

Az „Alapok” mellé épült ház

Az EU „regionális” támogatások
intézményrendszere Magyarországon

készítette: dr. Perger Éva

*Koppány-völgye kistérségi konferencia
Tab, 2009. november 19.*

Közelítő becslés a fejlesztési forrásokról

Milliárd Ft

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| EU reg. fejl-i forrás ¹ | 43 | 185 | 492 | 812 | 864 | 920 | 971 | 1014 | 615 |
| hazai fejl-i forrás ² | 1237 | 1305 | 1340 | 1282 | 1117 | <1100 | <1000 | <700 | n.a. |
| ROP-ok forrása ³ (tisztított) | 27 | 38 | 48 | 300 (233) | 266 (213) | 228 (190) | 218 (195) | 209 (203) | - |
| ÚMVP forrás ⁴ (Leader) | - | - | - | 148 (8) | 140 (8) | 129 (7) | 132 (7) | 142 (8) | 126 (7) |
| Decentr. hazai fejl-i forrás ⁵ | n.a. | 57 | 49 | 44 | 35 | 34 | - | ? | ? |

[1] NFT+KA, 2004-2006 ASZ 2008-as adatai alapján, NSRK forrás 2007-2012 re a 2010-re szóló Kv.- tv. tervezet alapján.

[2] Fejlesztési jellegű állami kiadások az ÁSZ 2008-as adatai és becslése alapján, módosítva a 2009, 2010-re várt GDP adatok hatásával.

[3] ROP 2004-2006 a 2005-re szóló kv-tv., önálló ROP-ok 2007-2012 a 2010.re szóló Kv-i tv. tervezet alapján

[4]Az ÚMVP 2008-as aktualizált változata alapján becsült keretösszeg!!

[5] Az adott év költségvetési tv. melléklete alapján

Az EU támogatások felhasználásának tapasztalatai

- A regionális támogatások esetén más KKE országokhoz viszonyítva egyelőre viszonylag jó abszorpciós mutatók, bár a tervektől elmaradó forrásle hívás
- ÚMVP késve indult, elmaradás az ütemtervtől
- Bár kevés az idő az értékelésre (NFT, ÚMFT, ÚMVP) de a forrásfelhasználás a makrogazdasági mutatók fényében nagy valószínűséggel nem volt sem hatékony, sem eredményes
- Több értékelés szerint az uniós források felhasználása éppenséggel növelte az országon belüli területi különbségeket (mind regionális, mind kistérségi szinten).
- A várakozásokkal ellentétben az EU támogatások a centralizációt erősítették.

Az intézményrendszer szabályozása

| | Hazai területfejlesztés | EU regionális támogatások | EU vidékfejl. támogatások |
|--------------|---|--|--|
| EU | - | <ul style="list-style-type: none"> EU Tanács és Parlament (alapelvek, nevesített intézmények, alapeljárások) Bizottság (részletes eljárási szabályok, „elvárások”) | <ul style="list-style-type: none"> EU Tanács (ua., de kisebb tagállami önállóság) Bizottság (részletes eljárási szabályok) |
| Országgyűlés | Intézményrendszer, alapvető feladatok és hatáskörök, szabályozási felhatalmazások | - | Irányítás, végrehajtás intézményei, nyilvántartás, eljárások + KET |
| Kormány | Kp-i szervek részletes feladat és hatásköre, egyes eljárási szab.-ok (pl. pü-i szabályok, tf. előirányzat-felhaszn, tervek egyeztetése) | Hazai intézmények kijelölése, feladat és hatáskörök (néha korm. határozatban), a működés alapvető szabályai | - |
| Miniszterek | <ul style="list-style-type: none"> felelős miniszter: egyes eljárási szabályok (pl. adatközlés), egyébként csak szakmai irányítás más miniszterek: saját előirányzatra eljárási szabályok | felelős miniszter a pénzügymin-rel közösen: általános eljárási szabályok és KSZ-ek kijelölése (korábban kijelölt miniszterek közösen, KSZ feladatot is) | FVM miniszter – mint illetékes hat. és IH (intézmények kijelölése, részl. eljárási szab-ok, tám-i feltételek stb.) |
| Egyéb | - | NFÜ – működési kézikönyv OP IH – eljárásrendek (KSZ feladatok: szolg.-i szerz.) | - |

A kormányzati irányítás jellemzői

Hazai területfejlesztés

- Gyenge kormányzati koordináció
- Közvetlen kormánydöntések (kiemelt térségek, kiemelt területfejl.-i programok)

Kormánydönt. előkészítése:

- OTT
- felelős miniszterek (2006-ig MTRF - orsz. hatáskörű szerv)

EU regionális politika

- Erős stratégiai irányítás és koordináció
- Stratégiai kormánydöntések (OP elfogadása, módosítása, nagyprojektek)
- Végrehajtásra vonatkozó operatív döntések (korábban PKD, központi program, most akcióterv, komplex program; kiemelt projekt, más „nagyobb” projekt, kétfordulós eljárás)

Kormánydönt. előkészítése:

- 2006-ig: fejl. pol kabinet, EU ügyekért felelős t. n. miniszter, kijelölt miniszterek, NFH (orsz. hatáskörű szerv)
- 2006-2008: FIT, NFT, kormánybiztos, NFÜ (központi hivatal)
- 2008 után: fejl.pol-i kabinet, felelős miniszter, NFÜ

Vidékfejl.-i politika

- Gyenge kormányzati koordináció
- Főleg stratégiai kormánydöntések (pl. ÚMVP elfogadása), de kp-i költségvetést érintő döntések is.

Kormánydönt. előkészítése:

FVM miniszter

A felelős miniszter

Hazai területfejlesztés

2004 okt-ig:

EU ügyekért felelős t. n. miniszter MEH politikai államtitkár útján

2006. jún-ig:

reg. fejl és felzárk. fel. t. n. miniszter

2008. máj-ig:

ÖTM miniszter

2008. máj-tól:

NFGM miniszter

EU regionális politika

2004. okt-ig:

EU ügyekért felelős t. n. miniszter MEH politikai államtitkár útján

2006. jún-ig:

EU ügyekért felelős t. n. miniszter

2007. júl-ig:

formálisan a MEH miniszter, a valóságban kormánybiztos

2008. máj-ig:

ÖTM miniszter

2008. máj-tól:

NFGM miniszter

Vidékfejlesztés

2004. okt-ig:

FVM miniszter
EU vidékfejl. részben, mint EU reg. pol.

2006. jún-ig:

FVM miniszter
EU vidékf. uúgy.

2006. júl-tól:

FVM miniszter

Az intézményrendszer fontosabb központi szereplői (2004-2006)

Hazai területfejlesztés

- **OTT** – javaslattevő, véleményező, koordináló testület
- **MTRFH** - orsz. hatáskörű szerv, döntés-előkészítés (jogszabály-előkészítés is), kp-i koordináció, végrehajtás

- **VÁTI** – MTRFH által átadott egyes feladatok

EU regionális támogatások

- **NFH** - orsz. hatáskörű szerv, központi koordináció, **KTK IH, KA IH**
- **OP IH** - kijelölt minisztériumok szervi egységei (ROP IH – MTRFH), OP irányítás és végrehajtás (esetenként felállítják az egyéb egyeztetési és projekt-kiválasztási testületeket)
- **OP MB** – koordinációs és döntéshozó (PKD, kritériumok, jelentések) partnerségi testületek
- **Kifizető Hatóság - PM**

- **KSZ** – minisztériumi osztályok, költségvetési szervek (AVOP – MVH), Kht-k (ROP – VÁTI és RFÜ,), IH által delegált végrehajtási feladatok

Az intézményrendszer fontosabb szereplői (2007-2012)

Hazai területfejlesztés

- **OTT** – csökkenő jelentőség
- **ÖTM**, majd **NFGM** minisztérium főosztálya – minden központi területfejlesztési feladat
- **VÁTI** – a minisztérium által átadott egyes feladatok
- **RFT**-k és **RFÜ**-k
- **Fejlesztési Tanácsok és ügynökségek** egyéb területi (térégi, megyei, kistérségi) szinteken

EU regionális támogatások

- **FIT** (2008. máj.-ig) – kormányi tanácsadó testület, minden fejl-i előterjesztés
- **NFT** – kormányfő által vezetett tanácsadó partnerségi testület
- **NFÜ** (központi hivatal) - központi koordináció + valamennyi **OP IH** (PEMCS és Bíráló Bizottság feláll.)
- **PM -Igazoló Hatóság**
- **KEHI - Ellenőrzési Hatóság**
- **OP MB** – koordinációs, vélt-partnerségi testületek (döntés már csak a kiválasztási kritériumokról)
- **KSZ** – IH által átruházott végrehajtási feladatok (minisztériumi kv-i szervek, kht-ék, állami RT-ék, ROP-ok esetén RFÜ-k és a VÁTI megosztva)

EU vidékfejl-i támogatások

- **MNVH Tanács és Elnökség** - érdekegyezt. szakmai javasl., koordináció)
- **FVM - Irányító Hatóság** (AVF + VKSZI, Allokációs és Projektkiválasztó FB)
- **MVH - Kifizető Ügynökség** (támogatási döntés is!)
- **Igazoló Szerv - KPMG**
- **ÚMVP MB** (intézkedés csoportként vált-ó tagösszetétel)
- **MNVH kp-i irányító egys.**
- **Helyi vidékfejlesztési irodák** (kül-ő jogállás)
- **Helyi közösségek**, majd **Helyi akciócsoportok** (köt-ő jogi személyiség + TKCS)

A területfejlesztési intézményrendszer EU támogatásokhoz kapcsolódó feladatai

| | 2004-2006 | 2007-2012 |
|------------------------|--|--|
| RFT | <ul style="list-style-type: none"> - Terveket megalapozó koncepciók, stratégiák elfog. - Az előkészítés során partneri részvétel OTT, és FKTB - ben - Részvétel a monitoring bizottságok munkájában | <ul style="list-style-type: none"> - ROP-ok és akciótervek elfogadása, véleményezése - Kiemelt projektjavaslatok elfogadása, véleményezése - Pályázati kiírások véleményezése - Partneri részvétel az OTT, az NFT és valamennyi OP MB munkájában |
| RFÜ | <ul style="list-style-type: none"> - Tervezés kettős szorításban - Projektgenerálás, tanácsadás - Néhány intézkedés pályázatkezelői KSZ feladatai | <ul style="list-style-type: none"> - Önálló ROP-ok tervezetének kidolgozása - Egyes prioritások teljes jogú KSZ-e, ennek kapcsán PEMCS és ROP monitoring albizottság működtetése |
| Egyéb szintek intézm-i | Partneri részvétel a tervezésben, tanácsadás, projektgenerálás | Ua. ÚMVP esetén még ez sem! (UMFT - többcélú kistérségi társulás munkaszervezete készíti el az LHH projektcsomagot) |

Az uniós támogatások intézményrendszerének jellemzői (I. NFT)

- Szervezeti értelemben integrált modell. A menedzsment - követve a hagyományos közigazgatási struktúrát – lényegében ágazati logikát követ.
- Az eljárások azonban különböznek a hazai fejlesztések eljárásaitól
- A területfejlesztési intézményrendszer korlátozott szerepe. Párhuzamos struktúrák.
- Területi értelemben alapvetően centralizált modell, a regionális intézmények csupán fontos „partnerek”.
- Szétaprózott intézményi struktúra (pl. túl sok KSZ), gyenge koordinációs mechanizmusok, túlbürokratizált és nem összehangolt eljárások
- Gyakori változások az intézményrendszer, az eljárások szabályozásában és a személyi feltételekben.
- A szereplők felé kitűzött kormányzati cél az abszorpció és a szabályosság

Az intézményi megoldásokból fakadó problémák (I. NFT)

- Programmenedzsment hagyományos igazgatási szervezeti keretek között - keverednek a szervezeti funkciók, a szervezeti megoldások, munkamódszerek, valamint az irányítás és vezetés különböző eszközei.
- Túlterhelt és ellentmondásos követelmények között dolgozó munkatársak
- Hiányzó stratégiai irányítás és koordináció
- A felelősség nem azonosítható (gyakori változások, IH vezetők ágazati vezetőkre, ágazati vezetők IH -ra mutogatnak), a szereplőket rövid távú célok mozgatják
- Döntések elhúzódnak, „felcsúsznak”, kormányzati szinten operatív, sőt ad-hoc egyedi döntések születnek
- Megtorpan a regionális szintű intézmények kiépítésének lendülete, a területi szinteken jelentős a kiábrándultság.
- Nem csupán a decentralizációt, hanem a valós partnerségi építkezés is hátrányt szenved.

Az uniós támogatások intézményrendszerének jellemzői (ÚMFT)

- A fejlesztési intézményrendszer „leválasztása” a hagyományos közigazgatásról (ügynökségi típusú szervezetek, kiszervezés, ágazati minisztériumok még KSZ feladatot sem kapnak), kivétel a vidékfejlesztés!
- A területfejlesztési intézményrendszer korlátozott szerepe, párhuzamos struktúrák mind a központi irányításban, mind a területi szinteken (lásd „Pólus program” speciális intézményei, a vidékfejlesztés teljesen elkülönül)
- Mind területi, mind szervezeti értelemben erőteljes központosítás (A „nagy” országok közül Magyarország az egyetlen, ahol minden ROP IH egyetlen központi szervezetbe összpontosul)
- Projektszintig elérő közvetlen kormánydöntések (nem csak „nagyprojektek”, hanem kiemelt projektek néha pár 100 milliós, sőt kisebb értékben, egyéb 5, illetve 1 milliárdos projektek)
- A szereplők felé kitűzött célok főleg abszorpcióra koncentrálnak, teljesítményét rövid távú jól kommunikálható mennyiségi mutatók mérik.
- Erőteljesen megjelennek a napi politikai beavatkozást lehetővé tevő szabályozási és szervezeti megoldások
- Felülről generált, politikailag motivált, formális partnerségi együttműködés

Az intézményi megoldásokból fakadó problémák (ÚMFT)

- Sem a hagyományos bürokratikus hierarchia, sem a „partnerségi” egyeztetési és koordinációs mechanizmusok nem érvényesülnek igazán. A tartalmi és intézményi koordinációt többnyire politikai mechanizmusok biztosítják. (Még NFÜ-n belül is IH elkülönülés)
- Akadályozza szakmai szempontok sokoldalú mérlegelését, és gyakorlatilag ellehetetlenítheti hosszú távú szakpolitikák érvényesítését is (miniszteri felelősség, fejlesztési eszközök nélkül)
- A helyi-területi sajátosságok érvényesítése, a különböző programok beavatkozásainak területi szintű koordinációja még mindig korlátozott
- Olyan ellentmondások, melyek szükségszerűen jellemzik a túlzottan centralizált struktúrákat (pl. elhúzódó és politikai szintre csúszó döntések, a puha költségvetési korlát mechanizmusára emlékeztető folyamatok, „harc a fejlesztési forrásokért”)
- Az abszorpció és a kommunikációs célok túlhajszolása, a rövid távú napi politikai beavatkozások ma már a szabályosságot, így közvetve az abszorpciót is fenyegetik