



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

## Az EU-s támogatások és a tagállamok közigazgatásának kapcsolata

TÓTH TAMÁS – NAÁRNÉ TÓTH ZSUZSANNA

**Kulcsszavak:** támogatás, közigazgatás, forrásfelhasználás.

### ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az Európai Unió regionális politikájának intézményi háttere jogszabályokban került lefektetésre. Az intézményrendszer felállítása és működtetése az EU-tárgyalásoknak is kiemelt témája volt. A megkövetelt végrehajtási rendszer minden tagállamban – akár régi, akár újonnan csatlakozott – a meglévő közigazgatási rendszerre épült. Ugyanakkor nem lényegtelen, hogy míg az ún. régi tagállamok, és ezért maga az EU-szabályozás is már az elmúlt 25-35 évben a „New Public Management” eszméjében élt és fejlődött, addig az újonnan csatlakozók még az ezredfordulón is inkább egy bürokratikus közigazgatást működtettek, és kevésbé volt jelen a szolgáltatói szemlélet, illetve eredményorientáció.

Annak ellenére, hogy az új tagállamok jelentős időnyomásra állították fel intézményrendszerüket, és a közigazgatási kultúra változása is folyamatosan jelen van még ma is az uniós források felhasználásában (szigorúan pénzügyileg nézve), ez nem okozott hátrányt. A V4 országok a forráslehívások tekintetében nem egy régi tagállamot is megelőznek. Vagyis az az állítás, hogy nem tudjuk az EU-s forrásokat felhasználni, megdőlni látszik (persze a programok jogi, EU általi zárása még hátra van).

### BEVEZETÉS

Az új tagállamok első tapasztalataikat az Európai Unió kohéziós politikájával a 2004-2006-os időszakban szerezték meg. Az új tagállamok a 2000-2006-os időszakban a kohéziós politika támogatására rendelkezésre álló 193 Mrd eurós keretből viszonylag alacsony összegben részesedtek. Az EU-10-ek számára nyújtott mintegy 13 Mrd eurós keret alig 6%-a a teljes forrásmennyiségnek. A 2007-2013-as időszakban ez az arány már 47%! Arról persze nem szabad elfelejtkezni, hogy ez az „alacsony” összeg is – Magyarországból kiindulva – többszöröse a korábban az előcsatlakozási támogatások (PHARE, ISPA, SAPARD) nyújtotta forrásoknak. A program végrehajtásának időszakában folya-

matos kockázatot jelentett, hogy ne kerüljön sor forrásvesztésre az ún. N+2 szabály szerint.

Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia ún. Közösségi Támogatási Keretet (KTK – ezt hívja a köznyelv Magyarországon I. NFT-nek) dolgozott ki. Ezek a támogatási keretek különböző arányban és számban tartalmazzák a strukturális alapok (1260/1999 EK rendelet szerint) pénzügyi eszközeit. Csehországban és Lengyelországban 3 ágazati operatív program került finanszírozásra az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA), míg Magyarországon és Szlovákiában 2 ERFA támogatású ágazati program van. A Közösségi Támogatási Keretek Csehországban, Lengyelországban és Magyarországon magukban foglalnak regio-

nális operatív programokat is ERFA és az Európai Szociális Alap (ESZA) támogatásával. A V4-es országok mindegyikében lehetőség volt Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap – Orientációs része (EMOGA), valamint a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközök (HOPE) felhasználására is.

A jelen összefoglaló cikk kísérletet tesz arra, hogy összehasonlító elemzésen keresztül bemutassa és értékelje, hogy a V4 országokban milyen közigazgatási háttérrel valósult meg a 2004-2006-os programidőszak. Ehhez információt a különböző tagállami konferenciák és workshopok előadásaiból szereztünk, amelyet alátámasztottak, illetve kiegészítettek az Európai Unió különböző szervezeteinek jelentései és értékelései.

#### **REGIONÁLIS POLITIKA INTÉZMÉNYI ELVÁRÁSAI**

A fentebb leírt rendszer, illetve a rendelkezésre álló források szabályos, eredményes és hatékony menedzselése nem kis feladat elé állította az újonnan csatlakozott országok közigazgatási rendszerét. Az EU-s szabályozás értelmében irányító hatóságokat, közreműködő szervezeteket, igazoló hatóságokat, monitoring-bizottságokat kellett felállítani, amelyekkel kapcsolatos feladatok, felelőségek és hatáskörök – az előcsatlakozási támogatások ellenére is – újdonságot és kihívást jelentettek a tagállami adminisztrációnak.

Az I. NFT-nek és tágabb értelemben az Európai Unió regionális politikájának a végrehajtása és hatékony lebonyolítása egy jól működő, állandó közigazgatást feltételez, hatékony és elfogulatlan köztisztviselői karral, amely nyitott a partnerségre és az együttműködésre. Vagyis megfeleljen a közösségi joganyagban (acquis) leírt elveknek. Ezt segítették az előcsatlakozási támogatások, amelyek egyrészt előmozdították az intézményfejlesztést, másrészt tagállami szakértők segítségével a legjobb

gyakorlatok feltárásával támogatták a közigazgatás véleményformálóit egy EU konform rendszer kialakításában. Persze ezek konfliktussal is jártak, hiszen egy 20-30 éves tapasztalattal rendelkező angol vagy francia szakértő nehezen értette meg egy „fiatal demokrácia” intézményi és politikai kihívásait.

Jelentős kihívás volt a csatlakozó tagállamokban *a rendelkezésre álló személyi állomány létszáma és kompetenciája*. Stratégiai feladat volt, hogy rendelkezésre álljanak a munkatársak (köztisztviselők), akiket kineveztek a programok tervezésére és végrehajtására. Ezeket a munkatársakat általában PHARE programból támogatott twinning szakértők segítették. Az EU-10 tagállamai különböző mértékben erősítették meg a regionális politikával foglalkozó munkatársi állományt. A kisebb államok alapvetően kevés emberrel dolgoztak, és ez a megerősítés inkább a 2007-2013-as időszakra való felkészülés keretében történt meg. A többi tagállamban inkább fiatal, kvalifikált munkaerőt vontak be a folyamatba, persze nekik a szakmai tapasztalatuk kevés volt és a megközelítés ezért is inkább operatív volt, kevésbé stratégiai. Persze ez a fiatalabb gárda rugalmasan és nyitottabban állt az új kihívásokhoz és a folyamatos tanulási kényszerhez. Könnyebb volt ott a helyzet, ahol a vezetői szinten PHARE programok lebonyolításában tapasztalatot szerzett vezetők voltak.

#### **A SZABÁLYOSSÁGI ÚT ÉS KÖZPONTOSÍTÁS**

A csatlakozási tárgyalások légköre, valamint a régi tagállamok bürokratizmusban biztonságot találó háttere, amelyet a korábban leírtak is erősítettek, úgy alakult, hogy az új tagállamokban a végrehajtási rendszert elsősorban a szabályosságra való törekvés hatotta át. Kevésbé volt jelen a stratégiai menedzsment és megközelítés, a kitűzött, illetve a lefektetett célok eléré-

sére való törekvés. Persze figyelembe véve a lebonyolításban részt vevők számát és tapasztalatát, valamint a rendelkezésre álló viszonylag rövid időszakot, ez a megközelítés nem volt rossz. Azonban ez az út, vagyis a legszabályosabb módon kerüljük el a támogatások elvesztését, egy bonyolult és lassú, ellenőrzéseket megsokszorozó rendszer kialakításához vezetett, amelyet tovább rontott a tapasztalatlanságból és a pályázókkal szembeni bizalmatlanságból eredő folyamatos hibáktól való félelem. Ebben a környezetben stratégiai programmenedzsment nem igazán alakulhatott ki. Az előrehaladás és eredményesség mérése alapvetően pénzügyi mutatókon keresztül volt megállapítható (egyébként maga az Európai Bizottság is általában pénzügyi előrehaladást kér számon és a hazai, valamint az EU-s auditork pénzügyi érdeksérelmet vizsgálnak).

A teljes program végrehajtása nagyban központosított, ugyanakkor ez némileg ellentmondásos azzal, hogy az a feltételrendszer, amivel a pályázó találkozik, nagyban szerteágazó és a legkevésbé egységes ebben az időszakban.

A program-végrehajtás központosítása nem csak az irányító hatóságok, hanem a

végrehajtásban részt vevő többi szereplőn keresztül is megfigyelhető. Az irányító hatóságok helyét a közigazgatásban a tagországokra vonatkozóan mutatja be az 1. táblázat. A kisebb országok esetében (Ciprus, illetve Szlovénia) egy minisztériumot von be a program menedzselésébe, míg Málta 4 minisztériumot. Észtországban, illetve Szlovákiában 2 minisztérium és 4 kormányzati ügynökség vesz részt a támogatások elosztásában. Az ország nagyságának növekedésével a rendszer szereplőinek száma és a feladatmegosztás rendje is egyre komplexebbé válik. A cseh, lengyel és magyar rendszerben alapvetően 4-6 minisztérium érintett, de a közreműködő szervezetek száma már 6-10-re növekszik, amelyet tovább bonyolít a regionális programok menedzsmentje is. Magyarországon például a regionális program lebonyolítását részben a VÁTI Kht., részben a RFÜ végezte. Lengyelországban a központi kormányzat regionális irodái és egyes önkormányzatok (projekt-kiválasztási folyamat) kerültek bevonásra a regionális programba. Csehország esetében a regionális tanácsok mint közreműködő szervezetek és egyes önkormányzatok voltak felelősek a támogatások elosztásáért.

I. táblázat

**Irányító hatóságok helye a közigazgatásban**

| <b>Irányító hatóságok helye a közigazgatásban</b>    | <b>Tagállam</b>                          |
|--|--|
| Pénzügyminisztérium, vagy annak alárendelt szervezet | Ciprus, Észtország, Lettország, Litvánia |
| Regionális ügyek minisztériuma                       | Csehország, Lengyelország, Szlovákia     |
| Kormányzati ügynökség                                | Magyarország, Szlovénia                  |
| Miniszterelnöki Hivatal                              | Málta                                    |

Forrás: saját gyűjtés

Az újonnan csatlakozott tagállamokban a Bizottság által elvárt koordinációs igény, egységes normák és elvek alkalmazása is nehézséget okozott ebben az időszakban, amelyet a folyamatos átszervezések sem segítettek. A koordinációs szervek általában gyengék voltak.

- Csehországban a Regionális Fejlesztések Minisztériuma koordinálta a felkészülés és végrehajtás folyamatát, azonban mind a miniszterek, mind a felkészült köztisztviselői kar vezetői gyakran cserélődtek. Az ágazatok (minisztériumok) közötti és civil szférával való együttműködésnek nem voltak hagyományai.

- Magyarországon is folyamatos kompetenciaviták voltak az ágazati minisztériumok és a tárca nélküli miniszter által vezetett Nemzeti Fejlesztési Hivatal között. Persze a magyar rendszer sem volt mentes a gyakori átszervezésektől.

- Lengyelországban a Gazdasági, Munkaügyi és Szociális Minisztérium volt a fő koordinátor 2006-ig. Ezután ezt a szerepet átvette a Regionális Fejlesztések Minisztériuma. A lengyel rendszer bonyolultságát, illetve ezzel együtt a koordinációigényt és egyben nehézséget mi sem mutatja jobban, mint hogy Lengyelországban százat meghaladó a végrehajtásban részt vevő szervezetek száma.

- Szlovákiában az Építési és Regionális Fejlesztések Minisztérium 1998 óta felelt a regionális politikáért és koordinálta a befolyásos ágazati minisztériumokat.

A leírt hiányosságok, gyengeségek vezettek oda, hogy a pályázók pályáza-

tonként különböző elvárásokkal találkoztak, 20-30 eljárásrend és működési kézikönyv alakult ki, a támogatások monitoringja nehezen tudott megvalósulni, az intézményrendszer megítélése egy túlbürokratizált kép felé toldott el.

Meg kell említeni azonban azt is, hogy a 2007-2013-as időszakban ezen problémák súlya csökkent. Maga az Európai Unió is törekedett és folyamatosan törekszik az egyszerűsítésre, illetve a tagállamok is – a pénzügyi válságra tekintettel – gyorsítják-egyszerűsítik eljárásaikat, jogszabályaikat.

A 2004-2006-os időszakban rendelkezésre álló kohéziós források lehívása tekintetében a V4-es országok – a fent említett nehézségek ellenére – nem állnak rosszul, megelőznek jó néhány régi tagállamot (Finnország, Ausztria, Írország, Portugália és Németország kivételével valamennyi régi tagállamot). Fontos megemlíteni, hogy eddig *négy kisebb új tagállam* (Málta, Lettország, Litvánia és Észtország) esetében került sor a maximális, 95%-os átutalásra (valamennyi Alap tekintetében).<sup>1</sup> A tagállamoknak átutalt források mértékét szemlélteti az 1. ábra.

Alapoként a sorrend változik. A V4 országok az ERFA és EMOGA támogatások tekintetében meghaladják az EU-s átlagfelhasználást, míg az ESZA és HOPE esetében kissé alulteljesítenek.

<sup>1</sup> A Bizottság az időszak elején több részletben küldött előleget is beleszámítva maximum a források 95%-át utalja át a tagállam számára. A fennmaradó 5%-ot a programok zárását követő végső egyenlegelszámolás alapján utalja át, fenntartva így a jogot, hogy az alulteljesítés vagy szabálytalanságok esetén a források egy részét levonja a végső egyenlegből.