



**SZENT ISTVÁN EGYETEM
GÖDÖLLŐ**

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

DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

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
1. BEVEZETÉS	5
1.1. A téma aktualitása, jelentősége	5
1.2. Célkitűzések	5
2. ANYAG ÉS MÓDSZER	7
2.1. Szintetizálás	7
2.2. Modellek az intézményi hatékonyság elemzésére	7
2.2.1. Funkcionális elemzés	7
2.2.2. Uniós modell az adminisztrációs kapacitás mérésére	7
2.2.3. A kutatáshoz kidolgozott modell	8
2.3. Kockázatelemzés	8
2.3.1. Projekt-életciklus elmélet	8
2.3.2. Kérdőív Delphi módszerrel	9
2.3.3. Kockázatok mérésének módszere	9
2.4. Külföldi tanulmányutak	9
3. EREDMÉNYEK	11
3.1. A Kohéziós Alap intézményrendszere	11
3.1.1. Magyarország felkészülése a Kohéziós Alap felhasználására	11
3.1.2. A volt kohéziós országok intézményi felépítése	12
3.1.3. A 2004-2006 közötti magyar intézményrendszer	13
3.1.4. A magyar intézményrendszert érintő változások 2007 után	13
3.2. Új tudományos eredmények	14
3.2.1. Szabályozók, a jogi háttér	16
3.2.2. Humán erőforrás	17
3.2.3. Ellenőrzési rendszer	18
3.2.4. További támogató alrendszerek	19
3.2.5. Kockázatelemzés a Kohéziós Alap intézményrendszerében	21
4. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK	25
4.1. Szabályozók, a jogi háttér megteremtése	25
4.2. Humán erőforrás fejlesztése	25
4.3. Az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztése	28
4.4. Támogató rendszerek fejlesztése	29
5. ÖSSZEFOGLALÁS	31
6. TUDOMÁNYOS PUBLIKÁCIÓK	33

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 Alapok 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. strukturápolitikai műveletek finanszírozására.

Az Európai Unió támogatáspolitikai eszközei közül az egyik legjelentősebb a **Kohéziós Alap**. Célja a Közösség legszegényebb tagállamainak támogatása a monetáris unióra felkészülés időszakában. Ennek megfelelően a Kohéziós Alap segítségével az Európai Unió alapvető célkitűzése, hogy segítse a közlekedési és környezetvédelmi nagy költség és időigényű infrastrukturális beruházások megvalósulását, méghozzá úgy, hogy a tagállam költségvetési deficitje közben ne növekedjen és a környezetvédelmi szempontokra is tekintettel legyen.

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 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 fonalára építem fel a dolgozatot 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.

- 2) **A hazai és tagállami tapasztalatok alapján analízis és javaslat**tétel a Kohéziós Alap adta lehetőségek minél hatékonyabb felhasználásához szükséges intézményrendszeri fejlesztésekre, különös tekintettel a 2007-2013 programozási időszakra való felkészülésre.

2. ANYAG ÉS MÓDSZER

2.1. 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.

2.2. Modellek az intézményi hatékonyság elemzésére

2.2.1. *Funkcionális elemzés*

Az elemzés célja a hatékony intézményrendszer kialakítása, fejlesztése és a működéséhez szükséges feltételek megteremtése. A rendszer fejlesztésére az általa ellátott feladatok alapos elemzése után kerülhet sor. Ennek vizsgálatához a funkcionális elemzés módszerét választottam. A funkcióelemzéshez **Duncker heurisztikus probléma megoldási módszerét** adaptálva, illetve továbbfejlesztve az általam készített elemzés az alábbi lépésekből áll:

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

Az információgyűjtés a jelenlegi rendszer háttérére, kialakulásának körülményeire irányul, amelyet a kiválasztott, meghatározó funkciók, alrendszerek elemzése követ. Mivel dolgozatomban az egész intézményrendszer hatékonyságát kutatom, funkciók elemzése alatt az egyes támogató alrendszerek elemzését értem. Az intézményrendszer funkciót általánosan az alábbi módon csoportosíthatjuk:

- politikai funkciók;
- szolgáltatási funkciók;
- szabályozási funkciók;
- ellenőrzési funkció;
- koordinálási funkciók;
- támogató funkciók.

A változások lehetőségeinek kidolgozása és a végleges javaslatétel az elemzés megállapításaira épül, figyelembe véve a 2007-től változó jogszabályokat, eljárásrendeket.

2.2.2. *Uniós modell az adminisztrációs kapacitás mérésére*

Dolgozatomban az intézményrendszer hatékonyságának vizsgálatához 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. Ennek alap gondolata így 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.

2.2.3. A kutatáshoz kidolgozott modell

Dolgozatomban a funkcióelemzést és a Bizottság által használt modellt 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** (jogsabályi 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**

2.3. Kockázatelemzés

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

2.3.1. 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 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.

2.3.2. Kérdőív Delphi módszerrel

A Delphi módszer többfordulós megkérdezéssel történő eljárást takar. 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. A feltárás végén csak azok a tényezők maradnak, amelyekre nézve a résztvevők egyetértése teljes.

2.3.3. Kockázatok mérésének módszere

A beazonosított kockázatokat csak akkor lehet rangsorolni, ha őket mérhetővé tesszük. Ehhez definiálni kell a **valószínűségi és hatásskálákat**. A valószínűségen 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 az alábbi 5 fokozatú lineáris skálát használok:

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. 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.

2.4. 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 messzebről, 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.

3. EREDMÉNYEK

3.1. A Kohéziós Alap intézményrendszere

3.1.1. Magyarország felkészülése a Kohéziós Alap felhasználására

Ahhoz hogy megértsük a jelenlegi végrehajtási rendszer működését elkerülhetetlen áttekinteni az előzményeket, annak kialakulásának körülményeit. Az ISPA program¹ a Kohéziós Alap előfutára volt, mind programozási, mind intézményrendszeri szempontból. 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.

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** a Bizottság előzetes jóváhagyását igényelte mindenfajta közbeszerzés és eljárás esetében. A 1266/1999 Európai Tanácsi Rendelet azonban lehetőséget adott az ISPA program végrehajtásánál a kibővített decentralizáció rendszerére való áttérésre, bevezetve egyúttal az **utólagos ellenőrzés** intézményét is. Ez mindenekelőtt 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). Az ISPA intézményrendszer tekintetében azonban a tagjelölt országokra vonatkozó EDIS eljárásrendre való áttéréshez kapcsolódó akkreditációs folyamat nem fejeződött be a csatlakozás idejére mert a Bizottság Magyarországon az ISPA környezetvédelmi szektor és a MÁV intézményrendszerének felkészültségét nem találta teljes körűnek. Ennek ellenére az EDIS folyamatnak köszönhetően az EU Bizottság álláspontja szerint az akkor feltárt hiányosságok felszámolása megfelelő alapot biztosított a Kohéziós Alap fogadására való felkészüléshez.

A tagállamok az intézményrendszer kialakításában szabad kezet kapnak, az Unió csak a követendő irányvonalakat adja meg. A Kohéziós Alap esetében az **1386/2002 Bizottsági Rendelet** tekintendő az intézményrendszert szabályozó alapidokumentumnak. Ennek értelmében ki kell jelölni:

- Az **Irányító Hatóságot** (IH), amely a Kohéziós Alap műveleteinek menedzsmentjéért és koordinációjáért általánosságban felelős;
- A **Kifizető Hatóságot** (KH), amely általánosan felel az Unió támogatások pénzügyi menedzsmentjéért;
- A **Közreműködő Szervezetet** (KSz), amely az Irányító vagy Kifizető Hatóságok mellett működik, vagy részükről delegált feladatokat lát el a lebonyolító testületek felé;
- A **Lebonyolító Testületet** (LT) és **kedvezményezettet**, amelyek a projektek végrehajtásáért felelős szervezetek;

¹ Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, a csatlakozás előtti strukturális politikák támogatási eszköze.

- A **Monitoring Bizottságot**, amelynek fő feladata az egyes projektek pénzügyi és fizikai megvalósításának figyelemmel kísérése.

3.1.2. A volt kohéziós országok intézményi felépítése

A magyar intézményrendszer és annak sajátosságainak áttekintése előtt 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 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 tagállamok intézményrendszerének vizsgálta alapján az alábbi **megállapításokra** jutottam és tartom **fontosnak a magyarországi berendezkedés fejlesztése szempontjából**:

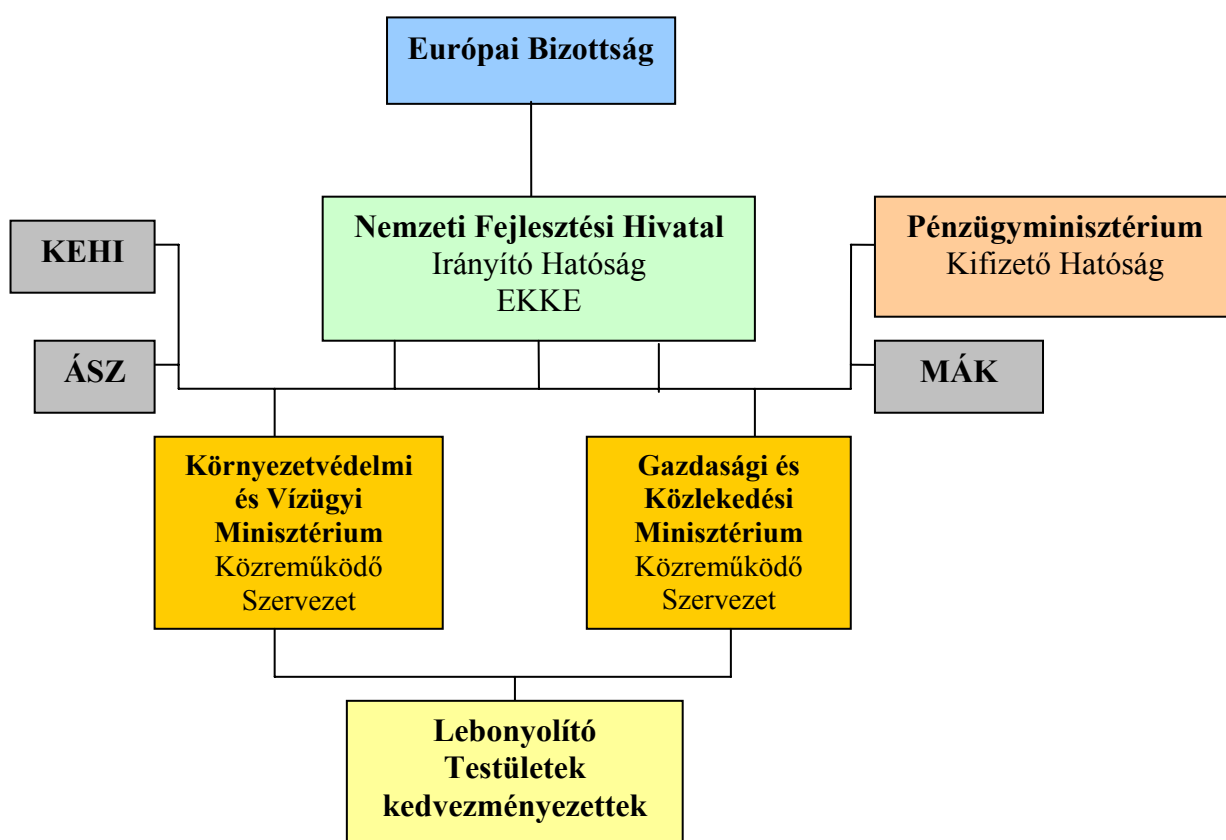
- Az intézményi berendezkedés valamennyi országban a nemzeti sajátosságokhoz idomulva más és más. Magyarországnak se más államok rendszerét kell lemásolnia és magára erőltetnie, hanem a már meglévő struktúrát kell továbbfejleszteni, szükség esetén átalakítani.
- A regionalizáció szintje és típusa tagállamonként 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 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.

3.1.3. 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. Ennek ellenére dolgozatomban ezt mégis megkísérlem. 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.

Jogszabályi háttér és felépítés

Az **1/2004 Korm. rendelet** véglegesítette a Kohéziós Alap támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményrendszert, amelyet az 1. ábra szemléltet.



1. ábra

A Kohéziós Alap intézményrendszere Magyarországon 2004-2006

A dolgozat ezt követően részletesen bemutatja az egyes szereplők feladatait.

3.1.4. A magyar intézményrendszert érintő változások 2007 után

Az EU **nem tesz kötelező javaslatot** a Bizottsággal való kapcsolattartásra kijelölt szerv létrehozására, mindazonáltal a Bizottság is megerősítette, hogy szükséges egy ilyen koordinatív szerv felállítása. A 2007-13 közötti programozási időszakra kialakított **operatív programokat (OP)**, 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.

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, míg a Közreműködő Szervezetek kiválasztásának feladata pedig formálisan az irányító hatóságok jogköre.

3.2. 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 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 a **Kohéziós Alap igazgatási mátrix** és a **kockázatelemzés** nyújt segítséget.

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 - Intézményrendszer stabilitásának biztosítása, fluktuáció mérséklése - Intézményrendszer 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 közszolgálat
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

3.2.1. Szabályozók, a jogi háttér

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.

A jogszabályi környezet anomáliái

Ami az intézmények kijelölését illeti, a 2004-2006 közötti időszakra vonatkozóan az 1/2004 Korm.rendelet 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 a későbbiekben a tájékoztatás és nyilvánosságról szóló fejezetnél még részletesen kitérek.

Humán erőforrásra vonatkozó jogszabály nincs, csupán a 193/2003 Korm.rendelet 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 képezésével való elvárások felmérését és belső eljárásrendekben való rögzítését.

Végül aggályosnak tartom, hogy az **új programozási időszak** közeledte ellenére **még nincsenek előkészítve az intézményrendszer működésével, szereplőinek kijelölésével kapcsolatos jogszabályok**.

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 hatálybalépítésével 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. 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 Korm.rendelet 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 kedvezményezettek 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.

Az Irányító Hatóság és a Pénzügyminisztérium számos útmutatót dolgozott ki a Közreműködő Szervezetek és a Kedvezményezettek számára. Ennek ellenére ezek az **útmutatók sokszor tűzoltásszerűen készültek el**, azaz akkor amikor már egy adott témában, területen halmozottan jelentek meg orvosolandó problémák.

Ellenőrzési nyomvonal

A **2064/97/EK rendelet** alapján gondoskodni kell a tagállamok vezetési és ellenőrzési rendszerei között a megfelelő ellenőrzési nyomvonalról. 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 EDIS akkreditáció alatt **valamennyi intézmény kidogozta saját ellenőrzési nyomvonalát**. A **Kohéziós Alap intézményrendszerét és a projektciklust felőlelő, átfogó ellenőrzési nyomvonalat** 2004 tavaszán készítették el harmonizációs munkacsoport ülések keretében az érintett szervezetek képviselői a Kohéziós Alap Irányító Hatóság koordinálásával. 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.

3.2.2. Humán erőforrás

Az ISPA támogatásból megvalósított környezetvédelmi projektek ellenőrzéséről szóló 2004-ben készült 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. Véleményem szerint a 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.**

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, 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 (pl. intézményfejlesztés, kommunikáció);
- a közigazgatási szektor a fiatal pályakezdők számára **hosszú távon nem nyújtanak az igényeiknek megfelelő előmenetelt, anyagi háttérrel**.

3.2.3. *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. 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 a 255/2000 Korm.rendelet, de a teljes folyamatot lefedő szabályozás nem volt. A Kohéziós Alap támogatásainak fogadásához kapcsolódó ellenőrzési rendszerek, hatáskörök kialakítását, illetve a rendszer működését a 233/2003 Korm.rendelettel biztosították. Az ellenőrzési szintek összehangolása és a koordináció javítása érdekében a 360/2004 Korm.rendelet 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.

Jó kezdeményezésnek indult, hogy az ISPA támogatásból megvalósított projektek 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 Korm.rendelet 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 (MÁV Rt. és az NA Rt).

Az ellenőrzési jelentésekre vonatkozó **szabályozás** és annak végrehajtása nemcsak **hiányos**, de **ellentmondásos** is. A 360/2004 Korm.rendelet értelmében az Irányító Hatóság feladata, hogy az ellenőrzési jelentéseket a Kifizető Hatóságnak eljuttassa. Azonban a rendelet a Lebonyolító Testületekre és a kedvezményezetteknek 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 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.

3.2.4. További támogató alrendszerek

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 Kedvezményezett 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 a **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.

Ami a hazai szabályozást illeti a **255/2000 Korm.rendelet** az ISPA fejezeti költségvetési és könyvviteli elszámolás rendjét az ISPA projektek megvalósításának kezdetétől, könyvelési tétel mélységig ugyan meghatározta, de nem írta elő az ISPA projektek könyvvetésének sajátosságait és **nem hangolta össze a projektek lebonyolításában részt vevő valamennyi szervezet nyilvántartási kötelezettségét**. A fenti Korm.rendelet alkotója az érintett szervezetekre bízta, hogy a hazai jogszabályok szerint alakítsák ki számviteli rendjüket úgy, hogy egyben eleget tegyenek az Európai Bizottsággal szembeni beszámolási kötelezettségüknek is. Az intézmények különböző nyilvántartásai, elszámolásai 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 Korm.rendelet** 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, 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.

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.

Tájékoztatás és nyilvánosság

Annak ellenére, hogy a tájékoztatás és nyilvánosság követelményeinek való jogszabályi megfelelés jelentős változásokon ment keresztül, 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 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. 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**.

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.

További problémát jelent, hogy az **előzetes tájékoztatás költségei csak hazai forrásból finanszírozhatók**, mert Kohéziós Alap, illetve azt megelőzően ISPA támogatásokat csak a brüsszeli jóváhagyást 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 több millió euró visszafizetéséhez is vezethet.

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. 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. februárja óta működik a **Kohéziós Alap Kommunikációs Munkacsoport**. Tagjai a KTK Irányító Hatóság, a KSz-ek és LT-k képviselői. Az ülések témája a kommunikációval kapcsolatos horizontális kérdések (pl. arcukat, 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 rendelettervezetésekből is tisztán látszik, hogy a jövőben a Bizottság nagyobb hangsúlyt kíván helyezni a tájékoztatásra és a nyilvánosságra.

3.2.5. Kockázatelemzés a Kohéziós Alap intézményrendszerében

A hatékony működéshez ismernünk kell azokat a **külső és belső kockázatokat**, amelyek befolyásolhatják a projektek megvalósítását. A **kockázatelemzés alapját a projektciklus** (projekt előkészítés, projektvégrehajtás, monitoring, projekt zárás, intézményfejlesztési feladatok²) **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 pedig egyrészt személyes tapasztalataim, másrészt az eljárásrendek, jogszabályi kötelezettségek alapján további témaköröket, csoportokat határozok meg, amelyek:

- szabályozottság;
- finanszírozás;
- erőforrás-gazdálkodás;
- megvalósítás;
- tájékoztatás.

Ezt a végrehajtás esetében kiegészítettem a közbeszerzéssel, amit kulcsfontosságúnak tartok a projektek időbeni végrehajtása és finanszírozása szempontjából. Az

² A Kohéziós Alap igazgatási mátrixban az "irányítás" megfelelője.

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 a Kohéziós Alap végrehajtását illetően a jelenlegi intézményrendszerben ezt a szervezeti egységet azonosítom, mint fő kockázatviselőt és egyben kockázatkezelőt.

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 kockázati koefficiens, ami alapján már elvégezhető volt az értékhatárok szerinti besorolás. A teljes kockázatelemzést terjedelme miatt az 1. táblázatban abból csak a magas kockázati besorolt tényezőket gyűjtöttem ki.

1. 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 kedvezményezetteknel					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, 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.

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. Az **április 11-15-i** látogatás a teljes intézményi szabályozás megfelelőségét vizsgálta, a **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

4. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

4.1. Szabályozók, a jogi háttér megteremtése

Az intézményrendszer működésének alapját a jogszabályok és az eljárásrendek képezik. Mint azt 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: a 217/1998, a 360/2004, az 1/2004, az 54/2005, az 55/2005 Korm. Rendeleteket és a 14/2004 TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes 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.

4.2. 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 rendelkezik. 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.

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:

- 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 felsorolásból, de 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 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, kedvezményezettek munkáját segítik hasonló módon. A gondot én abban látom, hogy kifejezetten ennek a feladatanak 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.

A képzések szervezésére, a munkatársak beiskolázására sokkal nagyobb hangsúlyt fordítanék, mint az jelenleg történik. Ehhez elsősorban a vezetőség hozzáállásán kellene változtatni, akiknek felelőssége van abban, hogy meghatározzák, kinek, milyen képzésre van szüksége, valamint neki kell lehetőséget biztosítani 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.

Végezetül az intézményrendszer **stabilitásának** problémaköréhez szeretnék visszakanyarodni. 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. 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 közigazgatásban a bérrendszer rögzített, azt törvény szabályozza, így ezen a területen kicsi a mozgástér, de a munkavállalók az alapidíjazáson túl más pénzbeni juttatásokban, prémiumokban is részesíthetők (pl. bérpótlékok, prémiumok, jutalmak). 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.

4.3. 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. A jelenlegi rendszer hibáinak, hiányosságainak kiküszöbölése mellett tekintettel kell lenni arra is, hogy 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**. 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 programonként, vagy kijelölhető egyetlen központi ellenőrzési hatóság is). Amennyiben azonban a politika úgy dönt, hogy több ellenőrzési hatóság legyen, akkor egy koordináló szervet 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;
 - 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 ajánlásai alapján.

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.

4.4. Támogató rendszerek fejlesztése

Nyilvántartás és dokumentációkezelés fejlesztése

A problémafeltárás 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 helyzetfeltárás alapján a jogszabályi elvárásoknak (magyar jog és az Európai Unió joga) 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.

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 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 a fejlesztési területeket;
- 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. 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 számolhatunk. 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.

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. 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 - Ütügyi 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 Unió 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.