri leírások 	N.A.	<ul style="list-style-type: none"> - Partnerség kiépítése, érdekegyeztetés - Projekt elfogadtatása 	Megfelelően előkészített projektek
Végrehajtás	<ul style="list-style-type: none"> - Közreműködő Szervezetek, Kedvezményezettek kijelölése - Együttműködés az intézmények között - Végrehajtási kézikönyvek, útmutatók 	<ul style="list-style-type: none"> - Közreműködő Szervezetek, Kedvezményezettek személyügyi megerősítése - Stabilitás biztosítása - Előmeneteli lehetőség biztosítása 	<ul style="list-style-type: none"> - Kidolgozott ellenőrzési módszerek - Ellenőrzési tervek - Audit szakértelem biztosítása projektek végrehajtásának ellenőrzéséhez 	<ul style="list-style-type: none"> - EU normáknak megfelelő dokumentációkezelés - Együttműködés a lakossággal, civil szervezetekkel - EU előírásoknak megfelelő tájékoztatás 	Kohéziós Alap abszorpciója
Monitoring	Monitoring és értékelési felelőségek kijelölése	Szakértők rendelkezésre állása	Pénzügyi szabálytalanságok kezelésének kialakított gyakorlata	<ul style="list-style-type: none"> - Dokumentáltság, nyomonkövethetőség, visszakereshetőség - Tájékoztatással kapcsolatos EU előírások betartása 	Jól működő monitoring és ellenőrzési rendszer
Projekt zárás	Zárásban résztvevők és feladataik pontos meghatározása	Szakértők rendelkezésre állása	<ul style="list-style-type: none"> - Szakértők rendelkezésre állása - Eljárásrend a záráshoz 	<ul style="list-style-type: none"> - Dokumentáltság, nyomon követhetőség, visszakereshetőség - EU előírásoknak megfelelő tájékoztatás 	Támogatás utolsó részletének átutalása

Dolgozatomban az imént felsorolt szempontokat, azok meglétét, hatékonyságát, továbbfejlesztési lehetőségét az Európai Unió pénzügyi támogatásait kezelő intézményrendszer vonatkozásában annak szerkeázása miatt a Kohéziós Alapra szűkítem mert annak felépítése a legátláthatóbb és ezáltal elemzésre, illusztrációra Magyarországon jelenleg a legalkalmasabb. Ugyanakkor jellemzőit, valamint a következőkben bemutatásra kerülő fejlesztési javaslatok tekintetében azok a többi intézményre is adaptálhatók.

4.3.1. Szabályozók, a jogi háttér

4.3.1.1. Jogszabályi környezet

Tény, hogy az elmúlt években az intézményi belső szabályozottság folyamatosan javult, de még mindig maradtak szabályozatlan és lefedetlen területek. Az intézményrendszer vizsgálatát az is nehezíti, hogy az egyes intézményi szereplők belső szabályzatainak kidolgozottsága, színvonala, jogszabályi előírásoknak való megfelelése, valamint azok gyakorlatban történő alkalmazása eltérő. Az intézményrendszer működését meghatározó fontosabb jogszabályokat a 15. táblázatban foglaltam össze.

15. táblázat: A Kohéziós Alap végrehajtását meghatározó hazai jogszabályok

	360/2004 Korm.rend.	124/2003 Korm.rend.	1/2004 Korm. rend.	14/2004 Min.rend.	193/2003 Korm.rend
Intézményrendszer	✓		✓	✓	✓
Programozás			✓	✓	
Végrehajtás			✓	✓	
Közbeszerzés			✓	✓	
Monitoring		✓	✓		
Pénzügy	✓		✓	✓	
Ellenőrzés	✓			✓	✓
Zárás	✓			✓	

A **360/2004. (XII. 26.) Kormányrendelet** a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szól.

A **124/2003. (VIII. 15.) Kormányrendelet** az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló programok monitoring rendszerének kialakításáról kötelez az informatikai rendszer (EMIR) használatára.

Mint arról már szoltam, a **1/2004. (I. 5.) Kormányrendelet** az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről rendelkezik.

A **14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet** a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szól.

A **193/2003. (XI. 26.) Kormányrendelet** a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről rendelkezik.

A jogszabályi környezet anomáliái

Ami az intézmények kijelölését illeti, a 2004-2006 közötti időszakra vonatkozóan az 1/2004 Kormányrendelet ezt megtette. A **14/2004 TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet** tulajdonképp ezt egészíti ki, sokkal részletesebben meghatározva az egyes feladatokat. Az elmúlt három évben azonban kiderült, hogy nem mindent. Különösen problémásnak látom ebből a szempontból a közbeszerzésről szóló paragrafusokat, amelyek egyrészt elnagyoltak, másrészt nem vezethető le belőlük világosan az egyes intézmények feladata és hatásköre. A rendeletet meglátásom szerint a többi pontjában is pontosítani kell, mert **nem szabályozza egyértelműen a delegált feladatokat, illetve nem rendel hozzájuk felelőst**. Ezt rendkívül veszélyesnek tartom és ahogy azt a minden napi élet is mutatja, sok esetben számonkérhetetlenséghez, a felelősség elhárításához, annak másra tolásához vezet.

Ami a közbeszerzést illeti, véleményem szerint ez egy különösen érzékeny téma. Annak ellenére, hogy **közbeszerzési törvény**ünket 2004 nyarán fogadták el, már többször módosításra került, ami arra utal, hogy **folyamatos javítása, tökéletesítése indokolt** a beruházások hatékonyságának növelése érdekében.

A jogi szabályozás meglátásom szerint **még mindig nem teljeskörű**. Már az ISPA programnál is megmutatkozott, de még mindig **nem szabályozott a projektek előkészítésének finanszírozási rendszere, valamint az előzetes tájékoztatás és társadalmi érdekegyeztetés ellátása, illetve annak pénzügyi háttere**. Ennek következményeire már rámutattam az ISPA program értékelésénél, és a későbbiekben a tájékoztatás és nyilvánosságról szóló fejezetnél még részletesen kitérek.

Mint az a táblázatból is látható, a **humán erőforrásra vonatkozó jogszabály nincs**, csupán a 193/2003 Kormányrendelet tér ki a belső ellenőrökkel kapcsolatos képzettségi követelményekre. Véleményem szerint ez elegendő és a többi tagállam esetében sem találtam egyéb, erre a területre vonatkozó jogszabályt, de fontosnak tartom a humán erőforrás kapacitásával és képesítésével való elvárások felmérését és belső eljárásrendekben való rögzítését. Ezzel a humán erőforrásról szóló fejezetben foglalkozom bővebben.

Aggályosnak tartom, hogy az **új programozási időszak** közeledte ellenére **még nincsenek előkészítve az intézményrendszer működésével, szereplőinek kijelölésével kapcsolatos jogszabályok**, holott mint azt bemutattam, számos változás várható.

4.3.1.2. Belső szabályzatok, eljárásrendek

Tagállami tanulmányútjaim meggyőztek arról, hogy megfelelő, jól kidolgozott, az egyes szereplők feladat-és felelősségkörét pontosan meghatározó belső szabályzatokkal jogszabályi rendelkezések gyakran hatékonyan kiválthatóak, ráadásul a jogszabályok hatálybaléptetésével járó hosszadalmas procedúra is elkerülhető. Vizsgálataim során arra jutottam, hogy a Kohéziós Alap intézményrendszerének felső szintje (IH, KH, KSz) széles kört felölelő és jól

kidolgozott eljárásrendekkel, útmutatókkal rendelkezik. Ezek közül elsőként 2003 nyarára készítette el a Nemzeti Fejlesztési Hivatal a **Strukturális Alapok és Kohéziós Alap Működési Kézikönyvet**. Mint már említettem, az intézményrendszer fejlesztésének szempontjából nagy jelentőséget tulajdonítok az EDIS folyamatnak, amelynek keretében az érintett intézmények kidolgozták belső szabályzataikat és a belső működést szabályozó **végrehajtási kézikönyveket**. Bár a folyamatot egyértelműen pozitívnak tartom, annak végeredményét mégsem látom teljesen annak. Ennek magyarázatához szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a kézikönyvek formátumára nincs kötelező előírás és a 360/2004 Kormányrendelet értelmében az Irányító Hatóságnak is csak odáig terjed a jogköre, hogy a Közreműködő Szervezeteket kötelezi ezen működési kézikönyvek elkészítésére, de azok tartalmára vonatkozóan jóváhagyási jogköre nincs, csak ajánlásokat tehet. Ez pedig ahhoz vezetett, hogy a Közreműködő Szervezetek által kidolgozott kézikönyvek, bár feladatkörük a jogszabályok alapján megegyezik, az együttműködés és konzultációk elmaradására visszavezethetőleg eltérő részletezettségű. Ami pedig a Lebonyolító Testületek és a Kedvezményezett eljárásrendjét illeti, a kép még színesebb. Ezek felépítése, színvonala egymással semmiféle kapcsolatot nem mutat, ráadásul a Hungarocontrol és az NA ZRt., akárcsak a kedvezményezettek (környezetvédelmi szektor) nem is rendelkeznek ilyen dokumentummal. Ezt már most is komoly hiányosságnak tartom, de különösen kockázatosnak a 2007 utáni időszak vonatkozásában, amikor a minisztériumokhoz kerül majd az irányító hatósági feladatok ellátása és mindez azt is maga után vonja, hogy a kedvezményezetti szint felelőssége is megnő az Alap végrehajtásában, ez pedig csak jól kidolgozott eljárásrendekkel lehetséges. A Kohéziós Alap projektek sikeres végrehajtása érdekében ugyanis elengedhetetlennek tartom, hogy a projektek lebonyolításában részt vevő intézmények zárt rendszert alkossanak, melyet az egyes működési kézikönyvek összhangja biztosít.

Az Irányító Hatóság és a Pénzügyminisztérium számos útmutatót dolgozott ki a Közreműködő Szervezetek és a Kedvezményezett számára. Ezek megtalálhatók a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, illetve a PM honlapján. Ezek elkészítésében a már többször emlegetett, HU/2001/IB/SPP/2 projekt keretében hazánkban tartozkodó külföldi szakértők is sokat segítettek. Ennek ellenére ezek az **útmutatók sokszor tűzoltásszerűen készültek el**, azaz akkor amikor már egy adott témában, területen halmozottan jelentek meg orvosolandó problémák. Így például sok problémát okozott, illetve csúszáshoz vezetett, hogy csak 2004-ben készítette el a KvVM azt az Önkormányzati Kézikönyvet, amely írásban meghatározta, hogy pontosan mit kell beadni a Kedvezményezettnek a projektjavaslat benyújtása keretében.

4.3.1.3. Ellenőrzési nyomvonal

Az 1998. január 1-jétől hatályos **2064/97/EK rendelet** 2. cikk és az I. számú melléklet alapján gondoskodni kell a tagállamok vezetési és ellenőrzési rendszerei között a megfelelő ellenőrzési nyomvonalról²⁵. Magyarországon azonban a Nemzeti Alap számára 2003 júliusa előtt ezt a kötelezettséget nem írták elő. Ugyancsak nem határozták meg sem az EU, sem a magyar jogszabályok, hogy mely szervezeteket kell felőlelnie, vagy mely konkrét feladatoknak kell szerepelnie az ellenőrzési nyomvonalban. Az ellenőrzési nyomvonal készítésének és karbantartásának kötelezettségét emellett a 360/2004. Kormányrendelet írja elő. A Bizottság 2064/97/EK rendelete 2. cikk 2. pontjának módszertani segédlete alapján az ellenőrzési nyomvonalnak a Kedvezményezettől a Nemzeti programengedélyező adatszolgáltatási kötelezettségéig felépülő folyamatot kell átfognia, továbbá ki kell terjednie mindazon szervezetekre, felelősségi szintekre, amelyek az adott projekttel összefüggő kifizetések feltételeként a Bizottság felé adatot szolgáltatnak. Ezek az elvárások ma már

²⁵ Az ellenőrzési nyomvonal gyorsan áttekinthető segédeszköz az irányítás és végrehajtás számára, amely az aktuális felelősségi struktúrára épül, a hatályos szabályozásoknak megfelelő eljárást tükrözi egységes bizonylatokon, a hatékony munkavégzés eszköze. Célja továbbá az ellenőrzési funkció támogatása.

teljesülnek. Az EDIS akkreditáció alatt **valamennyi intézmény kidogozta saját ellenőrzési nyomvonalát**. Ezek felépítése a táblázatos formát követi, projektenként külön ellenőrzési nyomvonalat azonban egyik szervezet sem készített, de ezt nem is látom szükségesnek, mivel minden projektre egységes szabályok vonatkoznak.

Az ellenőrzési nyomvonal célja tehát az egyes költségvetési szervek végrehajtási, pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési folyamatainak szöveges, illetve táblázatba foglalt és folyamatábrákkal szemléltetett leírása, valamint ezen folyamatok ellenőrzésének támogatása. A feladatok bemutatása folyamat megközelítésű, a fő folyamatok a Kohéziós Alap esetében a következők:

1. Projekt-előkészítés
2. Beszerzés
3. Projekt-megvalósítás
4. Monitoring
5. Szabálytalanságok, visszaélések kezelése
6. Ellenőrzési eljárások
7. Pénzügyi folyamatok
8. Számvitel
9. Projekt zárás

A **Kohéziós Alap intézményrendszerét és a projektciklust felölelő, átfogó ellenőrzési nyomvonalat** 2004 tavaszán készítették el harmonizációs munkacsoport ülések keretében az érintett szervezetek képviselői a Kohéziós Alap Irányító Hatóság koordinálásával. Az ellenőrzési nyomvonalat ezt követően évenként frissítik. A munkacsoport üléseken a résztvevők egy-egy tevékenységkört tekintettek át a Kohéziós Alap menedzsmentjéből, amelynek keretében egységes álláspontot alakítottak ki az adott tevékenység terjedelméről, az érintett szervezetek felelősségi és feladatköréről, továbbá azonosították a kapcsolódási pontokat és azok hatásait az egyes szervezetekre. A megbeszélések keretében ezen kívül kialakították az egységes fogalmakat, valamint összegyűjtötték azokat az ellenőrzési nyomvonal kialakításához szükséges információkat, amelyek aztán az ellenőrzési nyomvonal különböző fejezeteinek az elkészítéséhez az alapot képezték. Az ellenőrzési nyomvonal táblázatba foglalt leírása a Kohéziós Alap projekt ciklus egyes lépéseire kapcsolódó főbb feladatokat tartalmazza. Emellett, és ezt különösen fontosnak tartom, feltünteti a releváns határidőket, a készítendő dokumentumokat, az egyes dokumentumok címzettjeit végül a dokumentumok nyilvántartásáért felelős szervezeteket is. Az így elkészített **ellenőrzési nyomvonal jelentőségét** abban látom, hogy:

- harmonizálja a Kohéziós Alap magyarországi végrehajtását ellátó szervezetek Kohéziós Alap kézikönyveit;
- leírja a Kohéziós Alap magyarországi lebonyolításának egységes folyamatát;
- feltárja a Kohéziós Alap eljárások során még leszabályozatlan területeket;
- közös tudásbázist hoz létre;
- közvetlenül hasznosítható, közérthető módon elkészített előírás-gyűjtemény.

4.3.2. Humán erőforrás

Az ISPA támogatásból megvalósított környezetvédelmi programok ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentés is rámutat arra, hogy az ISPA program magyarországi intézményrendszere a szabályozási környezet és az intézményi koncepciók változásait követve, **folyamatos átalakulásban** látta el feladatát (lásd 16. táblázat és M9 melléklet).

16. táblázat: A közlekedési szektor intézményrendszerében bekövetkezett változások az ISPA program indulását követően

Megnevezés	NAO	NA	NIC	SAO	IVSZ	MÁV	UKIG	NA Rt. ²⁶
Intézményi változások száma	2	2	4	1	2	2	2	2
Intézményi Stabilitási index	0,5	0,5	0,25	1	0,5	0,5	0,5	0,5
Személyi változások száma a vezetés tekintetében	2	2	5	1	1	1	1	1
Vezetői stabilitási index	0,5	0,5	0,2	1	1	1	1	1

Forrás: ISPA támogatásból megvalósított közlekedési programok ellenőrzéséről szóló jelentés 2005

Véleményem szerint az ÁSZ jelentés megállapítása a Kohéziós Alap esetében is helytálló. Különös hogy a magyar társadalom és az egyes intézmények vezetősége ezt mint természetes jelenséget fogja fel, pedig az állandó átszervezések egyértelműen **veszélyeztetik** az intézményrendszer működési **stabilitásának kialakulását, ami a kívánt hatékonyság elmaradásához vezet.** Az M9 melléklet jól mutatja, hogy a Nemzeti ISPA Koordinátor, majd a Kohéziós Alap Irányító Hatóság funkció ellátását felügyelő minisztériumok és miniszterek változásai az intézményi együttműködés rendjének újra és újra ismétlődő szabályozását eredményezték és eredményezik. Ezt támasztja alá a 15. táblázat is, amelyből jól látható, hogy az intézményi és személyi **stabilitási index a NIC esetében a legalacsonyabb.**

A végrehajtás során számos probléma a szükséges műszaki szakmai felkészültség és **tapasztalat**, valamint a **kapacitás hiányára** vezethető vissza. Jóllehet, az elmúlt időszakban igen jelentős létszámbővülés figyelhető meg az egyes szervezeteknél, nem hagyható figyelmen kívül a szintén **magas fokú fluktuáció.** A munkaállomány jellemzően fiatal, az átlagéletkor 30 év körüli, ami a megfelelő képzettségi háttér ellenére is a gyakorlati projektmenedzsment tapasztalatok hiányának veszélyét hordozza magában. Jóllehet, és ezzel szeretnék egy picit a saját, harmincas korosztályom alkalmassága és rátermettsége mellett érvelni, ez az első generáció, aki uniós vonatkozású képzésben részesült és nyelvtudása megfelel a kor követelményeinek. Amit ezen a területen problémának látok, az inkább abban rejlik, hogy:

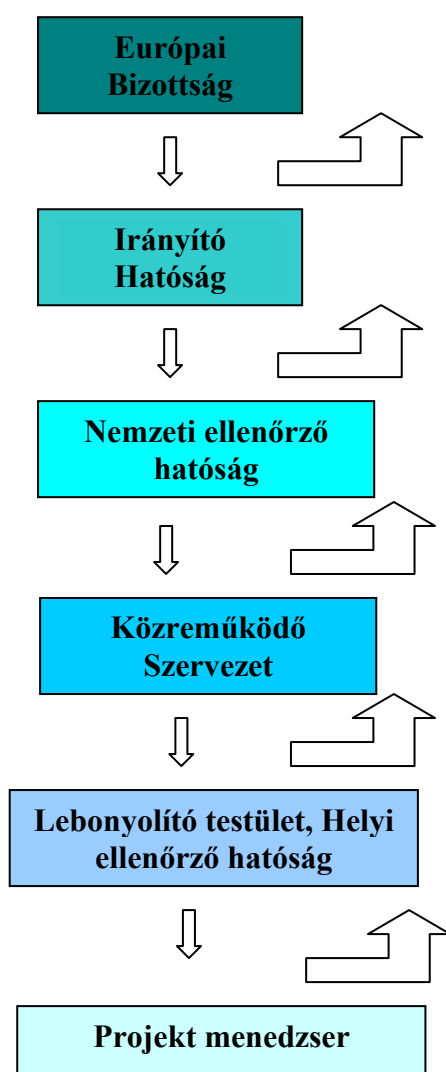
- **nincs megfelelő finanszírozási háttér** a megfelelő kapacitás biztosításához;
- a vezetőség **sokszor nem arra a munkakörre vesz fel munkatársakat ahol az valóban indokolt** és szükséges lenne (tapasztalataim alapján és ezt a különböző ellenőri jelentések megállapításai is alátámasztják, nincs megfelelő hangsúly helyezve a horizontális tevékenységek ellátására pl. intézményfejlesztés, kommunikáció);
- mivel az uniós támogatások végrehajtásában, így a Kohéziós Alap esetében is az érintett intézmények közigazgatási szervek, minisztériumok, a fiatal pályakezdők

²⁶ NA (Nemzeti Alap), IVSZ (ISPA Végrehajtó Szervezet, itt GKM), UKIG (Útgyáldalkodási és Koordinációs Igazgatóság, kedvezményezett)

számára **hosszú távon nem nyújt az igényeiknek megfelelő előmenetelt, anyagi háttérrel a köztisztviselői életpálya**, így pár év elteltével, a szükséges tapasztalatok megszerzését és kapcsolatok kiépítését követően zömmel a magánszektorban építik tovább karrierjüket ahelyett hogy tudásukat a közigazgatásban kamatoztatnák, illetve átadnák a fiatalabb kollegáknak. Mindez egy ördögi körként is felfogható és a képzések hatékonyságát, ha egyáltalán vannak, is megkérdőjelezi, hiszen a megszerzett tudás elvándorol és a folyamat kezdődhet újra az új munkatársak beiskolázásával.

4.3.3. Ellenőrzési rendszer

Az ellenőrzés célja hogy világos leírást adjon a Kohéziós Alap pénzügyi és információs folyamatairól, azok dokumentáltságáról és ellenőrzéséről, egész a projekt menedzser szintjéig lebontva. SALAMON (2002) alapján elkészítettem a Kohéziós Alap ellenőrzési ösvényét, amelyet a 17. ábra mutat. Előljáróban azonban szeretném megjegyezni, hogy ez a séma leegyszerűsített, a gyakorlatban szervezetek egész sora kapcsolódik be szintenként.



17. ábra
Ellenőrzési ösvény

Az ellenőrzés rendszere szintén az **EDIS** folyamat alatt kezdett kialakulni. Ennek keretében jöttek létre a **funkcionálisan független belső ellenőrzési egységek** is. Az egyes részfeladatokat szabályozta 2000-ben az előcsatlakozási eszközök igénybevételének pénzügyi

tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjével foglalkozó **255/2000. (XII. 25.) Kormányrendelet, de a teljes folyamatot lefedő szabályozás nem volt.**

A Kohéziós Alap támogatásainak fogadásához kapcsolódó ellenőrzési rendszerek, hatáskörök kialakítását, illetve a rendszer működését a 2004. január 1. és 2004. december 28. között hatályban lévő 233/2003. (XII. 16.) Kormányrendelettel biztosították. Az ellenőrzési szintek összehangolása és a koordináció javítása érdekében 2004. december 29-én hatályba lépett a 360/2004. (XII. 26.) Kormányrendelet, ami a Kohéziós Alap ellenőrzési rendszereinek kialakítását, az egyes szervezetek ellenőrzési feladatait is részben újra szabályozta.

A **belső szabályozás eltérő részletessége** miatt azonban még mindig **nem érvényesül** mindenhol a folyamatok ellátása során a „négy szem elv” alkalmazása, **a folyamatba épített ellenőrzés** és az ezt dokumentáló rendszer.

A belső ellenőrzés intézményi rendszere mellett kialakult a **15%-os** mértékre kiterjedő, valamint a zárónyilatkozat kiadásához szükséges **ellenőrzéseket** végrehajtó intézményrendszer is. Problémát jelentett azonban, hogy a belső ellenőrzési vezetők és ellenőrök munkaköri leírásait a jogszabályok változásával nem aktualizálták.

Jó kezdeményezésnek indult, hogy az ISPA támogatásból megvalósított programok ellenőrzését a Végrehajtó Ügynökség és a Kedvezményezett között létrejött Együttműködési Megállapodásban is szabályozták, azonban az ISPA/Kohéziós Alap ellenőrzési szervezetek belső szabályzataikat az ISPA/Kohéziós Alap ellenőrzési tevékenységet szabályozó rendelkezéseket követve szervezetenként különböző időpontokban készítették el, illetve hagyták jóvá.

Az Európai Unió előcsatlakozási eszközök támogatásai felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjéről szóló 80/2003. (VI. 7.) Kormányrendelet hatályba lépésénél elkövették azt a hibát, hogy kimaradtak a szabályozásból azok a kedvezményezettek, amelyek nem költségvetési szervként működtek, így rájuk nem vonatkoztak az irányítási és ellenőrzési rendszerek létrehozására, működtetésére vonatkozó előírások (ISPA közlekedési projektek vonatkozásában ezek a szervezetek a MÁV Rt. és az NA Rt).

Az ellenőrzési jelentésekre vonatkozó **szabályozás** és annak végrehajtása nemcsak **hiányos**, de **ellentmondásos** is. A 360/2004. Kormányrendelet értelmében az Irányító Hatóság feladata, hogy az irányítási és ellenőrzési rendszerben készült ellenőrzési jelentéseket a Kifizető Hatóságnak a kézhezvételt követő 5 munkanapon belül juttassa el. Azonban a rendelet a Lebonyolító Testületekre és a kedvezményezettek nézve nem tartalmaz rendelkezést a jelentések megküldésére vonatkozóan. Ugyancsak hiányolom, hogy a rendelet nem teszi kötelezővé az ellenőri jelentések automatikus megküldését a „fő ellenőrző szerv”, a KEHI számára.

A **2000 és 2004 közötti** időszakban a lefolytatott **ellenőrzések felét a rendszerellenőrzések tették ki**, azokon belül is túlnyomórészt (60%) az EDIS akkreditációra, illetve a Kohéziós Alap támogatás fogadását célzó irányítási és ellenőrzési rendszerek vizsgálatára irányultak. Az **ellenőrzések nem terjedtek ki a műszaki tervezési folyamatokra** (pályázat előkészítése, tenderdokumentáció elkészítése). 2004 és 2006 között az intézményrendszer ellenőrzése mellett több projekt ellenőrzése is lezajlott, azonban mindez a legminimálisabb harmonizáció nélkül. Értem ezalatt azt, hogy rendszeresen előfordult, illetve elő is fordul, hogy egy szervezetet, ugyanazt a projektet egyszerre vizsgálta, vizsgálja több ellenőrző szerv. Ez egyrészt túlzottan nagy teher a projekt menedzserek számára, akik ez

idő alatt nem tudnak foglalkozni a napi feladatukkal, másrészt értelmetlen ugyanazt a beruházást górcső alá venni, amikor több projektet is lehetne ellenőrizni.

További problémának látom és ezt a 2005-ös bizottsági audit (részletesebben lásd később) is megerősítette a **helyszíni ellenőrzések elnagyolását**. Értem ezalatt azt, hogy azok sokszor nem a kellő rendszerességgel történnek, a jelentések színvonala pedig általában jóval elmarad a kívánatostól. Ennek okát egyrészt az ellenőrzések elvégzéséhez szükséges humán erőforrás hiányában látom, valamint abban, hogy nincs pontosan szabályozva, hogy ezen a területen kinek mi a feladata.

A 2007-13 közötti programozási időszak uniós támogatásaihoz kapcsolódó ellenőrzési feladatok

Az Integrált Belső Kontroll Keret (Integrated Internal Control Framework – IICF) célja, hogy egységes ellenőrzési keretrendszer kialakításával biztosítsa az átlátható és megfelelő bizonyosságot nyújtó ellenőrzési rendszert. Az Európai Számvevőszék minden évben jelentést készít arról, hogy szabályszerű volt-e a közösségi költségvetés végrehajtása. Az elmúlt tíz évben nem tudott pozitív jelentést kiadni. A 2/2004-es Speciális Jelentésben javasolja az **ellenőrzési rendszer egységesítését**, amit alátámasztott a Bizottság felmérése is. Mindezek alapján 2005 júniusában a Tanács elé került az Integrált Belső Kontroll Keretről szóló bizottsági javaslat. A témában az ECOFIN 2005. november 8-án kiadott egy tanácsi következtetést arról, hogy az Unió tagországainak, illetve a Bizottságnak milyen irányba kell tovább haladnia. A tanácsi következtetés nem fogalmazott meg konkrét célokat, alapelveként fogalmazta meg az **egyszerűsítést**, a **költséghatékonyság** szükségességét, valamint a tagországokban már működő ellenőrzési rendszerek továbbfejlesztését, illetve figyelembevételét. Az Európai Bizottság és az Európai Parlament Költségvetési ellenőrzési bizottsága által megfogalmazott vélemény szerint pozitív jelentés akkor adható ki megfelelő bizonyossággal, ha a tagállamok is a legfelsőbb szinten nyilatkozatot adnak ki a pénzfelhasználás szabályosságáról. Az elképzelés szerint politikai szinten a pénzügyminiszternek kellene egy ilyen jellegű nyilatkozatot tennie.

Jelenleg még nem letisztázott az ellenőrzési hatóság²⁷ által kiadandó **nyilatkozat** tartalma sem. Az eddigi tárgyalások alapján leképezése lenne az Európai Bizottságon belül az egyes főigazgatóságok vezetőitől megkért nyilatkozatnak. A Bizottság elgondolása szerint azt kellene tartalmaznia, hogy szabályosan történt-e meg az uniós források felhasználása, tehát egy könyvvizsgálati típusú záradékot kellene kiadni, amely nem csak az egész rendszerre, hanem minden, abban a rendszerben kezelt tranzakcióra vonatkozna. Ez az elgondolás szemben áll a jelenlegi gyakorlattal, amely szerint egy rendszervéleményt kell kiadni. Mindenképpen szükséges kiemelni, ha a Bizottság elképzelései szerinti nyilatkozatot kell majd kiadni, akkor **más módszertan alkalmazására van szükség az ellenőrzések tervezésénél**. Az eddigi elgondolások alapján vagy a pénzügyminiszter, vagy az OP-kat működtető miniszter adja ki a nyilatkozatot. A Tanács és a Parlament között sincs egyetértés arra vonatkozóan, hogy a pénzügyminiszterek feladatává tegyék-e a deklarációk kiadását. Az Európai Parlament álláspontja szerint mindenképpen szükséges a politikai szintű deklaráció kiadása, ugyanakkor a Tanács ellenáll a javaslatnak.

²⁷ Az ellenőrzési hatóság (Audit Authority): a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szerv, amely az irányítási és ellenőrzési rendszer eredményes működésének ellenőrzéséért felel. Együttműködik az Európai Bizottsággal az ellenőrzési tervek és módszerek összehangolása és az erőforrások lehető legjobb kihasználása érdekében, továbbá haladéktalanul kicserélik az irányítási és ellenőrzési rendszereken végzett ellenőrzések eredményeit.

Az eljárásrend alaponként változik, és a jövőben **a mezőgazdasági területen korábban bevezetett elveket próbálják meg a Strukturális és Kohéziós Alapokra is ráerőltetni.** Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az EMOGA-n belüli differenciáltabb pénzelosztás miatt az integrált irányítási és ellenőrzési rendszer ezen a területen is fejlesztésre szorul. A változó támogatásokkal párhuzamosan a feladatok megnövekedésével kell számolni. A következő időszakban valóban újra kell akkreditálni az MVH-t. A következő időszakra új eljárásrendek kidolgozása szükséges, természetesen felhasználva a SAPARD-os és EMOGA-s tapasztalatokat. Az még szintén nem eldöntött mely szervezet látja el 2007-től az igazoló szervei feladatokat. Elképzelhető, hogy közbeszerzési eljárás keretében fogják majd kiválasztani az igazoló szervet, hiszen jelenleg is fizetnek az ÁSZ-nak ezért a feladatért.

4.3.4. További támogató alrendszerek

Jóllehet, se NESZMÉLYI (2005), se a Bizottság adminisztrációs kapacitást mérő útmutatója nem tér ki rá, én azonban megkerülhetetlennek tartom még két alrendszer vizsgálatát. Ezek a nyilvántartás és dokumentációkezelés, valamint a tájékoztatás és nyilvánosság biztosítása, hatékony kezelése.

4.3.4.1. Nyilvántartás és dokumentációkezelés

A nyilvántartás és a dokumentációkezelés területén is komoly hiányosságok találhatók. Az ISPA program végrehajtása alatt a Végrehajtó Ügynökségek egyáltalán **nem szabályozták** a Kedvezményezettek által benyújtott projektjavaslatok követését és nyilvántartását, ami aggodalomra ad okot, mert a projektek lezárását követően, illetve annak keretében a Bizottság a Kohéziós Alap szabályainak megfelelően jár el, azaz a lezárást követően 3 évig még bármilyen, a projekt végrehajtásával kapcsolatos dokumentumot ellenőrizhet. A Kohéziós Alap vonatkozásában ezeket az általános előírásokat az 1264/1999/EK és 1265/1999/EK tanácsi rendeletekkel módosított **1164/1994/EK tanácsi rendelet**, az irányítási és ellenőrzési szabályokat a **1386/2002/EK bizottsági rendelet**, az elszámolhatósági szabályokat a 16/2003/EK bizottsági rendelet, a támogatások irányítási és ellenőrzési rendszerei tekintetében az elvárásokat pedig a 2355/2002/EK bizottsági rendelet tartalmazza. Szeretném azonban megjegyezni, hogy az uniós szabályozás is hagy maga után kívánnivalót, ugyanis a releváns jogszabályok meghatározzák az Európai Unió által finanszírozott projektekre vonatkozó, nemzeti egységes iratkezelési szabályzat szükségességét, azonban erre vonatkozóan további iránymutatást nem adnak, **nem rendelkeznek a dokumentumok tárolásának módjáról**, az iratkezelési szabályokról. Az 1386/2002/EK tanácsi rendelet 6. cikk 4. pontja értelmében az Irányító Hatóság a téma fő felelőse, hiszen neki kell megbizonyosodnia arról, hogy a következők teljesülnek-e:

- a) vannak-e eljárások annak biztosítására, hogy a felmerült kiadások bizonyos tételeire, a teljesített kifizetésekre, az elvégzett munkákra, valamint az ezeket érintő, a projektekkel kapcsolatban elvégzett ellenőrzésekre vonatkozó, illetve a megfelelő számviteli nyomon követhetőséghez szükséges dokumentumokat az 1164/94/EK rendelet II. melléklete G. cikkének (3) bekezdésének, valamint a hivatkozott rendelet I. mellékletének megfelelően tárolják-e a felelős testületek és hatóságok;
- b) vezetnek-e nyilvántartást arról a testületről, amely ezen dokumentumokat tárolja, megadva annak pontos elhelyezkedését;
- c) a dokumentumokat vizsgálat céljából hozzáférhetővé teszik-e azon személyek és szervek számára, akik/amelyek általában jogosultak az ilyen jellegű dokumentumok vizsgálatára.

Ami a hazai szabályozást illeti a **255/2000. (XII. 25.) Kormányrendelet** 3. és 4. számú melléklete az ISPA fejezeti költségvetési és könyvviteli elszámolás rendjét az ISPA projektek megvalósításának kezdetétől, könyvelési tétel mélységig ugyan meghatározta, de nem írta elő az ISPA programok könyvvezetésének sajátosságait és **nem hangolta össze a projektek lebonyolításában részt vevő valamennyi szervezet nyilvántartási kötelezettségét**. A fenti kormányrendelet alkotója az érintett szervezetekre bízta, hogy a hazai jogszabályok szerint alakítsák ki számviteli rendjüket úgy, hogy egyben eleget tegyenek az Európai Bizottsággal kötött Pénzügyi Megállapodásokban előírt beszámolási kötelezettségüknek is. Az intézmények különböző nyilvántartásai, elszámolási összehangolásának, egymásra épülésének hiánya, az adatbázisok hiányosságai, és a még szabályozatlan területek következtében az adatok megbízhatósága, az átláthatóság csak részben teljesül.

Ezen kívül a nemzeti szabályozás keretében a **360/2004 Kormányrendelet** 42-43 § rendelkezik az iktatási rendszer felállításának szükségességéről, azonban szintén nem határoz meg kötelezően alkalmazandó, egységes pontos iratkezelési szabályozást, és nem rendelkezik pontosan a felállítandó rendszerről, a dokumentumok kezelésének pontos módjáról, illetve tárolásáról. A rendelet 53. § (2) értelmében, összhangban a 1386/2002/EK tanácsi rendelettel, kimondja, hogy a Kohéziós Alap felhasználásában érintett szervek kötelesek a felhasználással kapcsolatos dokumentumokat a projekt Európai Bizottság által történő végső pénzügyi lezárását követő legalább 3 évig megőrizni.

Emellett az Irányító Hatóság a forráslehívásokat megelőzően, a **hitelesítési tevékenysége** során helyszíni vizsgálat keretében nézi, hogy:

- A Közreműködő Szervezetenél a kifizetett összegek valódiságát alátámasztó dokumentumok ellenőrzés céljából hozzáférhetőek.
- Költségnyilatkozatnak a szabálytalanság miatt behajtott összegekkel korrigált legutóbbi költségnyilatkozattal való összhangját alátámasztó dokumentumok hozzáférhetőek.
- A bizonylatoknak a záróegyenleg Bizottság általi megtérítését követő három évig történő megőrzése biztosított.

A 2007-2013 időszakra vonatkozó rendelet tervezetek továbbra is az Irányító Hatóság felelősség körébe utalják a dokumentumok fellelhetőségét, rendelkezésre állását, nyilvántartását és ennek ellenőrzési nyomvonalban történő rögzítését. A dokumentumoknak pedig az alábbi formában kell rendelkezésre állnia:

- eredeti dokumentum vagy fénymásolat;
- eredeti dokumentum keménylemezen, CD-n vagy DVD-n.

4.3.4.2. Tájékoztatás és nyilvánosság

Annak ellenére, hogy a tájékoztatás és nyilvánosság követelményeinek való jogszabályi megfelelés jelentős változásokon ment keresztül (14/2004 TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet, 1164/94/EK rendelet, 621/2004/EK rendelet), annak átültetése a gyakorlatba **még mindig nem mondható sikeresnek**, holott minden projekt előkészítése és megvalósítása során a fejlesztés sikerét elősegítő tájékoztatási tevékenységre van szükség. A projektmegvalósítás különböző szintjein részt vevő szervezetek feladata, hogy a beruházással kapcsolatos célokat és terveket, a projektmegvalósítás részleteit és a fejlesztés várható eredményét megismertessék a lakossággal és az érdekeltekkel. Kiemelten fontos cél Magyarország lakosságának folyamatos tájékoztatása az új fejlesztésekről és beruházásokról annak érdekében, hogy megismerje az EU szerepét azok megvalósulásában, valamint ismerje az ország uniós tagságából adódó lehetőségeit és előnyeit. A Kohéziós Alap tájékoztatási feladatok ellátásakor az alábbi **célcsoportokat** különböztetem meg:

1. A Kohéziós Alap lebonyolításában érdekelt és részt vevő személyek, szervezetek és intézmények, kiemelten:
 - Közreműködő Szervezetek;
 - Lebonyolító Testületek és kedvezményezettek;
 - Szakmai szervezetek, kamarák, nem kormányzati szervek;
 - Tanácsadók;
 - Pénzintézetek, bankok.
2. Közvélemény - különös tekintettel a véleményformáló személyekre.
3. Média.

A gazdasági folyamatok vertikális szintjeinek szereplői közötti kapcsolatokat általában törvények szabályozzák, a horizontális partneri viszonyok ösztönzése azonban (a közreműködő aktorok eltérő típusa, nagy száma és a lokális sajátosságok miatt) jogi eszközökkel csak részben biztosítható. Sokkal fontosabb ennél, hogy a fejlesztés kimenetelében és eljárásaiban érintett kritikus tömeg kölcsönösen támogatott, kollektív célokban állapodjon meg (HORVÁTH 2001). HORVÁTH megállapításával maximálisan egyetértek, a tudatos, jól előkészített és megfelelően végrehajtott tájékoztatás a **beruházási támogatás elnyerésének elengedhetetlen feltétele**, hiszen az érintett területeken élők tájékozatlansága miatt egy alaposan megtervezett információs kampány hiányában a beruházások meghiúsulhatnak. A PR tevékenység alapvető célja tehát, hogy **az érintett lakosság jóindulatát és beleegyezését megnyerje, a projekttel kapcsolatos esetleges ellenérzéseket eloszlassa**. A partnerkapcsolatok szorosságát és működését számos tényező befolyásolja, amit azonban mindenképpen meghatározónak tartok az:

- az államszervezet jellege, felépítése, a közigazgatási szintek hatásköre, a decentralizált hatalomgyakorlás szervezett formái;
- az érdekképviselők szervezettsége, regionális és helyi kompetenciái;
- állam és az üzleti szféra közti kapcsolatok minősége, gazdasági szereplők részvételi lehetősége a gazdaságpolitika kidolgozásában, alakításában, irányításában.

Jóllehet az ISPA esetében a 1267/1999/EK rendelet, a Kohéziós Alapnál a 621/2004/EK rendelet előírják, hogy a kedvezményezett országoknak gondoskodni kell a program megfelelő nyilvánosságáról és arról, hogy a potenciális kedvezményezettek, valamint a szakmai szervezetek tájékoztatást kapjanak az egyes intézkedésekről, sem az ISPA programnál, sem a Kohéziós Alapnál a szabályzatok nem tartalmazzák a lehetséges kedvezményezettek tájékoztatására vonatkozó kötelezettségeket, a projekt javaslatok kidolgozása és beadása előtt szükséges tájékoztatási tevékenység és társadalmi érdekegyeztetés lebonyolítását. A tájékoztatás és társadalmi érdekegyeztetés szabályozásának hiányában a projektjavaslatok kiválasztása és a projektek kidolgozása során **nem érvényesül a partnerség elve**, az ötletgazdák a javaslatok előkészítésébe csak elvétve vonják be a regionális és helyi szervezetek képviselőit. A társadalmi fogadtatás előzetes felmérésének hiányában az elnyert támogatás lehívásának kockázata mellett, az új helyszín kiválasztásának és az új dokumentáció elkészítésének többletköltsége mellett **idővesztés** is fellép. A lakossági támogatással nem rendelkező projektekre vonatkozó pályázatokat véleményem és az elmúlt évek tapasztalata alapján, nem érdemes a Bizottsághoz kiküldeni. A Pénzügyi Megállapodás aláírása után számos esetben olyan helyzet alakult ki (és a továbbiakban alakulhat ki), hogy az eredetileg tervezett beruházás nem valósul meg a **társadalmi ellenállás**, illetve **érdekegyeztetés hiánya**, vagyis a projekt előkészítés hiányossága következtében. Például az Észak-kelet Pest megyei térség regionális szilárd hulladék kezelési rendszer kiépítésére irányuló, már elfogadott 2002/HU/16/P/PE/014 ISPA projekt esetében a civil szervezetek jelentős aktivitása, a lakosság ellenállása és a meglévő csömöri lerakó ellenérdekeltsége miatt

kialakult társadalmi helyzetben a lerakó tervezett és új helyszínein, összesen 5 helyszínen tartottak népszavazást és egy helyszínen aláírásgyűjtést, amelyek egy kivétellel elutasító eredményt hoztak.

További problémát jelent, hogy az **előzetes tájékoztatás költségei csak hazai forrásból finanszírozhatók**, mert Kohéziós Alap, illetve azt megelőzően ISPA támogatásokat csak a Bizottsági Határozat, illetve a projektek Pénzügyi Megállapodásának aláírását követően kiírt kommunikációs tenderek finanszírozására lehet igénybe venni. Az eddigi gyakorlat szerint az egyébként is forráshiányos önkormányzatok keretét terheli az előzetes tájékoztatás, a népszavazás költsége.

A tájékoztatás fontosságát támasztja alá a fentiek mellett az is, hogy az Európai Unió a projektek végrehajtásának ellenőrzésekor különösen nagy hangsúlyt fektet az általa meghatározott tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos követelmények érvényesülésére. Ennek egyik eszköze a beruházások helyszínén felállítandó **projekt- és emléktáblák** megfelelőségének vizsgálata. Az esetleges hiba szabálytalanságot jelent és mint azt az athéni repülőtér esetében 2005 nyarán láthattuk, több millió euró visszafizetéséhez is vezethet. A Bizottság 2004. szeptember 20-24. auditja során a Szeged térségi szennyvízkezelési rendszer és csatornahálózat fejlesztése projektnél jelentésében szabálytalanságként jelölte meg a projekt tábla nem-megfelelőségét és annak azonnali javítására szólított fel. Ez azóta megtörtént, de a jövőben különös hangsúlyt kellene fektetni erre a területre, nehogy egy ilyen, könnyen elkerülhető hiba miatt kelljen milliós összegeket visszafizetnünk.

Az Európai Unió egy másik alkalommal, 2005. április 11-15. között végrehajtott intézményrendszeri auditja során ismét rámutatott a helyszíni ellenőrzések elégtelen színvonalára, azon belül is kifogásolta a PR tevékenységhez kapcsolódó **ellenőrzési lista** hiányát. Ezt az Irányító Hatóság azóta elkészítette (lásd M13 melléklet), de annak megfelelő használata már a Közreműködő Szervezet felelőssége. A Közreműködő Szervezetek az ellenőrzési listát beépítették a kézikönyveikbe, de annak gyakorlati és rutinszerű alkalmazása még folyamatban van.

A Kohéziós Alapra megfogalmazott **előírások** bizonyos elemeiben kevésbé szigorúak mint az ISPA esetében voltak, de éppen a két alap eltérő szabályozási háttere teszi az intézményi szereplők számára átláthatatlanná az elvárásokat. Ezek rendszerezésére tettem kísérletet az M14. mellékletben. Az azonban már most látható, hogy 2007-től ismét átdolgozásra szorul, hiszen az új programozási időszakban indult Kohéziós Alap beruházásokra már a Strukturális Alapokra vonatkozó előírások lesznek érvényesek. A helyzetet súlyosbítja, hogy az Európai Bizottságnál sincs kijelölve a kommunikációért felelős szakértő, aki az esetleges kérdések felmerülésekor megfelelő iránymutatást tudna adni. Emellett pedig tény, hogy az uniós támogatásokat a mindenkori politikai elit saját népszerűsítésére használja és így sokszor háttérbe szorulnak a Közösségi követelmények.

Ahhoz, hogy az intézményrendszer résztvevői jobban átlássák és megértsék a rájuk háruló kötelezettségeket, 2004. februárjában javasoltam a **Kohéziós Alap Kommunikációs Munkacsoport** felállítását, ami azóta félévente ülésezik. A Munkacsoport ülésének összehívását az Irányító Hatóság kezdeményezi majd vezeti le. Tagjai a KTK Irányító Hatóság, a KSz-ek és LT-k képviselői. Az ülések témája a kommunikációval kapcsolatos horizontális kérdések (pl. arculat, jogszabályok). A Munkacsoport hatékonyságát azonban nagyban hátráltatja, hogy mivel az egyes szervezeteknél nincsenek kijelölve kommunikációs felelősök, szakértők, a tagok állandóan változnak, ad hoc jelleggel jelennek meg, ráadásul a vezetők sem kapcsolódnak be megfelelő mértékben a munkába, így a kezdeményezések nagy része elhal.

A 2007-13 programozási időszakra vonatkozó rendelettervezetekből is tisztán látszik, hogy a jövőben a Bizottság nagyobb hangsúlyt kíván helyezni a tájékoztatásra és a nyilvánosságra. A Kohéziós Alap esetében eddig nem volt jogszabályi kötelezettség a **Kommunikációs Stratégia** megküldése Brüsszelbe, most azonban annak elkészítése és megküldése legkésőbb 2007. december 31-ig kötelező lesz. Ezt követően továbbra is az Irányító Hatóság felel majd a projekt végrehajtása során az előírt követelmények betartásáért. Az előírásokról általánosságban elmondható, hogy azok nagyrészt megfelelnek a mostaniaknak, lényeges változás, szigorodás nem várható.

4.3.5. Kockázatelemzés a Kohéziós Alap intézményrendszerében

A következőkben bemutatott kockázatelemzést a Kohéziós Alapra dolgoztam ki, de általánosságban meggyőződésem, hogy ahhoz hogy, akár a Strukturális Alapok esetében, akár bármelyik más költségvetési szerv esetében, de a magánszektorban is, egy Irányító Hatóság és az általa felügyelt intézmények vezetői idő-és költséghatékonyan valósítsák meg az egységes és koordinált irányítási és ellenőrzési rendszert, szükséges a jelenlegi állapot áttekintése, a végrehajtás kritikus pontjainak kiszűrése és összevetése a 2007 után várható változásokkal, és ennek eredményeképpen a kockázatok mérséklésére, illetve elkerülésére **intézkedések meghatározása**. A **kockázatelemzés** objektív módszer az ellenőrizendő területek kiválasztására, mely meghatározza a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszerekben rejlő kockázatokat (193/2003 Korm.rendelet).

A hatékony működéshez ismernünk kell azokat a **külső és belső kockázatokat**, amelyek befolyásolhatják a projektek megvalósítást, illetve meg kell bizonyosodnunk arról, hogy a belső ellenőrzés rendszerének kiépítése, ellenőrzési nyomvonal, programmegvalósítás, monitoring és értékelés eljárásrendje, pénzügyi menedzsment és ezek ellenőrzésére épülő rendszerek tartalmazzák azokat a mechanizmusokat, amelyek kiküszöbölik, illetve kezelik a projektek megvalósítását befolyásoló kockázatokat, veszélyeket. Ennek megfelelően szükség van a projektciklus hatékony és zökkenőmentes végrehajtása érdekében megvizsgálni, hogy a kidolgozott működési mechanizmusok, valamint eljárások az egyes kockázatokra hogyan reagálnak, hogyan kezelik azokat, illetve nem megfelelés esetén a szükséges korrekciós lépések megtétele. Az intézményrendszerrel kapcsolatosan, annak hatékonyságának mérésére rendkívül nehéz konkrét számításokat végezni, de hiányosságainak feltárására, kockázati tényezőinek beazonosítására és rangsorolására azért választottam a kockázatelemzés módszerét mert osztom REKE véleményét (2006), aki azt állítja, hogy a kockázatok közös jellemzője, hogy a korábbi ellenőrzések, elemzések alapján számszerűsíthetők, illetve rangsorolhatók. REKE tanulmányában az ellenőrzések gyakoriságára is felállít egy modellt, véleményem szerint azonban a Kohéziós Alap intézményrendszerének vizsgálata esetében elégséges a **kockázatelemzés évente** történő elvégzése.

A következőkben ennek megfelelően a teljes Kohéziós Alap intézményrendszere tekintetében azonosítom a kockázati elemeket, azokat típus és veszélyességi fok szerint kategorizálva. A **kockázatelemzés alapját a projektciklus** (projekt előkészítés, projektvégrehajtás, monitoring, projekt zárás, intézményfejlesztési feladatok²⁸) **adja**, hiszen véleményem szerint így azonosíthatók a legkönnyebben a kockázati tényezők, ráadásul felöli az előkészítési és a végrehajtási folyamat egészét. Az egyes projektciklus elemeken belül egyrészt személyes tapasztalataim, másrészt az eljárásrendek, jogszabályi kötelezettségek alapján további témaköröket, csoportokat határozok meg, amelyek:

- szabályozottság;
- finanszírozás;

²⁸ A Kohéziós Alap igazgatási mátrixban az "irányítás" megfelelője.

- erőforrás-gazdálkodás;
- megvalósítás;
- tájékoztatás.

Ezt a végrehajtás esetében kiegészítettem a közbeszerzéssel, amit kulcsfontosságúnak tartok a projektek időbeni végrehajtása és finanszírozása szempontjából. Egyrészt számos késedelem a közbeszerzési folyamatok elhúzódására vezethető vissza, másrészt hazánkban is általános probléma akárcsak Görögországban a költségtúllépés, ami mögött az árfolyamváltozások mellett sokszor a nem megfelelően kidolgozott vagy ellenőrzött közbeszerzési ajánlatok állnak. Az intézményfejlesztési feladatok sikerességének vizsgálatát pedig a vezetés és a menedzsment hiányosságainak feltárásával egészítettem ki.

A kérdőív kitöltésére a Kohéziós Alap Irányító Hatóság munkatársait kértem meg, mert az Anyag és módszer fejezetben felsorolt érvek mellett a Kohéziós Alap végrehajtását illetően a jelenlegi intézményrendszerben ezt a szervezeti egységet azonosítom, mint fő kockázatviselőt és egyben kockázatkezelőt. A kérdőív célja tehát hogy egyértelműen beazonosítsa:

- az intézményrendszeren belüli kockázatokat (szervezeti kockázatok, humán erőforrás kockázatok, stb.);
- külső környezeti kockázatokat.

A kockázatelemzés első lépése a kockázati értékhatárok beazonosítása, ahol átvettem a GALAMBOS (2005) által használt intervallumokat. A kockázat bekövetkezésének és annak várható hatását és bekövetkezésének valószínűségét 1-5-ig lehetett pontozni. A kockázat hatásának méréséhez az egyes témaköröknél további mutatórendszert adtam meg, így pl. a projekt előkészítés esetében 1 a kockázat hatása ha a tervezett határidőhöz képest maximum 2 hónapos csúszás van. A kockázat bekövetkezésének valószínűségének 1 és 5 pont közötti meghatározását pedig az interjúalanyok megítélésére bíztam. A valószínűség és a hatás alapján számoltam ki a GALAMBOS (2005) által megadott képlettel a kockázati koefficiens, ami alapján már elvégezhető volt az értékhatárok szerinti besorolás. A teljes kockázatelemzést terjedelme miatt az M15 mellékletben helyeztem el, a 17. táblázatban abból csak a magas kockázati besorolt tényezőket gyűjtöttem ki.

17. táblázat: Magas kockázatú tényezők a Kohéziós Alap végrehajtásában

Kockázati értékhatárok:

Alacsony		Közepes		Magas	
3	5	6	10	11	15

	Kockázati koefficiens
Projektek előkészítése	
Munkafolyamatok összehangolása nem/vagy nem megfelelően szabályozott	11
A Támogatási Szerződések nem a megfelelő időben kerülnek aláírásra	11
Előkészítésre biztosított költségek nem elégségesek a kedvezményezetteknek	11
Minőségi és/vagy mennyiségi kapacitás hiány	11
Korszerű és pontos műszaki tervezés hiánya	11
Nem logikus és ésszerű a projektszerkezet kialakítása	11
Engedélyek beszerzése elhúzódik vagy elmarad	12
A tenderdokumentumok nem készülnek el időben	12
Lakossági és civil szervezetek lehetséges ellenállása	12
Projektek végrehajtása	
Likviditási probléma merül fel	11
Közbeszerzési eljárás elhúzódik	12
Megtámadják a lefolytatott eljárást	11
A tervezés elhúzódik, a hiányzó engedélyeket nem szerzik be vagy hosszú időt vesz igénybe	12
A kedvezményezett, KSz és a mérnök együttműködése problémás	11
Pénzügyi elszámolások nem teljes körűek és megbízhatóak	11
Elismerhető költségeket nem ellenőrzik megfelelően	11
Monitoring	
Tájékoztatásra vonatkozó előírások betartásának ellenőrzése elmarad	11
Projekt lezárása	
KEHI nem adja ki a zárónyilatkozatot	12
Emléktábla felállításának és fenntartásának hiánya	11
Intézményrendszer működtetése és fejlesztése, képzés	-

A kockázatelemzés alapján egyértelműen beazonosítható, hogy:

- A jövőben különös hangsúlyt kell fektetni a Kohéziós Alap projekt-előkészítés megfelelő előrehaladásának ellenőrzésére, hiszen itt van a legtöbb magas kockázati besorolást kapott elem. Ezek közül kiemelem a **munkafolyamatok összehangolásának és megfelelő szabályozásának hiányát, a kapacitás hiányt és a lakossági és civil szervezetek lehetséges ellenállását**. A többi kockázati tényező orvoslását, megelőzését ugyanis alapvetően programozási feladatnak tartom és csak közvetetten intézményfejlesztésnek.

- A végrehajtásnál költségvetési, közbeszerzési és elszámolhatósági problémák kapták a magas pontszámokat. Intézményi szempontból ezek közül a **kedvezményezett, a KSz és a mérnök problémás együttműködésére** kell odafigyelni, szabályozni.
- A monitoring és a projekt lezárása egyaránt tájékoztatással kapcsolatos kockázatot jelöl meg. Egyrészt problémás annak ellenőrzése, valamint az előírások betartása.

Dolgozatom szempontjából szeretném még kiemelni az M15 mellékletben található kockázatelemzésből, hogy az **erőforrás-gazdálkodás** valamennyi projekt ciklushoz kapcsolódó folyamatnál **közepes szintű** kockázatot kapott, akárcsak az **intézményrendszer** működtetése és fejlesztése és a szükséges **szabályozók, eljárásrendek** megléte.

4.3.6. Az Európai Unió 2005. évi auditjai által feltárt kockázati tényezők

Az előbb elkészített kockázatelemzés mellett fontosnak tartom ismertetni a Bizottság 2005. évi magyarországi auditjainak fő megállapításait az intézményrendszerre vonatkozóan. A **2005. április 11-15-i** látogatás a teljes intézményi szabályozás megfelelőségét vizsgálta, a **2005. szeptember 26-30** között lefolytatott ellenőrzés pedig a környezetvédelmi szektor közbeszerzési gyakorlatát és szabályozottságát vette górcső alá.

A jelentések a rendszert kisebb hiányosságok mellett alapvetően megfelelőnek találták, **az ellenőrzések egyik magas kockázatúnak ítélt megállapítása** a Közreműködő Szervezeteknél és a kedvezményezetteknel tapasztalható **humán erőforrás hiány volt**. Az áprilisi jelentés ezen kívül az **ellenőrzési rendszer**, ezen belül is különösen a helyszíni ellenőrzések és az előrehaladási jelentések színvonalát tartja gyengének.

5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Mint azt a fejezet címe is jelzi, kutatásom eljutott az utolsó két lépéshez, ami nem más, mint a változások lehetőségeinek megfogalmazása és a végleges javaslattétel. Mielőtt belemennék ennek részleteibe, szeretném még egyszer összefoglalni, hogy tulajdonképpen mi is ezeknek a javaslatoknak a célja, mit kell és lehet elérni a fejlesztésekkel.

Ahogy azt a korábbiakban már bemutattam, a Kohéziós Alap intézményrendszer teljes egészét átfogó, az EU követelményeinek megfelelő irányítási és ellenőrzési rendszer koordinált létrehozásáért, fejlesztéséért és működésének felügyeletéért a **Kohéziós Alap Irányító Hatóság felelős**. Az **irányítási és ellenőrzési rendszer** akkor képes betölteni szerepét, ha úgy kerül kialakításra, hogy:

- képes legyen támogatni a program céljainak, és ezáltal a programot megvalósító intézmények céljainak teljesülését (az azokat fenyegető **kockázatok mérséklésén**, azaz kezelésén keresztül);
- megfeleljen az **EU** vele szemben támasztott **követelményeinek**;
- **konzisztens és egységes** az intézményrendszer valamennyi szintjén;
- az intézményrendszer valamennyi szintjén **pontosan meghatározott és jól elhatárolt feladat-és felelősségkörök** legyenek (**jogszabályok, eljárásrendek rögzítsék**);
- legyen felkészült és stabil **szakembergárda**;
- a **folyamatok** legyenek **átláthatóak** (különös tekintettel a pénzmozgásokra);
- **rugalmas**, képes gyors reagálásra, alkalmazkodásra a megváltozott környezethez, feltételekhez.

A legutolsó pontról szeretnék egy kicsit bővebben írni mert a későbbiekben erre már nem térnek ki, ugyanakkor rendkívül fontos követelménynek tartom. Az uniós támogatások felhasználásban részt vevő intézmények bár közigazgatási szereplők, mégis eltérnek annak klasszikus formájától. **Rugalmasság** tekintetében inkább hasonlítanak egy magáncéghez, hiszen az állandóan változó jogszabályi környezet miatt folyamatos átalakulásban, alkalmazkodásban vannak a változó környezethez, másfelől azonban sokkal bürokratikusabbak és hierarchikusabbak mint egy minisztérium általában. Egy különös ellentmondással állunk tehát szembe amit úgy összegeznék, hogy bár a projektmenedzsment atipikus közigazgatási tevékenység, a projektek két közigazgatási rendszeren is átfutnak (EU+hazai) ami csökkenti a rugalmasságot. A rendszer javításához azonban nem csak a tagállamokon, hanem az Unión belül is változásokat kéne eszközölni. Az uniós folyamatokra csak részben van ráhatásunk, de a hazai szintet tekintve, igenis itt lenne az ideje, hogy ne csak beszéljünk róla, hanem a gyakorlati életben is valósítsuk meg a **szubszidiaritás** elvét, azaz a feladatokat delegáljuk minél lokálisabb szintre és csökkentsük a merev hierarchiát. Ahhoz azonban hogy ez valóban egy működőképes rendszer legyen, az alábbi feladatokat tartom megkerülhetetlennek:

- javítani kell a kommunikációt és az együttműködést az Irányító Hatóság, a Közreműködő Szervezetek, a kedvezményezett szint és a lakosság között;
- meg kell erősíteni a helyi/regionális szintet;
- a civil és a zöld szervezetekkel együtt kell működni, bevonni őket a tervezési és végrehajtási folyamatokba;
- pénzügyi források biztosítása a projekt előkészítésre és az önkormányzatok támogatására.

A következőkben tehát a támogató rendszerek fejlesztésére a személyes meglátásaim mellett a kockázatelemzés eredményei, valamint a 2005-ös bizottsági auditok megállapításai alapján teszek javaslatot, szem előtt tartva a **2007 utáni változásokat**. Mielőtt azonban erre rátérnék, szeretnék egy pillanatra megállni e legutolsó szempontnál. Mint azt a 2.3. és 4.2. fejezetekben már leírtam, 2007-től jelentős átalakulások várhatók az uniós támogatások végrehajtásában részt vevő intézményrendszerben, így a jelenlegi Irányító Hatóság feladatait az egyes minisztériumok, mostani Közreműködő Szervezetek veszik át. Annak ellenére, hogy egyetértek ezzel a változással, úgy gondolom, hogy ahhoz hogy ez az elgondolás, ez a rendszer ténylegesen működőképes és hatékony legyen:

- meg kell erősíteni az intézményeket mind finanszírozási, mind humán erőforrási területen;
- az Irányító Hatóságnak át kell adnia a felgyűlt tapasztalatokat;
- ugyanezen feladatok elvégzése a Közreműködő Szervezetek és a Lebonyolító Testületek, valamint a kedvezményezettek kapcsolatában.

Ahhoz hogy ez az átmenet gördülékeny legyen, már most fontosnak tartom elkezdni ezen szervezetek önállóságának növelését, képzését, felkészítését. Hogy pontosan ez alatt mit értek, azt írom le az alábbi fejezetekben a kutatáshoz kidolgozott modell és a Kohéziós Alap igazgatási mátrixának logikáját követve.

5.1. Szabályozók, a jogi háttér megteremtése

Az intézményrendszer működésének alapját a jogszabályok és az eljárásrendek képezik. Mint azt a 4.3.1. fejezetben bemutattam, a jelenlegi jogszabályi környezet egyrészt szétszabdalt, másrészt hiányos, harmadrészt pedig sok esetben nem kezeli egységesen a Strukturális és Kohéziós Alapokat, holott 2007-től a két típusú támogatás összeolvad. Véleményem szerint a problémát megoldaná **egy egységes kormányrendelet megalkotása**, ami kiterjedne az intézményi, pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési szabályozásra. Ennek előkészítéseként először a jelenlegi végrehajtási jogszabályokat kell felül vizsgálni abból a szempontból, hogy azok mennyiben segítik elő a projektek hatékony és eredményes megvalósítását. Ötvözni szükséges a jelenlegi: az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII.30.) Korm. rendelet VIII. fejezetét, a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 360/2004. (XII. 26.) Korm. rendeletet, az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. rendeletet, a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendeletet, a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai és az EQUAL Közösségi Kezdeményezés Program esetében alkalmazandó biztosítékokkal kapcsolatos szabályokról szóló 54/2005. (III. 26.) Korm. rendeletet, a jogszabálysértő, nem rendeltetésszerű vagy szerződésellenes módon felhasznált európai uniós forrásokból származó és a kapcsolódó állami támogatások behajtásának eljárási rendjéről szóló 55/2005. (III. 26.) Korm. rendeletet.

Nem várthat tovább magára a **2007 utáni intézményrendszer kijelölése** sem, aminek az előbb leírt egységes kormányrendelet határozná meg részletekbe menően a feladatait.

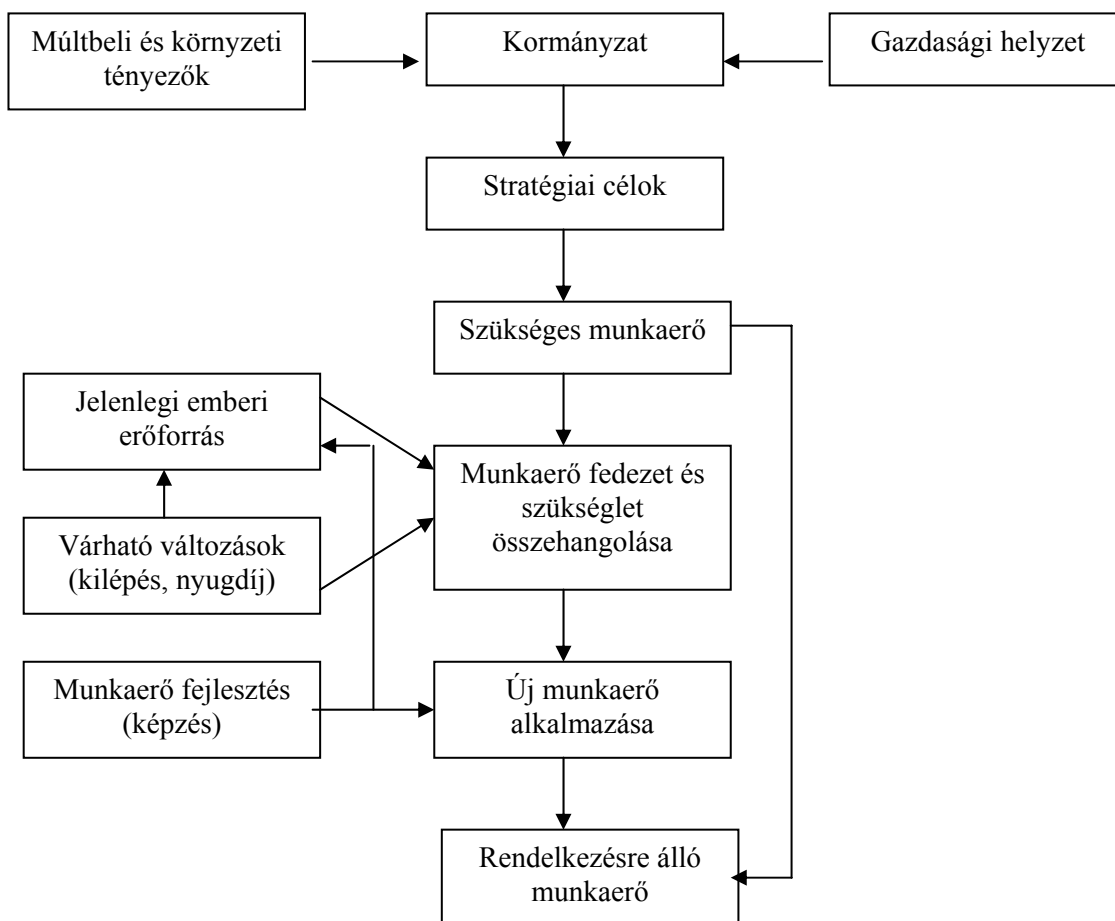
A kutatás során rámutattam a **közbeszerzési** törvénnyel kapcsolatos problémákra is. Ezeket mindenképpen kezelni kell, a jelenlegi **törvényt felül kell vizsgálni** és lehetőség szerint egyszerűsíteni, felhasználóbaráttá tenni, megértéséhez gyakorlatias útmutatókat kidolgozni és képzéseket tartani.

A jogszabályok kidolgozása mellett természetesen elkerülhetetlen a különböző eljárásrendek, így a **Működési Kézikönyvek, ellenőrzési nyomvonalak** kidolgozása, valamint a megváltozott rendszer hatékony működéséhez **útmutatók** kidolgozása a végrehajtásban részt vevők számára. Az intézményrendszer átalakulásának, az új feladatoknak meg kell jelennie ezekben az eljárásrendekben. Úgy is mondhatnám, legyenek preventívek, azaz, meg kéne tanulnunk előrelátónak lenni és előre, nem pedig utólag szabályozni az egyes folyamatokat. Különösen fontosnak tartom, annak a már több éve húzódó folyamatnak és vitának a lezárását, ami arról szól, hogy a Lebonyolító Testületnek, illetve a kedvezményezettnek kell-e saját Működési kézikönyvet készítenie. Véleményem szerint a válasz, különösen a 2007 után megnövekedő feladatok ismeretében egyértelmű. Fenntarthatatlannak tartom a jelenlegi rendszert, ahol csupán a Támogatási Szerződés rögzíti a kedvezményezetti szint feladatait. Amennyiben ezen a téren továbbra sem történik előremutató változás, érdemesnek tartom annak átgondolását, hogy ez jogszabály által kimondott kötelezettséggé váljon.

Az egyes intézmények saját **ellenőrzési nyomvonalának** kidolgozása, frissítése mellett, javaslom annak elkészítését a **teljes intézményrendszerre** is. Javaslom ezt egyrészt azért mert ez a mostani programozási időszakban is rendkívül hasznosnak bizonyult, másrészt az összeállításában részt vevő munkacsoport tagok számára ez egy tanulási folyamat és mivel ezzel a módszerrel a feladatok és felelőségek konszenzus alapján rögzülnek, azok elfogadása és betartása is nagyobb. A feladat koordinatív jellege miatt, a jelenlegi elképzelések tükrében, a KTKH-t bízom meg ennek összefogásával.

5.2. Humán erőforrás fejlesztése

A szabályozás átalakítása maga után vonja a humán erőforrás fejlesztését is, hiszen egyfelől sok esetben régóta tervezett reformok halasztódnak a humán erőforrás igény forrásának hiánya miatt, másrészt csak akkor tudja Magyarország hatékonyan felhasználni a 2007-2013 programozási időszakban rendelkezésre álló megnövekedett támogatási összegeket, ha ehhez megfelelő humán erőforrás bázissal rendelkeznek. Tekintettel a humán kapacitás hiányának a projektek végrehajtását időben, minőségben és szabályossági szempontból is veszélyeztető hatására, égetően sürgősnek tartom a 2007-től induló projektek sikeres indítását is biztosító **erőforrásterv** elkészítését. A humán erőforrás szükséglet meghatározásához BUZÁS et al. (2000) ábráját fejlesztettem tovább az alábbiak szerint:



18. ábra
Humán erőforrás tervezés folyamata

Forrás: Buzás et al. 2000 nyomán

Mint láttuk, az ISPA program végrehajtásánál számos problémát okozott a humán erőforrás elégtelensége, a magas fluktuáció és a stabilitás hiánya. Ezért a jövőben törekedni kell arra, hogy megfeleljünk az EU társfinanszírozott projektjeinek **intézményi stabilitás** és folytonosság iránt támasztott elvárásainak. Ahhoz hogy a feltárt hiányosságokat megszüntessük és egy szakmailag jól felkészült humán-erőforrás bázis álljon a Kohéziós Alap jelen és jövőbeni végrehajtása mögött, az alábbi **szervezetfejlesztési és humán erőforrás gazdálkodási feladatok** elvégzését tartom elkerülhetetlennek:

- jelenlegi szervezeti struktúra hatékonyságának vizsgálata;
- humán erőforrás szükségletek felmérése (18. ábra alapján);
- intézményi finanszírozási igények felmérése;
- átfogó képzési terv kidolgozása;
- képzés és csapatépítő tréning.

Most nézzük mindezt lépésenként. Ami a **szervezeti struktúra hatékonyságának vizsgálatát** és a **humán erőforrás szükségletek felmérését** illeti, az alábbi teendőket javaslom:

- interjú és kérdőíves technológia alkalmazásával a munkatársak és az egyes szervezeti egységek viszonyrendszerének feltárása, a problémás területek azonosítása;
- az egyes szervezetek egymás közötti funkcionális kapcsolatának vizsgálata, feltárása, elemző bemutatása (jelenleg: NFH, KvVM, GKM, PM, Kifizető Hatóság,

EKKE, egyéb minisztériumi szakmai főosztályok, Európai Bizottság, MÁV, UKIG, NA ZRt, Hungarocontrol);

- a munkafolyamatokhoz rendelkezésre álló emberi erőforrások feltárása, értékelése, a hatékony illeszkedés vizsgálata.

Ez alapján már elkészíthető egy **Humán erőforrás Gazdálkodási Stratégia** amelynek célja, hogy a Kohéziós Alap projekt szabályos és hatékony végrehajtásához szükséges emberi erőforrást mennyiségileg és minőségileg biztosítsa. Így magában foglalja az alábbiakat:

- javaslat a hatékony szervezeti munkafolyamatok bevezetésére;
- szervezetfejlesztési célok azonosítása és az azok eléréséhez szükséges döntési pontok, humán erőforrás igények rögzítése;
- képzési stratégia megfogalmazása;
- javaslat a külső-belső humán erőforrás gazdálkodás tervezésére;
- javaslat a szervezetek közötti kapcsolatok hatékonyságának fokozására.

A Kohéziós Alap projektek lebonyolítása méretük, komplexitásuk, időtartamuk, a betartandó szabályok összetettsége, szigorúsága miatt számos, különböző képzettségű, tapasztalattal rendelkező szakértő bevonását igényli. Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül összegyűjtöttem azokat a területeket amelyeket kiemelten fontosnak tartok:

- Közbeszerzési szakértő;
- Monitoring szakértő;
- Különböző mérnök szakértők;
- Pénzügyi szakértő;
- Minőségirányítási szakértő ;
- PR és kommunikáció szakértő;
- Jogi szakértő;
- Belső ellenőr;
- Kockázatkezelési szakértő;
- Projekt menedzser, stb.

A fenti felsorolásból szeretném kiemelni a **pénzügyi szakértőt**. Ezen a területen ugyanis meglátásom szerint különösen fontos a jelenlegi kapacitás bővítése, egyrészt mert a még ISPA-ként indult projektek jelentős része most már valóban a végrehajtás, sőt egyes esetekben a lezárás fázisában van, másrészt 2007-től a várható forrásnövekedés a beruházások számának növekedését is jelenti, ezért különösen fontosnak tartom, hogy a számlák feldolgozásához, azok megfelelő ellenőrzéséhez az egyes intézmények erőforrást biztosítsanak.

Egy másik fontos szereplő a **jogi szakértő**. Körbetekintve a Kohéziós Alap Irányító Hatóságnál és a két Közreműködő Szervezetenél, arra a megállapításra jutottam, hogy a munkatársak nagy része közgazdász vagy mérnöki végzettséggel rendelkezik, pedig a projektelőkészítést és ezáltal a végrehajtást is gyorsítaná olyan jogász alkalmazása, aki jártas a PRAG (rég, új), a FIDIC, a Kbt. és az építési, engedélyezési, valamint a környezetvédelmi jogszabályokban.

Végül, de nem utolsó sorban és semmi esetre sem a többi szakértő típus háttérbe szorításának szándékával, a **horizontális feladatok ellátásával megbízott szakértő** jelentőségére szeretném felhívni a figyelmet. Mint azt már a problémák feltárásakor (lásd 4.3.2. fejezet) jeleztem, a vezetőség általában hajlamos elhanyagolni ezt a, meglátásom szerint az egész végrehajtás sikerét, működőképességét adó "háttér tevékenységet". A fenti felsorolásból ide sorolható a minőségirányítási, valamint a PR és kommunikációs szakértő. A minőségirányítási szakértő feladata az adott szervezeten belül az egyes eljárásrendek

kidolgozása pl. Működési kézikönyv, ellenőrzési nyomvonal, dokumentumkezelési szabályzat, stb. Ezek garantálják a megfelelő működést, valamint szabályozzák és ezáltal teszik egyértelművé az egyes munkatársak feladat- felelősségkörét. A feladat természetesen kiterjedhet, sőt a jelenlegi gyakorlat szerint kiterjed a szervezeten kívülre is, így mint láttuk az Irányító Hatóság az egész intézményrendszert átfogó kéziönyveket, útmutatókat dolgoz ki, a Közreműködő Szervezetek pedig a Lebonyolító Testületek, kedvezményezett munkáját segítik hasonló módon. A gondot én abban látom, hogy kifejezetten ennek a feladatnak az ellátására, ami meggyőződésem, hogy legalább egy teljes embert igényel, az egyes intézményeknél nincs külön kijelölve munkatárs, hanem az amúgy is leterhelt projekt menedzserek a napi teendőik mellett próbálják meg ellátni ezt a feladatot, ami kapkodáshoz és sok esetben a kívánt színvonal elmaradásához vezet. Több intézmény próbálja ezt a problémát úgy áthidalni, hogy ezeket a feladatokat "kiszerezdi". Jóllehet ez egy rendkívül kényelmes megoldásnak tűnik, én személy szerint több okból is ellenzem:

- felesleges anyagi megterhelés az adott intézmény számára;
- egy külső cég soha, vagy csak hosszú idő elteltével, ami ráadásul a projekt menedzserektől elvett idő, tudja csak megérteni, átlátni azokat a folyamatokat, amelyek szabályozására megbízzák.

Az imént elmondottak szinte teljesen megfeleltethetők a PR és kommunikációs feladatok ellátása tekintetében. Jelenleg egy intézménynél sincs kifejezetten erre a feladatkörre alkalmazott munkatárs. Ezt súlyos hibának tartom, hiszen talán valóban ez az a terület ahol leginkább indokolt lehet egy külső cég bevonása pl. honlaptervezés, kiadványkészítés, stb. Azonban ahhoz hogy ezek megfelelő tartalommal készüljenek, illetve, különösen a projekt táblák esetében, az EU előírásainak megfeleljenek, szükséges egy munkatárs aki ezzel a céggel napi szinten együttműködik. Szintén a PR és kommunikációs szakértő feladatkörébe sorolnám a konferencia szervezési és képzési feladatok, azok koordinálásának ellátását, de optimális esetben célszerű lenne erre külön munkatárs felvétele.

Miután elkészültünk a szakemberszükséglet felmérésével, át kell gondolni mindennek a **finanszírozási szükségletét** is. Ennek keretében meg kell vizsgálni:

- finanszírozási szükségletek és rendelkezésre álló források;
- a projektek várható száma;
- feladatok megoszlása a szervezetek között;
- finanszírozás módja.

A képzések szervezésére, a munkatársak beiskolázására sokkal nagyobb hangsúlyt fordítanék, mint az jelenleg történik. Ehhez elsősorban a vezetőség hozzáállásán kellene változtatni, akiknek felelősége van abban, hogy meghatározzák, kinek, milyen képzésre van szüksége, valamint neki kell lehetőséget biztosítania arra, hogy a beosztott részt is tudjon venni ezeken a képzéseken. A képzések kiválasztásában egyrészt segítenek a jogszabályok, amelyek meghatározzák az egyes szervezetek feladatait, másrészt fel kell mérni, hogy a feladatok sikeres elvégzéséhez milyen végzettséggel, gyakorlattal, nyelvtudással, képességekkel és készségekkel rendelkező munkaerőre van szükség. Ha az adott munkakör betöltéséhez szükséges feltételeket jogszabály határozza meg, azt feltétlenül figyelembe kell venni. Az pedig az ütemezésből, költségvetési lehetőségekből és az adott rész munkaerő piaci helyzetéből dönthető el, hogy a projekt teljes időtartamára vagy egy adott szakaszra szükséges illetve lehetséges az erőforrás igénybe vétele. A hiányzó kompetenciákra kell kidolgozni a képzési programot. Amennyiben nem megfelelő a képzés, illetve annak résztvevőinek kiválasztása, csak kidobott pénzről, eltékozolt időről beszélhetünk. Egy projekt menedzsmentnek például számos területe van és nem lehet mindenkit minden területre kiképezni. Nem várható el, hogy valaki a szennyvíztisztítási technológiákhoz éppúgy értsen mint a Kbt.-hez. A képzések és az azon résztvevők meghatározásában segíthet a kompetencia

térkép és a munkatársak körében készített felmérés a képzési igények vonatkozásában. Optimális esetben célszerű lenne az intézményeknek egyeztetnie és felmérni a közös igényeket és segíteni egymást az egyes képzések szervezésében. Koordinatív jellege miatt ezt szintén az Irányító Hatóságnak, illetve 2007-től a KTKH-nak kellene összefognia.

Végezetül az intézményrendszer stabilitásának problémaköréhez szeretnék visszakanyarodni. Ahogy azt BUZÁS et al. (2000) is megállapítja, a munkaerő megtartása esetenként fontosabb, mint az alkalmazás. A jó szakembergárda elsődleges biztosítéka a hatékony működésnek. Ehhez szükséges a jó munkahelyi légkör és a munkaerő fluktuációjának minimalizálása. Ezt befolyásolja:

- megfelelő és biztonságos jövedelem;
- előrelépés lehetőségének biztosítása;
- továbbképzés lehetőségének biztosítása;
- beleszólás a vállalati döntésekbe;
- törekvés hogy a vállalati sikerek az alkalmazott egyéni sikerévé is váljanak.

A közigazgatás súlyos hibájának tartom, hogy jelenleg hazánkban a köztisztviselői életpálya nem vonzó. Anyagilag sem felel meg hosszú távon a kívánalmaknak és az előmeneteli rendszer is túl bürokratikus, illetve sok esetben átpolitizált. A dolgozat elején bemutatott új közmenedzsment bevezetésének többek között ezen a területen látom jelentőségét. A közigazgatásban a bérrendszer rögzített, azt törvény szabályozza, így ezen a területen kicsi a mozgástér, de a munkavállalók az alapidíjazáson túl más pénzügyi juttatásokban, prémiumokban is részesíthetők. BUZÁS erre az alábbi javaslatokat adja:

- bérpótlékok (különleges munkafeltételek, túlóra, vezetői megbízás, stb.);
- prémiumok
 - célprémium egy-egy kiemelt munkafeladat megoldására;
 - hosszabb időszak munkájának premizálása a tartósan, jó minőségben és hatékonyan végzett munka elismerésére;
- jutalmak (a prémiumtól abban különbözik, hogy odaítélésének feltételeit nem határozzák meg előre).

Emellett szintén motiváló tényezők lehetnek a képzések, továbbképzések, külföldi tanulmányutak is. Meggyőződésem, hogy ezek megfelelő kombinálásával csökkenthető lenne a fluktuáció, a megszerzett tapasztalat az intézményrendszerben maradna és mérséklődne a kapacitáshiány is.

5.3. Az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztése

Az ellenőrzési rendszer megbízhatósága különösen fontos az Európai Unió szemében. Emellett természetesen nekünk is érdekünk ennek a területnek a megfelelő működése, hiszen az esetleges kockázatok csillapítására, kézben tartására szükség van erős és hatékonyan működő külső és belső ellenőrzési rendszerekre. Emellett láthattuk azt is a közlekedési szektor esetében, hogy a nem megfelelő ellenőrzési rendszer működésének súlyos pénzügyi következményei is lehetnek. A jelenlegi rendszer hibáinak, hiányosságainak kiküszöbölése mellett tekintettel kell lenni arra is, hogy mint azt a 2.3. fejezetben írtam, a 2007-2013-as programozási időszakban az Unió az ellenőrzésekre vonatkozó jogszabályokban és magában az ellenőrzés rendszerében is reformokat tervez és ennek egyik eleme a **nemzeti önállóság növelése**.

A régi tagországok esetében az utóbbi években indult gyakorlat a hazai ellenőrzések elismertetése az Európai Bizottság által, az ún. „**Contract of Confidence**” („**Bizalmi Szerződés**”)²⁹. Ennek értelmében a támogatások pénzügyi ellenőrzéséért viselt felelősség

²⁹ Jelenleg nincs hivatalos magyar fordítása.

megosztott a Bizottság és a tagállam között. A tagállamra hárul a prudens, megbízható pénzügyi menedzsment, a tranzakciók szabályosságának és törvényességének kialakítása, valamint a 438/2001 (Strukturális alapok), illetve a 1386/2002 (Kohéziós Alap) rendeletek alkalmazása. A Bizottság és tagállamok szorosabb együttműködésével, a feladat- és felelősség-megosztásával pedig hatékonyabbá válhat az ellenőrzés. Ez a lehetőség 2003 áprilisában jelent meg egy a Strukturális Alapok egyszerűsítéséről szóló Bizottsági közleményben. Célja a fő rizikó tényezők csökkentése révén az ellenőrzések adta biztonság javítása. Amennyiben a Bizottság többlet biztosítékot kap az ellenőrzések megbízhatóságáról a tagállamtól, hajlandó bizonyos időszakra, régióra, programra vonatkozóan lemondani a bizottsági auditokról, ellenőrzésekről, és vizsgálatait a tagállami ellenőrzésekre alapozni. A szerződés megkötésének azonban szigorú feltételei vannak:

- Előírászerű irányítási és ellenőrzési rendszer kiépítése;
- A független ellenőrző testület (Magyarország esetében jelenleg a KEHI) által jóváhagyott audit stratégia;
- A független szerv által jóváhagyott bővített tartalmú irányítási és ellenőrzési jelentés.

A fenti feltételek teljesítése esetén a Bizottság lemond a rendszerellenőrzésekről, illetve azt a tagállammal közösen végzi el. Csak kivételes esetekben kerít sort intézkedések auditjára, az irányítási és ellenőrzési jelentés, valamint az audit stratégia megvalósításának megbízhatóságát viszont vizsgálja. Így a bizottsági audit erőforrások a magasabb kockázatúnak ítélt területekre, régiókba, programokra csoportosíthatóak. A tagállam előnye a kevesebb számú bizottsági auditban, a jelentésre rövid időn belül érkező bizottsági reakcióban, valamint a meglepetések nélküli programzárásban rejlik. Ugyanakkor többlet audit erőforrást igényel az előkészület a tagállam számára, ami az amúgy is kevés szakértő mellett nehézséget okozhat. Magyarországon jelenleg még csak a kezdő lépéseket tettük meg ennek irányába. Előrelépésnek tekinthető azonban a 2005. április 25-én a Bizottság, a Pénzügyminisztérium és a KEHI által aláírt „**Administrative Cooperation Agreement**” („Együttműködési Megállapodás”)³⁰, amelynek értelmében ezen szervek a jövőben kölcsönösen és automatikusan megküldik egymás számára valamennyi általuk készített jelentést.

Összefoglalva elmondható, hogy **más jellegű ellenőrzésekre lesz szükség**. A 2007-2013 közötti programozási időszakra vonatkozóan új alapokkal, ellenőrizendő területekkel kell számolni, továbbá az egyes intézmények különbözőképpen szándékoznak megoldani az ellenőrzéseket. Véleményem szerint ez nem probléma, sőt fontos lenne a meglévő intézményrendszerre rászabni az ellenőrzési kötelezettségeket és nem fordítva. Az Európai Unió nem szándékozik meghatározni, hogy mennyi ellenőrzési hatóság működjön a tagállamokban (ellenőrzési hatóság kijelölhető operatív programként, vagy kijelölhető egyetlen központi ellenőrzési hatóság is). Amennyiben azonban a politika úgy dönt, hogy több ellenőrzési hatóság legyen, akkor egy koordináló szervezet mindenképpen ki kell jelölni.

Addig is azonban fontos lenne a hazai ellenőrzési rendszer fejlesztése az alábbi irányvonalak mentén:

- Az **ellenőrzések harmonizálását**, a felesleges párhuzamosságokat kiszűrő, költség-hatékony és költség-kímélő belső kontroll rendszer továbbfejlesztését segíthetné:
 - Az ÁBPE (Államháztartási Belső Pénzügyi Ellenőrzés) Tárcaközi Bizottság teremtsen megfelelő platformot az éves ellenőrzési tervek minél szélesebb körű, részletes egyeztetésére;

³⁰ Nincs hivatalos magyar fordítás.

- Az ellenőrzési jelentések egy közös adatbázisban álljanak rendelkezésre az ellenőrzést végző egységek részére;
- Az adott vizsgálatot végző szervezetek törekedjenek az érintett szervezetek leterhelésének minimalizálására, ugyanazon információt, dokumentumot elegendő legyen egyszer biztosítani az ellenőröknek;
- Intézkedési tervek, illetve ezek megvalósulása minden érintett szerv számára legyen elérhető;
- Továbbképzési lehetőségek;
- Útmutatók kidolgozása különös tekintettel a szabálytalanság kezelésére és a projekt zárásra;
- Az EU Bizottsággal egyeztetett, új akkreditációs követelmények kialakítása, hatékony intézményrendszer felállítása, ellenőrző szervek kijelölése.

Ahogy arra már a problémafeltárásnál rámutattam, e felső szintű ellenőrzés mellett fejleszteni kell a **helyszíni ellenőrzések** és a **folyamatba épített ellenőrzések** gyakorlatát. Ehhez elengedhetetlen a jelenleg használt jegyzőkönyvek és ellenőrzési listák felülvizsgálta és korrekciója mind hazai, mind tagállami tapasztalatok, valamint az Unió 2005. áprilisi ajánlásai alapján. A **folyamatba épített ellenőrzést a tervezéstől a végrehajtáson keresztül a beszámolás utolsó fázisáig kell érvényesíteni** minden egyes intézménynél az általuk végzett műveletek egészére. A Bizottság 2005 decemberében ehhez segítségül elkészített egy útmutatót, amit figyelembe véve, úgy kell végrehajtani a helyszíni ellenőrzést (akár dokumentum alapú, akár ténylegesen a projekt helyszínén történik), hogy az kiterjedjen a:

- közbeszerzési folyamatra;
- műszaki ellenőrzésre;
- könyvvizsgálói hitelesítésekre.

Csak utalni szeretnék arra, hogy ahhoz, hogy az ellenőrzési rendszer hatékonyan működjön, szükséges annak jogszabályi rögzítése is, ami történhet vagy a jelenlegi, 360/2004-es kormányrendelet módosításával vagy a javasolt egységes rendeletbe építésével.

5.4. Támogató rendszerek fejlesztése

5.4.1. Nyilvántartás és dokumentációkezelés fejlesztése

A problémafeltárást alapján nem halogatható az intézmények különböző nyilvántartásainak, összehangolása, az átláthatóság biztosítása. Ehhez a **követelmények jogszabályban való rögzítése** mellett az alábbi feladatok elvégzését tartom szükségesnek:

- Az egyes intézményekben jelenleg működő, a Kohéziós Alaphoz kapcsolódó pályázati dokumentációs rendszer **helyzetfeltárása**;
- A helyzetfeltárást alapján a jogszabályi elvárásoknak (magyar jog és az Európai Unió joga) megfelelő, a jelenleg hatályos iratkezelési szabályzatokra, valamint az egyes intézmények dokumentációs rendszereinek erős pontjaira és jól bevált elemeire épülő, egységes kritériumoknak megfelelő, az intézmények jogi státuszából eredő sajátosságokat figyelembe vevő **szabályozás kialakítása**;
- A szabályozás tartalmazzon **ellenőrzési nyomvonalat**.

A dokumentációk elkészítése mellett azonban talán ez az a terület ahol különösen fontos szerepet játszik az emberi tényező, értem ez alatt azt, hogy az elkészített szabályzatokat tudatosítani kell a munkatársakban ahhoz, hogy az a mindennapi munka részévé, rutinná váljon. Ezt segítheti az érintett intézményekben dolgozók számára a dokumentációs rendszer alkalmazásáról szóló **képzés**, de annak gyakorlatba való átültetése, meggyökeresítése feltehetően hosszabb időt vesz igénybe.

Végül, de nem utolsó sorban szeretnék kitérni arra, hogy a megfelelő dokumentációkezelésnek anyagi oldala is van, a **tárolásához szükséges felszereléseket be kell szerezni, ki kell alakítani.** Az ehhez való forrás elkülönítése pedig a vezetőség felelőssége.

5.4.2. Tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos feladatok

A tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos feladatokat nem csak az uniós előírások, elvárások miatt érzem az egyik kiemelt területnek, hanem mint arra már a 4.3.4.2. fejezetben is utaltam, a beruházás sikeres végrehajtásának egyik kulcsa annak megfelelő szintű támogatottsága, amit többek között az érintettek tájékoztatásával, véleményük meghallgatásával érhetünk el. Ahhoz hogy a fejlesztési lehetőségek és célok, beleértve a 2007 utáni időszakot is, ismertek és elfogadottak legyenek, az alábbi ötletek megfontolását javaslom:

- tisztázni és kommunikálni kell az NSRK fejlesztési területeit;
- tisztázni és kommunikálni a 2007 után várható változásokat;
- tisztázni kell a feladatokat és felelőségeket a kommunikáció területén (pl. jogszabály módosítással, útmutatóval);
- a jóváhagyott projektek nyilvánosságát biztosítani kell (pl. honlap);
- a projekt kiválasztási kritériumok legyenek objektívak és így könnyen kommunikálhatóak, védhetőek;
- a lakosság legyen megfelelően tájékoztatva a támogatási lehetőségekről, azok kapcsolatáról, tegyük világossá pl. egy kézikönyv, útmutató segítségével, hogy hol tud ezekbe bekapcsolódni, vagy létre lehetne hozni egy olyan, az Interneten keresztül elérhető adatbázist, amelyben megjelennek mind a hazai, mind az uniós támogatási rendszerek;
- legyen biztosítva társadalmi egyeztetés, a zöld és a civil szervezetek legyenek bevonva az előkészítés és a végrehajtás folyamataiba pl. legyenek rendszeres partnerségi konferenciák, legyenek interaktív honlapok;
- a helyszíni ellenőrzések során kapjanak különös figyelmet a PR tevékenységek, ezek közül is kiemelten a projekt-és emléktáblák megfelelőségének vizsgálata;
- a vezetők helyezzenek nagyobb hangsúlyt, fordítsanak nagyobb figyelmet a tájékoztatási feladatok ellátására, támogassák a Kohéziós Alap Kommunikációs Munkacsoport munkáját, jelöljenek ki kommunikációs felelősöket.

Végezetül szeretnék még kitérni a **projekt előkészítés** során felmerült tájékoztatási, érdekegyeztetési problémákra, nehézségekre. A problémafeltárásnál jeleztem, hogy mennyire fontos lenne forrás biztosítása a kommunikációs tevékenységekre a projekt ciklusnak ebben a fázisában. Ennek áthidalására javaslom, hogy az **Irányító Hatóság különítsen el és bocsásson a Közreműködő Szervezetek számára keretet.** Emellett az önkormányzatoknak élnie kell azzal a lehetőséggel, amit a **helyi önkormányzatokról szóló törvény** kínál fel, miszerint lehetővé teszi **helyi népszavazás** kezdeményezését az adott projektek kérdésében.

5.5. A dolgozat célkitűzéseinek teljesülése

Visszatérve a dolgozat elején megfogalmazott **hipotéziseim**, miszerint:

- az intézményrendszer és a nemzetgazdaság hatékonysága között szoros összefüggés van;
- a jelenlegi intézményrendszer instabil;
- az intézményrendszer akkor hatékony ha a nemzeti sajátosságokra épül;

- a jelenlegi intézményrendszerben a feladat-és felelősségkörök nincsenek pontosan rögzítve;
- a magyar intézményrendszer súlyos humán erőforrás hiánnyal és erre visszavezethető problémákkal küzd;
- az intézményrendszert meg kell erősíteni, fejleszteni

beigazolódtak.

A **célkitűzések** tekintetében:

- szintetizáltam az ISPA-ról és a Kohéziós Alapról szóló szakirodalmat, hazai és nemzetközi jogszabályokat, eljárásrendekeket, útmutatókat;
- bemutattam a Kohéziós Alap kialakulását, működtetését, eszközrendszerét, reformjait, valamint finanszírozását;
- áttekintettem és elemeztem a volt kohéziós országok és a hazai rendszer végrehajtási tapasztalatait, intézményrendszerét, feltárva a kapcsolódási pontokat;
- feltártam a hazai intézményrendszer gyenge pontjait, meghatároztam és elemeztem a hatékonyságáért felelős támogató elemeket, alrendszereket;
- javaslatot tettem a fejlesztési lehetőségekre.

Végezetül azzal a gondolattal szeretném zárni a dolgozatot, hogy az **intézményrendszer fejlesztése** egy **folyamatos**, véget nem érő feladat, amelynek lényege annak rugalmasságában és fejlődési, megújulási képességében rejlik. Állapota a külső és a belső környezet állandó kisebb-nagyobb horderejű változásai miatt semmiképp nem lehet statikus. Ahhoz hogy a rendszer képes legyen alkalmazkodni, megfelelni ezeknek a mozgó kihívásoknak, fontos, hogy legyen egy, a rendszer felett álló intézmény, amelynek fő feladata a koordináció, az intézményrendszer működésének háttérét adó szabályozók meghatározása és kiépítése, a feladatok és felelősségkörök pontos meghatározása az intézményrendszer szereplői számára. Igaz, a dolgozat a Kohéziós Alap elemzésére koncentrált, az itt leírt következtetéseket és ajánlásokat bármilyen, akár hazai, akár uniós, akár nemzetközi, támogatáspolitikai eszköz hatékony felhasználása, menedzsmentje esetén megfontolandónak és hasznosíthatónak tartom.

6. ÖSSZEFOGLALÁS

A dolgozat első része ismerteti az Európai Unió regionális politikáját, azon belül pedig hangsúlyosan a Kohéziós Alap jelentőségét. A támogatáspolitikai története, az Alapok bemutatása és értékelése, a 2007 után várható reformok áttekintése rámutat az így elnyerhető források szerepére a tagállamok nemzetgazdaságának növekedésében.

2007-től a programozási rendszer leegyszerűsítése mellett, megnövekedett forrásokkal, átalakult és kiterjesztett felhasználási lehetőségekkel és nagyobb nemzeti önállósággal számolhatunk. A felkínált lehetőséggel azonban csak akkor tud élni az ország ha tisztában van adottságaival, szükségleteivel, azokat megfelelően rangsorolja és jól meghatározott érdekeinek érvényt tud szerezni. Ahhoz hogy az abszorpció minél teljesebb legyen elengedhetetlen egy stabil és hatékonyan működő intézményi háttér kialakítása, illetve a jelenlegi rendszer továbbfejlesztése. **A 2007-13-as időszakra való hazai felkészülésnek két alapvető vetülete van: programozási**, ami stratégiai dokumentumok kidolgozását jelenti, illetve, ezzel párhuzamosan az ezt alátámasztó és a végrehajtást segítő **intézményrendszer átalakítása, kiépítése**. A dolgozat e második komponensre helyezi a hangsúlyt, azt elemzi és tesz javaslatot a hatékonyság növelésének céljával.

Mivel a **magyar intézményrendszer rendkívül szerteágazó** és a rendszerváltás óta **folyamatosan változik**, a magas fluktuáció pedig állandó kísérőjelenség, a tanulmány az intézményrendszer egy szeletét, a legstabilabbnak mondható intézményi berendezkedést vizsgálja, a Kohéziós Alapét, és abból kiindulva vonja le a következtetéseket és tesz javaslatokat a hatékonyság fokozására. A dolgozat az intézményrendszert **három fő vonal** mentén vizsgálja:

- 1) A jelenlegi rendszer kialakulásának háttere;
- 2) A rendszer jelenlegi működése;
- 3) Javaslat az intézményrendszer fejlesztésére.

1) *A jelenlegi rendszer kialakulásának háttere*

A mai Kohéziós Alap intézményrendszerének kiépítése Magyarországon a csatlakozást megelőzően, az ISPA program végrehajtása során kezdődött. Az **ISPA program és a Kohéziós Alap végrehajtásában részt vevő szereplők esetében kontinuitás** figyelhető meg. Ennek **előnye**, hogy így csatlakozásunkkor az átállás könnyedén ment, hiszen a szereplők alig változtak és magukkal hozták az ISPA tapasztalataikat. **Hátránya** viszont, hogy a mai napig magunkkal hurcolunk az ISPA korszakból eredő problémákat, nehézségeket.

2) *A rendszer jelenlegi működése*

Ezt a témakört az előzővel egy **nemzetközi kitekintés** köti össze. A régebbi **tagállamok teljesítményének és gyakorlatának áttekintése** rávilágít arra, hogy minden tagállamnak a saját nemzeti sajátosságait kell elsősorban szem előtt tartania és ahhoz igazítani az uniós elvárásokat.

A dolgozat a jelenlegi hazai intézményrendszer szereplőinek bemutatását követően azok működését, hatékonyságát a funkcionális elemzés és az Európai Bizottság által kidolgozott adminisztrációs kapacitást mérő modell alapján továbbfejlesztett **modell**, szempontrendszer szerint vizsgálja az alábbi tényezők alapján:

- Szabályozók, jogszabályi háttér;

- Humán erőforrás kapacitása, felkészültség;
- A projektek végrehajtásának ellenőrzése;
- Dokumentáltság, nyomonkövethetőség, visszakereshetőség, tájékoztatási és nyilvánossági követelményeknek való megfelelés.

Az intézményrendszer hatékony működését gátló tényezők feltárását a **kockázatelemzés** módszere segíti, amelynek a projektciklus elmélet és az interjúval egybekötött Delphi módszer szerinti kérdőíves eljárás adja az alapját. A projekt-életciklus dimenzióinak és az „irányítási képesség” elemeinek kombinációjából vezethető le a „**Kohéziós Alap igazgatási mátrix**” ami keretet ad mindazon szempontok számbavételéhez, amelyek a Kohéziós Alap gördülékeny végrehajtásában szerepet játszanak, továbbá jó alapot nyújt a **fő indikátorok** szisztematikus azonosításához.

3) *Javaslat az intézményrendszer fejlesztésére*

A dolgozat a feltárt hiányosságok alapján végül az intézményrendszer támogató alrendszereit sorra véve javaslatot tesz azok fejlesztésére, figyelembe véve a kohéziós politika területén a 2007 után várható változásokat is. Ennek **eredményei** az alábbiakban összegezhetők:

A Kohéziós Alapból nyerhető támogatás maximális felhasználása, illetve a projektek sikeres lebonyolítása érdekében a **jogszabályi, illetve belső eljárásrendi előírások átgondolása szükséges** a hatékonyabb és átláthatóbb intézményrendszer érdekében. Emellett a 2007-2013-as programozási időszakra való felkészítés jegyében a program végrehajtásban részt vevő intézmények **jogi háttérét meg kell erősíteni**, folyamataikat össze kell hangolni, az ellenőrzési rendszert, különösen a folyamatba épített és a helyszíni **ellenőrzés hatékonyságát fokozni kell**, és elkerülhetetlen a **humán erőforrás fejlesztése, stabilitásának biztosítása**. Ehhez az Irányító Hatáságnak és a Közreműködő Szervezeteknek **szorosabban együtt kell működni** a kedvezményezett szinttel, munkájukat **eljárásrendekkel, útmutatókkal** segítve. **Mérhető célokat**, eredményeket kell meghatározni, a projektek előfinanszírozásának lehetőségeit újra kell gondolni. Az irányítási és ellenőrzési rendszernek a projektek lebonyolításának minden szintjén hatékonyan kell működni, mert csak ez jelenthet garanciát a Kohéziós Alap elvárásoknak megfelelő hatékony, gazdaságos és szabályszerű felhasználásának biztosításához.

SUMMARY

The first part of the dissertation introduces the regional policy of the European Union, emphasising the importance of the Cohesion Fund. The history of the cohesion policy, the introduction and evaluation of the Funds and the overview of the reforms expected after 2007 point out the role of these supports in the growth of national economies in the Member States.

From 2007, besides the simplification of the programming system, Hungary has to be prepared to deal with increased amount of support, changed and expanded supported areas and greater national independence. However the country can live with these opportunities only in the case if it knows and adequately prioritizes its facilities and needs and is able to enforce its well defined interests. To achieve a good result in the absorption, the establishment of a stable and effective institutional background and the development of the current system are unavoidable. The national **preparation for the period 2007-2013** has two dimensions: **programming**, which means the elaboration of strategic documents, and parallel with it the establishment and reform of the **institutional system** that supports and helps the implementation. The study puts the emphasis on this second component, analyses it and gives advice with the aim of increasing the efficiency.

As the **Hungarian institutional system is extremely divaricate and has been changing continuously** since the change of the regime, and the high rate of fluctuation is a permanent phenomenon, the study examines one piece of the institutional system. This piece is the Cohesion Fund, the most stable institutional system, therefore further conclusions and suggestions are based on its analysis. The dissertation examines the institutional system along three lines:

1. Background of the establishment of the current system;
2. The operation of the current system;
3. Suggestions for the development of the institutional system.

1. Background of the establishment of the current system

The establishment of the present institutional system of the Cohesion Fund has started before the accession, with the implementation of the ISPA programme. There is a **continuity between the actors taking part in the implementation of the ISPA programme and the Cohesion Fund**. Its **advantage** is that at the moment of the accession, the transformation was easy as the participants almost have remained and have taken their ISPA experience with themselves. But its **disadvantage** is that some problems and difficulties have remained from the ISPA era till today.

2. The operation of the current system

This theme is connected with the former with an **international overview**. The **revision of the achievement and practice of the old Member States** highlights that every Member State has to keep to the fore the national characteristics and adapt the EU requirements to them.

After the introduction of the national actors of the present institutional system, the study examines its practice and effectiveness with a **model** based on the functional analysis and the model elaborated by the European Commission to measure the administrative capacity. The model analysis the following elements:

- Regulations, legal background;
- Human capacity, preparedness;

- Control of project implementation;
- Adequacy to documentation, information and publicity requirements.

The revelation of the restraining elements is helped by the method of **risk analysis**, which is based on the project cycle theory and an interview based survey following the Delphi method. The **Cohesion Fund Management Grid** is derived from the dimensions of the project cycle and the management capability. This grid gives the frame to analyse the elements that take part in the effective implementation of the Cohesion Fund, furthermore it gives a good basis to identify the **main indicators**.

3. *Suggestions for the development of the institution system*

Finally, based on the revealed deficiencies and examining the supporting sub systems of the institutional system, taking into considerations the expected changes from 2007, the study makes proposals for the development. Its **results** are as follow:

To implement successfully the projects and to absorb maximally the support obtained from the Cohesion Fund, the **revision of the legal and the internal regulations is needed** to achieve a more efficient and transparent institutional system. Besides, we have to **enforce the legal background of the institutions** taking part in the implementation in the 2007-2013 period, we have to **harmonize their activities**, we have to **increase the efficiency of the control system**, especially the control built in the implementation and the verification, and the **development of the human capacity** as the **insurance its stability** is unavoidable. To achieve all these aims, the Managing Authority and the Intermediate Bodies have to **co-operate** in a tighter way with the beneficiaries, help their work with manuals, guidelines. **Measurable targets and results** shall be defined as well as the possibilities of pre-financing shall be thought over. The management and control systems have to be effective in all levels of the project implementation, because only this can guarantee the adequate, efficient, economic and proper use of the Cohesion Fund.

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

- M1. Irodalomjegyzék
- M2. Jogsabályok jegyzéke
- M3. Publikációk jegyzéke
- M4. Transzeurópai hálózat
- M5. TINA hálózat
- M6. ISPA projektek 2000-2003
- M7. Teljesítménymutatók és a hozzá tartozó kritériumok az ISPA projektek értékeléséhez
- M8. Kohéziós Alap indikatív projekt lista 2004-06, környezetvédelem
- M9. Községi környezetvédelmi és közlekedési irányelvek
- M10. Kohéziós Alap indikatív projekt lista 2004-06, közlekedés
- M11. Az alapok és programok által támogatott területek és azok prioritásai 2007-13
- M12. Az ISPA intézményrendszer változásai
- M13. Ellenőrzési lista PR tevékenységhez
- M14. A tájékoztatásra és nyilvánosságra vonatkozó előírások az ISPA és a Kohéziós Alap esetében
- M15. Kockázatelemzés a Kohéziós Alap intézményrendszerében

M1. Irodalomjegyzék

1. Állami Számvevőszék (2004): Jelentés az ISPA támogatásból megvalósított környezetvédelmi programok ellenőrzéséről. Budapest, 116 p.
2. Állami Számvevőszék (2005): Jelentés az ISPA támogatásból megvalósított közlekedésfejlesztési programok ellenőrzéséről. Budapest, 125 p.
3. Az Európai Közösségek Bizottsága (2005): Harmadik helyzetjelentés a kohézióról: A növekedés, a munkahelyteremtés és a kohézió új partnersége felé. *A Bizottság Közleménye*, 2005. 05. 17., Brüsszel, 12 p.
4. BAKACSI GY. et al. (1991): Vezetés-szervezés I-II. Budapest: Aula Kiadó, 681 p.
5. BLAHÓ A. (Szerk.) (2002): Európai integrációs alapismeretek. Budapest: Aula Kiadó, 702 p.
6. BUZÁS GY., NEMESSÁLYI ZS., SZÉKELY CS. (2000): Mezőgazdasági üzemtan I. Budapest: Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, 462 p.
7. Centre for Research and Development Hellas, Hellenic Institute of Transport (2001): Egnatia Motorway Spatial Impacts Observatory, Pilot Application of Indicators System, Thesszaloniki, 21 p.
8. Direccao-Geral do Desenvolvimento Regional (1999): Cohesion Fund in Portugal. Lisszabon, 48 p.
9. DOBÁK M. (1996): Szervezeti formák és vezetés. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó, 263 p.
10. DOBÁK M. (Szerk.) (1992): Szervezeti formák és koordináció. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 189 p.
11. European Commission (1999): The Structural Funds and their coordination with the Cohesion Fund. *Guidelines for programmes in the period 2000-2006*, Brüsszel, 23 p.
12. European Commission (2000): Guide to the Cohesion Fund 2000-2006. Brüsszel, 30 p.
13. European Commission (2001): Preparing for Extended Decentralisation of Phare and ISPA programmes. *Commission Services Working Document*, Brüsszel, 31 p.
14. European Commission (2006): Financial Perspectives 2007-2013 breakdown for Hungary. Brüsszel, 5 p.
15. European Commission DG Budget – Evaluation Unit (2004): Evaluating EU activities. *A practical guide for the Commission services*, Brüsszel, 114 p.
16. European Commission DG of Agriculture (1999): *Newsletter*, 1999. 03. 11., Brüsszel, 7 p.
17. European Commission DG Regio/ DG Enlargement (2002): Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Brüsszel, 31 p.
18. European Commission DG Regional Policy (2001): Country Report Spain. Brüsszel, 50 p.
19. European Commission DG Regional Policy, ECORYS Transport (2005): Ex Post evaluation of a sample of projects co-financed by the Cohesion Fund (1993-2002), final report. Brüsszel, 101 p.
20. European Information Service (2002): A csúcstalálkozó eredményeinek áttekintése. *Bruxinfo*, 2002. 12. 16., 3 p.
21. European Information Service (2003): Duplájára növekvő különbségek a kibővített Európai Unióban. *Bruxinfo*, 2003. 02. 03., Brüsszel, 2 p.
22. FEHÉR I. (2004 a): Organizational Structure and Functions of the Ministries of Agriculture. *Studies in Agricultural Economics 2004*, No. 101. 23-50 p.
23. FEHÉR I. (Szerk.) (2004 b): Az Európai Unió integrációja és intézményei. Gödöllő: Szent István Egyetem, 372 p.

24. FELFÖLDI B. et al. (2002): A kommunikáció, mint az európai integráció önkormányzati szempontból kiemelt kérdése. Budapest: Municipium Magyarország Alapítvány, 97 p.
25. FORMAN B. (2000): Regionális politika az Európai Unióban Budapest: VÁTI, 347 p.
26. FOX, K. A. (Szerk.) (1969): Economic Models, Estimation and Risk Programming. New York: New York University, 461 p.
27. GALAMBOS P., FEKETE I. (2005): Kockázatelemzés lépésről lépésre. Budapest: ETK, 127 p.
28. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (2005): Közlekedési közreműködő szervezet végrehajtási kézikönyve. Budapest, 60 p.
29. GYIMESI G. (2001): Szervezési ismeretek. Budapest: Atum Informatikai Bt., 223 p.
30. HARGITA A., IZIKNÉ HEDRI G., PALÁNKAI T. (Szerk.) (1999): Európa Kislexikon. Budapest: Aula Kiadó, 404 p.
31. HOFFMANN, S. (1965): The European Process at Atlantic crosspurposes. *Journal of Common Market Studies*, 3.(2). 85-101. p.
32. HORVÁTH GY. (2003): Regionális támogatások az Európai Unióban. Budapest: OSIRIS Kiadó, 347 p.
33. HORVÁTH GY. (Szerk.) (1997): Régiók felemelkedése és hanyatlása, Regionális átalakulás a brit-szigeteken. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 438 p.
34. HORVÁTH Z. (Szerk.) (2002): Kézikönyv az Európai Unióról. Budapest: Magyar Országgyűlés, 508 p.
35. HORVÁTH ZS., BUZÁS K., JÁSZ-SUBA L. (2002): Az Európai Unió környezeti politikája és annak önkormányzati hatásai. Budapest: Municipium Magyarország Alapítvány, 153 p.
36. JANZA P. (2005): Kockázatelemzés az ellenőrzés alapja:Készítsünk térképet. *Ellenőrzési figyelő*, (1) 13-18 p.
37. JENEI GY. (2004): A közintézményi menedzsmentreformok hatása a közigazgatási modernizációra. *Vezetéstudomány*, XXXV. (7-8) 73-81 p.
38. KAPÁS J., KOMÁROMI GY. (2004): Régi és új hangsúlyok az intézményi közgazdaságtanban, Institutions and Change. ISNIE 7. Konferenciája, Budapest, 2003. szept. 11-13. *Közgazdasági Szemle*, LI. (1) 90-98 p.
39. KIESER A. (1995): Szervezetelméletek. Budapest:Aula Kiadó Kft., 494 p.
40. KOVÁCS J. M. (1994): Az institucionalizmus népszerűségéről. *Világosság*, 35. (5-6) 109-117 p.
41. Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (2005): Fejlesztési Igazgatóság Működési Kézikönyve. Budapest, 80 p.
42. Környezetvédelmi Minisztérium (2001): ISPA Kézikönyv, Budapest, 16 p.
43. LADÓ L. (1986): Szervezésemélet és módszertan. A vezetés szervezési funkciója. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 438 p.
44. Magyar Közigazgatási Intézet (2002): Államigazgatás. Budapest, 113 p.
45. MAGYARY Z. (1942): Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 668 p.
46. Ministry of Environment (2000): Major Works Program 2000-2006, Athén, 21 p.
47. Ministry of Environment (2002): Cohesion Fund (Greece) 2000-2006, Programming Facts and Impementation Principles, Athén, 24 p.
48. Ministry of Transport & Communications (2003): Path to Transport, Athén, 10 p.
49. Municipal Enterprise for Water Supply and Sewerage of Chalkis, Evia (2003): Wastewater Reclamation and reuse in city of Chalkis, Greece, Chalkis, 15 p.
50. NDP/CSF Information Office (2004): The Cohesion Fund in Ireland. Dublin, 76 p.
51. Nemzeti Fejlesztési Hivatal (2003): Kohéziós Alap Keretstratégia. Budapest, 104 p.

52. Nemzeti Fejlesztési Hivatal (2005): Előterjesztés a Fejlesztéspolitikai Kabinet számára a 2007-2013 közötti II. Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtási intézményrendszeréről. Budapest, 6 p.
53. Nemzeti Fejlesztési Hivatal (2005): Kohéziós Alap projektek menedzsment egységeinek létrehozása, Útmutató. Budapest, 70 p.
54. Nemzeti Fejlesztési Hivatal (2006): Kormányjelentés, 2006. 04. 07., Budapest, 5 p.
55. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Kohéziós Alap Irányító Hatóság (2005): Kohéziós Alap audit trail. Budapest, 39 p.
56. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Kohéziós Alap Irányító Hatóság (2005): Kohéziós Alap Irányító Hatóság végrehajtási kézikönyve. Budapest, 96 p.
57. NESZMÉLYI A. (2005): A közös agrárpolitika bevezetéséhez és működtetéséhez szükséges intézményrendszer fejlesztése Magyarországon. *Doktori értekezés*, Szent István Egyetem, Gödöllő, 163 p.
58. NORTH, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 28 p.
59. NURI, E. (2004): Ambiguity, Transparency, and Institutional Strength. Milan, 60th Congress of the International Institute of Public Finance in Milan, 23-26 August 2004. In: IMF Working Paper, 32 p.
60. PETERS G. B. (2001): Institutional Theory in Political Science. London: Continuum, 183 p.
61. PUSZTAI F. (szerk.) (2003): Magyar Értelmező Kéziszótár, Budapest: Akadémiai Kiadó, 1507 p.
62. RAPCSÁK J., HEIL P. (2000): Phare kézikönyv. Budapest: Osiris kiadó, 168 p.
63. REKE B. (2006): Kockázatelemzés és kockázatkezelés a belső ellenőrzésben. *Gazdálkodás*, 50 (15) 37-41 p.
64. SALAMON P. (2002): A rendszerkockázat és az ellenőrzési kockázat szerepe a strukturális alapok auditálásában. *Számvitel, adó, könyvvizsgálat*, 44 (12) 551-553 p.
65. SUTERMEISTER, R. (Szerk.) (1966): Ember és termelékenység. New York: McGraw Hill Book Company, 428 p.
66. SZABÓ SZ. (2003): Átmenet az ISPA-ból a Kohéziós Alapba intézményi megközelítésből. *Szakedolgozat*. ELTE – Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 43 p.
67. SZILÁGYI I. (2000): A portugál modell. Budapest: Osiris Kiadó, 153 p.
68. The Stationery Office (1999): National Development Plan 2000-2006, Executive Summary. Dublin: Government Publications Sale Office, 24 p.
69. TOMCSÁNYI P. (2000): Általános kutatómódszertan. Budapest: Szent István Egyetem Gödöllő, 473 p.
70. TRIDICO, P. (2004): Institutional Change and Economic Performance in Transition Economics: The case of Poland. Sussex: University of Sussex, 43 p.
71. Union Control (2004): Tanulmány a Kohéziós Alap projektciklusának kockázatelemzéséről. Budapest, 250 p.
72. VÁRI A. (Szerk.) (1987): Kockázat és társadalom. Budapest: Akadémiai kiadó, 310 p.
73. Weber Schandwick Public Affairs (2004): Inside the Irish Presidency January 2004-June 2004. Dublin, 52 p.
74. WEBER, M. (1967): Gazdaság és társadalom. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó, 334 p.
75. WILLIAMSON, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York: Division of Macmillan, Inc., 450 p.
76. ZÖLDRÉTI A. (1991): Kockázatelemzés a sikeres projektvezetés szolgálatában. *Ipargazdaság*, 13. (10) 7-12 p.

M2. Jogszabályok jegyzéke

1. 1/2004 (I. 5.) Kormányrendelet az Európai Unió Strukturális Alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről. *Magyar Közlöny (I. 5.)*, Budapest, 2-9 p.
2. 1092/2003. (IX. 9.) Kormány határozat a Közösségi Támogatási Keret és az Operatív Programok, valamint a Kohéziós Alap projektjeinek végrehajtásába bevonásra kerülő szervezetek felkészítésével és a közreműködő szervezetek kijelölésével kapcsolatos további feladatokról. *Magyar Közlöny 2003/104 (IX. 9.)*, Budapest, 7960-7962 p.
3. 1218/2002. (XII. 29.) Kormány határozat a Nemzeti Fejlesztési Terv és az operatív programok elfogadásáról és a tervező munka további menetéről, valamint a végrehajtás intézményrendszerével kapcsolatos időszerű feladatokról. *Magyar Közlöny 2002/166 (XII. 29.)*, Budapest, 10650-10652 p.
4. 124/2003. (VIII. 15.) Kormányrendelet az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló programok monitoring rendszerének kialakításáról. *Magyar Közlöny 2003/97 (VIII. 15.)*, Budapest, 7651-7664 p.
5. 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól. *Magyar Közlöny 2004/114 (VII. 13.)*, Budapest, 10106-10124 p.
6. 193/2003. (XI. 26.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről. *Magyar Közlöny 2003/135 (XI. 26.)*, Budapest, 10323-10334 p.
7. 1996. évi XXI törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. *Magyar Közlöny 1996/26 (IV. 5.)*, Budapest, 1436-1444 p.
8. 2187/2002 (VI. 14.) Kormány határozat az Európai Unió strukturális és kohéziós alapjainak fogadására alkalmas Kifizető Hatóság kijelöléséről. *Külgazdasági Értesítő (Közlöny) 2002/7-8 (VIII. 31.)*, Budapest, 760 p.
9. 2199/2002. (VI. 26.) Kormány határozat a Nemzeti Fejlesztési Tervről, az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap igénybevételéhez szükséges intézményi felkészülésről. *Határozatok Tára 2002/29 (VI. 26.)*, Budapest, 373-375 p.
10. 2213/2002. (VII.24.) Kormány határozat az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap fogadásával összefüggő egyes lebonyolítási és ellenőrzési feladatokról. *Határozatok Tára 2002/33 (VII.2 4.)*, Budapest, 395-396 p.
11. 2287/2002. (IX.26.) Kormány határozat az előcsatlakozási eszközök ellenőrzésének egyes kérdéseiről. *Határozatok Tára 2002/44 (IX. 26.)*, Budapest, 494-495 p.
12. 255/2000. (XII. 25.) Kormányrendelet az Európai Unió előcsatlakozási eszközök támogatásai felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjéről. *Magyar Közlöny 2000/131 (XII. 25.)*, Budapest, 9172-9214 p.
13. 360/2004. (XII. 26.) Kormányrendelet a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról. *Magyar Közlöny 2004/201 (XII. 26.)*, Budapest, 15752-15773 p.
14. 6/2005. (III. 23.) TNM-FMM-FVM-GKM-KvVM-PM-TNM együttes rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból, valamint Kohéziós Alapjából származó támogatásokhoz kapcsolódó költségvetési előirányzatok felhasználásának részletes szabályairól. *Magyar Közlöny 2005/35 (III. 23.)*, Budapest, 1733-1740 p.
15. A Bizottság 1994. július 26-i 1831/94/EK RENDELETE a Kohéziós Alap finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 191.*, 1994. 07 .27., Brüsszel, 9-15 p.

16. A Bizottság 2002. július 29-i 1386/2002/EK RENDELETE a Kohéziós Alapból nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszere, valamint a pénzügyi korrekciós eljárás tekintetében az 1164/94/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 201.*, 2002. 07. 31., Brüsszel, 5-24 p.
17. A Bizottság 2003. január 6-i 16/2003/EK RENDELETE a 1164/94 Tanácsi Rendelet pénzügyi lebonyolításra vonatkozó részeinek részletes szabályozásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 002*, 2003. 07. 01., Brüsszel, 7-14 p.
18. A Bizottság 2004. április 1-i 621/2004/EK RENDELETE a 1164/94 Tanácsi Rendelet tájékoztatásra és publicitásra vonatkozó részeinek részletes szabályozásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 98.*, 2004. 04. 02., Brüsszel, 22-25 p.
19. A Tanács 1994. május 16-i 1164/94/EK RENDELETE a Kohéziós Alap létrehozásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 130.*, 1994. 05. 25., Brüsszel, 1-14 p.
20. A Tanács 1999. június 21-i 1260/99/EK RENDELETE a Strukturális Alapok általános szabályozásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 161.*, 1996. 06. 26., Brüsszel, 1-43 p.
21. A Tanács 1999. június 21-i 1264/99/EK RENDELETE a Kohéziós Alapot létrehozó 1164/94/EK rendelet módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 161.*, 1996. 06. 26., Brüsszel, 57-62 p.
22. A Tanács 1999. június 21-i 1265/99/EK RENDELETE a Kohéziós Alapot létrehozó 1164/94/EK rendelet II. mellékletének módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 161.*, 1996. 06. 26., Brüsszel, 62-68 p.
23. A Tanács 1999. június 21-i 1266/99/EK RENDELETE az uniós tagságra jelentkező országok részére a csatlakozásra való felkészülés stratégiája keretében nyújtott támogatás koordinálásáról és a 3906/89/EGK rendelet módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 161.*, 1996. 06. 26., Brüsszel, 68-73 p.
24. A Tanács 1999. június 21-i 1267/99/EK RENDELETE az előcsatlakozási strukturális eszköz létrehozásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 161.*, 1996. 06. 26., Brüsszel, 73-87 p.
25. Council of the European Union (1999): Berlin European Council 24 and 25 March 1999. *Presidency Conclusions 1994-2005 ACFB2*, Brüsszel, 15 p.
26. Council of the European Union (2000): Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. *Presidency Conclusions 1994-2005 5256/00*, Brüsszel, 13 p.
27. Council of the European Union (2001): Göteborg European Council 15 and 16 June 2001. *Presidency Conclusions 1994-2005 SN 200/1/01 REV I*, Brüsszel, 23 p.
28. Council of the European Union (2003): Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002. *Presidency Conclusions 1994-2005 1517/02*, Brüsszel, 17 p.
29. Csatlakozási Szerződés (2003): A Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 23.6*, 2003.09.23., Brüsszel, 16 p.
30. Római szerződések (1957): Szerződés az Európai Unióról. Brüsszel, 345 p.

M3. Publikációk jegyzéke

Tudományos publikációk

a) Tudományos cikkek magyar és angol nyelven

1. **Mogyorósy Eszter Réka:** Regionális politika Nagy – Britanniában. Gazdálkodás. 2002. XLVI. évf. 4.sz.; 51-60 p. ISSN 0046-5518
2. **Mogyorósy Eszter Réka:** Az ISPA-tól a Kohéziós Alapig, A Falu, 2002. XVII. évf. 4. sz.; 47-57 p. ISSN 0237-4323
3. **Mogyorósy Eszter Réka:** A Kohéziós Alapból részesedő országok intézményrendszere és a magyar előkészületek, Gazdaság és Statisztika, 2003. XXXIX. évf. 7. sz.; 36-46 p. ISSN: 0239-1589
4. **Mogyorósy Eszter Réka:** Az önkormányzatok feladatai a Kohéziós Alap projekt előkészítése és végrehajtása során, Gazdaság és Statisztika, 2003. 15. (54.) évfolyam, 6. sz.; 5-16 p. ISSN: 0239-1589
5. **Eszter Réka Mogyorósy:** The Implementation of the Cohesion Fund in Greece 2000-2006, Studies in Agricultural Economics 2004, N°101; 155-170 p. HU ISSN 1418-2106
6. **Mogyorósy Eszter Réka:** Az Európai Unió Bizottságának jelentése a Kohéziós Alap 2003. évi felhasználásáról, Gazdaság és Statisztika, 2005. 17. (56.) évfolyam, 2. szám; 32-36 p. ISSN: 0239-1589
7. **Mogyorósy Eszter Réka:** Intézményfejlesztési feladatok a Kohéziós Alap végrehajtási rendszerében, Gazdaság és Statisztika, 2005. 17. (56.) évfolyam, 6. szám; 35-45 p. ISSN: 0239-1589

b) Tudományos konferenciákon elhangzott előadások konferencia kiadványban megjelentetve magyar és angol nyelven

1. **Mogyorósy Eszter Réka:** Az EU regionális politikája Magyarországon jelenleg és a csatlakozás után, különös tekintettel az ISPA és Kohéziós Alapra. Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum, Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Kar – Agrárgazdaság, vidékfejlesztés és agrárinformatika az évezred küszöbén (AVA). Debrecen, 2003. április 1-2.; 108 p. ISBN: 963 472 721 2
2. **Mogyorósy Eszter Réka:** Intézményi felkészülés a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fogadására, XLV. Georgikon Napok, Keszthely, 2003. szeptember 25-26., 75 p. ISBN 963 9096 81 4
3. **Mogyorósy Eszter Réka:** Az ISPA és a Kohéziós Alap intézményrendszere Magyarországon (kiadvány és poszter). XLV. Georgikon Napok, Keszthely, 2003. szeptember 25-26., 79 p. ISBN 963 9096 81 4

CD ISBN 963 9495 263

4. **Mogyorósy Eszter Réka:** The Cohesion Fund in the Greek Environment Sector, IX. Nemzetközi Agrárökonómiai Tudományos Napok, Gyöngyös, 2004. március 25-26., 85 p.
CD ISBN 963 214 313 2
5. **Mogyorósy Eszter Réka:** Az Európai Bizottság Harmadik Kohéziós Jelentése és várható hatásai Magyarországon, V. RODOSZ Tudományos Konferencia, Kolozsvár, 2004. április 2-3., 81 p.
6. **Mogyorósy Eszter Réka:** Benefits of the Cohesion Fund Assistance in Ireland, IV. Alföldi Tudományos Tájgazdálkodási Napok, Mezőtúr, 2004. október 21-22., 52 p., ISBN 963 217 059 8
CD ISBN 963 217 060 1
7. **Mogyorósy Eszter Réka:** How to use the Cohesion Fund in the Environment Sector? – The Greek experience, case study – CHALKIS Cohesion Fund Project (1993-1999), „A regionális fejlesztés perspektívái a régiók Európájában” nemzetközi konferencia, Szent István Egyetem, 2005. március 18-20., 32-38 p, ISBN 963 9483 52 4
8. **Mogyorósy Eszter Réka:** A kohéziós politika reformja, A Gazdálkodásban publikált hallgatók I. tudományos konferenciája, Mosonmagyaróvár, 2005. október 14.

c) Egyéb nyomtatásban megjelent publikáció

1. **Mogyorósy Eszter Réka:** Hogyan tovább? Tények, hibák, javaslatok. Növényvédelem, XXXIX. évf. 7.sz.; 345-347 p. ISSN 0133-0829

Szakmai és oktatási kiadványok

a) Könyvek, könyvrészletek

1. **Mogyorósy Eszter:** Bevezetés az európai uniós támogatások rendszerébe helyi önkormányzatok részére, a Strukturális és a Kohéziós Alap. Municipium Magyarország Alapítvány és Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003., 1., 5. fejezet, 7.1. melléklet ISBN 963 212 625 4
2. **Mogyorósy Eszter Réka:** Az ISPA-tól a Kohéziós Alapig. In: Válogatás az EU regionális és vidékfejlesztési politikájához. SZIE GTK Agrárközgazdász szak. Gödöllő. Szakmai szerkesztő: Dr. Kovács Dezső. 2003.

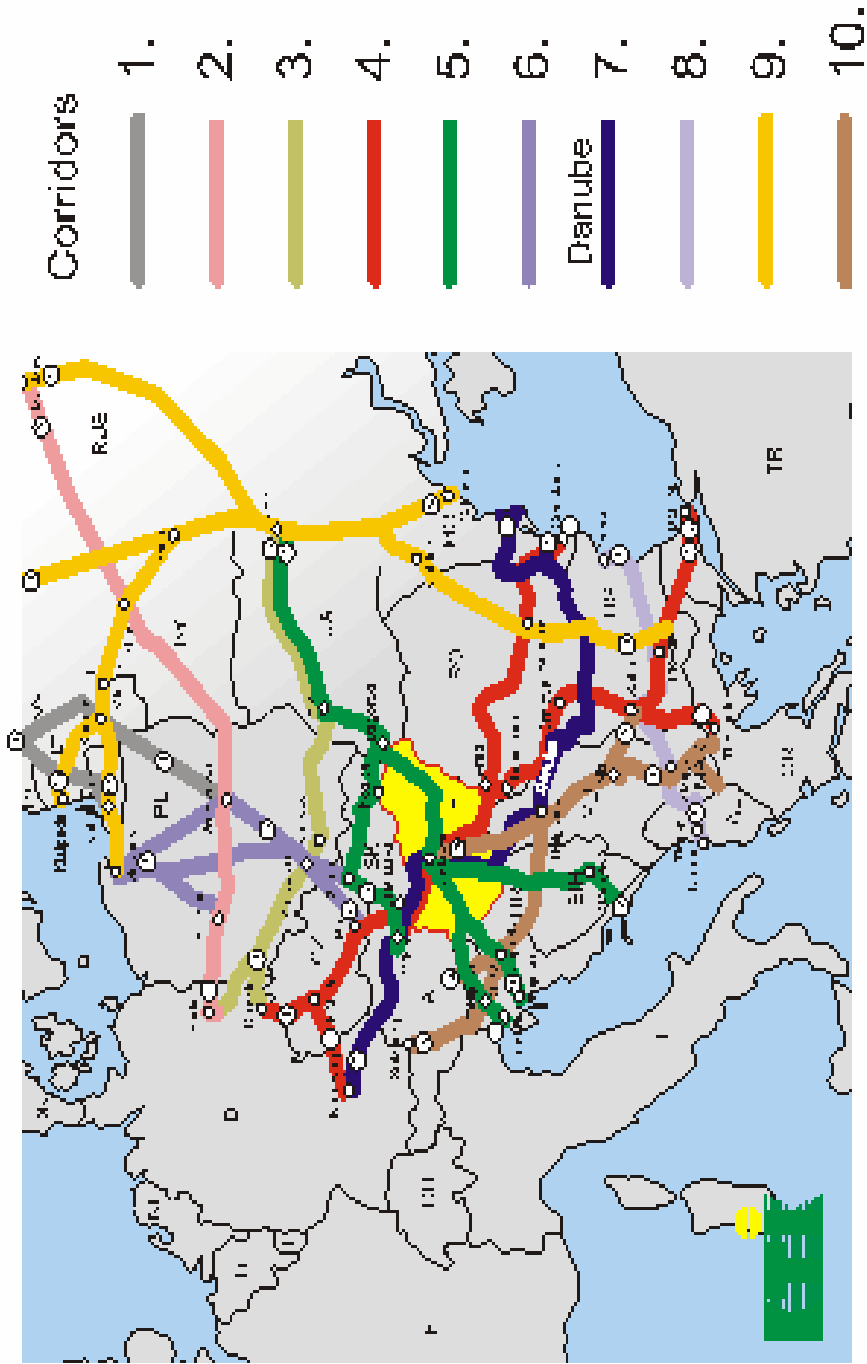
Folyamatban

Mogyorósy Eszter Réka: Bevezetés a Kohéziós Alap ismereteibe, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006., 2., 3., 6. fejezet

Egyéb előadások a kutatási témában

1. **Mogyorósy Eszter Réka:** Kohéziós Alap bemutatása a vonatkozó EU jogszabályok alapján. TEMPUS Közalapítvány, Strukturális és Kohéziós Alap Képzőközpont, 2003. augusztus 29.
2. **Mogyorósy Eszter Réka:** A Kohéziós Alap. Szókratész Külgazdasági Akadémia, EU Pályázati Szakértő tanfolyam, 2003. szeptember 19.
3. **Mogyorósy Eszter Réka:** Az EU-támogatás felhasználás adminisztratív előfeltételei (különös tekintettel a várható kiterjesztett decentralizációra). Állami Közúti Műszaki és Információs Közhasznú Társaság - Útügyi szakmai továbbképzés, Az EU csatlakozás közúti kérdései, 2003. október 2.
4. **Mogyorósy Eszter Réka:** Az EU támogatások áttekintése, Hazai tervezéspolitikai. Magyar Közigazgatási Intézet, Bevezetés az Európai Unió támogatáspolitikájába, Polgármesterek képzése, 2003. október 30. Salgótarján, 2003. november 3. Budapest, 2003. november 5. Szekszárd, 2003. november 6. Veszprém
5. **Mogyorósy Eszter Réka:** EU pályázati lehetőségek: Kohéziós Alap, Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság, 2004. január 27.
6. **Mogyorósy Eszter Réka:** Felkészülés a Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításában, a Kohéziós Alap támogatásban való részvételre, A Kohéziós Alap Európai Uniós és hazai szervezeti rendszere, a projektek kiválasztásának mechanizmusa, Schuman Business Center, Óbuda-Újlak Beruházásszervező és Fővállalkozó Rt., 2004. február 19.
7. **Mogyorósy Eszter Réka:** A Kohéziós Alap intézményrendszere, ISPA és Kohéziós Alap közötti átmenet, Nemzeti Fejlesztési Hivatal nyílt nap a sajtó számára, 2004. február 27.
8. **Mogyorósy Eszter Réka:** Az ellenőrzés rendszere. Magyar Közigazgatási Intézet, A koordináció mindennapjai. Kapcsolattartás és együttműködés az Európai Unióval, FVM, 2005. október 20.; NHH, 2006. január 17.
9. **Mogyorósy Eszter Réka:** Co-ordination of Cohesion Fund in Hungary. Study visit "Procurement and project implementation", PriceWaterhouseCoopers Budapest Office, 2006. május 10.

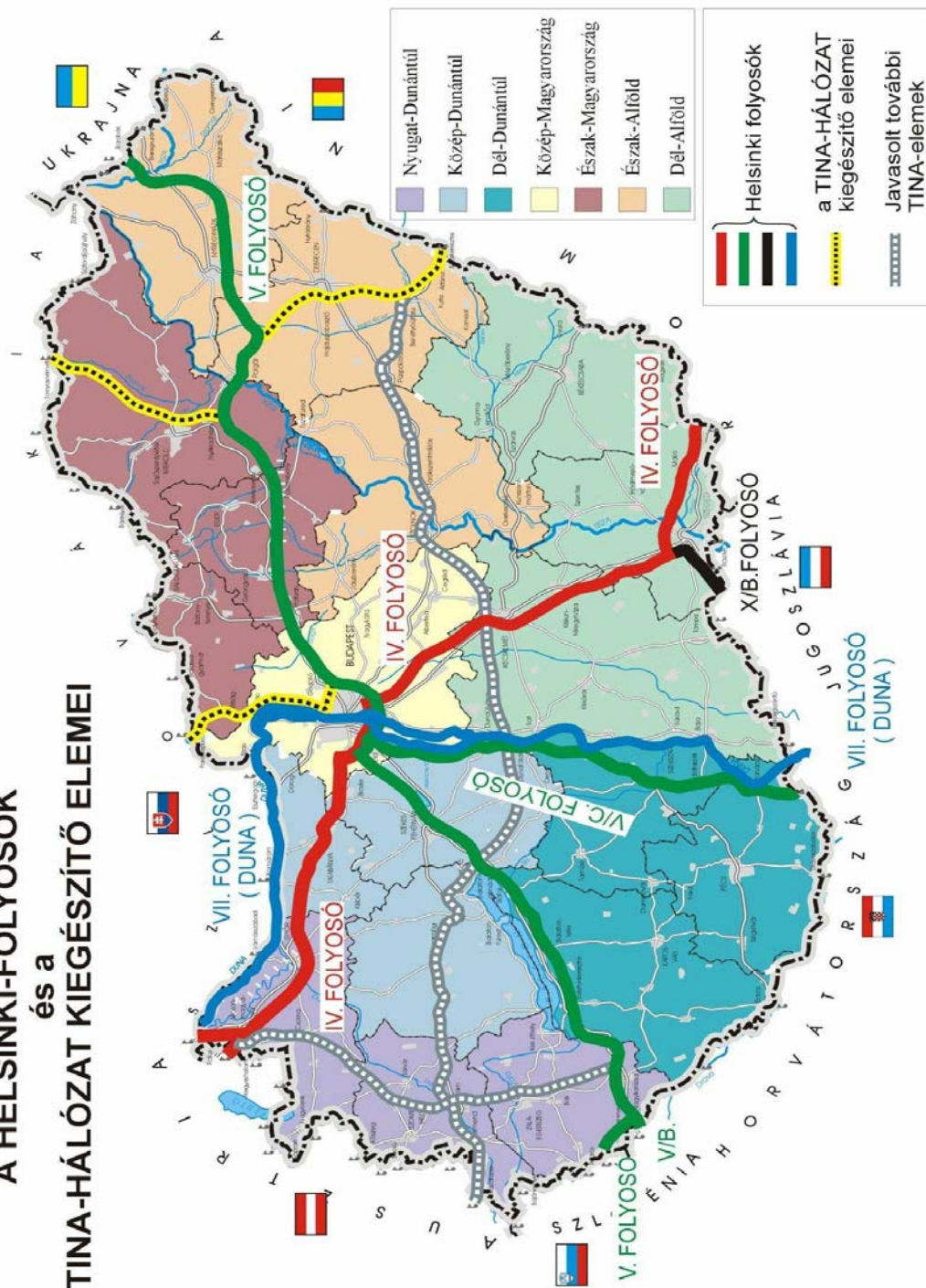
M4. Transzeurópai hálózat



PAN-EUROPEAN TRANSPORT CORRIDORS

M5. TINA hálózat

A HELSINKI-FOLYOSÓK
és a
TINA-HÁLÓZAT KIEGÉSZÍTŐ ELEMEI



M6. ISPA projektek 2000-2003

ÉV	SZEKTOR	
	KÖRNYEZETVÉDELEM	KÖZLEKEDÉS
2000	Győr város szennyvíztisztító telepének bővítése	Budapest-Cegléd-Szolnok vasútvonal rehabilitációja
	Hajdú-Bihar regionális hulladékgazdálkodási rendszer	Budapest-Győr-Hegyeshalom vasútvonal rehabilitációja
	Szeged szennyvíztisztítási rendszer	Zalalövő-Zalaegerszeg-Boba vasútvonal rehabilitációja
	Szeged hulladékgazdálkodási rendszer	Szakmai segítségnyújtás 2000. évi tenderdokumentum felülvizsgálathoz
	Miskolc hulladékgazdálkodási rendszer	Szakmai segítségnyújtás a Szolnok-Lökösháza vasútvonal előkészítéséhez
	Szolnok hulladékgazdálkodási rendszer	Szakmai segítségnyújtás az útburkolat-megerősítési projekt előkészítéséhez
	Szakmai Segítségnyújtás a Bp-i szennyvíztisztítási rendszerhez	
	Szakmai Segítségnyújtás a 2001-es projektek előkészítéséhez	
2001	Pécs, ivóvízbázis-védelem	A 3 és 35 számú főútvonalak burkolatának 11,5 t teherbírásra történő megerősítése
	Sajó-Bódva völgy, hulladékgazdálkodás	Technikai segítségnyújtás vasúti projektek pályázatadási eljárásához és a munkálatok felülvizsgálatára
	Duna-Tisza közti nagytérség, hulladékgazdálkodás	
	Sopron, szennyvíztisztítás	
	Tisza-tó térségi hulladékgazdálkodási rendszer	
	Szakmai Segítségnyújtás a 2002-es projektek előkészítéséhez	
	Szakmai Segítségnyújtás a Városi Szennyvízkezelési Irányelvek megyei jogú városokban történő végrehajtásáról	
2002	Dél-balatoni és sióvölgyi települési szilárd hulladékgazdálkodási rendszer	Budapest – Szolnok -Lökösháza vasútvonal rehabilitáció 2. szakasza
	Észak-balatoni regionális települési szilárdhulladék kezelési rendszer	Útburkolat megerősítési projekt 2. szakasza (2, 6, 42, 47, 56 számú közutak)
	Nagytérségi hulladékkezelési és hulladéklerakó rendszer Nyugat-Balaton és Zala folyó medencében	
	Észak-kelet Pest megyei térség regionális települési szilárdhulladék kezelési rendszer	
	Homokhátság, Kiskunhalasi és	

Folyt: M6. ISPA projektek 2000-2003

	Felső Bácskai települések regionális települési szilárdhulladék kezelési rendszerének kialakítása	
2003	Kecskeméti agglomeráció szennyvízelvezetési és kezelési programja	
	Szombathely megyei jogú város szennyvízelvezetési és kezelési rendszerének fejlesztése	
	Debrecen és régiója szennyvízhálózatának fejlesztése	

M7. Teljesítménymutatók és a hozzá tartozó kritériumok az ISPA projektek értékeléséhez

Teljesítménymutatók és a hozzá tartozó kritériumok a környezetvédelmi ISPA projektek értékeléséhez

Vizsgálati kérdés	Kiválasztott mutató, elemzési módszer	Kritériumok, adatforrások
1. Projektkiválasztás		
A korábbi ÁSZ ellenőrzések megállapításainak hasznosulásának értékelése mellett, azokat az eljárásokat, melyek a Kohéziós Alapra való áttérést követően is biztosítják az összes lehetséges kedvezményezett számára a pályázati lehetőségekről és feltételekről való megfelelő tájékoztatását.	Hirdetések, közlemények információs források száma, terjedelme, elért lehetséges kedvezményezettek köre, aránya az összes lehetséges kedvezményezetthez.	Sajtó
A lehetséges kedvezményezettek tekintetében a társadalmi érdekek egyeztetésének szabályozottságát, és megvalósulását.	A projektjavaslatonként megvalósult lakossági/társadalmi tájékoztató és érdekegyeztető fórumok száma, részvételi arány (érintettekhez képest).	Érdekegyeztető fórumok jegyzőkönyvei
A projektjavaslatok összes lehetséges kedvezményezettől a kiválasztásért felelős hatósághoz való eljuttatását biztosító eljárásokat, ezek érvényesülését ezen a területen.		
A projektjavaslatok kiválasztási folyamata a Magyarország rendelkezésére álló ISPA támogatási keret felhasználása szempontjából való megfelelésségét.	Elfogadott és elutasított projektjavaslatok és ISPA keret aránya, projektjavaslatok feldolgozása időigénye az egyes munkafázisokban. COWI Magyarország Tanácsadó és Tervező Kft. jelentésében használt gazdaságossági és környezeti hatás elemző módszer alkalmazásával. Az ISPA támogatott hulladékgazdálkodási beruházások környezeti hatáselemzése. Katalizációs – tovaryűző – hatás értékelése, (ISPA finanszírozási keretdokumentumban szereplő kritérium). Fenntarthatóság értékelése (ISPA Finanszírozási keretdokumentumban szereplő kritérium) Környezetvédelmi hatékonyság értékelése (mennyiségi hatékonyság: a lehető legnagyobb lakosság számot érintő projektek valósuljanak meg; minőségi hatékonyság: megelőző jellegű, az emberi egészségre legnagyobb hatást gyakorló projektek valósuljanak meg; ISPA finanszírozási keretdokumentumban szereplő kritérium)	

Folyt: M7. Teljesítménymutatók és a hozzá tartozó kritériumok ISPA projektek értékeléséhez

Az EU Bizottsághoz benyújtott ISPA pályázatok bizottsági elbírálás szempontjából való sikerességét.	Elfogadott és elutasított ISPA pályázatok valamint ISPA keret aránya.	Projektregiszter, levelezések
A bizottsági elbírálás során elfogadott pályázatok Pénzügyi Megállapodásai aláírásának és kihirdetésének folyamatát.	Az elfogadott projektek Pénzügyi Megállapodásai EU bizottsági és magyar részről való aláírásának időigénye.	Pénzügyi Megállapodások
A környezetvédelemre rendelkezésre álló források (KAC, ISPA, Phare) optimális felhasználásához szükséges koordináció szabályozottságát és gyakorlati megvalósulását.	ISPA támogatás nélkül megvalósult, az ISPA követelményrendszerének megfelelő projektek aránya az ISPA projektekhez képest (kiszorítási hatás elkerülésének értékelése, ISPA finanszírozási keretdokumentumban szereplő kritérium)	Környezetvédelmi beruházások nyilvántartásai

2. Az ISPA intézményrendszere

Időben kialakították-e az ISPA program hazai jogszabályi feltételrendszerét és ennek megfelelően időben felállították-e az intézményrendszert?	A; Időigény mutatók: <ul style="list-style-type: none"> Az ISPA program EU kihirdetése és a hazai jogszabályi környezet kialakítása közötti intervallum kimutatása hónapokban. Az ISPA program EU kihirdetése és a jogszabályoknak megfelelő intézményrendszer felállításának intervalluma hónapokban. B; Szabályozás stabilitási mutató: <ul style="list-style-type: none"> A hazai jogszabályok módosításainak száma. Jogszabályok átlagos érvényességi élettartama hónapokban. 	<ul style="list-style-type: none"> A jogszabályok kihirdetésének időpontjai Az új vagy meglévő intézmények Alapító Okiratainak kihirdetése/módosítása az ISPA-nak megfelelő tartalommal Az új vagy meglévő intézmények SZMSZ-ének kihirdetése/módosítása az ISPA-nak megfelelő tartalommal A hazai jogszabályok változásának száma és időpontja
Az intézményrendszer szabályozottsága megfelel-e a jogszabályi előírásoknak?	Szabályozottsági mutató: Meglévő/Előírt szabályzatok aránya	<ul style="list-style-type: none"> Alapító rendelet Alapító okirat SZMSZ Munkaköri leírások Eljárásrendek, belső szabályzatok (iratkezelés, végrehajtás, pénzügyi tervezés és lebonyolítás, kifizetés, számvitel, szabálytalanságok kezelése, adatvédelem és informatika, eljárásrendek érvényessége és módosítása) A belső ellenőrzés szabályzatai Audit Trail Együttműködési megállapodások
A belső és külső ellenőrzések hatásai az ISPA program végrehajtására.	Ellenőrzések száma <ul style="list-style-type: none"> A lefolytatott belső ellenőrzések A lefolytatott külső ellenőrzések (EU ellenőrzéseket is beszámítva) 	<ul style="list-style-type: none"> Ellenőrzési jelentések EU riportok

3.1.A kedvezményezett és a mérnök jelentések

A Kedvezményezettekkel és a Mérnökkel kötött szerződés(ek), a kialakított feltételek lehetővé tették-e a beruházás felügyeletének független, elfogulatlan elvégzését a technológia, a szerkezeti mennyiségek és a minőség ellenőrzése alapján; A Mérnök, a Beruházó, a Tervező és a Kivitelező közötti koordináció hozzájárult-e a gazdaságossági szempontok érvényesüléséhez;	Fizikai megvalósítás belső ellenőrzése (Mérnök, Vállalkozó) feltárt hiányosságok számához viszonyítva a tervezet és tett intézkedések kooperációs megbeszélések eredményei, döntések aránya. Fizikai megvalósítás külső ellenőrzése (IVSZ,-stb.) feltárt hiányosságok/hozott döntések.	51/2000. (VIII.9.) FVM-GMKöViM együttes rendelet az építőipari kivitelezési, valamint a felelős műszaki vezetői tevékenység gyakorlásának részletes szakmai szabályairól és az építési naplóról. a) Kedvezményezett és a Mérnöki jelentés b) kooperációs jegyzőkönyvek c) egyéb egyeztetések, jegyzőkönyvek, emlékeztetők
---	---	--

3.2.Terv-tény teljesítés és követése		
<p>A megvalósításban közreműködő szervezetek alkalmaztak-e a tényleges teljesítést nyomon követő adatokkal és információkkal szolgáló monitoring rendszert;</p> <p>Az ISPA információs rendszer szolgáltatotta-e az IVSZ számára a szükséges információkat a beruházás szerződéses kötelezettségek teljesítésének követéséhez, a gazdaságosság figyelemmel kíséréséhez és kontrolljához;</p> <p>A Kedvezményezett és az IVSZ időben megtette-e azokat az intézkedéseket, amelyekre a monitoring rendszer jelzései hívták fel a figyelmet</p>	<p>A projektekben elkészült létesítmények, és befejezett szolgáltatások aránya az eredeti és módosított határidők szerint,</p> <p>A projektek állása.</p> <p>A tervezett és a tényleges átadási határidő viszonya, a túllépés nagysága.</p> <p>A kivitelezés készültségi fokának követése, az előrehaladás fázisonkénti alakulása az előrejelzésekhez és az aktualizált állapothoz képest.</p> <p>A késedelmek mértéke, időbeli aránya és térbeli megoszlása a projektek legutolsó, módosított ütemtervéhez képest.</p>	<p>Viszonyítási alap:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pénzügyi Megállapodások), - a Kedvezményezettekkel kötött szerződéses megállapodások, - monitoring jelentések, - aktualizált ütemtervek.
3.3. A projektek teljes életciklusa / hatások		
<p>A beruházás teljes életciklusára kiterjedően körütekintően gondoskodtak-e a Kedvezményezettek és az üzemeltetők a környezetvédelem hosszú távú érdekeinek érvényesítéséről.</p> <p>Végeztek-e hatékonysági számításokat.</p>	<p>Eredmény mutatók:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. megtisztított víz mennyisége 2. hulladékátroló kapacitás növekedése 3. szelektíven gyűjtött hulladék mennyisége 4. csatornázott lakások arányának növekedése <p>Hatások/hatásmutatók:</p> <ul style="list-style-type: none"> - környezetterhelés csökkenése (talaj, levegő, természetes vizek) - ivóvízbázis védelme - felszíni vizek vízminőségének javulása 	<p>Forrás: projektek környezeti hatástanulmányai</p> <p>Pénzügyi Megállapodások költség-haszon elemzései</p> <p>TEIR VÁTI Terület Információs Rendszer)</p> <p>KSH statisztikai adatsorok</p> <p>Országos Környezetvédelmi Monitoring Rendszer</p>
4. Pénzügyi és számviteli rendszer ellenőrzése		
<p>A kifizetések során a szerződéses kötelezettségvállalásokhoz kapcsolódó fizetési késedelmek</p>	<p>A szabályszerű teljesítés igazolással befogadott számlák tényleges kifizetései, és a vállalkozási szerződésben foglalt kifizetési határidők összehasonlítása</p>	<p>Számlák, teljesítés igazolások szerződések és azok módosításai</p>
<p>A projekt szerződés szerinti értékének alakulását a projekttervhez képest</p>	<p>A projekt tervezett értéke viszonyítva a szerződés szerinti értékhez.</p>	<p>Tenderdossziék és a szerződések, valamint azok módosításai</p>

Teljesítménymutatók és a hozzá tartozó kritériumok a közlekedési ISPA projektek értékeléséhez

Vizsgálati kérdés	Kritériumok	Kritériumok
1. Az ISPA intézményrendszere		
Időben kialakították-e az ISPA program hazai jogszabályi feltételrendszerét és ennek megfelelően időben felállították-e az intézményrendszert?	<p>A. Időigény mutatók:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Az ISPA program EU kihirdetése és a hazai jogszabályi környezet kialakítása közötti intervallum. • Az ISPA program EU kihirdetése és a jogszabályoknak megfelelő intézményrendszer felállításának intervalluma. <p>B. Szabályozás stabilitási mutató:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Az ISPA-ra vonatkozó hazai jogszabályok módosításainak száma. 	<ul style="list-style-type: none"> • A jogszabályok kihirdetésének időpontjai • Az új vagy meglévő intézmények Alapító Okiratainak kihirdetése/módosítása az ISPA-nak megfelelő tartalommal • Az új vagy meglévő intézmények SZMSZ-ének kihirdetése/módosítása az ISPA-nak megfelelő tartalommal • A hazai jogszabályok változásának száma és időpontja
Az intézményrendszer szabályozottsága megfelel-e a jogszabályi előírásoknak?	Szabályozottság mutató: Meglévő/Előírt szabályzatok aránya	<ul style="list-style-type: none"> • Alapító rendelet • Alapító okirat • SZMSZ • Munkaköri leírások • Eljárásrendek, belső szabályzatok (iratkezelés, végrehajtás, pénzügyi tervezés és lebonyolítás, kifizetés, számvitel, szabálytalanságok kezelése, adatvédelem és informatika, eljárásrendek érvényessége és módosítása) • A belső ellenőrzés szabályzatai • Audit Trail • Együttműködési megállapodások
Kialakult-e az intézményi stabilitás.	Intézményi változások száma	Jogszabályok Alapító okirat SZMSZ
2. A közlekedési stratégiák és projektkiválasztás ellenőrzése során értékelni kell:		
A korábbi ÁSZ ellenőrzések megállapításainak hasznosulásának értékelése mellett, azokat az eljárásokat, melyek a Kohéziós Alapra való áttérést követően is biztosítják az összes lehetséges kedvezményezett számára a pályázati lehetőségekről és feltételekről való megfelelő tájékoztatását	Jogszabályok, hirdetések, közlemények információs források száma, terjedelme, elért lehetséges kedvezményezettek köre, aránya az összes lehetséges kedvezményezetthez.	Magyar Közlöny, sajtó
A lehetséges kedvezményezettek részéről a társadalmi érdekek egyeztetésének	A projektjavaslatonként megvalósult lakossági/társadalmi tájékoztató és érdekegyeztető fórumok száma, részvételi arány (érintettekhez képest).	Érdekegyeztető fórumok jegyzőkönyvei
A projektjavaslatok összes lehetséges kedvezményezettől a kiválasztásért felelős hatósághoz való eljuttatását biztosító eljárásokat, ezek érvényesülését		
A projektjavaslatok kiválasztási folyamatát a stratégiák és a Magyarország rendelkezésére álló ISPA támogatási keret felhasználása	Elfogadott és elutasított projektjavaslatok és ISPA keret aránya, projektjavaslatok feldolgozása időigénye az egyes munkafázisokban.	Projektregiszter, levelezések

szempontjából.	Az ISPA támogatott közlekedési beruházások környezeti hatáselemzése. Katalizációs – tovagyrúzó – hatás értékelése, (ISPA finanszírozási keretdokumentumban szereplő kritérium). Fenntarthatóság értékelése (ISPA finanszírozási keretdokumentumban szereplő kritérium) Teljes életciklusra kiterjedő hatékonyság értékelése.	
Az EU Bizottsághoz benyújtott ISPA pályázatok bizottsági elbírálás szempontjából való sikerességét.	Elfogadott és elutasított ISPA pályázatok valamint ISPA keret aránya.	Projektregiszter, levelezések
A bizottsági elbírálás során elfogadott pályázatok Pénzügyi Megállapodásai aláírásának és kihirdetésének folyamatát.	Az elfogadott projektek Pénzügyi Megállapodásai EU bizottsági és magyar részről való aláírásának időigénye.	Pénzügyi Megállapodások
A közlekedésre rendelkezésre álló források optimális felhasználásához szükséges koordináció szabályozottságát és gyakorlati megvalósulását.	ISPA támogatás nélkül megvalósult, az ISPA követelményrendszerének megfelelő projektek aránya az ISPA projektekhez képest.	Közlekedési beruházások nyilvántartásai
3.1. Az előrehaladás követése		
A megvalósításban közreműködő szervezetek alkalmaztak-e a tényleges teljesítést nyomon követő adatokkal és információkkal szolgáló monitoring rendszert. Az ISPA információs rendszer szolgáltatta-e az IVSZ számára a szükséges információkat a szerződéses kötelezettségek teljesítésének követéséhez, a gazdaságosság figyelemmel kíséréséhez és kontrolljához. A Kedvezményezett és az IVSZ időben megtette-e azokat az intézkedéseket, amelyekre a monitoring rendszer jelzései hívták fel a figyelmet.	A projektekben elkészült létesítmények, és befejezett szolgáltatások aránya az eredeti és módosított határidők szerint. A projektek állása. A tervezett és a tényleges átadási határidő viszonya, a túllépések nagysága. A kivitelezés készültségi fokának követése, az előrehaladás fázisonkénti alakulása az előrejelzésekhez és az aktualizált állapothoz képest. A késedelmek mértéke, időbeli aránya és térbeli megoszlása a projektek legutolsó, módosított ütemtervéhez képest.	Viszonyítási alap: - Pénzügyi Megállapodások), - a Kedvezményezettekkel kötött szerződéses megállapodások, - monitoring jelentések, - aktualizált ütemtervek.
3.2. A projektek teljes életciklusa / hatások		
A beruházás teljes életciklusára kiterjedően körültekintően gondoskodtak – e a Kedvezményezettek és az üzemeltetők a közúti és vasúti személy- és áruforgalom, valamint a környezetvédelem hosszú távú érdekeinek érvényesítéséről. Végeztek-e hatékonysági számításokat.	Eredménymutatók: 1. utazási és szállítási idők csökkenése 2. közlekedésbiztonság javulása 3. üzemeltetési költségek csökkenése Hatások/hatásmutatók: - régiókban vállalkozások versenyképességének növekedése - munkanélküliség csökkenése - külföldi befektetők vonzása - turizmus fejlődése - környezetterhelés csökkenése (talaj, levegő, természetes vizek)	Forrás: projektek környezeti hatástanulmányai Pénzügyi Megállapodások költség-haszon elemzései TEIR VÁTI Terület Információs Rendszer) KSH statisztikai adatsorok Országos Környezetvédelmi Monitoring Rendszer

4. Pénzügyi és számviteli rendszer ellenőrzése		
A kifizetések során a szerződéses kötelezettségvállalásokhoz kapcsolódó fizetési késedelmeket.	A szabályszerű teljesítés igazolással befogadott számlák tényleges kifizetési, és a vállalkozási szerződésben foglalt kifizetési határidők összehasonlítása	Számlák, teljesítés igazolások, szerződések és azok módosításai
A projekt szerződés szerinti értékének alakulását a Pénzügyi Megállapásban tervezetthez képest.	A projekt tervezett értéke viszonyítva a szerződés szerinti értékhez.	Tenderdossziék és a szerződések, valamint azok módosításai

M8. Kohéziós Alap indikatív projekt lista 2004-06, környezetvédelem

Millió euró

Projekt neve	Finanszírozás					
	ISPA	KA (2004- 6)	KA (2007- 13)	jelzett kezdés	jelzett befejezés	jelzett összköltség
1. Vízszenyezés csökkentés						
Budapest központi szennyvízkezelő telepe és csatolt részei		x		2004	2008	400
A dél-budai régió szennyvízkezelési programja		x		2005	2009	210
Veszprém város és régiójának csatornázási és szennyvízkezelési programja		x		2005	2008	22
Zalaegerszeg szennyvízkezelési programja		x		2006	2008	21
Kaposvár szennyvízkezelési programja			x	2007	2009- 2010	11,5
Makó szennyvízkezelési programja			x	2007	2009- 2010	32
Békéscsaba szennyvízkezelési programja			x	2007	2009- 2010	35
Tápió szennyvízkezelési programja			x	2007	2009- 2010	75
Nyíregyháza szennyvízkezelési programja			x	2007	2009- 2010	18
Székesfehérvár szennyvízkezelési programja			x	2007	2009- 2010	24

Folyt: M8. Kohéziós Alap környezetvédelmi projektek 2004-2006 indikatív projekt lista

	Győr város csatornázási rendszerének kibővítése			x	2005	2007	2009	12
	Nagykanizsa szennyvízkezelési programja			x	2005	2007	2009-2010	7
	2. Ivóvízminőség							
	Az ivóvíz minőségének javítása az észak-alföldi régióban		x		2004	2005	2006	10,5
	Az ivóvíz minőségének javítása a dél-alföldi régióban		x		2004	2005	2006	28,5
	3. Vizek és vízbázisok kármentesítés útján történő védelme							
	Az üröm-csókavári gáztisztító massa hulladéklerakó kármentesítése		x		2004	2006	2007	29
	A vegyipari hulladékokat tartalmazó garéi hulladéklerakó kármentesítése			x	2006	2008	2010	27
	4. Hulladék-gazdálkodás							
	Szabolcs-Szatmár-Bereg megye szilárd hulladékgazdálkodási rendszere		x		2004	2005	2007-2008	68,95
	A Közép-Dunántúli régió hulladékgazdálkodási rendszere		x		2004	2006	2008-2009	30,65
	Mecsek-Dráva hulladékgazdálkodási rendszere			x	2006	2007	2009	33,5
	Győr és Sopron szilárd hulladékgazdálkodási rendszere			x	2006	2007	2009	25
	Heves megye szilárd hulladék gazdálkodási rendszere			x	2006	2007	2009	33

M9. Közösségi környezetvédelmi és közlekedési irányelvek

Irányelv az ivóvízről	(98/83/EC), (80/778/EEC és annak módosításai)
Irányelv a városi szennyvízről	(91/271/EEC)
Irányelv a veszélyes anyagok kibocsátásáról	(76/464/EEC)
Irányelv a mezőgazdaságban használt szennyvíziszapról	(86/278/EEC)
Vízügyi keretirányelv	(2000/60/EC)
Levegőre vonatkozó keretirányelv, az új, speciális szennyezőkre vonatkozó irányelvekkel együtt	(96/62/EC)
A nagy égetőművekre vonatkozó Irányelv	(88/609/EEC)
Hulladék keretirányelv	(75/442/EEC)
A hulladékégetésre vonatkozó Irányelv	(2000/76/EC)
Integrált szennyezés-megelőzési és szabályozási Irányelv	(96/61/EC)
A talajvíz egyes veszélyes anyagok által okozott szennyeződése elleni védelméről szóló Irányelv	(80/68/EEC)
Irányelv a csomagolásról és a csomagolási hulladékról	(94/62/EC)
Irányelv a hulladéklerakásról	(99/31/EC)
A környezet védelmének általános szabályairól	1995. évi LIII. Törvény
Országgyűlési Határozat az Országos Hulladékgazdálkodási Tervről	110/2002 (XII.12.)
Kormányhatározat a Nemzeti Környezetvédelmi Program második tervezési időszakára vonatkozó koncepcióról	1117/2001 (X.19.)
Kormányhatározat [...] a kármentesítésről	2205/1996 (VII.24.)
Kormányrendelet a felszín alatti vizekkel [...] összefüggő [...] feladatokról	33/2000 (III.17.)
Kormányrendelet az ivóvízminőség követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről	201/2001 (X.25.)

Iránymutatás a transz-európai hálózat fejlesztéséről	(1692/96/EC)
Európai Közlekedéspolitika	COM (2001) 0370, 12/09/2001
	2000. évi XLII. Törvény a viziközlekedésről
	1993. évi XCII. Törvény a vasútról

Forrás: Kohéziós Alap Keretstratégia 2003

M10. Kohéziós Alap indikatív projekt lista 2004-06, közlekedés

Projekt	Munkakezdés	Forgalomba adás
M0 körgyűrű Nr. 4 - Nr. 31 (6 km)	2005. Márc.	2006. Nov.
M0 körgyűrű Nr.31 - Nr. 3 (12 km)	2005. Márc.	2006. Nov.
M0 körgyűrű Nr. 3 - M3 (8,5 km)	2005. Márc.	2006. Nov.
M0 Gödöllő átkötés M31 (12 km)	2005. Aug.	2007. Nov.
M43 M5 -Makó (35 km)	2005. Júl.	2008 Jún.
Budapest-Szolnok-Lőkősháza vasútvonal rehabilitációja, 2. ütem, II. szakasz	2006. Márc.	2007. Dec.
Budapest – Székesfehérvár vasúti vonalszakasz rehabilitációja	2006. Márc.	2009. Dec.
Budapest – Székesfehérvár vasúti vonalszakasz rehabilitációja	2006. Márc.	2009. Dec.

M11. Az alapok és programok által támogatott területek és azok prioritásai 2007-13

Alap	Célkitűzés	Prioritás (támogatott területek)	Nem elszámolható költség
ERFA	Konvergencia	<ul style="list-style-type: none"> • K+F • Információs társadalom • Környezetvédelem • Kockázat megelőzés és kezelés • Turizmus • Közlekedési beruházások • Energia • Oktatási beruházások • Egészségügy • KKV-kba történő beruházás 	<ul style="list-style-type: none"> • ÁFA • Hitelkamat • Az érintett művelet teljes támogatható kiadásának 10%-át meghaladó összegű földvásárlás • Lakás • atomerőművek leszerelése
ERFA	Regionális versenyképesség és foglalkoztatás	<ul style="list-style-type: none"> • Innováció és tudásalapú társadalom • Környezetvédelem és kockázat megelőzés • Közlekedési és telekommunikációs szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség 	
	Európai Területi Együttműködés	<p>Határmenti együttműködések:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vállalkozás támogatás • környezetvédelem ösztönzése • hozzáférhetőség • közös fejlesztési stratégiák kidolgozása • infrastruktúrák közös használata <p>Transznacionális együttműködés:</p> <ul style="list-style-type: none"> • transznacionális dimenziójú vizsgálódás • hozzáférhetőség javítása (TEN) • kockázat megelőzés • tudományos és technológiai hálózatok 	

	<p>Konvergencia és Regionális versenyképesség célkitűzés esetében</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A dolgozók és vállalkozások alkalmazkodóképességének növelése • Munkát keresők és inaktívak munkalehetőségeinek javítása • Hátrányos helyzetűek társadalmi integrációjának és a diszkrimináció elleni küzdelem megerősítése • Reformok a foglalkoztatás és társadalmi integráció terén 	
<p>Kohéziós Alap</p>		<ul style="list-style-type: none"> • ÁFA • Hitelkamat • Az érintett művelet teljes támogatható kiadásának 10%-át meghaladó összegű földvásárlás • Lakáspolitikai • Atomerőművek leszerelése 	<ul style="list-style-type: none"> •

ESZA	Konvergencia célkitűzés (az előzőekhez képest plusz tevékenységek)	<ul style="list-style-type: none"> • Humántőke-beruházások bővítése és javítása • Közigazgatási kapacitásfejlesztés és hatékonyság növelés 	<ul style="list-style-type: none"> • Visszaigényelhető ÁFA • Hitelkamat • Infrastruktúra, amortizálható ingóság, ingatlan és földvásárlás
	<ul style="list-style-type: none"> • Transzeurópai közlekedési hálózatok • A Szerződés 174. cikkének a környezetvédelmi politikai és cselekvési program értelmében vett környezeti politikához kapcsolt prioritások keretében illeszkedő célkitűzéseinek megvalósítása • A fenntartható fejlődést elősegítő és tiszta környezeti dimenziót bemutató ágazatok, (hatékony energetika, megújuló erőforrások), transzeurópai hálózatokon kívüli közlekedési ágazatokban a vasút, a folyami és tengeri hajózási útvonalak, az intermodális közlekedési rendszerek és interoperabilitásuk, a közúti és légi forgalom irányítása, a tiszta városi szállítás és tömegközlekedés³¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • ÁFA • Hitelkamat • Az érintett művelet teljes támogatható kiadásának 10%-át meghaladó összegű földvásárlás • Housing (lakáspolitikai) • Atomerőművek leszerelése 	

³¹ Tekintettel arra, hogy az Alapszerződésben a Kohéziós Alap tevékenységi köre kapcsán csupán a környezetvédelmi és közlekedési nagyberuházások támogatása került meghatározásra, a Bizottság pontosított a harmadik célkitűzés jellemzését, miszerint ez az előző kettőt kiegészítő tevékenységeket támogatja.

M12. Az ISPA intézményrendszer változásai

Intézmény megnevezése	Az intézmény Alapító Rendelete, Alapító Okirata, SZMSZ	A változás jellege (felügyeleti, szervezeti, személyi)	A változás forrása (jogsabály, SZMSZ, Alapító Okirat)	A változás érvényességi időtartama
<p>Nemzeti ISPA Koordinátor (NIC) / Kohéziós Alap Irányító Hatóság (KA IH)</p> <p>Alapító rendeletek</p>	<p>164/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet a PHARE program koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről</p>	<p>Kormányzati szerkezet-átalakítás (NIC = Phare TNM; KA IH = Segély-koordinációs Titkárság MeH állományában)</p>	<p><u>Hatályon kívül helyezte</u> a 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet</p>	<p>1998. IX. 30. - 2002. június 30-ig</p>
	<p>148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról; 2. számú melléklete „A Nemzeti Fejlesztési Tervvel és az európai uniós támogatások koordinálásával kapcsolatos feladat- és hatáskör”-ről</p>	<p>Kormányzati szerkezet-átalakítás (NIC = NFT EUTH-t felügyelő MeH politikai államtitkár; KA IH = NFT EUTH MeH állományában)</p>	<p><u>Hatályon kívül helyezte</u> a 70/2003. (V. 19.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdése</p>	<p>2002. július 1- 2003. május 18-ig</p>
	<p>70/2003. (V. 19.) Korm. rendelet az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről; 1. számú melléklete „A Nemzeti Fejlesztési Tervvel és az európai uniós támogatások koordinálásával kapcsolatos feladat- és hatáskör”-ről</p>	<p>Kormányzati szerkezet-átalakítás (NIC = NFT EUTH-t felügyelő EI TNM, illetve külön írásbeli felhatalmazás alapján MeH politikai államtitkár; KA IH = NFT EUTH MeH állományában)</p>	<p><u>A melléklet hatályon kívül helyezte</u> 196/2003. (XI.28.) Korm. rendelet <u>a rendelet szövegét</u> a 274/2004. (X. 7.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése</p>	<p>A melléklet hatályos: 2003. május 19 - 2003. december 31-ig; A rendelet szövege: 2003. május 19- 2004. november 6-ig</p>
	<p>196/2003. (XI.28.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Hivatalról</p>	<p>Kormányzati szerkezet-átalakítás (NIC = NFT EUTH-t felügyelő EI TNM, illetve külön írásbeli felhatalmazás alapján MeH politikai államtitkár; KA IH = NFH önálló jogi személy)</p>	<p>Kormány rendelet</p>	<p>2004. január 1-től folyamatos</p>

Alapító okirat	2003. december 10. a Nemzeti Fejlesztési Hivatal alapító okirata		Alapító okirat	
Szervezeti és működési szabályzat / ügyrend	A Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról szóló 9/2000. MeHVM utasítás		Miniszteri utasítás	
	2/2001. TNM utasítás a PHARE program koordinálásáért felelős tárca nélküli miniszter Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról		Miniszteri utasítás	Hatályba lépés: 2001. január 31.
	A Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról szóló 17/2002. MeHVM utasítás		Miniszteri utasítás	Hatályba lépés: 2002. december 1.
	A Nemzeti Fejlesztési Terv és az EU támogatások Hivatala Ügyrendjének kiadásáról		Miniszteri utasítás	2003. április 28.
	2/2004. Elnöki utasítás a Nemzeti Fejlesztési Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról		Elnöki utasítás	2004. január 30.

M13. Ellenőrzési lista PR tevékenységhez

	IGEN	NEM	MEGJEGYZÉS
A beruházás előkészítő szakaszában			
Közvélemény-kutatás			
Civil szervezetek felkutatása, véleményük megismerése			
Lehetséges kockázatok felmérése			
Célcsoportok meghatározása			
A projekt kommunikációs tartalmának összeállítása: üzenetek meghatározása és az eszközök kiválasztása			
<i>Média tevékenység</i>			
Cikkek elhelyezése a nyomtatott sajtóban (helyi lapok) és az Interneten			
Interjúk készítése és elhelyezése helyi és országos lapokban, televízióban, rádióban			
Sajtómegjelenések összegyűjtése és elemzése			
<i>Egyéb PR eszközök</i>			
PR film elkészítése			
Nyomtatott tájékoztatók (brosúrák, szórólapok, stb) elkészítése és lakossági terjesztése			
Internetes honlap létrehozása és folyamatos működtetése, frissítése			
Lakossági fórum szervezése			
Közmeghallgatás szervezése			
A támogatási kérelem pozitív elbírálását követően			
Sajtótájékoztató a projekt indításáról			
Sajtóközlemény kiküldése a projekt indításáról			
A beruházás megvalósítása során			
Információs központ felállítása és működtetése			
Információs zöld szám működtetése			

Tájékoztató plakátok elkészítése és elhelyezése			
Információs anyagok, kiadványok készítése			
Az építkezés videofilmre történő rögzítése			
Fotódokumentáció készítése			
Projektábrák elkészítése és elhelyezése			
Projekt táblán szerepel:			
- Projekt neve			
- Projekt helyszíne			
- Európai Unió jelképe			
- ISPA projektek esetén legalább 50, KA projektnél legalább 25% EU szlogen			
- EU támogatás nagysága euróban és forintban			
- Nemzetközi pénzügyintézetől kapott támogatás nagysága euróban és forintban			
- Közreműködő Szervezet neve és elérhetősége			
- Lebonyolító Testület/kedvezményezett neve és elérhetősége			
- Kivitelező neve és elérhetősége			
- Mérnök neve és elérhetősége			
- Tervező neve és elérhetősége			
- PR cég neve és elérhetősége			
Emléktábla elhelyezése			
Sajtómegjelenések összegyűjtése és elemzése			
Ünnepélyes eseményekhez (alapkövetétel, egyes beruházási fázisok befejezése, átadások) kapcsolódóan sajtótájékoztatók szervezése			

M14. A tájékoztatásra és nyilvánosságra vonatkozó előírások az ISPA és a Kohéziós Alap esetében

ESZKÖZ	ISPA		KOHÉZIÓS ALAP + (ISPA, melynek PR közbeszerzését a Kbt alapján fogadták el)		Felelős
	Jogszabály	Kötelezettség	Jogszabály	Kötelezettség	
európai logó	ISPA Visual Identity Guidelines		0 Arculati Kézikönyv	EU + "Magyarország itt épül"	Arculati kézikönyvet IH adja ki (14/2004 rendelet)
bevezető aláírása a Bizottság részéről	ISPA Visual Identity Guidelines	Ha van bevezető (brosúrában), alá kell írni a pályázó ország részéről, és az EU delegáltjának is.	Amlard levele 09.12.2004	Nem kötelező a Bizottság tagja által aláírt bevezető. Amennyiben mégis, azt javasolt megküldeni Danuta Hübner-nek a DG-n keresztül.	KSz
Monitoring Bizottság	FM	feladata a média informálása +elnöke felelős a médiával való kapcsolattartásért	621/2004 EK		Az üléseken az elnök beszámol a kommunikációs tevékenység lépéseiről + ellátja a tagokat az eszközök másolatával és bizonyítékokkal(fotókkal) a rendezvényekről és táblákról + informálja a médiát a Monitoring Bizottság munkájáról és a projektek előrehaladásáról

<p>projekt tábla a helyszínen</p>	<p>ISPA Visual Identity Guidelines</p> <p>FM</p>	<p><u>Megjelenítés:</u> EU részvétel a tábla 50%-át foglalja el. EU embléma a bal felső sarokban, a szervező partner emblémája a jobb felső sarokban. Times New Roman betűtípus.</p> <p>Támogatás összege (euróban és forintban), IFI támogatás is. Beruházás kezdete és vége.</p>	<p>14/2004 együttes rendelet</p> <p>621/2004/EK;</p> <p>Arculati Kézikönyv</p>	<p><u>Tartalom:</u> EU támogatás összegének feltüntetése kötelező. <u>Elhelyezés:</u> Projekttáblát, illetve emléktáblát közúti projekt esetében legalább az épített, illetve felújított szakasz elején és végén, vasúti projekt esetében legalább az épített, illetve felújított szakasz első és utolsó állomásán vagy pályaudvarán, valamint az épített, illetve felújított állomásokon és pályaudvarokon kell elhelyezni;</p> <p>EU zászló + szöveg: ez a projekt az EU támogatásával jött létre. + Legalább a tábla 25% -a az EU részvételről szóljon.;</p> <p>Mérete összhangban legyen a beruházás nagyságával. <u>Kötelező forma:</u> EU számára a tábla min. 25%-a. <u>Kötelező tartalom:</u> projekt neve és adatai+ kedvezményezett neve és adatai+ támogató szerv neve és adatai (KA Közreműködő Szervezet)+ kivitelező neve és adatai+ műszaki ellenőr adatai+beruházás kezdete és vége.</p> <p>Támogatás összege (euróban és forintban), IFI támogatás is.</p>	<p>kedvezményezett /lebonyolító testület</p>
--	--	--	--	---	--

Folyt: M14. A tájékoztatásra és nyilvánosságra vonatkozó előírások az ISPA és a Kohéziós Alap esetében

állandó emléktábla	ISPA Visual Identity Guidelines FM	<u>Elhelyezés:</u> A közösség számára hozzáférhető infrastruktúrák oldalán.(bejárat) <u>Megjelenítés:</u> EU logo a bal felső sarokba+ esetlegesen együttműködő szerv logoja a jobb felső sarokba + szöveg (EU támogatásával jött létre) + Times New Roman betűtípus	621/2004/EK; Arculati Kézikönyv; 14/2004 együttes rendelet	A projekt táblákat kell felváltania nem később, mint 6 hónappal a kivitelezés befejezése után. Emléktáblát közúti projekt esetében legalább az épített, illetve felújított szakasz elején és végén, vasúti projekt esetében legalább az épített, illetve felújított szakasz első és utolsó állomásán vagy pályaudvarán, valamint az épített, illetve felújított állomásokon és pályaudvarokon kell elhelyezni.	kedvezményezett /lebonyolító testület
fotó-dokumentáció	FM	a felelős szervnek el kell juttatnia a Monitoring Bizottság elnökének, a másolatokat pedig a Bizottságnak.	Amlard levele 09.12.2004; 621/2004 EK; Arculati Kézikönyv 14/2004 együttes rendelet	A dokumentációkat el kell juttatni a médiához és minden más érdekelthez.; A beruházás mérföldköveinél a projekt táblákról fényképet kell készíteni. (műszaki követelmények!);	Az IH elsődleges feladata, de ezt delegálhatja a Közreműködő Szervezet vagy a Kedvezményezett felé A kedvezményezett /lebonyolító testület köteles a jogszabályban vagy támogatási szerződésben előírt, tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek

					teljesítését - megfelelő minőségű elektronikus formátumú fényképpel, az elkészült nyomtatott vagy audiovizuális anyaggal - dokumentálni, és ennek egy példányát a monitoring jelentéshez csatolni.”
információs anyagok általában	FM	Biztosítani, hogy legalább a helyi és regionális médiához eljusson + általános információkat az ISPA projektről legalább évente egyszer össze kell állítani brosúra, audio-vizuális anyag, konferencia formájában + biztosítani kell, hogy eljusson a Bizottsághoz is az Annual Report elkészítéséhez.	621/2004 EK; Arculati Kézikönyv	Biztosítani, hogy legalább a helyi és regionális médiához eljusson + általános információkat az ISPA projektről legalább évente egyszer össze kell állítani brosúra, audio-vizuális anyag, konferencia formájában + biztosítani kell, hogy eljusson a Bizottsághoz is az Annual Report elkészítéséhez.	KSz

Folyt: M14. A tájékoztatásra és nyilvánosságra vonatkozó előírások az ISPA és a Kohéziós Alap esetében

sajtóközlemény	ISPA Visual Identity Guidelines	<u>Megjelenítés:</u> EU logo a bal felső sarokban+másfeles sortávolság+sajtóanyag felirat+A4-es méret+ széles margó+ ország zászlaja+ dátum felül+ megjelentetés engedélyezésének időpontja. Lehetőleg egy oldalas legyen, ha nem, a lap alján megjegyzés, hogy folytatódik, a legvégén pedig vége felirat. <u>Kontaktszemély</u> megadása tel.számmal a részletek iránt érdeklődőknek. <u>Felépítés:</u> headline + első bekezdésben 20-40 szavas összefoglaló,+ 2-3 bekezdés a történet részleteiről + utolsó bekezdésben a háttérrel, számadatokról.	621/2004 EK	50 millió euro feletti EU támogatás felett kötelező kiadni.	KSz
sajtótájékoztató			621/2004 EK; 14/2004 együttes rendelet	A projekt EB általi elfogadását követően ha 50 millió eurót meghaladó a beruházás, akkor évente egyszer további sajtótájékoztató szervezése kötelező.	KSz
leaflet - szórólap	ISPA Visual Identity Guidelines	<u>Megjelenítés:</u> logo+Times New Roman betűtípus +EU leírása + projekt adatai, kontakt, cím, telefon, fax, e-mail	Arculati kézikönyv		KSz/kedvezményezett/ lebonyolító testület

brosúra	ISPA Visual Identity Guidelines	<u>Megjelenítés:</u> EU logo a bal felső sarokban+ ha van bevezető, alá kell írnia a pályázó ország részéről, és az EU delegáltjának is+ utalni kell a nemzeti és regionális szervre, amely a tájékoztatásért felel.	Arculati kézikönyv		KSz/kedvezményezett/lebonyolító testület
reports	ISPA Visual Identity G	<u>3 típus:</u> kezdeti, haladási, befejezés. <u>Megjelenés:</u> A fedőlapon jelenleg meg az EU+ a projekt neve. De a többi elem nem kötelező!!	Arculati kézikönyv		KSz/kedvezményezett/lebonyolító testület
honlap			621/2004 EK 14/2004 együttes rendelet	Internetes honlap működtetése projektenként kötelező. Az IH és a KSz köteles internetes honlapot fenntartani. A KA keretstratégiát, kéthavonta, projektenként a kifizetett támogatás összértékét, továbbá a monitoring bizottság ügyrendjét, tagjainak listáját, üléseinek emlékeztetőjét.	IH/KSz

M15. Kockázatelemzés a Kohéziós Alap intézményrendszerében

Kockázati értékhatárok:

Alacsony		Közepes		Magas	
3	5	6	10	11	15

Kockázat valószínűsége: 1-5				
Kockázat hatása: 1-5	Valószínűség	Hatás	Kockázati koefficiens	Kockázatosság
Projekttek előkészítése				
<i>Hatástényező:</i>				
A jó minőségben kidolgozott projektek tervezett határidőhöz képest történő késésének mértéke				
1 = 2 hónap				
2 = 4 hónap				
3 = 6 hónap				
4 = 8 hónap				
5 = 10 hónap				
Szabályozottság				
Munkafolyamatok összehangolása nem/vagy nem megfelelően szabályozott	3	4	11	Magas
A Támogatási Szerződések nem a megfelelő időben kerülnek aláírásra	3	4	11	Magas
Előkészítésre elkülönített források felhasználásának eljárásrendje nem áll időben és megfelelő minőségben rendelkezésre	3	3	9	Közepes
Finanszírozás				
Előkészítésre biztosított menedzsment költségek nem elégségesek a költségvetésben	2	4	10	Közepes
Előkészítésre biztosított költségek nem elégségesek a kedvezményezetteknel	3	4	11	Magas
Erőforrás-gazdálkodás				
Minőségi és/vagy mennyiségi kapacitás hiány	3	4	11	Magas
Projektmenedzsment egységek felállításának késedelme	3	3	9	Közepes
Megvalósítás				
Korszerű és pontos műszaki tervezés hiánya	3	4	11	Magas
Nem logikus és ésszerű a projektszerkezet kialakítása	3	4	11	Magas
Engedélyek beszerzése elhúzódik vagy elmarad	4	4	12	Magas
A tenderdokumentumok nem készülnek el időben	4	4	12	Magas
Tájékoztatás				
Kevés PR szakértelem és tapasztalat, forrás van a lakosság tájékoztatására	3	3	9	Közepes
Lakossági és civil szervezetek lehetséges ellenállása	4	4	12	Magas
Projekttek végrehajtása				
<i>Hatástényező</i>				
Tervezett összes lehívástól való elmaradás aránya				
1 = 10%				
2 = 20%				
3 = 30%				
4 = 40%				
5 = 50%				

Szabályozottság				
Nem teljeskörű szabályozottság a jogszabályokban és a kézikönyvekben	2	2	6	Közepes
Kedvezményezettek nem jelenítik meg saját eljárásrendjeikben a KA projektekre vonatkozó szabályokat és eljárásokat	3	2	7	Közepes
Új és módosított jogszabályok nem kerülnek teljeskörűen átvezetésre a kézikönyvekben és az audit trailben	3	2	7	Közepes
Eltérő jogszabály értelmezés és/vagy alkalmazás az egyes intézményeknél	3	2	7	Közepes
Jelentéstételi, adatszolgáltatási kötelezettség határidejeinek be nem tartása	3	3	9	Közepes
Szabálytalanságok kezelésének, nyilvántartásának és jelentésének eljárásrendje nincs vagy hiányos	3	3	9	Közepes
Finanszírozás				
Projekt végrehajtásához szükséges források nem állnak rendelkezésre időben és összegben	2	4	10	Közepes
Nem elég részletes vagy pontatlan műszaki tervek költségtüllépéshez vezetnek	4	3	10	Közepes
Nem érvényesül a 4 szem elve	3	2	7	Közepes
Tervezést nem a valós igények, hanem a rendelkezésre álló keretek határozzák meg	3	1	5	Alacsony
Likviditási probléma merül fel	3	4	11	Magas
Erőforrás-gazdálkodás				
Minőségi és/vagy mennyiségi kapacitás hiány	3	3	9	Közepes
Magas fluktuáció	4	3	10	Közepes
Teljesítmény-eredmény szemlélet alkalmazásának elmaradása a bérezésben	4	2	8	Közepes
Alkalmazottak nem motiváltak	4	3	10	Közepes
Közbeszerzés				
Ajánlati dokumentáció nem megfelelő minőségű	4	3	10	Közepes
Közbeszerzési eljárás elhúzódik	4	4	12	Magas
Megtámadják a lefolytatott eljárást	3	4	11	Magas
Korrupció veszélye	2	2	6	Közepes
Megvalósítás				
Vállalkozói szerződés nem megfelelően szabályoz	3	3	9	Közepes
Projekttervben kitűzött célok nem teljesülnek/módosulnak a végrehajtás során (költség-haszon)	2	3	8	Közepes
Formális kontrollok lassítják a folyamatot	3	3	9	Közepes
A tervezés elhúzódik, a hiányzó engedélyeket nem szerzik be vagy hosszú időt vesz igénybe	4	4	12	Magas
Működési kézikönyveket nem megfelelően alkalmazzák vagy nem tartják be	3	2	7	Közepes
Szerződéseket nem tartják be	3	3	9	Közepes
A kedvezményezett, KSz és a mérnök együttműködése problémás	3	4	11	Magas
Minőségileg kifogásolható tervek műszaki és időbeli nehézségeket okoznak a végrehajtás során	3	3	9	Közepes
Helyszíni ellenőrzést nem/vagy nem megfelelően végeznek	4	3	10	Közepes
Többletmunka, pótmunka megalapozatlan elszámolása	3	3	9	Közepes
Dokumentumkezelési, nyilvántartási és tárolási hiányosságok	3	3	9	Közepes
Pénzügyi elszámolások nem teljeskörűek és megbízhatóak	3	4	11	Magas
Szabálytalanságot nem ismerik fel vagy nem időben	3	3	9	Közepes
Elhúzódó kifizetések	3	3	9	Közepes
Elismerhető költségeket nem ellenőrzik megfelelően	3	4	11	Magas
ÁFA-ra vonatkozó ellenőrzések nem teljeskörűek	3	3	9	Közepes
Előrehaladási jelentések, számlák, beszámolók, bizonylatok,	3	3	9	Közepes

Folyt: M15 Kockázatelemzés a Kohéziós Alap intézményrendszerében

teljesítésigazolások nem időben/nem megfelelő tartalommal érkeznek a Kedvezményezettektől				
Formális kontrollok lassítják a folyamatot	3	3	9	Közepes
Monitoring				
<u>Hatástényező</u>				
<u>Tervezett összes kifizetéstől való elmaradás aránya</u>				
1 = 10%				
2 = 20%				
3 = 30%				
4 = 40%				
5 = 50%				
Megvalósítás				
Jelentéstételi határidők elmulasztása	3	2	7	Közepes
A monitoring jelentések nem megbízhatóak	3	3	9	Közepes
A monitoring rendszerben keletkező adatok nem adnak teljes vagy valós képet a projektek megvalósulásáról és nem mérhető a célkitűzéseknek megfelelően a projektek hatása	3	2	7	Közepes
A projektek előrehaladását gátló tényezőkről az információ késve vagy nem jut el az intézkedésre alkalmas szintre	3	3	9	Közepes
Nehéz a nyomon követés	3	2	7	Közepes
Tájékoztatás				
PR, tájékoztatásra vonatkozó jogszabályokat, arculati elemeket nem ismerik vagy használják előírászerűen	4	3	10	Közepes
Tájékoztatásra vonatkozó előírások betartásának ellenőrzése elmarad	3	4	11	Magas
Projekt lezárása				
<u>Hatástényező</u>				
<u>Tervezett összes kifizetéstől való elmaradás aránya</u>				
1 = 10%				
2 = 20%				
3 = 30%				
4 = 40%				
5 = 50%				
Szabályozottság				
Munkafolyamatok összehangolása nem szabályozott	2	2	6	Közepes
Dokumentumőrzési szabályzat nem áll rendelkezésre	3	2	7	Közepes
A kedvezményezettek nem rendelkeznek megfelelő iránymutatással és információval a projektek zárását illetően	3	3	9	Közepes
Finanszírozás				
Utolsó 20% EU forrás előfinanszírozásához a hazai költségvetésben nem áll rendelkezésre elegendő forrás	2	4	10	Közepes
Zárás során visszafizetési kötelezettséget állapítanak meg	2	4	10	Közepes
Zárás során nem derül fény a szabálytalanságra, csak egy későbbi audit tárja fel	2	4	10	Közepes
A záróegyenleg nem kerül átutalásra a határidők elmulasztása miatt	2	4	10	Közepes
Erőforrás-gazdálkodás				
Tapasztalatlanság a projektlezárásban	4	2	8	Közepes
Megvalósítás				
Jelentéstételi határidőket nem tartják be	3	3	9	Közepes
Projekt dokumentumok irattározása nem megoldott	3	3	9	Közepes
KEHI nem adja ki a zárónyilatkozatot	2	5	12	Magas

Tájékoztatás				
Zárással kapcsolatos negatív sajtóvisszhang vagy a pozitív kommunikáció lehetősége nincs megfelelően kezelve	2	1	3	Alacsony
Emléktábla felállításának és fenntartásának hiánya	3	4	11	Magas
Intézményrendszer működtetése és fejlesztése, képzés				
<i>Hatástényező</i>				
Kumulált szabálytalan kifizetés és a kumulált tényleges kifizetés aránya				
1 = 5%				
2 = 10%				
3 = 15%				
4 = 20%				
5 = 25%				
Szabályozottság				
EU vagy hazai audit megállapításai nem kerülnek megfelelően vagy időben átvezetésre a jogszabályokba és kézikönyvekbe	3	3	9	Közepes
Nincs az intézményrendszer minden résztvevője számára képzési terv	3	2	7	Közepes
Változó EU jogszabályi háttérre, elvárásokra nem/lassan reagál a hazai intézményrendszer	3	3	9	Közepes
Finanszírozás				
Forráshiány a megfelelően magas színvonalú és elegendő mennyiségű képzés lebonyolítására	2	2	6	Közepes
Forráshiány az intézményrendszer működtetésére, fejlesztésére és auditjára	2	3	8	Közepes
Erőforrás-gazdálkodás				
Minőségi és/vagy mennyiségi kapacitás hiány az intézményfejlesztési feladatok ellátására	3	3	9	Közepes
Minőségi és/vagy mennyiségi kapacitás hiány a képzések megtartására	3	2	7	Közepes
Folyamatos fejlesztési igények és változtatások miatt nem biztos, hogy mindig naprakészek a felhasználók	3	3	9	Közepes
Vezetés, menedzsment				
Vezetők rugalmatlansága a változásokkal szemben	2	1	3	Alacsony
Döntéshozatali mechanizmus túlzott összetettsége	3	1	4	Alacsony
Vezetés tapasztalata, ismeretei hiányosak	2	3	8	Közepes
Túl sok/túl kevés hatáskör delegálása személyekre vagy szervezetekre	2	2	6	Közepes
Nem hatékony irányítási, ellenőrzési és beszámoltatási rendszer	3	2	7	Közepes
Megvalósítás				
Nincsenek megfelelő képzési anyagok	3	2	6	Közepes
A képzések nem segítik a résztvevőket a hatékonyabb munkavégzésben	2	2	6	Közepes

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

„A Kohéziós Alap felhasználása Magyarországon hazai és nemzetközi tapasztalatokra épített intézményrendszeri megközelítésben” című kutatásom végéhez érkezve köszönetet szeretnék mondani azoknak, akik doktoranduszi pályafutásom során munkámat segítették és disszertációm elkészítését támogatták.

Köszönetet mondok elsősorban Dr. Popp Józsefnek, aki témavezetőmként irányította kutatásom, figyelemmel kísérte és véleményezte a témakörben megjelenő publikációim és értekezésem megszövegezését.

Ezúttal nyilvánítok köszönetet a görög és ír intézmények azon vezetőinek és munkatársainak, akik által megismerhettem a tagállamok gyakorlatát és így gazdagíthattam a hazai tapasztalataimat.

Köszönettel gondolok a Nemzeti Fejlesztési Hivatal munkatársaira, akikkel öt éve együtt dolgozom és ebből kifolyólag alkalmam volt együtt tevékenykedni velük ezen teljesen újszerű hazai intézmény felállításában, majd működtetésében, továbbfejlesztésében.

Végezetül köszönettel tartozom családomnak és barátaimnak, akik bátorítottak doktori kutatásom megkezdésére, majd a doktori fokozat megszerzésére és mindvégig mellettem álltak, támogattak.