

Szabó Szandra⁵⁹⁴

Unió támogatásokkal kapcsolatos szabálytalanságok kialakulásában közrejátszó háttérfaktorok

A Strukturális Alapokból származó támogatások felhasználása közösségi szinten átfogó jelleggel, fő prioritásokat, célokat, elvárásokat megfogalmazva került szabályozásra, a részletszabályokat a tagállamok alakítják ki az uniós keretszabályok között. A tagállamokra van bízva az ehhez szükséges intézményrendszer és pályázati eljárásrend kialakítása, ellenőrzési mechanizmusok és követeléskezelés módjának meghatározása. Ez a sajátosság életszerű és logikus, hiszen a szabályokat a meglévő nemzeti jogrendszerhez szükséges igazítani, azoknak szükségszerűen be kell tagozódnia a meglévő jogszabályok rendszerébe. Központi részletes előírások implementálása jogtechnikailag nehezebb lenne, a tagállamok számára sok esetben rendkívüli nehézséget jelentene a tagállamban nem létező jogintézmény integrálása, vagy egy másként alkalmazott jogintézmény beillesztése a meglévő szabályozásba. A fenti struktúra szükségszerűen azt eredményezi, hogy tagállamonként eltérő rendszerek és szabályozások alakulnak ki, melyek között azonos vonások és egységes tapasztalatok természetesen felfedezhetőek.

A külföldi szakirodalom nem foglalkozik bőségesen a tagállami rendszerek összehasonlításával, vizsgálatuk elsősorban a 2004 után csatlakozott államokra terjed ki. Az alapító tagállamok, valamint a 2004 előtt csatlakozott államok régóta részesülnek támogatásokban, hosszú idő állt rendelkezésükre egy kiforrott és hatékonyabb rendszer kialakítására. Ezzel szemben az újonnan csatlakozott tagállamok elmaradottabb régiókkal rendelkeznek, ők a fő támogatottjai a kohéziós politikának, mégsem állt számukra megfelelő idő rendelkezésre a rendszerek kidolgozására, illetve korábbi tapasztalatok vagy uniós tanácsok sem segítették eredményesen a felkészülést. A 2004-es csatlakozók így „mély vízbe” estek, egyenesen a 2003-2007-es pénzügyi időszak közepébe csöppenve, az új rendszer megismerésével és bevezetésével töltött három-négy év pedig kevésnek bizonyult ahhoz, hogy új, sikeres rendszert lehessen fejleszteni, vagy akár a 2004-2006 között kialakított szabályozást teljesen átalakítani a következő pénzügyi időszakra. Az új pénzügyi időszak jogszabályainak előkészítése idejére ugyanis az új tagállamok még nem rendelkeztek elegendő tapasztalattal, továbbá a működtetni éppen elkezdett rendszer alapos kiértékelésére sem kerülhetett még akkor sor. Mindez azt eredményezte, hogy a támogatások felhasználása nem ment – sok országban pedig a mai napig sem megy – gördülékenyen, egyrészt az elvi, másrészt a gyakorlati kívánalmakat teljesítve. Következésképpen a 2004 után csatlakozott tagállamok abszorpciós (felhasználási) képessége gyenge. A külföldi szakirodalom a fentiek okán elsősorban az új tagállamok abszorpciós képességének feltérképezésével, valamint a rendszerek kritikáival foglalkozik példaként sorakoztatva korábbi tagállamok eredményeit, tapasztalatait. A jól teljesítő tagállamok tapasztalatairól, rendszereik összehasonlításáról kutatásom során összehasonlító, alapos elemzést nem találtam.

⁵⁹⁴ Ügyvéd és doktorjelölt (Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola)
e-mail: szabo@drbsz.hu

1997-ben foglalkoztak először bizottsági szinten azzal, hogy a meglévő tagállamokat általános és fejlesztő tanácsokkal lássák el a forrásfelhasználás terén, és csak 2000 után jutott az Európai Bizottság arra a döntésre, hogy a csatlakozás előtt álló államoknak is segítséget nyújtson tanulmányok készítésével. 1998 óta ugyanis évente vizsgálta a Bizottság, hogy a tagjelölt országok a csatlakozási feltételeket miként teljesítik és ezekről rendszeres jelentést készített egészen 2002-ig. Ezen jelentések azonban az abszorpciós problémákkal csak részben foglalkoztak, alapos minőségi és mennyiségi elemzést e témakörben nem tartalmaztak. 2002-ben jelent meg az első olyan bizottsági tanulmány, amely ír, spanyol, portugál és észak-német tapasztalatok alapján szakterületi (menedzsment, programozás, implementáció, monitoring és értékelés, pénzügy) információkat, kulcs indikátorokat, benchmarkot fogalmazott meg annak érdekében, hogy a tagjelölt országok abszorpciós képességének megteremtését elősegítse. A hivatkozott szakirodalom szerint ez a tanulmány leginkább az intézményrendszeri lehetőségekre és adminisztratív forrásokra koncentrált. 2003-ban a Bizottság a lefektetett fő indikátorokat tíz tagjelölt országban tesztelte, akkoriban e tíz országból nyolcra gondolták, hogy 2004-ben csatlakozni fog az Európai Unióhoz, valamint kettőről (Bulgária és Románia) azt, hogy 2006 után. A teszt eredményei meglehetősen alacsony szintet ütöttek meg a vizsgált országok közül nyolcban. A vizsgálat rámutatott arra, hogy nemcsak a 2004-es csatlakozásból kizárt országok (azaz Románia és Bulgária) tekintetében volt túl korai a csatlakozás, de a 2004-es csatlakozásban részt vevők vonatkozásában is.⁵⁹⁵ Ebből eredően talán nem okoz meglepetést, hogy a szakirodalom komoly kritikával illeti a kohéziós politikát, illetve az sem, hogy milyen komoly akadályokba ütközik egy hatékony rendszer kialakítása.

Fentiek okán a tanulmány elsősorban a 2004-től csatlakozott tagállamok, köztük Magyarország által a kohéziós támogatások felhasználására kialakított rendszer kritikai elemzésével foglalkozik, ugyanakkor betekintést enged régebben csatlakozott államok rendszerbeli sajátosságaira, eredményeire is. A szabálytalanságok kialakulásában így szerepet játszó háttérindokokat két fő csoportra osztottam: a jogszabályok és az intézményrendszer kritikai elemzését végeztem el.

I. A jogszabályok kritikai elemzése

A tapasztalatok szerint a kohéziós politikát szabályozó joganyag rendkívül komplex, szerteágazó, átláthatatlan és nehezen értelmezhető, ami a jogalkalmazás során bizonytalanságokat és eltérő értelmezési lehetőségeket eredményez. Ez a probléma nemcsak a kedvezményezetteket, de a támogatói oldalt is érinti és nemcsak Magyarországon, de nemzetközi szinten is problémát jelent. A kedvezményezettek számára a joganyagban való eligazodás megnehezíti a támogatások szabályszerű felhasználását és az előírásoknak való megfelelést, támogatói oldalon pedig – ahogyan az később az intézményrendszer problematikájának elemzésénél részletesebben kifejtésre kerül – akadályozza az egységes gyakorlatok és elvárások kialakulását, hiszen maguk az állami intézményrendszerben

⁵⁹⁵ Andrej HORVAT – Gunther MAIER: *Regional development, Absorption problems and the EU Structural Funds* [44th Congress of the European Regional Science Association: „Regions and Fiscal Federalism”, 25th - 29th August 2004, Porto, Portugal, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve] 6–7.

dolgozók sem látják át teljes egészében a rendszert. Ez a sajátosság legfőképpen a következő lényegi körülményekből fakad.

I.1. Időzítési probléma

Az egyes pénzügyi időszakok váltakozásával nemcsak új költségvetés kerül meghatározásra, de a kohéziós támogatások szabályozásának időszakos újragondolása miatt új „jogszabálycsomag” is elfogadásra kerül minden egyes hétéves periódusra nézve. A jogalkotás különlegessége, hogy mind közösségi, mind tagállami szinten minden egyes időszakra nézve **komplett új jogszabályok kerülnek kidolgozásra**, nem pedig a korábbi jogszabályok kerülnek pontosításra (azaz például Magyarországon formailag nem a 2004-es törvények és rendeletek vannak hatályban kisebb-nagyobb változtatásokkal, hanem 2004 óta háromszor dolgoztak ki teljesen új jogszabály pakkot).

A jogalkotási folyamat azonban a gyakorlatban rendszerint elhúzódik és **afolyamat zárása már a pénzügyi időszak szigorúan vett kezdetét követő időre esik**. A késedelem oka legfőképpen a kétlépcsős eljárás hátrányában keresendő: először az uniós szabályok kerülnek kidolgozásra, és csak azok elfogadását követően tud megkezdődni a nemzeti jogszabályok előkészítése, véglegesítése és elfogadása. Az időbeli csúszás az első lépcsőben is tapasztalható, bár szigorúan nézve az új időszak kezdetére mindig kihirdetésre kerülnek az uniós jogszabályok, a tagállamok számára azonban nem marad elég idő azok implementálására, illetve a részletes nemzeti szabályrendszer kidolgozására. Tehát az időbeli késedelem a második lépcsőben könnyebben nyomon érhető. Az időbeli faktorokat jól mutatják a következő példák:

A 2007-2013-as pénzügyi időszakra nézve a Strukturális Alapokra vonatkozó főbb uniós jogszabályok már 2006 második felében kihirdetésre kerültek. A magyar kormány 2007 elejére kidolgozott egy szabályozást (amely alatt legfőképpen *a2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről* szóló 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendeletet és *a2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól* szóló 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendeletet értem), ez azonban kezdetleges volt: a jogszabályok rövid terjedelme legfőképpen az intézményrendszer kialakítására szorítkozott, a pályázati eljárások és támogatások felhasználásának szabályozása nem történt meg kellően részletes mértékben. A részletszabályok kidolgozása további négy évet vett igénybe, a 2007-2013-as időszakra vonatkozó legfontosabb magyar jogszabály, a *2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről* szóló 4/2011. (I.28.) Korm. rendelet ugyanis 2011. február 9-én lépett hatályba. **A teljeskörű tagállami implementáció tehát tulajdonképpen a pénzügyi időszak közepére került megvalósításra**, amelyet végeredményben az utolsó három évben tudott használni a tagállam, illetve értelemszerűen a 2013. év végéig kiadott támogatások felhasználása még évekig eszerint történik. A jelentős késedelem azonban nem eredményezett tökéletes jogalkotást, hiszen 2011. február 9. óta

kisebb-nagyobb mértékben 2014 elejéig kb. 20 alkalommal, ezt követően még további kb. 25 alkalommal módosították a hivatkozott kormányrendeletet!

A késedelem természetesen jelentős problémát jelent a jogalkalmazásban, ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy Magyarország csak 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, akkor, illetve valamivel előtte kezdődött meg a felkészülés az első jogszabálysomagok kidolgozására és tapasztalatok híján voltunk. A 2004-2006 közötti idő rendkívül szűk időszak volt arra, hogy a 2004-2006 közötti időre kialakításra kerüljön egy új rendszer, majd annak értékelése is elvégzésre kerüljön, és annak következtetései felhasználásával lehessen a 2007-es változásokra a felkészülést időben megkezdni, a szükséges jogalkotást elvégezni. Álláspontom szerint ez vezethetett az időbeni csúszás kialakulásához.

Összességében 2004 és 2013 között azonban már elegendő idő állt rendelkezésre a támogatási szabályok alkalmazására, a tapasztalatok összegyűjtésére és kiértékelésére, hazánkkal szemben így elvárás volt, hogy a soron következő 2014-2020-as pénzügyi időszakra nézve a támogatásokra vonatkozó új/módosított szabályozás időben, a pénzügyi időszak elejére rendelkezésre álljon, főleg annak figyelembe vételével, hogy az uniós jogszabálysomag már 2013 végére ismert volt. Az időzítést azonban ezúttal sem sikerült tartani, igaz ekkor csak 9 hónapos késedelem eredményeképpen lépett hatályba az új nemzeti szabályozás. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy hazánk esetében az Európai Unió Bizottsága 2014. augusztus 29-én fogadta el a Partnerségi Megállapodás szövegét, melyet 2014. szeptember 11-én írt alá Budapesten Magyarország miniszterelnöke és az Európai Unió Bizottságának elnöke, **az operatív programokat pedig 2015. februárban hagyták jóvá.** Továbbá az uniós rendeletek újraalkotása is hosszú időt vett igénybe. A gazdasági válsággal is terhelt 2007-2013-as költségvetési periódus tapasztalatai alapján mind tartalmi, mind abszorpciós teljesítést tekintve egyaránt szigorúbb szabályozási rendszert alakított ki az Európai Unió Bizottsága a 2014-2020-as fejlesztéspolitikai forráskeret tekintetében egy 25 hónapos tagállami érdekegyeztetési folyamat eredményeként.⁵⁹⁶ Azt sem szabad továbbá elfelejteni, hogy az uniós költségvetési keretről szóló tárgyalások is mindig elhúzódnak, az utolsó előtti pillanatban sem születik kompromisszum, csak a végső határidőre sikerül megegyezni.⁵⁹⁷ Ezen folyamat elhúzódása nagyban hozzájárulhatott a magyar jogalkotás késedelméhez.

A nemzeti szabályok tehát általában nem világosak, nem részletesek és nem véglegesek az egyes időszakok kezdetén, így a szabályok implementálásával egyidejűleg **értelmezési problémák merülnek fel**, melyeket jogszabálmódosítással vagy csak egyszerűen bizottsági útmutatók kiadásával kezelnek. Ez a folyamatban lévő operatív programok és projektek esetén nagy nehézséget okoz, különösen, ha a korábbi gyakorlat nem volt összhangban a későbbi útmutatás által javasolttal.⁵⁹⁸ Alapvető szempont tehát, hogy a programok indulásakor világos és egyértelmű szabályozás rendezze a különböző intézményi, eljárási, végrehajtási

⁵⁹⁶ GYÖRINÉ SZABÓ Gabriella: *A kohéziós alapok minőségi felhasználásának feltételei és kihívásai. PhD értekezés* (Budapest: Corvinus Egyetem 2016) 45. 51.

⁵⁹⁷ KENGYEL Ákos: „A megszokott keretek csapdájában, gondolatok az Európai Unió 2014–2020 közötti költségvetési kiadásairól” *Köz-Gazdaság* 2013/1. 2.

⁵⁹⁸ NYIKOS Györgyi – Robert TALAGA: „Cohesionpolicy in transition, comparative aspects of the Polish and Hungarian systems of implementation” *Comparative Law Review* 18/2014. 117.

kérdéseket. Induláskor tisztában kell lenni a szereplőknek a teljesítendő köteleességekkel és nem menetközben, utólagosan kell rögzíteni a szabályokat és a feltételeket.⁵⁹⁹ Ellenkező esetben ugyanis nincsenek olyan jogszabályok, melyek keretet szabnának a támogatásoknak. Kizárólag az uniós rendelet megléte a pályázati feltételeket és támogatói elvárásokat tisztázatlanná, míg a kedvezményezetteket tanácsalanná teszi. Ez pedig több milliárd forintnyi pénzügyi támogatás kiosztása esetén elfogadhatatlan és érthetetlen körülmény.

I.2. A közösségi és tagállami szabályozás közötti szakadék

Ahogy a fentiekben is utaltam rá, a duális rendszerből fakadóan mind a nemzeti, mind a közösségi jogszabályok vizsgálata szükséges elvileg, hogy a jogalkalmazó egy tárgyi ügyben eligazodjon a támogatásokra vonatkozó előírások kereszttüzében. Plédaul amikor egy támogatásra való pályázat benyújtásáról, egy megkapott támogatás elköltésének feltételeiről vagy a felhasználás szabályszerűségének vizsgálatára vonatkozó eljárás lefolytatásáról van szó. Ugyanakkor a közösségi jogszabályok és nemzeti jogszabályok közötti szakadék mértéke egy olyan tényező, amely az eligazítást nehezíti. Ez alatt a következőket értem.

Az Európai Uniórendszerint rendeletek formájában alkotja meg a támogatási forrásokra vonatkozó szabályrendszert. A rendeletek minden tagállamra és azok természetes és jogi személyeire kötelező erővel bírnak és közvetlenül alkalmazandók, ennek ellenére azok tartalma mégsem kerül olyan részletgazdagsággal meghatározásra, hogy további nemzeti jogszabályok meghozatalát szükségtelessé tegye. Pedig a lehetőség meglenne rá és egységesebb szabályozás lenne elérhető az Unióban. Ezzel ellentétben és annak ellenére, hogy az uniós rendeletek nagy terjedelemmel bírnak, a gyakorlati alkalmazás szemszögéből nézve általános tartalmú rendelkezéseket tartalmaznak és legtöbbször csak a tagállamokkal, tagállami szabályokkal szembeni elvárásokat fogalmaznak meg. Ily módon, akárcsak az irányelveknél, a tagállamokra van bízva a közösségi keretszabályokon belül a nemzeti részletszabályok kidolgozása. Ez részben előnyös, hiszen minden tagállam részben szabad kezet kap egy rendszer kiépítésére, ugyanakkor túl nagy szabadságot is enged, a keretek kellenére a tagállam kedve szerint alakíthatja ki és módosíthatja a szabályozást. Mindez a tagállamok között a forrásfelhasználási szabályokat tekintve jelentős eltéréseket eredményezhet.

A fentiekből eredően a jogalkalmazás során az alábbi fő nehézségek merülhetnek fel. Egyrészt kizárólag az uniós szabályok ismerete elégtelen egy jogvita megoldásához (pl. amikor a nemzeti jogalkotás a fentiekben bemutatottak szerint késelemben szenved és az új pénzügyi időszakban folyósított támogatások nemzeti szabályrendszere nem ismert). Másrészt, amennyiben a nemzeti jogszabályok esetében értelmezési probléma merül fel, úgy az uniós jogszabályok tartalma nem feltétlenül oldja fel az értelmezés során keletkezett ellentmondást, illetve nem válaszolja meg a felmerülő kérdéseket. Harmadrészt az egyes rendelkezések többféleképpen értelmezhetők, amely mind a kedvezményezettek, mind a hatóságok számára problémát okoz. Lengyelországban a támogatás felhasználásával

⁵⁹⁹ NYIKOS Györgyi: „A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban” in *A közbeszerzés gyakorlata. Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek* (Budapest: Raabe Tanácsadó és Kiadó Kft. 2006) 18.

foglalkozó hatóságok munkavállalói olyan fennakadásokról is beszámoltak, hogy gyakran náluk sincs egyező, határozott álláspont a jogszabály értelmezési kérdésekben, a pontos teendők kapcsán, amelynek oka egyrészt a jogszabályok pontatlan szövege, másrészt a pénzügyi időszak során változó előírások. Továbbá a támogatások felhasználása terén óriási adminisztrációs terhet írtak elő mindenki számára, a rendszer rendkívül bürokratikussá vált. A fenti probléma fennállása gyakran túlbonyolított eljárásokat és nemzeti jogi szabályozást eredményez. Összehasonlítások szerint a szlovák, lengyel és cseh szabályozást vizsgálva Lengyelországban a legégetőbb a tagállami szabályozási hiba. A nemzeti jogszabályok megalkotása az EU-csatlakozást követő években természetesen nem egyszerű, azonban úgy tűnik, hogy idővel a többi tagállam próbálta az eljárásokat egyszerűsíteni, a szabályozást valamivel világosabbá tenni.⁶⁰⁰

Következésképp az EU források implementációjának egyik legnagyobb akadály a folyton változó és komplex jogszabályi rendelkezések, amely nemcsak hazánkban, de más, 2004 után csatlakozott tagállamokban is felismert probléma. Mivel a kedvezményezett és támogatói oldal a gyakorlatban egyaránt a nemzeti jogszabályokra tud legfőképpen támaszkodni, annak kidolgozása különösen nagy jelentőséggel bír. A jogalkotó szervek munkáját alaposabb előkészítő munkával kellene segíteni, továbbá hatékonyabb lenne uniós szinten a jelenleginél részletesebb előírások kidolgozása.

I.3. A részletfeltételeket tartalmazó, joganyagnak nem minősülő dokumentumok

Szűk értelemben véve az uniós támogatásokra vonatkozó szabályozás rendszere kizárólag az uniós és nemzeti jogszabályokból áll (ideértve az uniós rendeleteket, határozatokat, irányelveket, magyar törvényeket és rendeleteket). Valójában azonban a szabályozási rendszert tág keretek között szükséges vizsgálni, mert **a mindennapi munkát ennél jóval több dokumentum szabályozza**, kiegészítve a jogszabályokat, illetve segítve azok helyes értelmezését. Ugyanakkor ezen kiegészítő aktusoknak a **kötelező ereje egyes esetekben vitatott**, számos alkalommal nehezíti a gyakorlatot.

A legjelentősebb és jogilag legnehezebben megítélhető ilyen dokumentum a bizottsági iránymutatás. Az Európai Bizottság a támogatások témakörében rendszeresen ad ki iránymutatásokat, melyek a központi elvárásokat és az iránymutatás tárgyában követendő eljárásokat fektetik le, segítik az uniós joggal összefüggésben az egységes tagállami jogalkotást, jogalkalmazást, valamint tájékoztatást adnak a bizottsági mércékről a jogsértések vizsgálata esetén.⁶⁰¹ Egy magyar vizsgálat során megállapításra is került, hogy a kedvezményezettek nézve a legtöbb korlátozó szabályt e bizottsági iránymutatások

⁶⁰⁰ Andrzej BUKOWSKI (et.al.): „Barriers and Obstacles in the Process of Awarding and Implementation of EU Funds in Poland” *Polish Sociological Review* 2008/164. 445–47.

⁶⁰¹ Pl. a közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatások a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében - COCOF 07/0037/02-FR -; Csalásra utaló jelek ismertetője az ERFA, az ESZA és a KA vonatkozásában - COCOF 09/0003/00-EN

tartalmazzák, korlátozások jóval csekélyebb arányban találhatók meg az uniós rendeletekben vagy nemzeti jogszabályokban.⁶⁰²

Az iránymutatások kezelése azért sarkalatos kérdés, mert a jogszabályok azokról nem tesznek említést. Az **Európai Unió Bírósága** 2007-ben már érdemben foglalkozott az iránymutatások jogi megítélésével. Egyik ítéletében⁶⁰³ azt a megállapítást tette, hogy **az iránymutatás nem tartozik a formális kötelező jogi aktusok körébe**. Következésképpen az iránymutatás azoknak a szabályoknak a kategóriájába tartozik, amelyek önmagukban elvben nem rendelkeznek kötelező erővel, harmadik személyekkel szemben, és amelyeket a Bizottság széles körben alkalmaz az igazgatási gyakorlata keretében annak érdekében, hogy mérlegelési és felügyeleti jogkörének gyakorlását strukturálja és átláthatóbbá tegye. A Bizottság azonban tulajdonképpen az iránymutatások közzétételével azt hirdeti, hogy a továbbiakban az azokban lefektetett szabályokat kívánja alkalmazni az érintett esetekre, így korlátozza magát mérlegelési jogköre gyakorlásában. Tehát a Bizottság nem térhet el e szabályoktól, ellenkező esetben ugyanis a jogbiztonság és bizalomvédelem elvének megsértése címén felelősségre vonható. Következésképpen nem zárható ki, hogy az ilyen általános hatályú magatartási szabályok bizonyos feltételekkel és tartalmuknak megfelelően joghatást válthatnak ki. Amennyiben a Bizottság az említett iránymutatással ellentétes intézkedést hoz, vele szemben a tagállam hivatkozhat az iránymutatásra.

Ez a megfogalmazás úgy állítja be az iránymutatásokat, mint amelyek mintegy a közösségi jog „harmadlagos jogforrásai”: nem térhetnek el az elsődleges és másodlagos jogtól, de általános magatartási szabályok, amelyek a kibocsátót kötelezik, rájuk a bíróság előtt hivatkozni lehet. Ezek a normák egyrészt a kötelező jog keménységével korlátozzák a Bizottságot, másrészt azonban a címzettek számára magatartásuk jogszerűsége megítélése vonatkozásában hatékony, a gyakorlatban erősen érvényesülő hatást váltanak ki – anélkül azonban, hogy őket az „igazi” joggal egyenértékűen köteleznék vagy jogosítanák. Gondoljuk meg, hogy ha az állami támogatások ellenőrzéséért felelős Bizottság iránymutatásában kinyilvánítja, hogy a tagállamok által nyújtott állami támogatásokat mikor tekinti az uniós joggal ellentétesnek, az EuB pedig ezeket az iránymutatásban rögzített feltételeket számon kéri a Bizottságon, akkor a tagállamok az iránymutatásban foglaltakat olyan szabályokként fogják fogadni, mint amelyek ténylegesen behatárolják támogatási gyakorlatukat.⁶⁰⁴ Következésképp, bár az iránymutatások nem minősülnek jogszabálynak, a Bizottságot szolgálók és a tagállami intézmények arra reagálni kötelesek és sajnos azok néha visszamenőleges hatállyal rendelkeznek, a jelenlegi jogalkotással szembe menve.⁶⁰⁵ Ugyan jogi kötőereje elvileg nincs ezen dokumentumnak, azonban mivel a bizottsági ellenőrök használják a megállapításaiknál, a tagállamok számára nagyon ajánlott a benne foglalt módszertan alkalmazása.⁶⁰⁶

⁶⁰² „Evaluation of theregulatoryconstraints”, melyet az AAM Tanácsadó Zrt. készített 2012-ben a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felkérésére. www.palyazat.gov.hu/evaluation_of_the_regulatory_constraints#

⁶⁰³ T-374/04. sz. NSZK kontra Bizottság ügyben 2007. november 7-én hozott ítélet [EBHT 2007., 449–450.] 110. pontja

⁶⁰⁴ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Complex 2010) 218.

⁶⁰⁵ NYIKOS–TALAGA (598. lj.) 131.

⁶⁰⁶ NYIKOS (599. lj.) 14

Bár nem minősülnek jogszabálynak, a támogatások szabályozási körébe tartoznak a **fejlesztési programok és az egyes pályázatokhoz tartozó pályázati dokumentációs csomagok**, melyek a pályázatra és a projekt megvalósítására rendkívül részletes előírásokat tartalmaznak. Ezek attól válnak kógenssé, hogy egyrészt a pályázatra jelentkezéssel a feltételeket a pályázó elfogadja, másrészt a pályázat nyertesével kötendő támogatási szerződés mellékletét képezik a későbbiekben, ezáltal a benne foglaltak kötelező erővel bírnak. Azonban ezen a területen is probléma jelentkezik: a kiírások sokszor több dokumentumban határozzák meg azt, hogy a pályázónak milyen kötelezettségei vannak, és milyen elszámolhatósági feltételekkel kell számolnia a tervezés és a megvalósítás során. (Így pl.vannak olyan pályázati kiírások, amelyekhez tartozik egy felhívás, egy útmutató, az általános EU-s útmutató a költségek elszámolásához, költségvetési specifikáció, stb.) Ez nehézkessé, bonyolulttá teszi a tervezést, továbbá sok hibalehetőséget is magában hordoz.⁶⁰⁷ Célszerű lenne ezen kiegészítő dokumentációk egyszerűsítése, egységesítése.

A fentiekből arra az egyértelmű következtetésre jutok, hogy **a joganyag egyszerűbbé és átláthatóbbá tételével elérhető lenne a szabálytalanságok csökkentése**, illetve a tapasztalatok szerint erre igény is mutatkozik⁶⁰⁸ a szabálytalanságok mennyiségétől függetlenül. A jogszabályok egyértelműsítése a kedvezményezett oldalán is nagyban segítené. A támogatást nyújtó szervek és a központi intézményrendszer célja, hogy a fejlesztésre fordítható forrásokat a fejlesztéspolitika céljainak megfelelően, határidőre és szabályszerűen használják fel. Éppen ezért a támogatást nyújtó szervezetek a projektek végrehajtásával kapcsolatos vizsgálataik során a projektcélok (és az indikátorok) teljesülésére koncentrálnak, és ezzel párhuzamosan vizsgálják a források szabályszerű felhasználását, a támogatási szerződésben és a vonatkozó jogszabályokban előírt szabályok betartását. A támogatást közvetítő szervezetek célja nem a szándékos hibakeresés, még kevésbé a projektcélok elérésének veszélyeztetése.⁶⁰⁹ Egy magyar adózási folyóiratban megjelentek szerint fontos lenne, hogy az uniós támogatásokra pályázók megértsék és elfogadják, hogy a támogatáspolitikai jogszabályi keretei nem korlátok felállítását célozzák, hanem a szabályszerű és támogatási céljának megfelelő pályázás kereteit állítják fel, így azok megismerése, nem pedig (megkerülendő) korlátként való kezelése a cél.⁶¹⁰ Ugyanakkor a 2004 óta csatlakozott tagállamok tekintetében általánosan megállapítható, hogy a változásokon átmert szabályozás a források szabályszerű felhasználását nemhogy elősegítené, inkább megnehezíti és a kedvezményezettek eligazodását is jelentősen hátráltatja. Pedig a világos jogszabályok és egyszerű eljárásrend megalkotását a tagállamoknak elsődleges célként lenne indokolt kitűzniük, tekintve, hogy a szabálytalansági eljárásokat követő

⁶⁰⁷HUTKAI Zsuzsanna: „Az uniós források felhasználásának gyakorlata, szabályozási háttere”*Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2013/3. 71.

⁶⁰⁸ Megjegyzem, hogy az Állami Számvevőszék egy 13 országra kiterjedő ellenőrzés részeként kérdőíves módszerrel felmérte a kedvezményezettek – vállalkozók, önkormányzatok, civil szervezetek – tapasztalatait. 30 ezer kedvezményezettet kerestek meg, hogy mondják el véleményüket. A beérkezett 14 ezer válaszból 1600 konkrét egyszerűsítési javaslatot tartalmazott. A válaszadók többsége elsősorban az adminisztráció csökkentését és a pályázatok gyors elbírálását javasolta, valamint hiányolták a közvetlenebb ügyfélszolgálatot és személyes konzultáció lehetőségét a projektben. Ez is rávilágít arra, hogy a kedvezményezettek nagyon is észlelik az tanulmányban is taglalt problémákat. Forrás: Az Állami Számvevőszék honlapján 2013.01.10-én közzétett, „Felmérés az uniós támogatási rendszerről” c. cikk.

⁶⁰⁹ Adó-kódex 2011/11. (Budapest Complex 2011) 90.

⁶¹⁰ Adó-kódex (609. lj.) 89.

követeléskezelés kockázatokkal jár, valamint a szabálytalanul felhasznált összeg be nem hajtása esetén a tagállamok saját költségvetésükből kötelesek a kedvezményezettek által az alkalmazott szankciók és megtett jogi lépések ellenére vissza nem fizetett összeget az uniós költségvetésbe visszafizetni. Tehát az államháztartási és számviteli szempontokat is figyelembe véve a szabálytalanságok csökkentését célul kell kitűzni, a jogszerű támogatás felhasználás elengedhetetlen eszköze pedig a jól alkalmazható jogszabályi rendelkezések.

II. Az intézményrendszer kritikai elemzése

A kohéziós politika **decentralizált végrehajtási rendszer** keretében működik. Decentralizált közigazgatásról beszélünk, ha a közigazgatási feladatok ellátása túlnyomó részben nem a központi szervek, vagy azokhoz tartozó szervek kötelezettsége, hanem azoktól különböző és bizonyos mértékben önálló közigazgatási szervek feladata. Az uniós források felhasználása terén tehát nem az uniós forrásokat biztosító Európai Bizottság menedzseli a támogatások felhasználását (bár vannak olyan támogatások, melyeket közvetlenül ez a szerv nyújt a kedvezményezetteknek), hanem a tagállami szinteken kifejezetten erre a célra létrehozott, illetve ilyen feladatok ellátására kijelölt, már meglévő szervezetek. Természetesen mind uniós, mind nemzeti szinten számos intézmény részt vesz a fejlesztéspolitikai és forrásfelhasználási munkában, a támogatások végső kiosztása, a támogatási szerződések aláírása és a felhasználás ellenőrzése azonban a legalsóbb területi szinten zajlik. A központi, uniós jogszabályok mindig kellő rugalmasságot biztosítanak a tagállamok számára a szükséges intézményrendszer kialakításához. Az uniós rendeletek ugyanis kizárólag annyit írnak elő, hogy a tagállamok kötelesek a támogatások felhasználását irányító és ellenőrző szervezetek létrehozására, kijelölésére. A rendeletek megadják ezen szervek kötelezően ellátandó feladatait, gyakran az elvárt szervek típusait is (pl. irányító hatóság, igazoló hatóság, ellenőrzési hatóság), ugyanakkor a tagállamokra van bízva, hogy nemzeti szinten milyen és hány darab szervet jelölnek ki. Az Unió által előírt feladatokat akár egy intézmény is elláthatja országosan, nem kötelező a hatáskörök megosztása. Ezen szabad mozgástér miatt az egyes tagállamokban az intézményrendszer eltérő lehet. A teljes intézményrendszer szervezete, működése azonban nagyban befolyásolja a támogatások felhasználásának sikerességét, ezért annak kialakítására és működtetésére különös figyelmet szükséges fordítani. Következésképp nagyszámú szabálytalansági eljárások esetén a hiba nem feltétlenül a kedvezményezettek eljárásában, hanem gyakran az állami intézményrendszerben keresendő.

II.1. Intézményrendszer vizsgálata uniós szinten

Az intézményrendszer problematikájával, a hibák felkutatásával többen foglalkoztak már mind Magyarországon, mind külföldön. Az egyes szerzők eltérő tudományágakat képviselnek, megállapításaikat különféle vizsgálatok eredményeképpen osztották meg.

A támogatások nominális és hatékony lehívásának egyik kulcsa az ezt szabályozó intézményrendszer, tagállami és uniós szinten egyaránt. *Ederveen* és társai egyenesen azzal a kijelentéssel élnek, miszerint a strukturális alapok a megfelelő intézményrendszerrel

rendelkező államokban hatékonyak.⁶¹¹ Charron és szerzőtársai tanulmánya azzal egészítette ki a megállapítást, hogy az országok, régiók kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására.⁶¹² A Burnside és Dollar által szélesebb értelemben vett „támogató politikai környezettel” azonosíthatjuk a felhasználásért felelős intézményrendszert, véleményük szerint ebben az esetben működik legjobban a kohéziós politika.⁶¹³ Ezzel az állásponttal megegyezően a lengyel szakértő, Marek W. Kozak úgy fogalmaz, hogy az egyetlen küldetés a csökkentés, az intézményi rendszer kialakításának javítása egy teljesen új rendszer megalkotása helyett, egy hosszú távú perspektíva megalkotása.⁶¹⁴ Az intézményi környezet működésének módja és a felhasználás hatékonysága közötti összefüggést számos további tanulmány támasztja alá a hazai és a nemzetközi szakirodalomban egyaránt.⁶¹⁵

Az egyes tagországok regionális intézményei közötti eltérés megjelenik a közigazgatási, döntéshozatali, végrehajtó és ellenőrző tevékenységekben egyaránt, központi, regionális, illetve szubregionális szinteken. A strukturális alapokból származó támogatások felhasználása szempontjából elsősorban a területfejlesztéshez kötődő intézményrendszerre érdemes koncentrálni. A nemzeti kormány felelőssége tehát, hogy mely intézményt bízta meg a regionális politikában való részvétellel, s ezen túlmenően a szubnacionális szinten elhelyezkedő, az adott fejlesztésben érdekelt szereplőknek milyen beleszólási lehetőséget enged meg az adott fejlesztés megvalósításával kapcsolatban. Ennek köszönhető, hogy a szigorú szabályozás ellenére ma az **EU-ban a területfejlesztés intézményrendszere rendkívül változatos**. A regionális fejlesztés intézményrendszere alapvetően az **adott ország politikai, közigazgatási berendezkedésétől, történelmi hagyományaitól függ**.⁶¹⁶ A strukturális alapokhoz kapcsolódó közreműködő szervezeti rendszer kialakítása jól tükrözi az egyes országok államberendezkedésének meghatározó szerepét az uniós források felhasználásában.⁶¹⁷

A támogatások felhasználásának sikeressége leginkább az intézményrendszeren múlik, mind uniós, mind tagállami szinten. Uniós szinten ez az Európai Bizottságot és annak szolgáltatásait jelenti. Nemzeti szinten pedig az olyan intézményrendszeri faktorok számítanak, mint a gazdasági rendszer, közigazgatási kapacitás és képesség, politikai rendszer típusa (szövetségi vagy központi) és gazdasági irányelvek. Ennek megfelelően az abszorpciós képességek és problémák tagállamonként eltérőek lehetnek. A Bizottság befolyása a tagállami

⁶¹¹ Sjeff EDERVEEN (et al.): „Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy” *Kyklos* 2006/1. 17–42.

⁶¹² Nicholas CHARRON (et al.): *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU* (Directorate-General for Regional Policy, European Commission) 2012/1.

⁶¹³ Craig BURNSIDE – David DOLLAR: „Aid, Policies and Growth” *American Economic Review* 2000/4. 847–868.

⁶¹⁴ Marek KOZAK: *Managing European regional policy in Poland in the initial period after the accession*. www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/1220/2007_5_kozak.pdf

⁶¹⁵ A hivatkozott külföldi szakirodalom alapján az összefoglalót készítette: GYÖRINÉ SZABÓ Gabriella: „A 2014–2020-as kohéziós források felhasználásának hazai vállalásai az uniós kötelezettségek szorításában” *Köz-Gazdaság* 2015/4. 141–142.

⁶¹⁶ KENGyel Ákos: „Szubszidiaritás az EU és tagállamai regionális politikájában” *Prosperitas* 2015/1. 29–30.

⁶¹⁷ John BACHTLER – Irene MACMASTER: *Structural Funds Management Capacity. European Week of Cities and Regions. Presentation* (Glasgow: European Policies Research Centre 2006)

intézményrendszer kialakítására rendkívül csekély, az a Strukturális Alapokra vonatkozó általános és közös szabályokra szorítkozik.⁶¹⁸

A Strukturális Alapok kezelése történhet a **kormányzaton belül vagy ahhoz párhuzamosan kapcsolt intézményrendszerben**. Írorszában, Spanyolországban és Németországban leginkább a meglévő közigazgatási rendszer látja el a szükséges feladatokat. Ezzel szemben Portugáliában a közigazgatási rendszer bővítésével teremtették meg a Strukturális Alapok teljes kezelését, amely duális rendszert eredményezett. Mindkét megközelítésnek megvan a saját előnye, a kormányzati rendszer teljesítményétől és erősségétől függően.⁶¹⁹ Egy tipikus rendszer nem garancia a sikerre, eltérő intézményrendszerek és megoldások is vezethetnek hasonló eredményességre.⁶²⁰ A tagállami tapasztalatok azt mutatják, hogy a rendszer gördülékeny működésének segítése érdekében fontos, hogy a Strukturális Alapokat kezelő intézményrendszer a meglévő nemzeti intézményi hierarchiával és közigazgatási rendszerrel összhangban kerüljön megtervezésre, ugyanis a különféle szereplők hatalma közötti kompetenciák és egyensúlyok jelentik a siker legfőbb kulcsát.⁶²¹ Az újonnan csatlakozó tagállamok esetében az a célszerű, ha a csatlakozást követően azon szervek, hatóságok (illetve konkrétan azon munkaerő) kezelik a Strukturális Alapokból származó támogatásokat, amelyek már a csatlakozásra felkészítő fázisban a kezdetektől fogva ezen terület előkészítésével foglalkoztak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egy újonnan kialakítandó rendszer ne lehetne hatékony, ilyenkor általában a politikai változás eredményez pozitív változást az intézményrendszer terén. A csatlakozást előkészítő munkaerőállomány megtartása pedig azért fontos, hogy alkalmazható és fejleszthető tudással bíró munkavállalók kezeljék a rendszert, akik az új munkaerő számára is át tudják adni ismereteiket.⁶²²

A **közreműködő szervek** szerepe kiemelkedő jelentőséggel bír a Strukturális Alapokhoz kötődő programok hatékony és sikeres megvalósítása során. A pénzügyi forrásokat kezelő szerv és a kedvezményezettek közötti hidat jelentik, ezért kellő figyelmet indokolt fordítani az időben történő kiválasztásukra, megfelelő számban történő megalapításukra. A hatékony rendszer működtetéséhez pedig tisztázni szükséges a jövőben alkalmazandó intézkedések típusait és azt, hogy az egyes közreműködő szervek mely intézkedések végrehajtására rendelkeznek hatáskörrel.⁶²³

A **regionális fejlesztési ügynökségek** is képesek egy tagállam abszorpciós képességét befolyásolni, szerveződésük tagállamonként eltérő. Írorszában, Portugáliában és Görögországban - ahol erős központi közigazgatás uralkodik - e területi szervek nem túl jelentős szerepet játszanak a támogatások szétosztásában és a felhasználás ellenőrzésében. Ezzel ellentétben, Svédországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban - ahol a központi közigazgatás már kevésbé hangsúlyos - a közigazgatási szervek helyett a regionális

⁶¹⁸ HORVAT-MAIER (595. lj.) 8.

⁶¹⁹ Sjaak BOECKHOUT (et al.): *Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds* (Rotterdam: Ecorys 2002) 6.

⁶²⁰ Tanja M. HRIBERNIK (et.al.) „Institutional Regulation and the Effectiveness of Absorbing EU Funds: The Experiences of Ireland, Estonia and Slovenia” *Društvena Istraživanja / Journal for General Social Issues* 2008/6. 1219–1239.

⁶²¹ BOECKHOUT (619. lj.) 8.; 17.

⁶²² HORVAT- MAIER (595. lj.) 18.

⁶²³ BOECKHOUT (619. lj.) 16–17.

ügynökségek rendelkeznek a legfontosabb jogkörökkel. Hasonlóan fontos szerep egyes föderális berendezkedésű tagállamokban (pl. Németország, Ausztria és Belgium) is megfigyelhető. Azon országok esetében, ahol pedig a regionális autonómia magas szintet ért el (pl. Dánia, Finnország, Hollandia), nem okoz meglepetést, hogy a regionális fejlesztési ügynökségek kiemelkedő szerepet töltenek be a Strukturális Alapok implementálásában.⁶²⁴

Egyébként az lenne ideális, ha a Strukturális Alapok implementációjában nemcsak a központi közigazgatás venne részt, hanem a tagállamok aktívan bevonnának szociális partnereket, nem kormányzati szervezeteket és a helyi érdekek képviselőit, ráadásul megfelelő időzítéssel. Tapasztalatok szerint ugyanis, ahol a civil szervezeteket bevonják, de a keretterv tervezése szempontjából későn, valamivel a Bizottság felé fennálló benyújtási határidő letelte előtt, ott az egész programozási folyamatban késedelem léphet fel, amennyiben a bevont személyek tiltakoznak a tervek ellen, vagy túl sok észrevételt adnak elő. Az is biztosan megállapítható, hogy egy program nem lesz hatékony, amíg azt minisztériumi szinten írják. Egy sikeres program előfeltétele a széleskörű támogatás és a döntésbe bevont személyek felelősségérzete. A **partnerség** a konzultációktól egészen egy széleskörű partneri kapcsolatig terjedhet, amely a miniszteri szinttől mindenképpen magasabb szintű koordinációt és tárgyalási készségeket igényel.⁶²⁵ A partnerség megvalósulására jó példa a Strukturális Alapok felhasználását Írországon lebonyolító legfőbb intézmény, amely állami tulajdonú gazdasági társaság formájában működik, igazgatótanácsában azonban munkavállalók, munkaadók, ifjúsági szervezetek és minisztériumok képviselői vannak jelen, vagyis a szervezet irányítása a partnerség jegyében zajlik. A gazdasági forma a tapasztalatok szerint nagyban hozzájárul a hatékony gazdálkodás és az intézmény alkalmazkodóképességének, rugalmasságának megteremtéséhez.⁶²⁶

A Bizottság ajánlásai és a tagállami gyakorlat alapján az arany szabály a következő: minél kevesebb számú intézmény kerül bevonásra a programozásba és támogatáskezelésbe, annál átláthatóbb a rendszer és annál jobb a tagállam abszorpciós képessége. Az intézményrendszer működtetése során továbbá rendkívül fontos, hogy a „vezetőség” valamennyi területre rálásson, azaz a pénzügyi, implementációs, programozási, monitoring és kiértékelési szakaszokra egyaránt. Továbbá előnyt jelent, ha a tagállam a saját korábbi hibáiból és tapasztalataiból tanulni képes.⁶²⁷

A **monitoring**, azaz ellenőrző eljárások szintén kiemelt jelentőséggel bírnak: egyrészt a szabálytalan felhasználásokat tárják fel, másrészt az utólagos elemzések nyújtanak segítséget a tapasztalatok és hibák összefoglalásában, a későbbi fejlődésben. A támogatások több éves kezelése és a Strukturális Alapok kezelése során szerzett számottevő tapasztalat ellenére a

⁶²⁴ Gheorghe ZAMAN – George GEORGESCU: „Structural Fundabsorption: A new challenge for Romania?” *Romanian Journal of Economic Forecasting* 2009/1. 136–154.

⁶²⁵ Markéta ŠUMPIKOVÁ (et al.): *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic* 6, 16. www.researchgate.net/profile/Stislav_Klazar/publication/240618441_EU_Funds_Absorption_Capacity_and_Effectiveness_of_Their_Use_with_Focus_on_Regional_Level_in_the_Czech_Republic/links/551e94680cf29dcab0430d8/EU-Funds-Absorption-Capacity-and-Effectiveness-of-Their-Use-with-Focus-on-Regional-Level-in-the-Czech-Republic.pdf

⁶²⁶ NAGY Sándor Gyula: „Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében” *Európai Tükör* 2007/1. 95–96.

⁶²⁷ HORVAT–MAIER (595. l.) 16.

tagállami (elsősorban ír, spanyol és német) tapasztalatok arra engednek következtetni, hogy a monitoring rendszerek kevésbé professzionálisak, mint amire számítanánk.⁶²⁸ A szlovén számvevőszék is megállapította, hogy a 2007-2013-as időszakban alkalmazott monitoring eljárások nem voltak képesek a szabálytalanságok könnyű és pontos felderítésére, továbbá nem sikerült azt sem megállapítani, hogy pontosan milyen mértékben sikerült a kedvezményezettekre kiszabott pénzügyi szankciókat végrehajtani, a támogatásokat ténylegesen visszakövetelni. A szabálytalanságokat különféle hatóságok tartják számon, nincs erre egy egységes nyilvántartás, ráadásul a lejelentett esetek gyakran pontatlan adatokkal bírtak és helytelen minősítésűek voltak. Ennek megfelelően a szlovén számvevőszék a szabálytalansági eljárásokról és pénzügyi korrekciókról csak indikatív értékeléseket tudott végezni, 2015-ig legalább is.⁶²⁹

A monitoring feladatokat IT alapú információs rendszeren keresztül lehet elvégezni, azonban a megfelelő lehetőségek még nem alakultak ki erre. Minden tagállam eltérő modellt állít fel, mégis valamennyiben valamilyen központosított rendszer került kialakításra. Az előzetes (ex-ante), félidős és utólagos (ex-post) ellenőrzéseket általában kiszervezik független, magántulajdonban álló szervezeteknek (pl. magán tanácsadók, egyetemek, egyetemi oktatók). Az EU-hoz frissen csatlakozott tagállamok esetében azonban a független, helyi értékeléshez hiányzik a szakértelem, vagy legalábbis a meglévő tudás nem elégíti ki a nemzetközi minőségi sztenderdeket. Pedig az értékelések nemcsak a program implementációjában játszanak fontos szerepet, de a jövőbeni fejlődés szempontjából is rendkívül szükségesek.⁶³⁰

A fentiekben említett szakértelem és tudás hiánya azonban sajnos nemcsak az ellenőrzési szakaszra jellemző, e téren a legtöbb tagállam generális problémával áll szemben. A munkaerő állománynak pénzügyi, jogi és gazdasági területen **magasan képzett személyekből kellene állnia**. A munkaerő minősége pedig fontosabb, mint annak létszámbeli mennyisége. Megfelelő munkavállalók toborzásának sikere attól függ, hogy a kormány, mint munkáltató mennyire vonzó az emberek szemében. Írorszában például a közszférában dolgozni presztízskérdés, a munkabérek a köz- és magánszektorban egyaránt versenyképesek, a közalkalmazottak számára karrierépítési lehetőséget jelent a minisztériumok közötti átjárhatóság. Azon országokban, ahol a közszféra kevésbé stabil (pl. Portugália), a rendellenesség megoldása égetővé válik. A legtöbb tagjelölt országban a közszféra súlyos akadályokkal küzd a megfelelő munkavállaló felvétele terén. A csatlakozásra váró államok a felkészülési fázisban néha elsősorban a megfelelő létszámú személyzet felvételére helyezik a hangsúlyt, annak ellenére, hogy a tagállami tapasztalatok szerint a megfelelően képzett és motivált szakemberek jelentik a kulcsot a támogatások eredményes felhasználásához.⁶³¹ A tagjelölt országokban a csatlakozást előkészítő munkaerőállomány megtartása is fontos lenne,

⁶²⁸ BOECKHOUT (619. lj.) 22.

⁶²⁹ *Managing irregularities and financial corrections regarding absorption of the European Cohesion Policy Funds in the Republic of Slovenia*. Összefoglaló cikk a Szlovén Számvevőszék 2007. január 1 és 2015. december 1. közötti időszakot lefedő riportjáról. www.rs-rs.si/en/audits-auditing/audit-archive/audit/managing-irregularities-and-financial-corrections-regarding-absorption-of-the-european-cohesion-poli-1/

⁶³⁰ ŠUMPIKOVÁ (625. lj.) 7.

⁶³¹ BOECKHOUT (619. lj.) 7–9.

hogy alkalmazható és fejleszthető tudással bíró munkavállalók kezeljék a rendszert, akik az új munkaerő számára is át tudják adni ismereteiket.⁶³²

Az intézményrendszerhez szükséges munkaerő létszáma és képzettsége tagállamonként változó, tekintve, hogy minden tagállam eltérően alakította ki a támogatásokat kezelő intézményrendszert, és országonként eltérő a kapott támogatások mértéke és az operatív programok száma. A közösségi előírások csak néhány alkalommal tesznek említést munkaerővel kapcsolatos elvárásokra. Kutatások bizonyítják, hogy a regionális szinten lévő szervek gyakran nem jól felkészültek a programok népszerűsítése és implementálása terén, továbbá különbség mutatkozik a nagyvárosokban, illetve kevésbé fejlett régiókban működő hatóságoknál dolgozó szakemberek tudása kapcsán is. Csehországban például nagyrészt pályakezdeket alkalmaznak ezen szerveknél, így mind a már létező, mind az újonnan létrehozandó szervezeteknél nagy igény mutatkozna a megfelelő szakértelemre.⁶³³ Kritikaként került több helyen megfogalmazásra, hogy a munkavállalóknak világos munkakörleírással kellene rendelkezniük, és a magánszektorban jellemző munkabérhez hasonló versenyképes bérrel. Fontosak lennének a munkafolyamatleírások, útmutatók, kézikönyvek és hasonló szabályzatok, amelyek a know-how és szaktudás terjedését segíthetnék elő.⁶³⁴ Természetesen akad olyan pozitív példa is, amelyet a tagállamok a fejlődéshez figyelembe vehetnének. Az Egyesült Királyságban például a kedvezményezettekkel való kapcsolattartás fontos eleme a projektciklikus-szemlélet és az erre alapuló munkaszervezés, amelynek az egyik legfontosabb megjelenési formája a projektekhez rendelt munkatárs intézménye a projektek teljes élettartamán keresztül. A programértékelés megállapításai szerint ez egyrészt az ügyfél-elégedettséget is növelte, másrészt a kedvezményezettek általi megkeresésekre adott reakciók időigényét is csökkentette. Az ottani működés másik jellegzetessége az erőteljes módszertani megalapozottság és folyamatos továbbfejlesztés.⁶³⁵

Az ajánlások implementálása és javaslatok megvalósítása azonban nem mindig működik a gyakorlatban. A tagállamok tapasztalatai azt mutatják, hogy az EU-hoz újonnan csatlakozó országok a csatlakozást követő néhány évben a Strukturális Alapok felhasználása terén alacsony abszorpciós képességgel rendelkeznek, tekintettel a tapasztalatok hiányára és a megfelelő projektfejlesztés, munkaerő intézményrendszer kialakítás nehézségeire.⁶³⁶ Követendő példákat lehet találni más tagállamok gyakorlatából, azonban az intézményrendszer kialakítása és a munkaerő felvétele, megtartása egy óriási kihívás napjainkban, sokszor az alapok megteremtése is komplikált.

II.2. Intézményrendszer vizsgálata Magyarországon

A magyar tapasztalatok és a magyar rendszert ért kritikák rendkívül hasonlóak a fentiekben összefoglalt nemzetközi megállapításokhoz, súlyos problémákkal terheltek. Amennyiben a magyar intézményrendszert vesszük szemügyre, úgy megállapíthatjuk, hogy a forrás

⁶³² HORVAT–MAIER (595. lj.) 18.

⁶³³ ŠUMPIKOVÁ (625. lj.) 4.; 9–10.

⁶³⁴ HORVAT–MAIER (595. lj.) 16.

⁶³⁵ NAGY (626. lj.) 96.

⁶³⁶ ZAMAN–GEORGESCU (624. lj.) 149.

kiosztás/felhasználás szempontjából a két legfontosabb szereplő (irányító hatóság és közreműködő szervezetek) folyamatosan változott az ország uniós csatlakozása óta. Magyarország tehát a fentiekben említett szabályozási szabadságot nem volt rest kihasználni. A 2004-2006 közötti időszakban, a kezdeti végrehajtási intézményrendszerben az **irányító hatóság feladatait a szaktárcák látták el** (gazdasági-, munkaügyi- és földművelésügyi tárca), a kedvezményezettekkel való teendőket pedig **22 közreműködő szervezet segítette** (akikre, mint külsős szervekre az irányító hatóság feladatkörei bizonyos mértékben átruházásra kerültek). A lebonyolítás rendszere tehát meglehetősen **szétagolt volt** területi szinten. Már ekkor tapasztalható volt, hogy ezek sokasága nemcsak az átláthatóságot veszélyezteti, de az egységes eljárásrendszer kialakítását is. A közreműködő szervezetek nagy számát azonban álláspontom szerint indokolhatta az, hogy a támogatási rendszer az egész ország számára szinte új volt, az uniós pénzek kecsegtetőek voltak a pályázók számára és valószínűleg előre nehéz volt felmérni, hogy a pályázatok lebonyolítása a közreműködő szervezetek számára milyen mértékű munkaterhet ró, hány szervezet képes ellátni ezt a funkciót valamennyi régióra nézve.

Az intézményrendszert 2007-ben egy központosító változás követte: az irányító hatóság feladatait **egyetlen egy, újonnan létrehozott szerv**, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hatáskörébe utalták, amelynek munkáját már csökkentett létszámú, **12 db közreműködő szervezet segítette**. Kivétel nélkül minden közreműködő szervezet gazdasági társaság formáját öltötte, melyek a köztudatban regionális fejlesztési ügynökségként voltak jelen. A központosítás előnye lehetett (volna), hogy országos szinten egy kézben fonódik össze a teljes támogatási rendszer és egy szerv gyakorolja a hatósági feladatokat a többi, végrehajtásban részt vevő szerv felett. Álláspontom szerint a szervezeti újítás a tapasztalatok központi összegzésével és egy helyről vezérelt szabályozási előírásokkal segíthetett volna kialakítani egy egységes szabályozási rendszert. Az elmúlt évek távlatában viszont kijelenthető, hogy megközelítően sem történt akkora előrelépés a szándékok megvalósításában, mint ahogyan erre az igény megfogalmazódott. A kedvezményezettek különböző pályázataik kapcsán eltérő jogszabály értelmezésekkel és eljárásrendekkel találkoztak, jóllehet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jelentős egységesítési gyakorlatot hozott az intézményrendszerben.⁶³⁷

A központosítás a Magyar Államnak mégsem hozhatta meg a várt eredményt, mert **2014-ben a kormány újra visszatért a 2004-2006 közötti intézményrendszer struktúrához**. Az irányító hatósági feladatok ellátása céljából újra szaktárcák kerültek kijelölésre. A 2007-2013-as időszakra eső támogatások új pénzügyi időszak kezdetén történő kezelését a gazdasági, fejlesztési és európai uniós ügyekkel foglalkozó tárcák látták el, míg az új pénzügyi időszakra eső **támogatások kezelését négy másik szaktárca** (emberi erőforrással, nemzetgazdasággal, nemzeti fejlesztéssel foglalkozó tárcák, valamint a Miniszterelnökség) **végzi**. A közreműködő szervezetek tekintetében szintén meghatározó változás következett be. Egyrészt csökkent azon operatív programok száma, melyekben a közreműködő szervezet tevékenységet látott el, másrészt tovább csökkent a szervek darabszáma is. A 2007-2013-as időszakra eső támogatások új pénzügyi időszak kezdetén történő kezelése vonatkozásában **közreműködő szervezeti feladatokat ellátó gazdasági társaságok számát hétre csökkentették** (azáltal,

⁶³⁷ GYÖRINÉ SZABÓ (596. lj.) 141.

hogy némely fejlesztési ügynökség megszüntetésre, némelyik pedig megtartásra került). A 2014-2020-as időszakra vonatkozó támogatások tekintetében pedig csak nagyon csekély számú operatív programra nézve jelöl meg közreműködő szervezetet a jogszabály, ezen feladatokat is már csak a Magyar Államkincstár látja el.

A 2014–2020-as kohéziós fejlesztés politikában megfogalmazott új elvárások látszólag a minőségi költséget szolgálják, ugyanakkor a rugalmatlan, túlzott mértékű tematikus és pénzügyi elvárások és a programozási dokumentumok összhangba hozása a tagállami fejlesztési környezettel olyan mértékű kihívás elé állították az intézményrendszert, amelynek csak úgy tudnak megfelelni az egyes szereplők, hogy a valódi, tartalmi tervezésre, újragondolásra alig maradt idő. Az abszorpciós szorítás, mely a tartalékképzés intézményével még kézzel foghatóbbá vált, és az eredmény orientált időközi számonkérés eltereli a figyelmet arról, hogy az eddigi folyamatok ésszerű felülvizsgálata történjék meg, valamint a támogatott-szemszögű, szolgáltatóbarát megközelítés is alig várható el az intézményrendszertől egy ilyen kiélezett, sarkított helyzetben. A szigorú tartalmi elvárások mellett ugyanakkor **atagállami intézményrendszer működtetésében a Bizottság szinte teljes szabadságot biztosít. Ez túlzott mértékű „kilengésekhez” vezethet**, amely csorbíthatja a hatékony és eredményes megvalósítást. Annak a veszélye fennáll az elmúlt évtized tapasztalatai és az uniós tervezési folyamat ellentétes erőfeszítései ellenére is, hogy a fejlesztési források a támogatottak/kedvezményezettek szemszögéből ismét átláthatatlan és szükségleteikhez kevésbé illeszkedő módon kerülnek felhasználásra.⁶³⁸

A fentiekben szemléltetett gyökeres változások az intézményrendszer hatékonyságát nem segítették elő a tapasztalatok szerint, a magyar szakirodalom számos alkalommal bírálta az intézményrendszer működését.

Nyikos Györgyi is azon álláspontra helyezkedik, hogy mivel a programvégrehajtás Magyarországon területi és helyi szinteken zajlik, a projektkiválasztás szempontjait is befolyásolják ezeknek a szinteknek a prioritásai. Osztott felelősségi rendszerben működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei. Ez egyben magasabb ellenőrzési kockázatot is jelent, hiszen sok szervezet érintett és az ellenőrzési nyomvonal is hosszabb. Ráadásul a szabályok értelmezése is eltérő lehet az egyes szinteken és a különböző szervezeteknél, ami problémát jelenthet a végrehajtásnál.⁶³⁹ *Nyikos Györgyi* a regionális politika hatékonyságát az irányító, menedzselő szervezetek működésének hatékonyságától, illetve általában az igazgatási rendszer működésének minőségétől teszi függővé, kiegészítve azzal, hogy a korrupciós és diszkriminációs jelenségek ezt jelentősen ronthatják.⁶⁴⁰

Vincze Ibolya az ellenőrzési rendszerek áttekintésekor arra a megállapításra jutott, hogy az ellenőrzési rendszer komplexitása ellenére hiányzik egy olyan ellenőrző szerv, amely összegezné és elemezné a különböző ellenőrzési hatóságok ellenőrzési tapasztalatait, amely alapján a rendszer egészének működésére vonatkozó megállapításokat tehetne és ennek

⁶³⁸ GYÖRINÉ SZABÓ (596. lj.) 142.

⁶³⁹ NYIKOS (599. lj.) 2.

⁶⁴⁰ NYIKOS Györgyi: „A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára” *Pénzügyi Szemle* 2013/2. 175.

alapján javaslatokat fogalmazhatna meg arra vonatkozóan, hogy a rendszer működését milyen irányba lehetne és kellene tovább fejleszteni.⁶⁴¹

Győriné Szabó Gabriella gondolatai alapján Magyarország „területfejlesztési intézményrendszerét 2012. január 1-jét megelőzően a területi szintek magas száma (kistérség, megye, régió, kiemelt térség, országos szint), ebből adódóan az indokolatlan párhuzamosságok és az alacsony hatékonyságú működés jellemezte, melyet tovább gyengített, hogy a hazai és az uniós forrásokat kezelő intézmények és a támogatások felhasználásának szabályozása terén szintén párhuzamos rendszer épült ki. A fenti változásokból eredő stabilitáshiány miatt az egyes szereplők – regionális/megyei/kistérségi területfejlesztési szervezetek, az operatív programok felhasználásának lebonyolításában dolgozó közreműködő szervezetek – munkája során felhalmozódó szaktudás, tapasztalat és partnerségek ismerete elvész. A megyei területfejlesztési szereplőknél felhalmozódó, korábbi hazai költségvetési forrású területfejlesztési támogatások kihelyezésében és lebonyolításában szerzett ismeret és humán erőforrás kapacitás „parlagon hagyása” súlyos hiányossága ennek a tervezési periódusnak. Kijelenthető, hogy a közel másfél évtizede zajló, folyamatos és szélsőséges változások nem segítették elő a véghajrában lévő 2007-2013-as elszámolási, valamint a 2014-2020-as időszak tervezési előkészületeit. A belső, olykor „hátra-arc” megoldásban kialakuló intézményi átszervezések csökkentették programszinten is a hatékonyságot a 2014-2020-as időszak tervezésének időbeni előrehaladásában, a korábbi tapasztalatok és tanulságok beépítésében, a területi igények visszacsatornázásában, a szakemberek erős fluktuációjában. A projektszintű hatékonysági problémáknak szintén volt egy időtényezője, vagyis a projektmegvalósítások során felmerülő kérdések, támogatási szerződések módosításának szándéka, elszámolások feldolgozásának csúszásából eredő cash-flow problémák velejárói voltak az intézményátszervezésnek.⁶⁴² *Hutkai Zsuzsanna* tapasztalatai szerint az elmúlt pár évben sokat változott a lebonyolításban részt vevő közreműködő szervezetek köre: az addig megszokott, „bejáratott” intézmények eltűntek, helyüket új intézmények vették át, vagy összevonták őket más intézményekkel. További problémát jelent az intézményeknél tapasztalható nagy fluktuáció: jellemző, hogy két-három hónap után felmondanak az ott dolgozók, s emiatt sok az ellentmondásos utasítás is, ugyanarra a kérdésre többféle választ adnak az egymást váltó illetékesek.⁶⁴³

Egyébként az intézményrendszer működésének felmérésére maga a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség is vizsgálatot rendelt el még 2013-ban azzal a céllal, hogy a 2014-ben kezdődő új programozási időszakokkal kapcsolatos döntések előkészítését segítsék a tapasztalatok összegyűjtésével. A vizsgálat során számos működési hátrányra derült fény. Az értékelés⁶⁴⁴ megállapította, hogy a 2007-2014-es fejlesztési ciklus során nem volt olyan funkció a kormányzatban, amely aktívan és tudatosan ellátta volna az érintett szakpolitikák fölött az

⁶⁴¹ VINCZE Ibolya: „Az EU-s támogatások irányítási és ellenőrzési rendszereinek működése Magyarországon” *Gazdasági Élet és Társadalom* 2011/1-2. 163.

⁶⁴² GYŐRINÉ SZABÓ (596. l.) 46–47.

⁶⁴³ HUTKAI (607. l.) 73.

⁶⁴⁴ A vizsgálatot a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából az AAM Tanácsadó Zrt. készítette. A vizsgálat eredménye a „ZÁRÓ ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről” c. anyagban, továbbá a „ZÁRÓ ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről, KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK” c. anyagban olvasható www.palyazat.gov.hu/atfogo_intezmenyertekeles_a_2007_2013_idoszak_vegrehajtasi_funkcioinak_ertekelese

érdemi koordinációs szerepkörét, ezáltal a fejlesztési program megvalósítása több ponton is hátrányt szenvedett. Az elemző és a végrehajtást felügyelő kapacitás hiánya miatt a politika több esetben a leegyszerűsítő, „gyors” megoldásokhoz, jellemzően a jogszabályok változtatásának eszközéhez volt kénytelen nyúlni. Mivel ezek a megoldások nem vették figyelembe a rendszer adottságait, ritkán vezettek valós eredményre.

A vizsgálat rámutatott arra is, hogy a fejlesztési stratégia sikere jelentős részben a végrehajtást végző humán kapacitás felkészültségén és együttműködési készségén múlik. A humán erőforrások felkészültsége azonban nem egyenszilárdságú a rendszerben, valamint a rendszerben dolgozó szakemberek nem látják át a teljes rendszer működését, nem értik más funkciók célrendszerét, így nem tudnak közös optimumra törekedni. Tulajdonképpen a közös tudásbázis hiánya figyelhető meg. A tudástőke aktív menedzsmentjével teljes körűen egyik funkcionál sem foglalkoznak, és nincs olyan szereplő, amely a tudástőke teljes rendszeren belüli fejlesztésével rendszerszerűen, intézményesítetten foglalkozna.

Problémát jelent, hogy az irányító hatósági funkció és a szakminisztériumi funkció jellemzően nem rendelkezik elegendő információval a konkrét projektek megvalósításáról, így az ezekkel kapcsolatos problémákról sem. A bekért jelentések jellemzően csak a pénzügyi, adminisztratív előrehaladást mutatják be és kevés az olyan érdemi kapcsolatfelvétel, amely alkalmas lenne a mélyebb helyzetfeltárára. A vizsgálat során gyűjtött adatok alapján megállapításra került továbbá, hogy a jogszabályi, eljárásrendi, szervezeti változások száma messze meghaladta a közsférában szokásos mértéket, és a változások gyakorisága negatívan hatott a teljesítményre (adaptáció idő- és erőforrásigénye miatt) és a tudástőke kialakulására, továbbá növelte a szabályossági kockázatot, mert nehezítette a megfelelő ügyintézési rutin kialakulását. Arra is találtak példát, hogy több kiírást a szakpolitikai célokkal ellentétes irányba módosított az irányító hatóság a közreműködő szervezet nyomására, hogy azok kellően egyszerűen lebonyolíthatóak legyenek. A közreműködő szervezetet ebben az esetben elsősorban az üzleti terv teljesítése motiválta, vagyis az üzleti terv szempontjai írták felül a szakpolitikát.

Az értékelés rávilágított arra is, hogy a kedvezményezettek jellemző felkészültsége az EU-s csatlakozás óta eltelt évek ellenére még mindig nem éri el a szükséges mértéket és ez jelentős abszorpciós kockázatokhoz vezet. A kedvezményezettek egyes köreinek felkészületlensége az erőforrások (tőke, költségvetési támogatás) hiányán túl abból is fakad, hogy az intézményrendszer a kedvezményezettek közvetlen támogatásával foglalkozó funkciói nem tudtak megfelelő kapacitást felmutatni. Sajnos a gyakorlat azt mutatja, hogy a forrásfelhasználás léptéke évről-évre növekszik 2007 óta, ezzel újabb kedvezményezetteket vonva be a rendszerbe, illetve növekvő léptékű projekteket finanszírozva, a nagyobb projektek azonban még az olyan kedvezményezetteknek is kihívást jelentenek, akik sikeresen megvalósítottak már kisebb léptékű projekteket.⁶⁴⁵

Nemcsak a tudományos vizsgálatot végzők illetik kritikával a rendszert, hanem maga az **ÁSZ** is tisztán látta a problémákat a támogatások felhasználásának kezdeti éveitől kezdve. 2006-ban megállapította, hogy bár az EU-ból érkező források fogadására, ill. lebonyolítására alkalmas – sok szereplős – intézményrendszert az EU előírásainak megfelelően, a hazai

⁶⁴⁵ AAM Tanácsadó Zrt. (644. l.)

jogszabályokat figyelembe véve hozták létre, a támogatás közvetítő intézményrendszer működésének hatékonyságát azonban jelentősen befolyásolta a szervezeteknél fennálló kapacitáshiány, a fluktuáció szintje és a betanulás időigényessége, s ez hatással volt a határidők betartására is a pályáztatási feladatok ellátása során. Az uniós támogatások eredményes felhasználását biztosító jogszabályi környezetet – néhány esetben jelentős késéssel – kialakították. Kiemelkedő kockázatot jelentett azonban a jogszabályi környezet változékonysága, jelentős többlet feladatokat róva az intézményrendszerre, hátráltatva a határidők betartását.⁶⁴⁶ Az ÁSZ jelentései rámutattak arra is, hogy a monitoring rendszer kialakítása is lassan haladt hazánkban, 2007-ig általánosságban arra a következtetésre jutottak, hogy bár az ellenőrzési rendszer kialakítása és működtetése teljesítette az uniós feltételrendszert, működésük eredményessége és hatékonysága támogatásonként mégis eltérő képet mutatott. Az ellenőrzési rendszerekben tapasztalt eltérések a módszertan gyakorlati alkalmazásának hiányosságaiból, a lebonyolító intézmény rendszerellenőrzési szerveinek instabilitásából és az intézményfejlesztés során az ellenőrzési tevékenység eredményességi és hatékonysági szempontjainak háttérbe szorulásából származtak. Számos hiányosság volt megállapítható továbbá az ellenőrzési funkciók körében is.⁶⁴⁷ A Számvevőszék ugyanígy észlelte a humán erőforrást érintő hiányosságokat is: a magas fluktuációt, kapacitáshiányt, nagymértékű vezető cseréket, felkészültség gyengeségeit, nem megfelelő feladat elosztást, amelyek mind hozzájárultak az intézményrendszerre háruló feladatok ellátásának késedelméhez, hiányosságaihoz.⁶⁴⁸

Álláspontom szerint a magyar intézményrendszer hatékonyabb működését segítené elő **egy (viszonylag) állandó szervezeti felépítés**, amely csak csekély mértékben változik az egyes pénzügyi időszakokkal. Ezalatt a **fejlesztéspolitikában szerepet vállaló intézmények számának és hatáskörének egységesítésére és állandósítására gondolok**. Elfogadható a szervezetrendszer módosítása a változó uniós igények és rendeleti előírásoknak való megfelelés érdekében, ugyanakkor az állandóság a kedvezményezett oldalán részt vevők (kedvezményezettek, jogalkalmazók, tanácsadók, pályázattelőkészítő társaságok, stb.), illetve jogalkalmazók számára biztosítaná az átláthatóságot, könnyebb eligazodást és az egyes szervek gyakorlatának kiismerését. Hosszútávon mindenképpen előnyökkel járna, ha a kedvezményezetteknek nem kellene minden pénzügyi időszakban megismerkedni az új szervezetrendszerrel, a pénzügyi időszakok váltása sem okozna problémát és bizonytalanságot, továbbá az állami szervek oldaláról egy tapasztalt személyzet segítené a projektek megvalósítását. Ezzel párhuzamosan az intézmények oldaláról is mérhető lenne a hatékonyság, amennyiben célul tűzik ki a **fluktuáció és átszervezések csökkentését, a személyzet képzését**. A kohéziós politika területe rendkívül komplex, megértése és átlátása

⁶⁴⁶ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: „Tájékoztató az európai uniós támogatások 2005. évi felhasználásának ellenőrzéséről” (2006. augusztus 9.)

www.asz.hu/storage/files/files/Összes%20jelentés/2006/0630j000.pdf?download=true

⁶⁴⁷ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: „Tájékoztató az európai uniós támogatások 2006. évi felhasználásának ellenőrzéséről” (2007. szeptember) 19. (Állami Számvevőszék, Budapest, 2007) Állami Számvevőszék Tájékoztató 2007/27.

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: „Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről” (2008. szeptember) 25. (Állami Számvevőszék, Budapest, 2008) Állami Számvevőszék Tájékoztató 2008/30.

⁶⁴⁸ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: „Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről” (647. l.) 23.

alapos szaktudást igényel. A jogszabályi változások pedig viszonylag gyakoriak, de a pénzügyi időszakok változásával tapasztalhatóan mindig újabb jogszabályi csomag jön létre, melynek feldolgozása még a szaktudással rendelkezők számára is sok időt és háttértapasztalatot igényel. Következésképp a humán erőforrás állandósága és képzettsége kiemelt szerepet kap mind a pályázati eljárások kezelésében, mind a pályázatok megvalósulásának ellenőrzésében. Egy gördülékenyen működő, egységes gyakorlattal rendelkező, átlátható végrehajtó és ellenőrző rendszer a fejlesztéspolitikában és a szabálytalanságkezelésben nélkülözhetetlen.

Összegzés

Összegzésként elmondható, hogy bár az uniós források felhasználásának szabályai mind uniós, mind tagállami szinten részletesen kidolgozottak, a tapasztalatok szerint ez közel sem biztosítéka a megfelelő és szabályos forrásfelhasználásnak. Annak ellenére továbbá, hogy a kohéziós politika átfogó és fő célja a régiók fejlesztése, a támogatások felhasználása során valójában kizárólag egy számviteli elszámolás történik és a Bizottságot, valamint a tagállami hatóságokat a gyakorlatban végső soron eltérő célok vezérlik. A fentiekben részletezett indokok mind elősegítik a támogatások nem megfelelő felhasználását, valamint növelik a szabálytalanságok bekövetkezésének kockázatát. Tulajdon képpen kijelenthető, hogy bár az uniós támogatás kedvezményezettje követ(het)i el a szabálytalan forrásfelhasználást, mégis, messziről megítélve a kérdést, gyakran valójában „rendszerhibák” fennállása vezeti el őt addig.