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 végrehajtatásának időszakában folyamatos 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, felelősségek 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 (aquis) leírt elveknek. Ezt segítették az előcsatlakozási támogatások, amelyek egyrészről 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 munkaerőket 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 auditorok 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 (projektkiválasztási folyamat) kerültek bevonásra a regionális programba. Csehország esetében a regionális tanácsok mint közreműködő szervezetek és egyes önkormányzatok voltak felelősek a támogatások elosztásáért.

1. táblázat

Irányító hatóságok helye a közigazgatásban

Irányító hatóságok helye a közigazgatásban	Tagállam
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 pályázatonként különböző elvárásokkal találkoztak, 20-30 eljárásrend és működési kézikönyv alakult ki, a támogatások monitoringja nehezen tudott megvalósulni, az intézményrendszer megítélése egy túlbürokratizált kép felé tolódott 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).*[1] A tagállamoknak átutalt források mértékét szemlélteti az 1. ábra.

Alaponként 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.

[1] 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.