

Doktori (PhD) értekezés

Kondor Zsuzsanna

2026. június 11.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

Kondor Zsuzsanna

**Intézményi stratégiák érvényesítése és hatása a kohéziós politika
megvalósítása során**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető: Dr. Koller Boglárka

Neve (géppel)

Aláírással ellátva

.....

Budapest, 2026

TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék	5
1. Bevezetés.....	7
2. Szakirodalom elemzés.....	12
2.1. A kohéziós politikai szakirodalmának elemzése	13
2.2. A kohéziós politikai szakirodalom fejlődése.....	13
3. A Kutatás módszertana, az értekezés hozzájárulása a szakirodalmi diskurzushoz	38
3.1. Kutatási koncepció	39
3.2. Kutatási módszerek	41
3.3. Adatforrások	49
4. Az abszorpciós szabály elsődlegességét kiváltó tényezők	59
4.1. Az automatikus forrásvisszavonási szabály bevezetésének háttere	59
4.2. Irányváltás.....	65
4.3. A kötelezettségvállalás visszavonási szabály bevezetésének sajátos körülményei ...	68
4.4. A mechanizmus működése	71
4.5. Az intézményesülés folyamata	73
5. A kohéziós politika reformjáig vezető út	84
5.1. A modern kohéziós politika létrejötte.....	86
5.2. Kohéziós politika a nagyarányú bővítés időszakában – 2000-2006.....	90
5.3. A 2007-13-as időszak berendezkedése és megvalósítási tapasztalatai.....	93
6. 2014-2020-AS PROGRAMOZÁSI IDŐSZAK UNIÓS SZABÁLYOZÁSÁNAK FŐ VÁLTOZÁSAI.....	130
6.1. Pénzügyi keretek.....	133
6.2. Az eredményességet szolgáló eszközök	134
6.3. A kohéziós politikai támogatások szabályos felhasználását szolgáló eszközök	166
7. A tagállamok a 2014-2020-as időszakra vonatkozó intézményi stratégiája.....	175
7.1. Az Európai Bizottság által kifejtett hatás.....	177
7.2. A program- és kapcsolódó intézményi struktúra felépítésének jelentősége	196
7.3. A végrehajtási intézményrendszer kijelölésének rendje	238
7.4. Az éves elszámolási rendszer bevezetésének következményei	268
8. Következtetések	279
9. A felhasznált irodalom jegyzéke	287

1. Bevezetés

A 2014-2020-es uniós költségvetési időszakra, a jobbítás érdekében, a tagállamok közel fele jelentősen megváltoztatta a kohéziós politikai programjait végrehajtó intézményrendszerét, az uniós támogatások felhasználása azonban ezt követően lassabban haladt, mint valaha.

Az Európai Unió legjelentősebb beruházási politikáját alkotó kohéziós politika kitüntetett szerepet játszik a tagállamok területi, gazdasági és társadalmi kohéziót erősítő, környezeti állapotukat és klímaadaptációs, illetve válságkezelési képességüket javító fejlesztéseinek finanszírozásában. A hétéves időszakra előzetesen meghatározott pénzügyi keretüket ágazati és területi (operatív) programok keretében költhetik el. Az uniós támogatást az Európai Bizottság alapvetően utólagosan folyósítja számukra, a már megvalósított és kifizetett beruházások kiadásainak részleges megtérítésével. A tagállamok hatáskörébe esik a programok megvalósításért és a források szabályos felhasználásért felelős intézményrendszer kialakítása és működtetése. Ennek teljesítménye nagyban befolyásolja lehetőségeiket a számukra elkülönített pénzeszközök az uniós költségvetésből való tényleges lehívására. Ezért, végrehajtási tapasztalataik alapján időről időre felülvizsgálják és kisebb-nagyobb mértékben kiigazítják intézményi modelljüket.

A kutatás annak megértésére irányult, hogy milyen tényezők alakították a tagállamok lehetőségeit a 2014-2020-as időszakra vonatkozó intézményi stratégiájuk megválasztásában. Másrészt annak feltárását célozta, hogy ezek a döntéseik milyen változást hoztak az előző időszak intézményi működéséhez képest. A disszertációban elemezni fogom az erős abszorpciók, azaz az uniós pénzeszközök elköltésével összefüggő nyomás jelentőségét. Összegzem a kohéziós politika 2014-2020-as reformját kiváltó körülményeket és feltárom a végrehajtási előírások változásainak intézményi következményeit. Összehasonlítom, hogy az egyes tagállamok hogyan építették fel intézményrendszerüket a 2014-2020-as időszakra és rámutatok a tagállami berendezkedések között fellelhető meghatározó mintázatokra. Végül, de nem utolsó sorban összevetést teszek a tagállamok pénzügyi lebonyolítási teljesítménye és egyrészt intézményi struktúrája, másrészt intézményrendszerük a két időszak közötti módosításának mértéke között.

A kutatás különös jelentőséggel bír a kohéziós politika következő, a 2028-2034-es uniós költségvetési időszakra előírányzott páratlan reformja fényében. Feltárja, hogy milyen „természetes” korlátok szűkítik, illetve választott irányok bővítik a kormányok mozgásterét az intézmé-

nyi modell koncepcionálásában. Rámutat a sikeres modellváltás időigényére, a holisztikus szemlélet és megfelelő előkészítés, az átalakítási folyamat erőteljes irányításának szükségességére. Betekintést nyújt az Európai Bizottság befolyásának érvényesülésére és ezáltal a Bizottság elképzeléseinek a tagállami intézményi struktúrára, valamint az abszorpcióra gyakorolt hatására. A kutatás relevanciáját erősíti a jövő, azaz a 2028-2034-es időszak kohéziós szabályozás-tervezete. Ez egyidejűleg növeli meg radikálisan a tagállamokra nehezedő abszorpció nyomást (a költségvetésre rendelkezésre álló idő harmadolásával) és fokozza lényegesen intézményeik és projektgazdáik adminisztratív terheit, míg a kutatás alátámasztja a nagyfokú intézményi felülvizsgálat rövid távú hatékonyság-vesztését, egyik oldalon a struktúra tagoltasága és komplexitása, másik oldalon a programvégrehajtás egyenletessége, a koordináció hathatósága és a gyorsan változó körülményekre való reakciós képesség között. Emellett, - az intézményrendszer a követelményekből adódó kötöttségeivel mintegy szembeállítva – meghatározza azt a tényezőt, amely az abszorpció szintet rövid időn belül nagyban képes megemelni, a jogszabályi előírások adta rugalmassági lehetőségeket.

A kutatás kiindulópontját az uniós költségvetés végrehajtási rendjéből adódó sajátos intézményi felállás adja. A kohéziós politika az úgynevezett megosztott irányítás alá eső uniós szakpolitikák körébe tartozik. Cipriani szerint (2010) a megosztott irányítási rend jellemző alkotóelemei három dimenzió mentén rendezhetőek el.

i. A hatáskörök megoszlanak az Európai Bizottság és a tagállamok között, a két fél szerepeket tölt be, különböző feladataik azonban egymást kiegészítő jellegűek. A Bizottság viseli a végső felelősséget a költségvetés végrehajtásáért. A tagállamok felelősek a napi szintű döntéshozatalért, valamint az irányítási és ellenőrzési rendszer létrehozásáért, amely garantálja az uniós költségvetési hozzájárulás hatékony és eredményes hasznosítását. Az 1988-ban megreformált kohéziós politika végrehajtási rendje, a megnövekedett forrásmennyiség, a jogszabályi követelmények, cél- és eszközrendszer komplexitásának folyamatos növekedése, a stratégiai irányultság és egyidejűleg a pénzügyi menedzsment és szabályosság megerősítésének igénye időben bővülő körű, dedikált szervezeti egységek létrehozását eredményezte. A tagállamok saját hatáskörükben, jogi-intézményi hagyományaiknak megfelelően alakíthatták ki végrehajtási intézményrendszerüket. Az uniós rendeletek azonban a kötelező intézményeket, funkcióikat, a részletes eljárási és teljesítményszabványokat. A Bizottság felel az uniós költségvetési források folyósításának engedélyezéséért, a támogatást alapvetően utófinanszírozás jelleggel, a tagállam által már teljesített kiadások ellentételezéseként utalja ki. Ha a tagállami elszámolás mögött álló kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége sérül, a Bizottság a pénzeszközök folyósítását leállítja és a korrigálásról intézked-

dik. A Bizottság és a tagállamok hatásköre közötti egyensúly a modern kohéziós politika megszületése óta folyamatosan változik. A 2000-2006-os időszakról kezdődően az erőviszonyok a tagállamok javára tolódtak el, amely tendencia egészen a 2014–2020-as programozási időszak kezdetéig folytatódott, a visszarendeződés gyors.

ii. A költségvetési források napi kezeléséért – ideértve a pénzügyi végrehajtási és ellenőrzési feladatok széles körének kielégítését is – a tagállamok felelősek

Az operatív programok céljai projekteken keresztül valósulnak meg. A projekt kiválasztás megszervezése a tagállami hatóságok kritikus fontosságú funkciója. Ez magában foglalja a kiválasztási kritériumok meghatározását és a monitoring bizottsághoz való benyújtását jóváhagyásra; a pályázati felhívás előkészítését és kiírását, az adminisztratív és jogszabályi ellenőrzések elvégzését a projektjavaslatok értékelését. A támogatási rögzítik a kedvezményezettek által vállalt teljesítménymutatókat, a támogató szervek pedig szorosan nyomon követik a projektek végrehajtását. Ellenőrzik a kedvezményezettek kifizetési kérelmeit, és ennek megfelelően megtérítik a jóváhagyott kiadásokat. Kivizsgálják a szerződéses vagy szabályozási kötelezettségek esetleges megsértését; szankcionálják a nem megfelelő gyakorlatot, visszafizetetik a jogosulatlan megszerzett pénzeszközöket. A projekteket folytonosan figyelemmel kísérik, szigorúan ellenőrzik, majd lezárják, ha azok minden követelménynek megfelelnek.

iii. A Bizottság funkciója aktív szerepvállalást jelent az uniós finanszírozású szakpolitikai eszközök feltételeinek kialakításában.

A Bizottság dolgozza ki és terjeszti el a kohéziós jogszabálycsomagra vonatkozó javaslatot. A koncepció kialakítását sokéves előkészítő munka segíti; a Bizottság támaszkodik a tagállamok körében szerzett közvetlen tapasztalatait, független szakértők által készített tanulmányokra és értékelésekre, az idők során folyamatosan széles körben csatornázza be a partnerek, szakértői körök véleményét. A feltételeket végül kőbe vésik a szabályozások, az explicit vagy implicit módon deklarált követelmények, és azok értelmezései mélyen beágyazódtak a végrehajtási intézmények kultúrájába, nehezen változtathatóak.

A megosztott irányítású rend szerint történő uniós költségvetési forrásfelhasználás egyrészt nagyfokú hatáskört nyújt a tagállamok számára végrehajtási intézményrendszerük megtervezéséhez és működtetéséhez. Emellett ugyanakkor a kiterjedt és részletekig nyúló uniós szabályozásnak, a Bizottság a programidőszak egésze során érvényesülő, nagyszámú döntési joga-

sítványának megléte erőteljes korlátokat támaszt a tagállamok számára intézményi megoldásaik tekintetében.

A kutatás tekintetében fontos megközelítés továbbá, miszerint ' *A különféle strukturális eszközök hatékonysága a megbízható politikai, szabályozási és intézményi keretektől függ*' (Európai Bizottság, 2011). Az intézményi kereteket a kohéziós politikai programok végrehajtásával foglalkozó szűkebb intézményi struktúrák, a források felhasználását ún. „irányító és ellenőrző rendszer” alkotóelemei és a közöttük lévő kapcsolódások és folyamatok adják. Az uniós támogatások sikeres hasznosításához szükséges feladatok kétségkívül a közigazgatás egészének, bár egyes szegmensei vonatkozásában különböző jellegű és mértékű, közreműködését igénylik. Mindazonáltal, az irányítási és ellenőrzési rendszer működéséhez, a kohéziós támogatásokkal összefüggő feladatai ellátásához az uniós szabályozás részletes követelményeket, teljesítményszintet, standardokat rendel, és az ezeknek való megfelelést hazai és uniós ellenőrző szervek meglehetősen intenzitással vizsgálják. A közigazgatás más szervei ugyanakkor a források felhasználásával összefüggő tevékenységeiket (pl. építési engedély kiadása) a tagállami szabályozás szerint végzik és kívül esnek a kohéziós pénzeszközök költségével kapcsolatos ellenőrzések hatókörén.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a kohéziós politika megvalósításában elért teljesítmény többféle dimenzióban értelmezhető. A legellentmondásosabb és ugyanakkor legrégebben használt mutató a tagállam által elért abszorpciós szint. A hivatalos dokumentumokban és szakirodalomban széles körben elfogadott meghatározása szerint ez a tagállam számára meghatározott pénzügyi támogatás mértéke és az Európai Bizottság által a tagállam számára ténylegesen folyósított forrás aránya százalékos formában kifejezve. Kizárólag hatékonysági dimenziót képvisel, eredményességet, a közpénzek költségének szabályosságát nem fejezi ki. Választásom azért esett mégis erre a mérőszámra, mert értelmezését, mérését kezdetektől fogva nagyfokú egységesség övezi, az uniós szinten rendelkezésre álló historikus adatok pedig hosszú távú, programidőszakok közötti és földrajzi kiterjedésű összehasonlítást egyaránt lehetővé tesznek.

A kutatás jelentőségét egyrészt az időszak hossza növeli, a két programozási időszakon átívelő (2007-2023 közötti időszakra terjedő) vizsgálat a tagállami intézményi evolúció és teljesítmény több, mint másfél évtizedes perspektívában való elemzését teszi lehetővé. Másrészt a 26 uniós tagállam intézményi berendezkedésének összehasonlítása a mind az intézményi modelleken belüli és közötti árnyalatok megragadására, másrészt teljesítmény tekintetében megengedi a modellek homogenitásának vagy heterogén jellegének értékelését.

A disszertáció az alábbi felépítést követi. A második fejezet a kohéziós politika szakirodalmának, kiváltképp evolúciójának, lényeges tematikus csomópontjainak és tartalmi eredményeinek, az intézményi struktúrával összefüggő megállapításainak elemzésére irányul. A harmadik fejezet a kutatás kvalitatív módszertanát mutatja be. A negyedik fejezet a tagállami abszorpciós szint, mint teljesítménymérő kialakulásának és dominánssá válásának folyamatát követi nyomon, meghatározva azokat a sajátos kontextus jellemzőket, amelyek az előbbi megközelítés létrejöttét és intézményesülését erőteljesen segítették. Az ötödik fejezet a 2014-2020-as programozási időszakot megelőző korszak - különösen az intézményi struktúrára közvetlenül és közvetve ható - fejleményeit, illetve az újabb nagyívű reform kiváltó körülményeit tárja fel és értékeli. A hatodik fejezet a kohéziós politika 2014-2020-as reformjának célját, tartalmát és a végrehajtásra, kiváltképp az intézményrendszerre gyakorolt következményeit teszi elemzés tárgyává. A hetedik fejezet a 2014-2020-as időszak intézményi berendezkedésének kialakítását befolyásoló tényezőket, illetve a változtatások típusait tárja fel, a tagállami struktúrákat hasonlítja össze közös mintázatok mentén. Kitér egy a szervezeti kultúrát, és áttételesen az abszorpciós teljesítményt lényegesen befolyásoló új szabályozói elemre, az éves pénzügyi elszámolással összefüggő nettó korrekció kockázatára. A nyolcadik fejezet a kutatás összegzésével szolgál és a következtetéseket fekteti le, továbbá javaslatokat fogalmaz meg a következő időszak intézményi koncepciójának kialakításához.

2. Szakirodalom elemzés

A kutatásom középpontjában a kohéziós politika pénzeszközeinek felhasználását és ellenőrzését végző intézményrendszer megszervezése áll. Ez alapvetően a tagállamok feladata, azonban az uniós jogszabályok a felépítéssel és működés renddel összefüggésben lefektetik az alapelveket, követelményeket, minimum standardokat és teljesítési szintet. A tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszerüket rendszeresen, de legalább a programozási időszaknak megfelelően – hétévente – felülvizsgálják és különböző mértékben a megváltozott jogszabályi előírásokhoz való igazítástól kezdődően a radikális átalakítási bezárólag átalakítják. Ennek ellenére az intézményi teljesítmény a szakpolitika története során legkorábban bevezetett és dominanciáját máig őrző mutató. Az abszorpció mértéke tekintetében érdemi javulás uniós, illetve tagállami szinten hosszabb ideje nem érzékelhető. Témaválasztásomat e sajátos jelenség megértésének igénye mozgatta. Kutatásom középpontjában az intézményi berendezkedés jelentősége áll, a kutatás célja annak feltárása, hogy milyen intézményi stratégiát választottak a tagállamok a 2014-2020-as időszakra a lényegesen megváltozott támogatás-felhasználási feltételek teljesítéséhez és így a rendelkezésükre bocsátott források tényleges lehívásához.

Az Európai Unió kohéziós politikája létrejötte óta (1988) a kutatók széles körének érdeklődését élvezi, ennek köszönhetően a legkiterjedtebb tudományos elemzések tárgyát képező uniós szakpolitikák közé tartozik (Darvas et al., 2019, Pellegrin & Colnot, 2020). Jelen áttekintés célja, hogy feltárja a kohéziós politika funkcióival és megvalósítási kereteivel kapcsolatos legfontosabb megközelítéseket.

A szakirodalom összeállításához, szakirodalom feldolgozásokra támaszkodtam (Tondl, 2013, Polverari & Bachtler, 2014, Molica & Santos, 2025, Lobo & Bande, 2026), név és erőteljesen szűkített címszó alapú keresést egyaránt alkalmazva több adatbázist - Scopus, Science Direct, Web of Science, Google Scholar – igénybe vettem, míg a szakközlemények eléréséhez a JSTOR, ResearchGate szolgáltatásaival is éltem.

Tekintettel arra, hogy a kutatás a kohéziós politikai történetére is kiterjed, az adatgyűjtést az 1988 és 2026 közé eső időszak publikációra alapoztam. Ugyanakkor kiemelt figyelmet fordítottam arra, hogy az adatforrások körében megfelelő súlyt kapjanak az utóbbi néhány év publikációi. Minthogy kemelt fontosságú válogatási szempontot jelentett a kutatás megbízhatósága, ezért kizárólag szakmailag lektorált kiemelten angol és magyar, emellett francia és olasz nyelvű szakközleményekre hagytam. Az angol nyelven elérhető feldolgozások rendkívül

kiterjedt fókusszal bírnak és ennek megfelelően ezekre adatforrásként nemcsak az uniós szintű, ország vagy régiócsoporthoz irányuló elemzések, hanem az egyes tagállamok kohéziós politikai tapasztalatai kapcsán is adatforrásként tekintettem. Ezt kiegészítette tagállami szintű kutatások eredményeinek vizsgálatával is, amelyhez mesterséges intelligencia alapú fordító applikációt vettem igénybe. A szakirodalmi kutatómunka nem terjed ki az Egyesült Királysággal és Horvátországgal összefüggő szakközlemény értelmezésre, mivel ezek az országok kívül esnek a disszertáció földrajzi határain.

A szakirodalmi feldolgozás bemutatása két alfejezetre tagozódik, az első alfejezet a kohéziós politikai vonatkozású tudományos munka összegzésére és kritikai elemzésére irányul, míg a második alfejezet a kutatás keretében alkalmazott módszerekkel összefüggő szakmai álláspontok összegzését tartalmazza.

2.1. A kohéziós politikai szakirodalmának elemzése

Ez az alfejezet három részre tagolódik. Elsőként bemutatom a kohéziós politikával kapcsolatos tudományos kutatómunka evolúcióját. Összefoglalom a kutatások földrajzi fókuszának alakulását mind az elemzések tárgyával, mind az előzőhöz szervesen kapcsolódóan művelőinek működési közegével összefüggésben. Továbbá összehasonlítást teszek a kohéziós politikai lényeges fejlődési pontjai, változásai és a kutatási tematika gazdagodása között. Végül kitérek a kutatómódszertan bővülésére, az újonnan megjelenő módszerek hozzáadott értékére.

Másodszorra témacsoportokba rendezve összefoglalom a kutatómunka eredményét, így a szakpolitika stratégiai kontextusával, cél- és eszközrendszerével, alapelveivel, finanszírozási hátterével, tervezési, végrehajtási és pénzügyi lebonyolítási mechanizmusával, módszertanával, irányítási és ellenőrzési rendszerével, koordinációjával, kommunikációjával, intézményi aktoraival és kapacitásával kapcsolatos megállapításokat.

Harmadszorra elemzem az intézményi struktúra jelentőségével és jellegével összefüggő megközelítéseket, összehasonlítom a struktúra tagoltságára, a döntéshozatali kompetenciák megoszlására, a tagállami és szubnacionális szintek közötti koordináció, illetve a kapacitás szükségletekre vonatkozó elméleteket.

2.2. A kohéziós politikai szakirodalom fejlődése

A modern kohéziós politikai szakirodalmi feldolgozása az 1990-es évekig nyúlik vissza. A feldolgozások terén a 2000-es évek derekáig az EU-15 kutatói domináltak, ezen belül is megfigyelhető az angolszász-szerzők (pl. University of Strathclyde, London School of Economics) kitüntetett helye. A közép-kelet-európai empirikus kutatások az érintett államok csatlakozását követően kaptak lendületet, manifesztálódva az országspecifikus és részben e tagállamok szubnacionális szintjét fókuszba állító monográfiák növekvő számában, a csak az új tagállamok vonatkozásait, illetve az új és régi tagállamok tapasztalatait együttesen elemzésnek alávető kutatások dinamikusan táguló állományában. A hagyományos felsőoktatási és akadémiai közegben zajló kutatások mellett növekvő jelentőséghez jutottak az uniós intézmények, elsődlegesen az Európai Bizottság és az Európai Parlament által kezdeményezett elemzések és értékelések is. Ezek kimunkálásában jellemzően elismert kutatók vettek részt, szemléletük és módszereik beépültek az értékelési dokumentumokba. Tekintettel, hogy ezeket az értékeléseket gyakran az uniós szintű számvetés vezérelte, lehetőséget teremtettek a különböző tagállami kutatók közötti együttműködésre, a know-how megosztására. Másrészt azon máig korlátozottan érvényesülő helyzetet (Molica & Santos 2025) jelentették, amikor is az empirikus kutatások eredménye becsatornázódhatott és befolyásolhatta a szakpolitika végrehajtásával és kiváltképp jövőbeni keretfeltételeivel összefüggő vitákat.

A kohéziós politika nemzetközi szakirodalmát földrajzi lefedettség tekintetében máig tartó egyenetlenség jellemzi: azt, hogy adott tagállam kohéziós politikai gyakorlatát milyen tudományos érdeklődés kíséri nagyban befolyásolja a kohéziós politikai allokáció mértéke és ezáltal politikai súlya.

Másrészt, folyamatosan bővült a kutatások tárgyköre is, köszönhetően a szakpolitika tágabb politikai, gazdasági és társadalmi környezetében, folyamatos változásoknak, az ennek következtében megjelenő és/vagy továbbgondolt végrehajtási alapelveknek: a modern kohéziós politikát megalapozó első reform részét képező elvek, koncentráció, programozás, addicionális, partnerség és többszintű kormányzás tárgy- és ebből kifolyólag kutatási-feldolgozási köre kiegészült a szakpolitika horizontális elveivel, így a fenntartható fejlődés, nemek közötti egyenlőség, diszkriminációmentesség, a Szerződésekből közvetlenül és a horizontális politikákból és (pl. uniós költségvetési szabályozásból) származó elvekkel, így példának okáért a transzparencia, egyenlő elbánás, hatékony és eredményes pénzgazdálkodás gyakorlatba történő átültetésének vizsgálatával. Egyrészt az Európai Uniót érő globális, ám értelemszerűen területi szinten lecsapódó kihívások sora (többek között globális versenyképesség, környezetszennyezés, klímaváltozás, biodiverzitás, technológiai forradalom és digitalizáció, demográfia-

ai válság, szegénység, migráció, geopolitikai súlyeltolódás, energiaválság) másrészt az ezekkel szorosan összefüggő megváltozott fejlesztési igények a kohéziós politika célrendszerének átrendezését vonták maguk után. Az EU 2020 stratégia elfogadását (2010) követően a szakirodalomban erőteljesen mutatkoztak meg a tágabban az uniós stratégiai prioritások és a kohéziós politika kapcsolatára összpontosító, szűkebben az új tématerületek a kohéziós politika keretébe való integrálásával összefüggő elemzések. Növekvő szerephez jutott az uniós stratégiai célok megvalósítását segítő pénzügyi alapok és programok bővülő köre, ezek egymáshoz való viszonya, illetve a közös célok érdekében történő együttes mobilizálásuk lehetősége, a szinergiák kiaknázásának és egyúttal a fragmentáció oldásának, az átfedések megelőzésének megoldásai. Az új típusú beruházási szükségletek a kohéziós politika cél, eszköz- és finanszírozási rendszerének lényeges átalakításához vezettek, a kutatók növekvő figyelmét váltották ki a politika keretében támogatott új típusú szakpolitikai tématerületek (pl. szociális lakhatás, klímaadaptáció, fenntartható közlekedés fejlesztés) fejlesztési eszköztára, a változó támogatási formák (a hagyományos vissza nem térítendő támogatások mellett alkalmazásra kerülő pénzügyi eszközök és előbbiek különböző kombinációi). A 2008-ban kibontakozó pénzügyi válság az uniós és tagállami döntéshozókat is a kohéziós politikai források mobilizálására készítette, a szakirodalomban pedig megindult a szakpolitika válságkezelési funkciójának vizsgálata, és ennek részeként az új funkciók a politikai eredeti célrendszerére gyakorolt kedvezőtlen hatására vonatkozó értékelések. Az az irányváltás, amelyet a válság fiskális következményei, a nettó befizető tagállamok az uniós pénzeszközök mértékének növelése helyett a meglévő nagyságrendű keretek hatékonyabb kihasználására irányuló nyomásával párosulva kiváltottak, az eredményesség követelményrendszerének bevezetése és módszertani megerősítése a kutatásokat is új tématerületekkel és/vagy feldolgozási szempontokkal gazdagította. Ezek körébe esik a programozás, monitoring és értékelési funkciók felülvizsgálata, a tervezési módszertan, a beavatkozási logika és a hatásmechanizmusok érvényesülésének vizsgálatához szükséges teljesítménymérési alapok, a lényegesen transzformáción átesett indikátor rendszer, adminisztratív tehercsökkentés szándékával indított egyszerűsített pénzügyi elszámolási módok, a kötelezővé vált elektronikus pályázatkezelés. A kutatások hozzájárultak a területi alapú problémák sajátos kezelési igényeinek, a kohéziós politikai ezirányú szerepének a 2000-es évektől megélnéknél szakmai diskurzusához is, azt új elemekkel – integrált területi eszközök, kiemelten fenntartható városfejlesztés, integrált területi beruházás, közösségvezérelt helyi fejlesztések – bővítve. A szűkülő erőforrások nemcsak eredményesség tekintetében fordították mind a politikai döntéshozók, mind a kutatók figyelmét új aspektusok felé, a pénzeszközök felhasználása terén érzékelhető visszasságok ösztönözték a hatékony és eredményes

pénzgazdálkodás elvének megvalósítását, a szabálytalanságok okait, a csalás problémakörének és ezzel párhuzamosan a pénzügyi ellenőrzés és csalás elleni küzdelem működését, egyúttal a túlzó ellenőrzéstűrési kötelezettség következményeként megjelenő bürokratikus szemléletet elemző kutatásokat.

A kutatási témák szerves részét alkotja a szakpolitika különleges megvalósítási kereteinek feldolgozása is, beleértve az Európai Bizottság és a tagállamok között működő megosztott irányítási rendszert, a többszintű kormányzás megvalósulását, a tagállami/nemzeti és szubnacionális szint közötti hatáskör megosztást, a partnerek bevonását, emellett az intézményrendszer megfelelő működtetéséhez szükséges finanszírozási háttér (pl. kiadási oldal, szakmai segítségnyújtási források) és az adminisztratív kapacitás jelentőségét.

Az elmúlt évtizedekben dinamikus fejlődést mutatott a kutatások módszertana is. Ehhez nagyban hozzájárult a kutatható adatok köre is, a historikus adatok bővülése, az Európai Unióhoz csatlakozó új tagállamoknak köszönhetően az adatforrások megnövekedett földrajzi lefedettsége. A kohéziós politika keretében alkalmazott szakpolitikai eszköztár bővülése az adatállományt tematikus vonatkozásban javította lényegesen. Az eredmény-orientáció 2014-2020-os időszakról szembeszökő megerősödése a kohéziós politika indikátorrendszerének felülvizsgálatát vonta maga után; az egységes indikátorkészlet alkalmazásának előírása új lehetőségeket nyitott a tagállamok, tagállamcsoportok teljesítményének összehasonlítását célzó kutatásokhoz. Végül, de nem utolsó sorban radikálisan megváltoztak az adatok hozzáféréseivel összefüggő feltételek is. Az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága nyílt hozzáférésű adatplatformja segítségével és napi frissítéssel teszi közzé az egymást követő programidőszakok statisztikai adatait – az adatfeldolgozást segítő letöltési lehetőséggel és módszertani iránymutatással együttesen, míg a szintén a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság által működtetett „Kohesio” honlap létrehozása a támogatott projektekkel és kedvezményezettekkel kapcsolatos adatok kereshetőségét és kvalitatív információk összegyűjtését könnyítette meg. Ezen túl, a tagállamok egységes kohéziós politikai honlapjának központi „nyilvántartása”¹ a tagállami adatközlések gyors elérhetőségét biztosítja. A számszaki adatok volumenének exponenciális növekedése mellett a kvalitatív információk téra is lényeges fejlődést mutat. Az európai uniós és tagállami intézmények honlapjain, letölthető formában állnak rendelkezésre a kohéziós támogatások felhasználásával kapcsolatos jogszabályok, módszertani útmutatók, koncepcionális-stratégiai jellegű dokumentumok, tanulmá-

¹ https://commission.europa.eu/funding-and-tenders/find-funding/funding-management-mode/national-single-portals_en

nyok, értékelések, jó gyakorlatok, statisztikai adatok, audiovizuális- és automatikus fordító-eszközökkel kiegészítve.

Dinamikusan fejlődött a kutatási módszere köre is, részben a tágabb politikai kontextus (pl. eredmény-orientáció) és a követelményrendszer változásainak köszönhetően. Az elméleti keretek fejlődése (pl. európaizálódás, új regionalizmus) mellett a kohéziós politika terén is jelentkezett az az igény, hogy a annak valósága komplexebb módon kerüljön megragadásra és leírásra (Creswell, 2011, Vitrai, 2011, Király, Dén-Nagy, Géring és Nagy, 2014), amely ösztönözte a kevert módszerek alkalmazását, illetve a több módszertant használó kutatások elterjedését. A kutatások keretében alkalmazott megközelítések gazdagodása elmélyültebb elemzéseket engedett. A közgazdasági elméletek a kohéziós politika indokoltságának értékelésében (Begg, 2016, Bachtler, Begg, Charles és Polverari, 2016, Dotti, Fratesi és Oberst, 2024, Filippetti-Spallone, 2025) játszanak kiemelt szerepet. A változás elmélete (theory of change) a politika működésének leírását jobbította, a megvalósításával, kiemelten a pénzeszközei felhasználásával létrejövő változások megragadásán keresztül. A többszintű kormányzás elmélete (Marks, 1993, Hooghe, 1996, Dąbrowski, Bachtler és Bafoil, 2014) a politika intézményi kerete működésének megértését mélyíti a döntési kompetenciák a szupranacionális, tagállami és szubnacionális szereplők közötti sajátos eloszlásának vizsgálatával, más kutatók (Zahariadis, 2013, Smeriglio et al., 2015) ezt továbbviszik a felépítésből adódó komplexitás elemzésének, és a partnerség jelentőségének (Arató et al., 2008) irányába. A megbízó-ügynök problémán alapuló megközelítés a megvalósítási nehézségek új szegmenseinek feltárását teszi lehetővé (Blom-Hansen, 2005, Mike-Balás, 2016). Az institucionalizmus (történelmi, szociológiai) irányzatai új szempontokat nyújtanak annak magyarázatához, hogy miként befolyásolják az intézmények a politikai működését. A kézzelfogható gyarapodás a kvantitatív módszerek terén (pl. tényellentétes hatásvizsgálat, makrogazdasági modellezés) és a kvalitatív kutatási módszertan keretében (összehasonlító esettanulmány, tartalomelemzés, participatív kutatás), valamint a módszerek kombinációja lényegesen javítja a kutatási eredmények érvényességét és megbízhatóságát, a javaslatok hasznosíthatóságát.

2.2.1. A kohéziós politikai szakirodalom a kutatás céljával összefüggő legfontosabb megállapításai

2.2.1.1. A kohéziós politika jelentősége – pénzügyi keretek

A kohéziós politika terén zajló tudományos kutatások intenzitása a szakpolitika mellé rendelt uniós költségvetési források nagyságrendjéből is származik (Koller-Kondor, 2024). A szakpo-

litika jelentőségét jól érzékelteti az uniós költségvetésen belüli részaránya (Dudek, 2017), amely a politika létrejöttét (1988) követően tartósan növekedett (Mrak, Richter és Szemlér, 2015, Brunazzo, 2016, Huguenot-Noël, Hunter- Zuleeg, 2017) és elérte az uniós költségvetés keretének egyharmadát (Bachtler-Begg, 2017, Bachtler-Mendez, 2020, Drometer -Nam, 2018, Berkowitz, 2023). Általánosságban a szakpolitika hosszú távú, stabil, kiszámítható pénzügyi keretet nyújt (Európai Bizottság, 2017) az uniós tagállamok számára, az általa által mobilizálható források volumene pedig különösen fontosnak mutatkozott a kevésbé fejlett országokban, ahol e támogatások a közberuházások meghatározó fontosságú forrását adják (Kengyel, 2015, Medve-Bálint, 2016, Berkowitz, Rubianes-Pienkowski, 2017, Bachtler-Mendez, 2020). A költségvetési súlyából adódóan a kohéziós politika előirányzatának méretét a többéves pénzügyi keret előkészítése és tárgyalása során kitüntetett figyelem (Mendez-Bachtler, 2022, Berkowitz, 2023) és hosszú, heves vita kíséri.

2.2.1.2. Szerződésekkel való szoros kapcsolat

Uniós szakpolitikaként, létjogosultsága a Szerződésekkel való szoros kapcsolatán alapul (Halmai, 2020, Healy-Bristow, 2020), a területi egyenlőtlenségek csökkentésének szándéka (Bachtler-Polverari, 2017, Bode, 2020, Schwab, 2024) a politika közösség közös fellépését igényli. A szakpolitika eredeti és elsődleges célja a régiók közötti – objektív módon mérhető - gazdasági és társadalmi fejlettségbeli különbségek csökkentése (Bache, 2008, Barca, 2009, Becker, 2009, Bachtler-Mendez, 2020), a társadalmi és gazdasági kohézió előmozdítása (Európai Bizottság, 2008, Bode, 2020, Healy-Bristow, 2020), a szegényebb régiók támogatása (Avdikos-Chardas, 2016, Dudek, 2017). Utóbbi alkotóeleméből következőleg, a szolidaritás elvének megtestesítője (Mrak, Richter és Szemlér, 2015, Dudek, 2017). A kevésbé fejlett régiók számára a politika példa nélküli - 40 év alatt 300 milliárd eurót meghaladó – támogatás mennyiséget mobilizált (Crescenzi et al., 2021, Arbolino-Boffardi, 2023). A régiók időben, belső és külső körülmények hatására változó fejlesztési szükségleteinek megfelelően, az adekvát válaszok érdekében megközelítése és módszertana folyamatosan fejlődött és továbbra is formálódik (Bachtler, Begg, Charles és Polverari, 2016).

A kohéziós politia létrejöttének pillanatától fogva elválaszthatatlan az európai integráció folyamatától (Becker, 2009, Európai Bizottság, 2016) és fontos szerepet játszik az integráció támogatottságának előmozdításában (Brunazzo, 2016). A bővítések - egyetlen csatlakozási körtől eltekintve - az uniós átlagnál kevésbé fejlett, így sokrétű fejlesztési szükségletekkel rendelkező tagállamok felvételét jelentették (Mrak, Richter-Szemlér, 2015). Az egymást követő csatlakozási hullámokból adódó hívták életre az európai szintű regionális politikát

(Bachtler-Mendez, 2020), segítették elfogadottságának megerősödését (Michie-Fitzgerald, 2013), cél és eszközrendszerének evolúcióját (Hajdú et al., 2017, Telle, Špaček és Crăciun, 2019). Nem lehet eléggé hangsúlyozni a szakpolitika szerepvállalását az europaizáció támogatásában, európai intézmények és szakpolitikai eszközök megalkotásában és terjesztésében (Bache, 2008).

Az eredetileg a közös szakpolitikák és fellépések egyfajta kiegészítő eszközeként kidolgozott (Antonescu, 2020), illetve az uniós tagság kompenzációjaként értelmezett (Allen, 2000; McCann és Ortega-Argilés, 2013; Tommel és Verdun, 2013, Dudek, 2017) kohéziós politika viszonylag gyorsan elindult az önálló politikává válás útján. Fontos szerephez jutott a Közös Piac kiépítésében (Casula, 2021), a konvergencia folyamatok előmozdításában (Halmai, 2019), utóbbi az elmaradott és periférikus elhelyezkedésű régiókra gyakorolt kedvezőtlen hatásának kezelésében (Leonardi, 1993; Leonardi, 1995; Nanetti 1996, Bachtler-Mendez, 2010, Fernanda, 2011, Huguenot-Noël, Hunter-Zuleeg, 2017, Antonescu, 2020, Ceddia, 2022). Pénzeszközei segítették a konvergenciakritériumok alkalmazásából eredő versenyképességi hátrányok enyhítését (Molle, 2008, Avdikos-Chardas, 2016).

2.2.1.3. Stratégiai prioritások

A kohéziós politika mára meghatározó jelentőséggel bír az Európai Unió stratégiai prioritásainak megvalósításában (Brunazzo, 2016, Kölling, 2017, Crescenzi, Fratesi és Monastiriotis 2020, Drometer- Nam, 2018), amelyekhez a jogalkotók jogszabályi kereteit és tartalmi elemeit egyre szorosabban hozzáigazították (Bachtler-Mendez, 2020, Berkowitz, 2023). Így a támogatásaiból létrejövő beruházások érdemben járultak hozzá a Lisszaboni Stratégia (Európai Bizottság, 2008) majd az EU 2020 célkitűzéseinek és vállalásainak (Európai Bizottság, 2016, O'Brien, Sykes-Shaw, 2017, Casula, 2021) realizálásához. A Zöld Megállapodás új korszakot nyitott az uniós költségvetési források felhasználása, pontosabban a stratégia irányába való terelésük terén (Nyikos, 2022), a kohéziós politika pénzeszközei a zöld és digitális átmenet számos dimenziójához kapcsolódó fejlesztéseket finanszíroznak (McCann, Ortega-Argilés, Rauhut, Sielker és Humer, 2021). A politikában rejlő azon potenciáljának tényleges kiaknázását, hogy pénzeszközeinek mennyisége, széles körű eszközrendszere, végrehajtási feltételrendszerének rendszeres felülvizsgálata kiemelten alkalmassá teszi az uniós prioritások előrevitelében. A megvalósításban részt vevő szereplők teljesítményét folyamatosan bővülő követelmények ösztönzik, illetve az elmaradást szankcionálják (Bauer, 2006; Bovens, 2007; Bachtler and Ferry, 2013; Vita, 2017, Bachtler-Mendez, 2020).

Az uniós stratégiákhoz való igazodás kikristályosította a szakpolitika deklarált misszióját is. A kohéziós politika, mint az Európa Unió mára legnagyobb befektetési politikája a közös prioritások előmozdítása érdekében beruházásokat finanszíroz (Európai Bizottság, 2008, Huguenot-Noël, Hunter és Zuleeg, 2017, Berkowitz, Rubianes és Pienkowski, 2017, Pellegrin-Colnot, 2020, López-Bazo, 2022, Arbolino és Boffardi, 2023). Párhuzamosan bővült cél- és eszközrendszere, így a kohéziós politika az Európai Unió versenyképességének (Bachtler-Mendez, 2010, Brunazzo, 2016, Crescenzi, Fratesi és Monastiriotis 2020) és a munkahelyteremtés céljainak fontos eszközévé vált (Európai Bizottság, 2008, Nyikos, 2013, Di Cataldo 2017, Giua 2017, López-Bazo, 2022), a fenntartható gazdasági fejlődés (Arbolino -Boffardi, 2023). Segíti a nemzeti és regionális gazdaság modernizációját (Európai Bizottság, 2013, Caro & Fratesi, 2022), az intelligens szakosodást a K+F+I fontos mozgatórugójává válva (Begg, 2018, McCann és Ortega-Argilés, 2016, Medve-Bálint-Šćepanović, 2020, McCann, Ortega-Argilés, Rauhut, Sielker és Humer, 2021). A kis- és középvállalkozások beruházásainak legjelentősebb uniós forrását adja (McCann-Ortega-Argilés, 2016). Lényeges részt kapott az uniót összekötő infrastruktúrális hálózatok kulcselemeinek megteremtésében, (Európai Bizottság, 2013), a környezet védelmével, a klímaváltozáshoz való adaptációval összefüggő (Nekvasil-Moldan, 2016, Pagano & Losco, 2016, Mendez, Bachtler és McMaster 2019, Feld-Hassib, 2024), az energiahatékonyság javítását (Halmai, 2020) célzó fejlesztések elvégzésében. A kohéziós politika keretében finanszírozott beruházások irányának, jellegének átalakulásával, az uniós stratégiai prioritások köre szervezésével a szakpolitikai disztributív jellege is csökkent (Becker, 2009).

A források felhasználásának szabályrendszere a beruházások koncentrálódásához vezetett, a kohéziós pénzeszközök tematikus (pl. a stratégiák megvalósítása tekintetében kiemelt ágazati) illetve földrajzi (elmaradott térségekbe történő) összpontosítása olyan kritikus tömegű forrást teremt, amely megmozgatása már kézzelfogható változást hozhat (Rodriguez-Pose és Novak, 2013).

2.2.1.4. Horizontális politikák

Hasonlóképpen, az elmúlt évtizedekben folyamatosan erősödött az a szándék, hogy a kohéziós politika rendszere – a pénzeszközeinek felhasználását részletesen előíró saját szabályozása mellett – ágazati és horizontális jellegű, kiemelten a belső piaccal kapcsolatos, általánosan alkalmazandó, főként közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartását is kikényszerítse (Nyikos, 2013, Nyikos-Talaga, 2014, Európai Bizottság, 2016).

2.2.1.5. A kohéziós politika válságkezelésben játszott szerepe

Az elmúlt két évtizedben működésének tágabb környezete radikálisan átalakult. A sorozatos krízisek eredményeként a politika válságkezelési funkciója megerősítésre került, forrásai és fejlesztési eszközei révén a következmények enyhítésének fontos tényezőjé vált (Európai Bizottság, 2008, Michie-van der Valk, 2023) a régiók ellenállóképességének erősítésében (Healy & Bristow, 2020). Hasonlóképpen, támogatásaival hozzájárult a munkahelyek megőrzéséhez (Camagni-Capello, 2017, Caro-Fratesi, 2022), az egyes válságok sajátos, pl. a koronavírus járvány során az egészségügyi rendszer kihívásainak megoldásához (Musiałkowska & Idczak, 2021).

A 2008-tól kibontakozó pénzügyi, majd gazdasági válság előtérbe hozta a strukturális reformok előrevitelének szükségességét (Halmai, 2015), a kohéziós politika erőteljesebb igénybevételét a reformok (Mendez, Bachtler és Wishlade, 2011, Berkowitz, 2023) véghezvitelében, illetve az Európai Szemeszter folyamattal való kapcsolatának szorosabbra fűzését (Európai Bizottság, 2016, Begg, Bachtler és Wishlade, 2011). A szakpolitika a makrogazdasági stabilitás javítását szolgálta a támogatások folyósításának felgyorsításával, hozzájárult a költségvetési stabilizációhoz, közberuházások folytatólagos finanszírozásához (Begg 2010; Mendez 2013, Macchiarelli, Begg, Bachtler, Mendez- Wishlade, 2014, McCann, Ortega-Argilés, Rauhut, Sielker és Humer, 2021). Az európai gazdasági kormányzással való szoros összekapcsolása révén egyrészt ösztönzőként szolgált a tagállamok számára a rendezett államháztartási helyzet és fenntartható makrogazdasági feltételek megteremtéséhez. Előbbiek egyúttal a szakpolitika súlyát is megnövelték (Medve-Bálint, 2018). Recesszió éveiben a kohéziós politika segítette az üzleti ciklusok kilengéseinek tompítását (Krieger-Boden, 2018) – habár a rendelkezésre álló forrás nagyságrendje okán összességében korlátozott mértékben (Macchiarelli, Begg, Bachtler, Mendez és Wishlade, 2014).

A migránsok fogadásával és beillesztésével összefüggő uniós célok az elmúlt évtizedekben lezajlott megerősödése (Fioretti, Proietti és Tintori, 2021) a kohéziós politikára is hatott. Szerephez jutott a szükséges beruházások finanszírozásában (Mendez, Bachtler és McMaster, 2019, Giua, Hoxha és Pierucci, 2022). Az ukrajnai háború és kibontakozó energiaválság a jogalkotókat arra készítette, hogy a kohéziós politikai támogatások felhasználásának feltételeit rugalmasabbá tegyék: a tagállamok mobilizálhatták forrásait a menekültek fogadása és beillesztése, illetve a vállalkozások és lakosság számára megfizethető energiaárak biztosítása érdekében (Schwab, 2024).

Az a dilemma, hogy miként optimalizálható a kohéziós politika végrehajtása, hogyan egyeztethetőek-össze a különböző elvárások, illetve a hatékonyság javításának ambíciója végigkí-

sérte a politika történetét (European Commission 1997, Bachtler-Michie, 1997, Bachtler, Begg és Polverari, 2016). Költségvetésének növekedése a viták intenzitásának erősödésével a kritikai jellegű megállapítások megszorodásával is együtt járt (Schröder, 2008, Mendez-Bachtler 2011, Domorenok, 2020) és így maga után vonta a legitimáció erőteljesebb alátámasztásának igényét. A kohéziós politika sajátos végrehajtási rendszerrel bír, megvalósításának tapasztalatai, az egyrészt közös, egységes, másrészt a tagállamok által, egyedi igényeik megválaszolása érdekében kifejlesztett szakpolitikai megoldások segíthetik más uniós és tagállami szakpolitikák továbbfejlesztését is.

Az elmúlt évtizedekben élénk diskurzus övezte a célrendszer felülvizsgálatának szükségességét (Barca, 2009), a célok burjánzását (Bachtler and Gorzelak 2007, Begg 2010, Bachtler et al, 2016, Bachtler-Polverari, 2017, Scotti, Flori & Pammolli, 2022), a célok közötti ellentmondásokat (Becker, 2009, Begg, 2018), az uniós célok megvalósításához való érdemi hozzájárulás előmozdításának legjobb módját (Barca, 2009), valamint a deklarált ambíciók és elvárások közelítését (Krieger-Boden, 2018).

2.2.1.6. Megvalósítási elvek

A szakpolitikát egyedülállóvá teszik az 1988 óta meglévő elvei – programozás, koncentráció, adicionalitás, partnerség - amelyek a változásoknak megfelelően az egyes programozási időszakban módosításra, továbbfejlesztésre kerültek (Manzella and Mendez 2009, Bachtler et al., 2013, Brunazzo, 2016).

A programozás szemléletváltást hozott a tervezésben, a kevésbé fejlett régiók gazdasági növekedésösztönzésre alkalmatlannak bizonyult projekt-alapú megközelítését (Dudek, 2017) a rendszerszemlélet (McCann, Ortega-Argilés, Rauhut, Sielker, Humer, 2021), tagállamok által készített többéves, stratégián alapuló tervek váltották fel (Dettmer, Sauer, 2019), amelyek prioritások köré szerveződtek (Michie, Fitzgerald, 2013). A hosszú távú perspektíva utat nyitott a stratégiai jellegű beruházások finanszírozása előtt (Pinho, Varum, Antunes, 2014).

A koncentráció elve földrajzi, tematikus és pénzügyi dimenziót foglal magában. A földrajzi és tematikus koncentráció elvei annak meghatározását segítik, hogy miként kerüljenek a kohéziós pénzeszközök térségek és szakpolitika területek közötti elosztásra, míg a pénzügyi koncentráció annak meghatározásában játszik fontos szerepet, hogy a források milyen sebességgel kerüljenek elköltsékre. A földrajzi koncentráció elve értelmében a szakpolitika támogatásait azokra a régiókra kell összpontosítani, amelyek a leginkább rászorulnak (Bache, 2008, Nicola, 2011, Rehntzer-Smahó, 2011, Brunazzo, 2016, Petzold, 2022). A 2007-13-as időszak tag-

állami allokációjának meghatározása az ún. berlini képlet alapján történt (Mendez, Bachtler és Wishlade, 2011), amely elosztásakor a kevésbé fejlett régiókat preferálja.

Míg a régiókatégoriák meghatározása kontinuitást mutatott a korábbi időszak berendezkedésével, a 2007-13-as időszakban valamennyi régió jogosulttá vált a támogatásokra (Bachtler Mendez, 2020). A legmagasabb társfinanszírozásra továbbra is azok a régiók voltak jogosultak, amelyekben egy főre jutó GDP nem érte el az uniós átlag 75%-át. Az előző időszak megoldásai közül továbbfejlesztésre került az átmeneti támogatási mechanizmus, amennyiben új régiókatégoria létrehozásával lehetővé tette - kiemelten a bővítés statisztikai hatásából, azaz relatív fejlettség-növekedésből adódóan - a 75%-os felső határnál magasabb fejlettségi szinten álló régiók támogatását (Wishlade, 2008, Dudek, 2017). A cél a nagymérvű támogatáscsökkentésből esetleges eredő sokkhatás megelőzése volt (Európai Bizottság, 2010). A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés pedig valamennyi, a konvergencia célkitűzés feltételeit nem teljesítő régiót magában foglalt (Brunazzo, 2016), az e célkitűzése alá eső régiók meghatározása a tagállamok hatáskörébe esett (Manzella-Mendez, 2009).

A közép-kelet európai államok csatlakozásának következtében gazdasági fejlettség és jólét tekintetében lényegesen megnövekedtek a különbségek az Európai Unión belül, amely fejlemény változást eredményezett a kohéziós pénzeszközök területi megoszlásában (Mancha-Navarro & Garrido-Yserte, 2008, Brunazzo, 2016) is. Bulgária és Románia csatlakozásának köszönhetően a kevésbé fejlett tagállamoknak és régióknak juttatott kohéziós támogatások ebben az időszakban érték el a szakpolitika költségvetésén belüli legmagasabb - 81,5%-os - arányt (Európai Bizottság, 2014). A legnagyobb mértékű támogatásra jogosult konvergencia régiók a közé-kelet európai és balti államokban koncentrálódtak, míg az EU-15 tagállamok (Portugália, Olaszország, Spanyolország, Spanyolország és Németország) régiói csak a konvergencia keret kb. egyharmada jutott. A regionális versenyképesség és foglalkoztatás keretébe eső régiók az Európai Unió teljes lakosságának kb. 60%-át felölelték². A „phasing” out és „phasing in” régiók az uniós lakosságszám tekintetében csekély részarányt képviseltek, ugyanakkor földrajzilag erőteljes - Németországban, Franciaországban az Egyesült Királyságban tetten érhető - koncentrációt mutattak (Schröder, 2008).

A régiókatégoriák rendszere közvetlenül érinti az abszorpciós teljesítményt. A régiók fejlettségi szintjétől függetlenül változik az egy főre jutó kohéziós támogatás mértéke, amely a lakosságszámmal együttesen alakítja a régió pénzügyi keretét. Utóbbi - különösen a rendelkezésre álló adminisztratív kapacitással elégtelen volta esetén - az abszorpciós nehézségek egyik fontos eredője (Tosun, 2014, Charron, 2016).

² Mendez, Bachtler & Wishlade 2011

Valamely régió magasabb fejlettségi kategóriába történő átlépése elvileg csökkentette az abszorpciós kihívásokat, hiszen a korábbi allokációhoz képest lényegesen kisebb mértékű támogatást kellett elkölteni. Az átmeneti támogatást élvező régiók számára előírt abszorpciós ütemezés azonban a pénzeszközök remdkívül gyors felhasználását és lehívását követelte meg a programozási időszak első felében, éppen akkor, amikor az ehhez szükséges feltételek egy része (pl. részletes iránymutatások) késve jött létre. A szabályozás a célkitűzések és így régiókatégoriák közötti átcsoportosítást alapvetően továbbra is tiltotta. A tagállamok abszorpciós nehézségek esetén nem tudták a forrásokat a jóval kisebb allokációval, ugyanakkor erősebb kapacitással rendelkező fejlettebb régiókhoz rugalmasan átirányítani, bár a régiók közötti forrásátrendezés igénye a tagállamokban tetten érhető (Charron, 2016).

A tematikus koncentráció a programok közös célokra, stratégiai prioritásokra való összpontosítását jelentik (Michie, Fitzgerald, 2013, O'Brien, Sykes, Shaw, 2017), amelyek valamennyi finanszírozó alap számára mérvadóak, megvalósulásukhoz hozzájárulnak (Petzold, 2022). A közös fejlesztési irányok és az uniós támogatás összerendezése révén vált a kohéziós politika valódi, európai jellegű és léptékű politikává (Schröder, 2008).

A pénzügyi koncentráció elve először a 2000-2006-os programozási időszak uniós jogszabályi előírásai között jelent meg. A kohéziós pénzeszközök ütemes költségét ösztönözte, e kerettel a tagállamoknak a Bizottság által a program finanszírozására történő kötelezettségvállalást követő második év végig el kellett számolniuk. Éves keretük elszámolással nem ellensúlyozott részét a Bizottság véglegesen alvonta.

Az új tagállamok lobbijének köszönhetően a 2007-2013-as időszak szabályozása számukra rugalmasabb feltételeket teremtett: a 2007-2010 időszak során rájuk az N+3 szabály vonatkozott (azaz a kiadásokkal a kötelezettségvállalás évétől számított három éven belül kellett elszámolniuk) szemben az alapszabályként N+2 követelménnyel (amely csak két esztendőt engedett a kohéziós politikai pénzeszközök elköltésére). A válságra való tekintettel azonban ezek a szabályok később enyhítésre kerültek, így a 2010. évi költségvetési előirányzat valamennyi tagállam esetében eltörlésre került az érintett költségvetési hozzájárulás a hátralévő évekre való egyenlő arányú szétterítésével.

Az addicionalitás elve, miszerint az uniós pénzeszközök hozzáadott értékkel bírnak és nem helyettesíthetik a tagállam adott közpolitika területein a már meglévő közkiadásokat (Bache, 2008, Becker, 2009, Nagy Sándor-Heil, 2013, Brunazzo, 2016, Bachtler-Mendez, 2020) lényegében már 1975 óta vonatkozott az ERFA forrásokra. A projekt kiválasztás, ezzel összefüggésben a támogatási keretfeltételek meghatározása azonban a tagállami kormányok hatáskörét képezte, így az ERFA támogatások felhasználása során jelentős mértékben érvényesül-

tek a tagállami költségvetési források kiváltására irányuló megfontolások (del Bo, Florio, Sirtori és Vignetti, 2011).

Az addicionalitás, mint deklarált végrehajtási elv az 1988-as reformok részeként vált a kohéziós politika működésének egyik fontos szervező elvévé. A Bizottság előterjesztése³ hangsúlyozta, hogy a kohéziós politikai támogatások nem kompenzációs mechanizmust szolgálnak, funkciójuk, hogy a nemzeti és/vagy regionális politikai eszközökkel együttesen javítsák a régiók gazdasági versenyképességét és csökkentsék a közöttük fennálló fejlettségbeli különbségeket. Az 1994-1999-es időszak során jelentek az addicionalitási mechanizmus (kritériumok és eljárásrend) részletes előírásai és kerültek a következő időszakokban bővítésre, nem teljesítés esetén szigorításra. A 2000-2006-os szabályozás az addicionalitás feltételét közvetlenül összekötötte a pénzeszközök érdemi gazdasági hatásával⁴, illetve célként deklarálta a jogalkotók törekedtek a követelmények pontosítására és igazolásuk egyszerűsítésére⁵.

Az addicionalitás sajátos vetülete a tagállami társfinanszírozás követelménye, azaz az uniós költségvetés nem fedezi az operatív programok keretében támogatott fejlesztések kiadásainak egészét (Manzella-Mendez, 2009, Krieger-Boden, 2016), a tagállamnak hozzá kell járulnia az operatív programok és a keretükben kiválasztott projektek finanszírozásához. Ez a követelmény egyrészt a tagállamok elkötelezettségét erősíti, hogy fejlesztéseiket megfelelően szervezzék meg és bonyolítsák le, másrészt lehetőséget nyújt az Európai Unió számára, hogy további, tagállami forrásokat a kohéziós politikai célok mellé „rendeljen” (Krieger-Boden, 2016).

2.2.1.7. Horizontális elvek

2.2.1.8. Többszintű kormányzás és partnerség

A kohéziós politika egyedülálló irányítási és végrehajtási rendszerrel bíró uniós szakpolitika. Új korszakot nyitott a szakpolitika tartalmának és megvalósításának kulcsfontosságú szempontjait érintő döntések meghozatalában. Ezek ugyanis nem valamely erősen koncentrált és kizárólagosan érvényesülő hatalom működésének eredményeként születnek, a szakpolitikai területén hozott döntések hatásköre a regionális, nemzeti és EU-szintek között „szétterül” (Marks, 1993, Bache, 2010). Az új modell különböző tényezők együttes hatására jelent meg,

³ The Single Act: A new frontier for Europe, Communication from the Commission (COM (87) 100) to the Council, 15th February 1987. p. 13.

⁴ Általános rendelet 11. cikkely (1) A tényleges gazdasági hatás elérése érdekében az alapok előirányzatai nem léphetnek a tagállam köz-, illetve azzal egyenértékű strukturális kiadásai helyébe.

⁵ TANÁCS 1260/1999/EK RENDELETE Preambulum (31) mivel az addicionalitás elvének érvényesülését vizsgáló ellenőrzésre és az elv érvényesítésére vonatkozóan egyszerűbb feltételeket és részletes szabályokat kell megállapítani.

beleértve a regionalizmus erősödését (Shakel, 2020), a kohéziós politika végrehajtásának előrehaladását (Tulumello, 2016) és nem utolsósorban az EU-integrációs folyamatot (Brenner, 1999). A kohéziós politika szabályaihoz való ragaszkodás és a szélesebb körű európaizáció hatása azokban az országokban bizonyult a legjelentősebbnek, ahol a hazai és az uniós politikák végrehajtása két különálló, fogalmilag és technikailag eltérő rendszer keretében tartozott (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2006, Bache, 2010).

A többszintű kormányzás elméletének középpontjában a horizontális és vertikális irányban tagolt kormányzási struktúrák együttes működése áll (Koller, 2019). Érvényesítését a partnerségi elv segíti. A civil partnerek kompetenciáinak (Arató, 2005) a programok javára történő hasznosítása komoly hozzáadott értéket eredményezhet (Mairate, 2006). A partnerség a kohéziós politika számára vitathatatlan hitelességet és legitimitást hordoz (Bache 2010), mivel a beavatkozások által érintettek beleszólhatnak a szakpolitika kialakításába és a fejlesztések lebonyolításába; a szubnacionális szereplők, területi szervek, civil társadalmi szervezetek felhatalmazást kapnak arra, hogy részt vegyenek és alakítsák az EU-politika kialakítását (Bache 2008; Newig & Koontz 2014). A partnerekkel való együttműködés a programciklus egészen végighúzódik (Nagy Sándor-Heil, 2013). A partnerszervezetek bevonása két fő fázisban történt. A programok elkészítését a partnerek szélesebb körű mobilizálása jellemezte (rendezvények, szakmai munkacsoportok, stb. útján). A végrehajtás során a partnerség elsősorban a monitoring bizottságokon keresztül valósult meg, ahol a partnerek nyomon követhették a megvalósítást és részt vettek a legfontosabb döntések (pl. program módosítása) meghozatalában is. Mindazonáltal a partnerek a programok tervezésébe való bevonása, különös a komplex követelményekre nézve a tervezési és végrehajtási folyamatok időszerűségletét is meghosszabbítják (Európai Bizottság, 2010⁶). A tagállamok között azonban lényeges eltéréseket mutatkoztak a partnerség megerősített elve szerint át- vagy kialakított struktúrák, történeti és kulturális hagyományok terén, nagy különbségek jellemezték a partnerek szakmai és pénzügyi hátterét és úgy működését, a programok megvalósítására való ráhatását is (Radzyner, Tödtling-Schönhofer, Frangenheim, Mendez, Bachtler, Charles & Granqvist, Van den Brande, 2014, Hörnström, 2016).

2.2.1.9. Abszorpció

A kohéziós politika terén kulcsfontosságú elem a tagállamok abszorpciós képessége, amelyet úgy határoznak meg, mint „egy régió vagy tagállam képessége a kohéziós politika pénzügyi

⁶ COM(2010) 700 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, THE COMMITTEE OF THE REGIONS AND THE NATIONAL PARLIAMENTS The EU Budget Review

forrásainak hatékony és eredményes elosztására és teljes elköltésére” (Dragan, 2008; Horvat 2005). Azt méri, hogy egy tagállam/régió mennyire tudja hatékonyan és eredményesen elkölteni az EU-forrásokból allokált pénzügyi forrásokat (Kopeva és társai, 2011). A tagállami kormányok jelentős erőfeszítéseket tettek az abszorpció kapacitás hiányának oldására (Horvat és Maier, 2004) és a szűk keresztmetszetek (Kalman, 2002) megelőzésére, illetve felszámolására. Míg a kohéziós politika végrehajtását értékelő szakirodalom széles körben áll rendelkezésre, a jelentőségéhez képest a szabályoknak való megfelelést értékelő rendszer funkcionalitása és kulcsfontosságú elemei kisebb figyelmet kaptak a kutatások során. A tanulmányok megfogalmazzák az egyszerűsítés, a megfelelés és a teljesítmény közötti összefüggést (Davies 2015; Mike-Balás 2015), a jogbiztonság fontosságát az alapok pénzügyi ellenőrzésében és auditjában (Meuleman-Brenninkmeije 2017), az elszámoltathatósági keret szerepét (Damen–Koedijk 2016), valamint az adminisztratív és intézményi kapacitás súlyára emlékeztetnek (Šumpíková, Pavel, Klazar-Potluka 2005, Mendez-Bachtler 2017).

2.2.1.10. A 2014-2020-as programozási időszak reformcsomagja

Az a szándék, hogy a kohéziós támogatások hozzáadott értéke minél nagyobb legyen, az egymást követő programidőszakban reformokhoz (Berkowitz 2015, Bachtler-Mendez 2016, Bachtler, Begg, Charles és Polverari, 2017), az eredményesség javításához (Európai Bizottság, 2010, Tödtling-Schönhofer, Hamza és Kronberger, 2013, Crescenzi, Fratesi- Monastiriotis, 2020) a szükséges feltételek továbbfejlesztéséhez, új ösztönzők és szankciók működésbe léptetéséhez vezetett (Petzold, 2013, Nyikos-Talaga, 2014). Ezek magukban foglalják a stratégiai tervezés módszertanának megújítását (Tödtling-Schönhofer, Hamza,-Kronberger, 2013, Polverari, 2015, Európai Számvevőszék, 2018), a teljesítménymutatók rendszerének újraformálását (Európai Bizottság, 2013, Molle, 2014, Heil, Tétényi és Danson, 2016, McMaster-Kah, 2017) és az eredményesség szoros nyomon követését (Európai Bizottság, Polverari, 2015, Domonerok, 2020), a szakpolitikai beavatkozások értékelésének megerősítését (Vironen-Lehuraux, 2016), Mendez, Bachtler és McMaster, 2019, Pellegrin-Colnot, 2020), a pénzügyi eszközök alkalmazásának előtérbe helyezését (Európai Bizottság, 2017), valamint a más uniós programokkal való szinergiák és forráskoordináció (Petzold, 2013⁷, Kah, Mendez, Bachtler & Miller, 2015) megszervezését is. Minthogy a támogatások hathatós felhasználása elválaszthatatlan a helyi igények megfelelő kezelésétől, és részben a kohéziós politikába „át-szivárgó”, erősen ágazati jellegű uniós prioritások ellentételezéseként, az elmúlt évtizedben

⁷ Petzold, W. (2013). Conditionality, flexibility, unanimity: the embedded 2013 reform of EU Cohesion Policy. *European Structural and Investment Funds Journal*, 1(1), 7-14.

megerősítésre került a szakpolitika területi dimenziója (Petzold, 2013, Bachtler-Begg, 2017). Előtérbe került a helyi, probléma-alapú fejlesztések kiaknázása (Barca, 2009; Bachtler et al., 2010; Seravalli, 2015, Bachtler-Begg, 2017), az ezeket segítő új területi eszközök alkalmazása (Nyikos, 2014, O'Brien, Sykes és Shaw, 2017, Kah, 2019), eszközeinek az európai polgárok életminőség javításához való hozzájárulása (Pagano-Losco, 2016, Caldas et al. 2018, López-Bazo, 2022), illetve a hathatós területi együttműködés hozzáadott értéke (Bachtler-Mendez, 2010, Medeiros, Scott, Ferreira, Boijmans, Verschelde, Guillermo-Ramírez és Soares, 2024).

A források felhasználásával együtt járó, a tagállami finanszírozású programok követelményeit lényegesen meghaladó (Európai Bizottság, 2010) adminisztratív terhek, a szabályok összetettsége (Mendez, Bachtler és Wishlade, 2011, Huguenot-Noël, Hunter és Zuleeg, 2017, Nyikos-Erdei-Derschner, 2020), horizontális szabályozásnak való megfelelés növekvő súlya (Bachtler-Polverari, 2017), túlzó kontroll követelmények (Daamen-Koedijk (2015a, 2015, Ferry, & Polverari, 2018) elengedhetlenné teszik az egyszerűsítés terén való továbblépést (Davies, 2015).

A forrásfelhasználás kereteinek átgondolását az elmúlt két évtized sorozatos válságai is ösztönözték, a gyors cselekvés igénye a végrehajtás rugalmasságának növelését kívánta (Macchiarelli, Begg, Bachtler, Mendez-Wishlade, 2014, Huguenot-Noël, Hunter és Zuleeg, 2017, Michie-van der Valk, 2023, Molica, De Renzis-Bourdin, 2024) és új értelmezést nyert a kohéziós politika jelentősége - a válságkezelési feladatok támogatásában.

A kohéziós politika mára az Európai Unió fontos pillérévé vált (Fratesi-Wishlade, 2017), folyamatosan kristályosodó, konkretizálódó célokkal (Dudek, 2017) és jellegénél fogva rendkívül sokrétegű (Fratesi -Wishlade, 2017) cél- és eszközrendszerrel.

A jobb teljesítmény feltételeinek vizsgálata (Petzold, 2013) hosszú múltra visszatekintő és a Bizottság számára kontroll eszközként szolgáló kondicionalitások is támogatják (Bachtler-Ferry, 2013, Bachtler-Polverari, 2017). Alkalmazásuk erősödő tendenciát mutat, hatókörük az idők folyamán kiszélesedett (Nyikos-Erdei-Derschner, 2020, Jašurek -Šipikal, 2021, Núñez Ferrer, Musmeci, Rinaldi és Polli, 2018). A pénzügyi válság új korszakot nyitott a makrogazdasági kondicionalitás bevezetésével (Petzold, 2022), a szankciók érvényesítésével (Vitar, 2017). A következő programozási időszakokban sor került a teljesítmény kondicionalitás, majd a jogállamisággal összefüggő követelmények bevezetésére (Coman- Buzogany, 2024). Hozadéuk nem korlátozódik a kohéziós politika közvetlen közegére; túlcserélő hatást fejtenek ki (Európai Bizottság, 2016), amely a fejlesztések tervezésének és megvalósításának minőségét más politika területeken és minden végrehajtási szinten javíthatja.

2.2.2. A kohéziós politika intézményrendszerével összefüggő megállapítások

Az intézményrendszer minőségének jelentőségét a kutatók számos aspektusból nézve megerősítették. North a nemzetgazdaság teljesítményével való kapcsolatát hangsúlyozza North (1990), míg Arbolino és Boffardi (2017, 2021), Rodríguez-Pose és Garcilazo (2015), López-Bazo (2022) a felelős intézményrendszert a szakpolitikai, így kohéziós politikai célok elérének meghatározó tényezőjeként aposztrofálják.

A kohéziós politikai intézményrendszer a megosztott irányítási rendből adódóan - magában foglalja a tagállamok e célra kialakított, sajátos és erősen specializálódott intézményrendszerét, illetve az Európai Bizottság funkcióellátását, valamint a tagállami és uniós szintű intézmények közötti koordináció és együttműködés rendszerét is. Ez az intézményrendszer történelmi fejlődés eredménye, komplexitása, struktúra, funkciók, teljesítménykövetelmények stb. tekintetében folyamatosan növekedett (Crescenzi-Giua, 2020)

A tagállamok saját hatáskörükben döntenek intézményi berendezkedésükről (Nyikos, 2013, Soós, 2022), így a szakirodalom magyarázattal szolgálhat azokra a jelentős különbségekre, amelyek ugyanazon funkciók teljesítésének megszervezésében megfigyelhetők (Bachtler-Mc Master, 2018). A kutatók az intézményi felállás a tagállamok és régiók teljesítménybeli különbségeire gyakorolt hatását is értékelés alá veszik, azonban az összefüggés feltárásában elsődlegesen az intézményi kapacitás és ehhez szorosan illeszkedő stabilitás dominál. Bode (2021) figyelmeztet a struktúra okozta működési hatékonyság-veszteségekre, amelyek lényegesen növelik az adminisztratív terheket. Ferry-Kah (2017) a 2007-2013-os programzárás tapasztalatait összegezve megerősítette a struktúra rugalmasságának szükségességét, amely lehetőséget nyújt átmeneti (jelen esetben zárással foglalkozó) szervezeti egység gyors kialakítására. A szerzők egy része azt hangsúlyozza, hogy különböző struktúrák is vezethetnek jó teljesítményhez (Mihailescu, 2012, Markovič Hribernik, Kirbiš és Vek, 2008).

A tagállamok intézményi döntésének alapvető fontosságú elemét az uniós jogszabályokban meghatározott, részben kötelező jellegű, részben tagállami mérlegelés függvényét alkotó szervezetek telepítésének helye, hatás- és feladatkörük a közöttük levő kapcsolat képezi. Ugyanakkor Davies és Polverari (2011) következtetése értelmében a tagállamok tényleges mozgástere beszűkült az uniós szinten megjelenő részletszabályozásból kifolyólag. Medeleanu és Ignat (2017) az intézményrendszer tagállami közigazgatási rendjébe való beágyazása kapcsán emlékeztetnek annak fontosságára, hogy a kohéziós politikai szervezetrendszer képes legyen a programvégrehajtásban részt vevő más kormányzati szervekre is hatást gyakorolni.

Irányítási és ellenőrzési rendszerük meghatározó jelentőségű eleme az irányító hatóság, amely az operatív program megvalósításának felelősségével végzi a napi, operatív szintű feladatok ellátását (Európai Számvevőszék, 2010⁸). Az audithatóság kapcsán a szerzők kiemelik a programvégrehajtási rendszer megfelelő működésében játszott garanciális szerepére (Európai Számvevőszék, 2010), az uniós költségvetést védelmező funkcióját (Bode, 2021), programidőszakonként bővülő felelősségi körét (Bode, Zippel és Weber, 2021). A szakirodalom egyelőre adós maradt az igazoló hatóság szerepének, strukturális és működésbeli jellemzőinek feltárásával, a szerzők általában a tagállam és a Bizottság közötti pénzáramlás és a tagállami kifizetési kérelmek benyújtása, az ezt megelőző igazolási tevékenység kapcsán fogalmazzák meg funkcióját (Dettmer-Sauer, 2019, Bode, Zippel és Weber, 2021).

Míg az egyes – irányító, igazoló és audit- hatóságok elhelyezését és kapcsolatát a tagállamnak a funkcionális függetlenség szem előtt tartásával kell megterveznie (Bode, 2021, Bode, Zippel és Weber, 2021), Ferry-Kah, 2017) a szervezeti közelség a problémák megoldásában való előnyeit tárták fel.

A tagállamok végrehajtási rendszerüket mind nemzeti, mind szubnacionális szinten rendkívül eltérő közegben működtetik (Caldas, Dollery és Marques, 2018). Kormányukat köti jogi – intézményi környezetük (Perger, 2009) és az alkotmányos berendezkedés (Colino, 1996, Dudek, 2005, Dudek, 2017), befolyásolják területfejlesztési politikájuk megvalósítási keretei (Bodenstein-Kemmerling, 2011, Caldas, Dollery-Marques, 2018), közigazgatási hagyományaik, így az elmúlt évtized közepéig érvényesült Franciaország centralizációs irányvonala (Európai Bizottság, 2004), más kutatások pedig a közép-kelet-európai tagállamok erőteljesen központosított berendezkedésének és kultúrájának súlyát emelik ki (Grabbe, 2001; Bachtler-McMaster, 2007; Ferry-McMaster, 2013, Medve-Bálint, 2016, Bachtler-McMaster, 2018). A decentralizációs folyamat a kohéziós politikai intézményrendszer alkotóelemeire is hat. A kompetenciák szubnacionális szintre történő áttételének egyik formájaként érvényesült egyes tagállamokban a központi kormányzati intézmény területi szerveinek bevonása, míg Franciaországban tényleges decentralizációt jelentett a támogatáskezelés felelősségének a prefektusoktól a regionális tanácshoz telepítése (Ferry-Kah, 2017, Bachtler-Mendez, 2020a). Ellentétes irányú átmenet is zajlik, a 2007-2013-as időszak decentralizáló intézményi berendezkedését centralizációs lépések követték (Bachtler-Mendez, 2020a). Utóbbi nem kizárólag a kormányzati filozófia megváltozásából adódott, hanem a 2014-2020-es kohéziós politikai szabályozást átható ágazati fejlesztési irányultság is mozgatta, illetve a centralizáció a kis al-

⁸ ANNUAL REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF THE BUDGET (2010/C 303/01), online: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar09/ar09_en.pdf

lokációval rendelkező tagállamok esetében visszavezethető költséghatékonysági megfontolásokra is (Bachtler-Mendez, 2020a).

Az egyes tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszerének fejlődését a kohéziós politikai források felhasználása terén szerzett gyakorlatuk, tapasztalataik befolyásolják. A “Harmadik Jelentés a Gazdasági és Szociális Kohézióról” (Európai Bizottság, 2004) rávilágít arra a tendenciára, miszerint a kevésbé fejlett tagállamok (Olaszország, Spanyolország, Görögország, Írország) a kohéziós politikai pénzeszközök felhasználásának korai szakaszában centralizációs preferenciájára, amelyet később – különböző mértékű – decentralizáció követett. Az „Ötödik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról - Ötödik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról” (Európai Bizottság, 2010) az EU-10 országok vonatkozásában állapítja meg stratégiai irányítási és programvégrehajtási képességük, koordinációs módszeraik és szervezeti kultúrájuk fejlődését. A fejlemény esetükben is egybeesik időben az induló decentralizációs folyamatokkal. Ferry és Kah (2017) a 2007-2013-as programzárás kapcsán, Románia példáján keresztül világítják meg a korábbi programzárás tapasztalatainak hiányából adódó nehézségeket.

Következésképpen a hatáskörök telepítésének meghatározásakor elengedhetetlen a teljesítendő követelmények és szükséges intézményi kapacitás jellegének, a status quo módosításával járó kockázat súlyának a mérlegelése.

Meghatározó jelentősége okán ugyanis fontos döntési szempontot alkot az adminisztratív kapacitás megléte is (Európai Bizottság, 2004, Európai Bizottság 2008a, Európai Bizottság, 2013, Cunico, Aivazidou & Mollona, 2022), amely egyaránt kiterjed a szűk értelemben vett kohéziós politikai szabályozás megfelelő alkalmazásának, a programciklus menedzselésére, emellett a kapcsolódó szakpolitikai eszközrendszer működtetésére, a horizontális elvek és horizontális politikák (uniós költségvetés-végrehajtás, állami támogatás, közbeszerzés) végrehajtására, illetve a támogatott projektek szintjén zajló folyamatok kontrolljára is. A szükséges szaktudás megteremtésében az operatív programok megvalósításában szerzett tapasztalat nagy horderővel bír (Európai Bizottság, 2004).

Hasonlóképpen a korábbi végrehajtási tapasztalatok kedvezőtlen elemei, így a külső ellenőrzések súlyosan elmarasztaló megállapításai, különösképpen az uniós források folyósításának ezeekből adódó leállítása is strukturális változtatásokra készíthetik a tagállamokat. Nyikos és Soós (2017) feltárta, hogy a tagállamok hogyan kezelték a közbeszerzés-szabályosság növekvő kockázatait és a szerzők megállapították, hogy ez az irányítási és ellenőrzési rendszer kibővítését, új szervezet vagy ellenőrzési funkció létrehozását váltotta ki. A kutatások alátá-

masztják a stabil intézményi háttér fontosságát (Davies et al., 2006, Surubaru, 2017, Petzold 2021)

A szakirodalomban növekvő hangsúlyt élvez a kormányzás minőségének szerepe (Tosun, 2014, Kalfova, 2019, Ciffolilli & Pompili, 2024), és ezen belül szélesedik a szubnacionális kormányzási teljesítmény elismerése is (Becker et al., 2013; Fazekas-Czibik, 2021; Rodríguez-Pose-Garcilazo, 2015; Rodríguez-Pose & Ketterer, 2020, Mendez-Bachtler, 2022), beleértve az uniós támogatások hasznosításának mértékét (Crescenzi-Giua, 2016). Növekvő érdeklődés övezi az intézményrendszer – a kiemelkedő nagyságrendű közpénzek kezeléséből adódó – nehézségeit a prudens gazdálkodás elvének érvényesítése kapcsán. Surubaru (2016, 2017) a politikai stabilitás jelentőségét ragadja meg (Petzold, 2014), felhívja a figyelmet a politikai stabilitás előnyös vetületére (így az intézményi kapacitás megőrzésére), ugyanakkor jelzi a politika jelenlétének kockázatát is, többek között a politikai befolyás és politikai klientúra operatív szintű megjelenését. Ennek ellentétes dimenziójaként Medeleanu és Ignat (2017), Wostner (2013) a struktúra gyakori átalakításának a stratégiai irányításra, megtartóerőre, abszorpcióra egyaránt kedvezőtlen következményeit fogalmazták meg.

Végül, a szerzők a tagállami prioritások az intézményi berendezkedésben való kétségtelen érvényesülése mellett is azonosítanak mintákat, Nyikos, 2013, Nyikos-Talaga, 2014, Heil, 2016, Bode, Zippel és Weber, 2021 ezt az irányítási és ellenőrzési rendszert alkotó hatóságok telepítésében vizsgálva, míg Bachtler és McMaster a központi koordináció helye kapcsán – és állapítja meg utóbbi erős politikai háttérrel rendelkező tárcához (jellemzően a miniszterelnökség, gazdasági és/vagy pénzügyminisztérium, illetve területfejlesztésért felelős szerv keretében) illesztésének preferenciáját. A kohéziós politika reformjával összefüggésben Nyikos és Talaga, 2014 hangsúlyozzák az eredményességet javító intézményi válaszok, a kultúraváltás időszerűségét.

2.2.2.1. Monitoring bizottságok

A monitoring bizottságok működése jelentős különbségeket mutat a tagállamokban. A partnerségre vonatkozó előírások értelmezése és teljesítésének a tagállami jogi-intézményi környezethez igazítása a nemzeti kormányok mérlegelési jogkörébe tartozik (Bruszt 2008), ennek köszönhetően a partnerek bevonásának rendje meglehetősen színes mintázatot mutatott (Dudek, 2017, Chardas, 2014; Dudek, 2005; Ferry-McMaster, 2013; Meadows, 2003; White, 2003). Ebben érzékelhető volt a belpolitikai erőviszonyok meghatározó jellege (Chardas, 2014; Dabrowski, 2014; Dobre, 2010; Ferry-McMaster, 2013; Yanakiev, 2010) és nemzeti intézményi hagyományok túlsúlya is (Bachtler-McMaster, 2008).

A monitoring bizottságok akkor tölthették be jól a funkciójukat, ha tevékenységükben a tagok aktívan részt vettek, ezt az eljárásrendi-szervezeti feltételek, illetve kultúra bátorította. A szakirodalom azonban a monitoring bizottságok működésének számos gyenge pontját feltárta: a testületek meglehetősen formalizált folyamatok szerint működnek (Potluka, Spacek, Martin és Remr, 2015), a partnerek információhiányban szenvednek (Dettmer-Sauer, 2019), nem gyakorolnak jelentős befolyást az allokációs döntésekre (Bachtler, Mendez és Orazé, 2014), vagy a valódi döntések a monitoring bizottságokon kívül születnek (Liargovas, Panagiotis, Petropoulos, Sotiris, Tzifakis, Nikolaos, Huliaras és Asteris, 2016). A monitoring bizottságok teljesítménye egyelőre elmaradt azoktól az elvárásoktól, amely a szakpolitika sorozatos reformjai mögött meghúzódottak (Dabrowski, 2014; Meadows, 2003, Dudek, 2017)

A jól működő monitoring bizottság kedvező hatást gyakorol a programtámogatások időhatékony – és eredményes – felhasználására. A támogatások elosztását segíti a helyi ismeretek becsatornázása és a partnerek a segítőkész, pozitív hozzáállása (Európai Bizottság, 2010⁹, Bachtler Mendez, 2020), szűk szervezeti érdekeiken túlmutató szemléletük és viselkedésük a program stratégiai irányultságát erősítheti (Európai Bizottság, 2010), és a végrehajtás hitelességét és átláthatóságát is (Petzold, 2022). A közép-kelet európai tagállamokban ugyanakkor, különösen a kohéziós politika megvalósításának első éveiben mind a vertikális együttműködés kultúrája, mind az aktív, hathatós partneri közreműködéshez szükséges tudás és rutin hiányzott (Bachtler-McMaster 2006; Bachtler et al. 2014; Dabrowski 2014, Bachtler-Mendez, 2020¹⁰).

2.2.2.2. Európai Bizottság

Az Európai Bizottság a kohéziós politika végrehajtása terén meglévő motivációjára, jogszabályi felhatalmazására és ténylegesen gyakorolt befolyásának, ehhez kapcsolódó eszközeinek és hatásának vizsgálata folyamatosan bővülő szakirodalmi reflexiót hozott. A szakirodalom egyrészt tükrözi a Bizottság valós súlyának megítélésében kialakult eltérő értelmezéseket. Másrészt egyes szerzők a Bizottság és a tagállamok közötti egyensúly időbeni változásaira következtetnek (Manzella-Mendez, 2009).

Az eltérő értékelést érzékelteti egyik oldalon Blom-hansen (2005) megállapítása, miszerint a Bizottság kontroll lehetősége csekély, amely az uniós célok a tagállami végrehajtás során való felhígulását vonja maga után. Bachtler-Mendez (2007) nagyhatású tanulmánya szerint azon-

⁹ COM(2008) 301 végleges A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai stratégiákról és programokról folytatott tárgyalások eredményeiről

¹⁰ Bachtler, J., & Mendez, C. (2020). Cohesion Policy. Policy-Making in the European Union, 232.

ban a kohéziós politikában két elv érvényesülését kell vizsgálni, a koncentráció elve az befolyásolja, hogy a támogatások hol kerülnek elköltésre, míg a programozás elve azt, hogy hogyan kerülnek elköltésre, utóbbi révén a Bizottság hatni képes a tagállam szakpolitikai céljainak és erőforrás allokációjának meghatározására, a tagállam hatalomvesztést szenved el (Thielemann, 2002). Porras-Gómez (2022) a Bizottság az uniós költségvetési források elköltéséért viselt felelősségét és ezzel szoros kapcsolatba a támogatott intézkedések feletti kontrol gyakorlását nevesíti mérvadó vonásként.

Mások ugyanakkor a kohéziós politika intézményrendszerének sajátos, a többszintű kormányzás elvén alapuló működését tartják mérvadónak (Arbolino-Boffardi, 2023), a modellt először leíró Mark (1993) a hatáskörök szupranacionális, nemzeti és szubnacionális szintek közötti megoszlását fogalmazta meg, mások e modell a politikamegvalósítás participatív jellegére összpontosítanak (Pellegrin-Colnot, 2020, Medeiros-Valente 2023, Medeiros-Ferreira, 2025). Dudek (2017) mindeközben a szintek és szereplők számosságából adódó komplexitásra és végrehajtási nehézségekre figyelmeztet.

Az Európai Bizottság a politikára gyakorolt hatása kapcsán Tureček (2016) leszögezi, hogy működését a költségvetés megvalósítása feletti felelősségének osztatlan mivolta alakítja. Az elemzések egy része a politika végrehajtása, beleértve a tagállamok számára történő támogatásfolyósítás felett élvezett felügyeleti jogkört hangsúlyozza (Európai Számvevőszék, 2010, Dellmuth-Stoffel 2012, Dettmer-Sauer, 2019). Bachtler és Mendez (2020) értékelése szerint a Bizottság a tagállamok számára nyújtott jogszabály értelmezései, iránymutatásai és erőteljes javaslatai „szabálykövetést” váltanak ki a tagállamokból.

2.2.2.3. Abszorpció teljesítmény

A kohéziós politikai sajátos pénzügyi lebonyolítási dinamikája, miszerint a programozási időszak első éveit alacsony, az utolsó éveket kiugróan magas forrásfelhasználási szint jellemzi (Bubbico-De Michelis 2011) tartósnak bizonyult. Már a 2000-2006 jogszabálmódosítás mögött is a 1993-99 időszak lassú abszorpciójának tapasztalata állott, így a 2007-13-as időszak programjainak tervezésére is rányomta bélyegét az abszorpció nyomása (Fraser, Gross, Bachtler és Miller 2012). Bachtler, Ferry, Martin-Gal (2018) is rámutattak, hogy a 2007-13-as időszak abszorpció mutatói a programidőszak feléig nagyfokú elmaradást mutattak.

A források csaknem teljes körű kihasználását végül az időnyomás alatt fokozódó tagállami erőfeszítések, szakmai segítségnyújtás, és az Európai Bizottság segítő hozzáállás, ehhez kapcsolódóan Uniós jogszabály módosítások biztosították. Az egyes tagállamok, programjaik és a finanszírozó alapok között azonban jelentős különbségek mutatkoztak.

Az abszorpciót számos általában számos tényező befolyásolja. Az eljárásrendi elemek közül önmagában a támogatásfelhasználás ütemezésére vonatkozó szabályozás enyhítése, azaz az N+2 szabály N+3 szabállyal való felváltása is hozzájárulhatott a keretek kihasználásának problémájához (Marzinotto, 2011). Hasonlóképpen kedvezőtlennek mutatkozott a két programidőszak átfedése, különös tekintettel a 2000-2006-is időszak programvégrehajtási időszakának meghosszabbítására. A megvalósítás folyamati elemeit illetően egyértelműen kedvezőtlenül hatott a források kihasználásának tempójára az operatív programok kései elfogadása, illetve a projekt kiválasztás és a kedvezményezettek szintjén a közbeszerzési eljárások lefolytatásának elhúzódása. Ehhez kapcsolódóan a stratégiai tervezés hiányosságairól sem lehet elfeledkezni, minthogy a szakpolitikai stratégia hiánya visszafogta a projektkiválasztás menettét, illetve gyengítette annak eredményességét (Fraser, Gross, Bachtler és Miller 2012).

Bachtler, Ferry és Gal (2018) tanulmányukban az intézményi struktúra és az abszorpció viszonyát vizsgálták: míg leszögezték, hogy a decentralizáció, a helyi igényekre és sajátosságokra való reakció megnövekedett képessége okán kedvező feltételeket teremthet a programvégrehajtás számára, nem találtak erős, statisztikai jellegű kapcsolatot a decentralizáció mértéke és a program pénzügyi lebonyolításának előrehaladása között. Vyrostova, Nyikos (2023) figyelmeztetése szerint a komplex, decentralizált rendszerek gyengítik a programvégrehajtás irányításának következetességét. Aiello és al. (2019) a fragmentált politikai struktúra és kormányváltások kockázatát emelték ki az adminisztratív kapacitást erodáló hatásuk okán.

Hosszú ideje a szakirodalom és programértékelések visszatérő megállapítása az adminisztratív kapacitás fontossága. A kapacitás rendelkezésre állása vagy éppen hiánya a régiók és tagállamok közötti teljesítménybeli különbségeket is magyarázzák. Tosun (2014) a 2000-2006-os programozási időszakra vonatkozóan, az Európai Regionális Fejlesztési Alapból származó pénzeszközök felhasználását vizsgálja meg 25 tagállamban, a 2008. december végén érvényes állapot szerint. A kutató a tobit módszer alkalmazásával végzett számításai egyértelműen megerősítik, hogy az adott tagállam kormányzati kapacitása, az elérhető szolgáltatások köre és minősége, valamint a rendelkezésre bocsátott források abszorpciós szintje között közvetlen kapcsolat áll fenn. Az intézményi kapacitás (struktúra és szakértelem megőrzése) ezért meghatározó (Potluka-Medeiros 2021), a kohéziós alap terén a két időszak közötti intézményi kontinuitás hiánya, az ebből fakadó tudásvesztés megragadható nehézségeket okozott (Fraser, Gross, Bachtler és Miller 2012). Az új a tagállamok korlátozott tapasztalatai kapacitáshiányt és így végrehajtási kihívást okoztak (Fraser, Gross, Bachtler és Miller 2012), ezt tovább nehezítette a magas és ezzel együtt a szaktudás eltűnése (European Commission 2016)

Terracciano és Graziano (2016) ún. adminisztratív kapacitás mátrix mutatók – politikai stabilitás, eljárásrendi/folyamat jellegű, pénzügyi erőforrások rendelkezésre állása - segítségével határozták meg és mutatták be a közvetlen összefüggést a rendelkezésre álló intézményi kapacitás és az abszorpció szintje között Puglia és Campania régiókban. Az empirikus vizsgálatok megerősítették a humán erőforrás és az abszorpció szint közötti közvetlen összefüggést, ugyanakkor a szerzők felhívják a figyelmet a szubnacionális politikai közeg (pl. kliens rendszer) az adminisztratív kapacitásra gyakorolt hatására is. Az intézmények és a kormányzás minősége alapvetően befolyásolja a szakpolitikai célok meghatározását és végrehajtását, a pénzeszközök – szabályos – elköltését a hatások érvényesülését (Ederveen et al 2006, Charon, Lapuente és Dijkstra, 2012, European Parliament 2014, Rodríguez-Pose - Garcilazo 2015. Petzold et al. (2014) hangsúlyozták, hogy a kapacitás vizsgálata nem értelmezhető a kormányzás általános közegének helyzetétől függetlenül. A kohéziós politika megvalósításának politikai környezetét vizsgálva Surubaru (2017) feltárta, miszerint közép-kelet-európai tagállamok abszorpció teljesítménye a 2007-13-as időszakban közvetlen összefüggést mutatott az adott országok kormányzás minőségének nemzetközi mérési eredményeivel. A kapacitásfejlesztés a továbblépéshez elengedhetetlen (Európai Bizottság 2016). Nyikos és Talaga (2014) kiterjesztik az adminisztratív kapacitás jelentőségét – az abszorpció teljesítmény mellett – a kohéziós politika új eszközeinek alkalmazásához szükséges képességekre is.

A kohéziós alap (és korábbi ISPA) utólagos értékelése (Fraser, Gross, Bachtler és Miller, 2012) előbbieket és a teljesítmény az intézményi struktúrával való összefüggéseit is kiemeli: a specializált ismeretek biztosításának szükségessége értelmet és megoldást kap a végrehajtási funkciók telepítésekor. A tagállamok szakosított háttérintézményeket, ügynökségeket (Szlovákia a közlekedés terén, ugyancsak Szlovákia és Írország vízügyi fejlesztések kapcsán) vonnak be a közreműködői feladatok ellátásába, amely gyakran meglehetősen töredezett intézményrendszert eredményez. Emellett a kedvezményezett feladatok szintjén is megjelenik a koncentráció (pl. Magyarországon a NIF, Írország esetében National Roads Authority, Rail Procurement Agency). A szakirodalom azonban hosszabb ideje figyelmeztetésekkel és a szüntelen intézményi átszervezések negatív hatására (OECD, 2001; McMaster-Novotný, 2006; Davies et al., 2006, Bachtler-Gorzela 2007, Bachtler-McMaster, 2008, Surubaru 2017b). Az abszorpció célok teljesítése melletti politikai szintű elkötelezettség teremt igazán lehetőséget a szükséges erőforrások megszerzésére (Surubaru 2017b).

A kohéziós politika szakirodalma széles körű elemzéssel szolgál a kohéziós politikai missziója, céljai és ezek időbeni változása tekintetében: az egykor a régiók közötti területi különbségek felszámolására összpontosító szakpolitika fókuszja egyenes lenyomatát adja az európai

integrációs folyamatból és a globális környezetben végbemenő változásokból adódó kihívásoknak. A politika hatóköre folyamatosan bővült, miközben egyre jelentősebb mértékben járult hozzá a közös uniós prioritások realizálásához, később az egymást érő válságok kezeléséhez is, mára egyfajta irányvesztést is eredményezve. A kutatók nagyfokú egyetértését övezi a politika sajátos jellege, köszönhetően a Delors reformcsomag keretében bevezetett alapelveknek (programozás, koncentráció, partnerség, addicionalitás), a horizontális elveknek (nemek közötti egyenlőség, diszkriminációmentesség, környezeti fenntarthatóság) és a 2014-2020-as reformok eredményeként bevezetett eredményességet ösztönző innovációknak (kon-dicionalitás, teljesítménytartalék, integrált területi eszközök), illetve az egyszerűsítést, az adminisztratív terhek csökkentését segítő eszközöknek (egyszerűsített pénzügyi elszámolás, E-kohézió). A források felhasználásának mértéke, azaz az abszorpció szintje tekintetében jelentős eltérések mutatkoznak tagállamok és régiók között is, az uniós források tényleges elköltését számos tényező befolyásolja, köztük az előző időszakkal való átfedés, politikai környezet, a kormányzás minősége, az intézményi felépítés és kapacitás és kiváltképp az ösztönzést nyújtó vagy szankciót kilátásba helyező szabályozás. A szakirodalom kevés fogódzót kínál azoknak a tényezőknek a megértéséhez, amelyek a tagállamok intézményi stratégia választását befolyásolják és korlátozott kísérlet született az intézményi felülvizsgálat közvetlen következményeinek feltárására is. A kutatás e hiányzó elemzési szempontok pótlásával kíván a szakirodalmi diskurzushoz hozzájárulni.

3. A Kutatás módszertana, az értekezés hozzájárulása a szakirodalmi diskurzushoz

A kohéziós politika egyik meghatározó sajátossága, hogy a tagállamok a teljes uniós költségvetési időszakra vonatkozó, előzetesen megállapított pénzügyi kerettel rendelkeznek (Kengyel, 2015, Koller, Kondor, 2023). Ezek felhasználásának cél- és eszközrendszerét, az Európai Bizottság által jóváhagyott fejlesztési programok rögzítik, amelyeket végrehajtását a tagállamok e célra kialakított intézményrendszere végzi. A támogatások felhasználását irányító és ellenőrző intézményrendszer azon szervezetek és a közöttük fennálló kapcsolatok összessége, amelyek feladataikat az uniós szabályozásban lefektetett normák, eljárásrend és standardok szerint, meghatározott módszerek és eszközök alkalmazásával látják el. Kialakítása a tagállam hatáskörébe tartozik, ehhez a strukturális és teljesítmény követelményeket az uniós jogszabályok és útmutatások fektetik le. A 2014-2020-as időszak kohéziós politikai szabályozásának reformja a kiadások szabályosságának és eredményességének javítását célozták. A tagállamok korábbi gyakorlathoz hasonlóan felülvizsgálták és szükség szerint kiigazították intézményrendszerüket.

A kohéziós politika megvalósításának sajátossága, hogy a tagállamok hét évre, előre meghatározott pénzügyi kerettel rendelkeznek, allokációjukat összetett szabályrendszer alkalmazása mellett költhetik el. A tagállamok az előírt határidőig el nem költött, illetve szabálytalanul és/vagy eredménytelenül felhasznált forrásukat elvesztíthetik. Az abszorpció a tagállamok azon képessége, hogy a kohéziós politika keretében rendelkezésükre álló teljes, azaz hétéves pénzügyi keretüket elköltsék és az uniós költségvetésből ténylegesen lehívják. Mértékét a százalékban meghatározott abszorpció ráta, azaz a tagállamok számára megszabott pénzügyi keret és a programjaik megvalósításához ténylegesen folyósított uniós költségvetési hozzájárulás aránya fejezi ki.

Az intézményi struktúrák újrászervezése ellenére az abszorpcióban kifejezett intézményi teljesítmény terén lényeges változásokat nem sikerült elérni, a támogatás-felhasználás időhatékonysága a folyamatos erőfeszítések ellenére programidőszakonként egyre rosszabb eredményt mutat. A megértéséhez azonban látni kell, hogy a tagállamok végrehajtási intézményrendszere nem izoláltan működik, feladatait meglehetősen összetett előírásrendszerben, a programvégrehajtás szűkebb és tágabb környezetében mára állandósult változások közepette látja el. Mindeközben soha nem tapasztalt és sokoldalú nyomás nehezedik rá, hogy a meglévő

korlátok sokasága mellett is érzékelhetően javítsa a támogatásfelhasználás eredményességét, szabályosságát és egyidejűleg gyorsítsa az uniós források lehívását is.

3.1. Kutatási koncepció

A kutatásom átfogó célja annak feltárása, leírása és magyarázata volt, hogy milyen jelentőséggel bír a tagállamok intézményi felépítése a rendelkezésre álló uniós támogatások tényleges kiaknázásában. A kutatási cél elérése érdekében 7 kutatási kérdést határoztam meg, amelyek mellé ezek mellé 10 hipotézist rendeltem az alábbiak szerint.

1. kutatási kérdés: Milyen tényezők vezettek az abszorpció, mint elsődleges teljesítménymérő dominanciájához?
 - 1. hipotézis: Az új tagállamok csatlakozása kedvező környezetet teremtett az uniós költségvetés pénzügyi lebonyolítási szabályainak módosításához.
2. kutatási kérdés: Milyen tényezők vezettek a kohéziós politika reformjához a 2014-2020-as időszakban?
 - 2. hipotézis: A 2014-2020-as időszakban bevezetett reformok az eredményesség és szabályosság javítását célozták
3. kutatási kérdés: Hogyan befolyásolta a kohéziós politika 2014-2020-as reformja a végrehajtás feltételrendszerét?
 - 3. hipotézis: A 2014-2020-as időszakban bevezetett reformok jelentős többlet-követelményekkel jártak a tagállamok számára.
 - 4. hipotézis: A 2014-2020-as időszakban bevezetett reformok a(z) abszorpciós teljesítmény javításához új eszközöket nyújtottak.
4. kutatási kérdés: Hogyan változott a tagállamok intézményi struktúrája a 2014-2020-as időszeakra?
 - 5. hipotézis: Az intézményi struktúrákat a tagállamok igyekeztek jogi-közigazgatási hagyományaikhoz igazítani
 - 6. hipotézis: A tagállamok intézményrendszerének koncepcionálását az Európai Bizottság pozíciója befolyásolta
5. kutatási kérdés: Hogyan befolyásolta az intézményi átalakítás az abszorpciós teljesítményt?
 - 7. hipotézis: A 2014-2020-as időszakban bevezetett kijelölés eszköze kedvezőtlenül hatott a programok pénzügyi lebonyolítására

6. kutatási kérdés: Hogyan befolyásolják az Unió jogszabályi előírások közvetlenül az abszorpció teljesítményét?
- 8. hipotézis: A nettó korrekció eszközének bevezetése hátráltatta a tagállamok abszorpció teljesítményét.
 - 9. hipotézis: A válságkezelés érdekében meghozott új szabályok lényegesen javították a tagállami abszorpció feltételeit.
7. kutatási kérdés: Hogyan befolyásolta az Európai Bizottság magatartása a tagállamok abszorpció teljesítményét?
- 10. hipotézis: Az Európai Bizottság jóváhagyó, ellenőrző funkciója és szankcionálási jogköre révén az abszorpció teljesítményét pozitív és negatív irányban is képes befolyásolni

A kutatás tárgyát arra az végrehajtási rendszerre szűkítettem le, amely a kohéziós politikai célokat segítő pénzügyi alapok magját alkotó Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap és Kohéziós Alap támogatásának hasznosításáért felel. Az értekezés így csak érintőlegesen tér ki az Európai Tengerügyi és Halászati Alap illetve az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap intézményi környezetére.

A 2014-2020-es reformok szükségességének és jellegének megértéséhez a kutatás kiindulópontjaként a 2007-2013-as időszak megvalósítási környezetének, rendjének és tapasztalatainak elemzését választottam. A kohéziós politika sajátossága, hogy valamely programozási időszak forrásainak tényleges felhasználása gyakorlatilag végtelen hosszúságú folyamat. Az uniós költségvetési időszakok messze túlnyúlóan, sok évig elhúzódhatnak ugyanis az egy-egy támogatást kapott projektet érintő peres eljárások. Ezen túl bármilyen (kései) időpontban is kerül napfényre, majd megállapításra a támogatások szabálytalan felhasználása, azt a tagállamnak az uniós költségvetésbe vissza kell fizetnie. A vizsgálódásom időintervallumát ellenben korlátoznom kellett, egyrészt mert a programok elszámolási időszakának befejeződése – a gyakorlatban korlátozott eltérést megengedve ugyan, de – elzárja a tagállamok elől további kiadások elszámolását. A 2014-2020-as időszak tekintetében a programzárás időszaka meghosszabbításra került, így e programozási időszak kapcsán egyelőre a tagállamok számára folyósított és nem a zárással véglegesített kohéziós támogatás nagyságrendjére vonatkozó adatokra tudtam csak támaszkodni. A vizsgálat időkeretének behatárolásakor másik fontos szempontomat a két (2007-2013-as és 2014-2020-as időszak) eredményeinek összehasonlíthatósága alkotta. Következésképpen az értekezés a 2007. január 1. és 2023. december 31. közötti

időszak kohéziós támogatásainak felhasználását teszi elemzés tárgyává, azaz mindkét programozási időszak tíz éves megvalósítási periódusának történéseit és adatsorát értékeltem.

Kis mértékben, ám korlátoztam a vizsgálatom középpontjába állított tagállamok körét is, és 26 tagállamra összpontosítottam. A földrajzi lehatárolás alkalmazásakor figyelembe vettem, hogy Horvátország számára csak 2013. július 1-étől váltak elérhetővé a kohéziós politikai források. A tagállam a 2007-2013-as időszak intézményi működése tekintetében rendkívül korlátozott tapasztalatokat szerezhettek, illetve esetében nem állnak rendelkezésre a relatív teljesítménye vizsgálatához szükséges idősoros adatok sem. Bár az csatlakozás előtti időszakban megnövekedett előcsatlakozási támogatás mennyiséget kezelt és ezek szabályrendszere lényeges hasonlóságot mutatott a kohéziós politika rendszerével, az eltérések (pl. tagállam döntéshozatali kompetenciái) is rendkívül jelentősek maradtak. A két különböző irányítási rendszerben működő támogatásfelhasználás és intézményi berendezkedés egyenértékű kezelése módszertani szempontból nem állja meg a helyét.

Nem terjed ki a kutatás az Egyesült Királyságra sem, bár az ország az Európai Unióból való kilépése mellett is végigvitte a 2014-2020-as időszak programjainak megvalósítását. Ugyanakkor a kilépés következtében nem részesült olyan új támogatási lehetőségekből - pl. a koronavírus járvány következtében létrehozott REACT EU, Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz/RRF forrásaiból -, illetve nem vehette igénybe azokat a rugalmasabb szabályokat sem, amelyek a 2014-2020-as források felhasználását lényegesen befolyásolhatták.

A kutatás tárgyát tovább szűkítettem a „főáramlatba” tartozó operatív programok végrehajtási rendszerének tanulmányozására, nem vizsgáltam a sajátos berendezkedést igénylő európai területi együttműködési programokat. Az uniós támogatás formáját illetően is korlátozáshoz nyúltam. Kutatásom a vissza nem térítendő típusú támogatások megvalósítási keretrendszerét elemzi, nem terjed ki a 2014-2020-as időszaktól fogva nagyobb hangsúlyt élvező pénzügyi eszközök eltérő működési környezetére.

3.2. Kutatási módszerek

A kutatásom elvégzéséhez alapvetően kvalitatív jellegű kutatási módszereket alkalmaztam, korlátozott mértékben leíró statisztikai módszerekkel kiegészítve. Braun és Clarke (2013) a kvalitatív módszertan lényegét (a kvantitatív módszertől megkülönböztetve) a kutatás alapját képező adatok szövegszerűségében ragadja meg, és valóban a jelen kutatás elvégzését támogató adatállomány alapvetően szöveges dokumentum-alapú, melynek mélyebb feltárása, meg-

értése, az összefüggések elemzése áll a kutatómunka középpontjában. Creswell értelmezésében (2014) a kvalitatív kutatás egyének vagy társadalmi csoportok valamely problémához való viszonyulására keresi a magyarázatot, amely különösen releváns megközelítés jelen kutatás esetében, amely a különböző uniós tagállamok ugyanazon probléma értelmezéséhez és megoldásához való hozzáállásának feltárását célozza. Miles és Huberman (2019) a módszer azon képességét emelik ki, miszerint segíti a kutatót a folyamatok kronológiájának, az események egymásra gyakorolt hatásának meghatározásában, Hajdú (2018) a folyamatok megértésének szándékát hangsúlyozza. Mások (Denzin-Lincoln 2000; Shank 2002) a kvalitatív kutatási módszertan a valóság komplexitásának, gazdagságának megragadására való alkalmasságát emelik ki.

Több-módszertanú kutatási koncepciót alakítottam ki, amely a jelenségek mélyebb és teljesebb körű megragadása érdekében különböző kvalitatív módszerek együttes használatát foglalta magában (Morse 2003, Neulinger, 2016). A módszereket elkülönülten is, adott kutatási kérdéshez illeszkedően, illetve kombináltan is, ugyanazon kutatási kérdést különböző módszerek együttes alkalmazásával kibontva, használtam.

3.2.1. A történelmi institucionalizmus módszere

A történelmi institucionalizmus társadalomtudományi kutatási módszer, amely az „új institucionalizmus” tágabb tartományán belül jelent meg. Korai művelői a kutatók és a nagyközönség széles körének érdeklődésére számot tartó, lényeges kérdésekre összpontosítottak (Pierson-Skocpol 2002). A fontos politikai fejlemények felgöngyölíthető történelmi előzményekkel és erős idődimenzióval rendelkeznek; a kutatók a kormányzati politika és a politikai gazdaságtan terén meghatározott helyeken és időpontokban (Pierson és Skocpol 2002, Amenta-Ramsey 2009) végmebemenő jelentős politikai döntésekre és cselekvésekre (Collier-Collier 1991) kívántak magyarázattal szolgálni. A társadalomtudományok területén a történelem hangsúlyát erősítve, a tudósok a politikai fejlődést olyan folyamatként értelmezték, amely fokozatosan halad előre és idővel feltárul (Thelen 1999, Orren és Skowronek 1996). Időhöz köthető események következményei mélyen beágyazódnak az intézményekbe. A történelmi institutionalista hagyományt az különbözteti meg, hogy erősen összpontosít az intézmények eredetére és fejlődésére, segítve a folytonosság és/vagy változás megragadását (Sorensen, 2015, Fioretos, Falletti-Sheingate 2016).

Az intézményi stabilitás különböző egymást erősítő tényezőkből fakad. Az útfüggőség a történelmi institutionalista módszer központi eleme. Tágabb definíciója arra az intézmények és

szakpolitikák esetében gyakran megmutatkozó tehetetlenségre vonatkozik, amely valamely korábban lezajlott, erős kötöttségeket létrehozó döntéssorozatból ered (Collier - Collier 1991, Pierson, P. 2000). Szűkebb értelmezésben a jelenséget a visszarendezés nehézségével társítják, a kijelölt úton való haladás az irányváltás vagy alternatívák létrehozásának költségeit nagymértékben megnöveli (Levi, M. 2000). Az útfüggő folyamatok többszörös egyensúlyi helyzetből erednek, amelyben többféle kimenetel is lehetséges (Goldstein, 1998, Mahoney, 2000, Pierson, 2000, Greener 2005).

Egyes tudósok a tartós struktúrák és a pozitív visszacsatolási hatások közötti kapcsolatot hangsúlyozzák. Ezek önerősítő tényezőkként működnek, erős ösztönzőket generálnak a döntéshozók számára, hogy az örökölt döntések mellett elköteleződjenek és a fennálló berendezkedést megőrizték; ez gyengíti az előre meghatározott pályától való eltérés későbbi valószínűségét (Thelen, 1999, Pierson, P. 2000, 2004). A történelmi kontingencia-megközelítés párhuzamot von a korán, megfelelő pillanatban bekövetkező, viszonylag kis jelentőségű események esetlegessége, véletlenszerűsége és az ezekből fakadó tartós következmények között (Mahoney 2000, Mahoney-Schensul 2006). Amikor a korábbi szakpolitikai, eljárásbeli, technológiai stb. választások kényszerítő, megkövetelő hatást gyakorolnak az intézményekre, ezek az optimálisnál alacsonyabb szinten teljesíthetnek (Arthur 1989).

Az intézményi stabilitást számos más körülmény is előmozdítja. Egyes kutatók kiemelik a bizonytalanság szerepét a döntések meghozatalában, különösen új irány kijelölésekor. A döntéshozók óvatosan viszonyulnak a meglévő rendszerektől való eltéréshez, az új megoldások támogatásához. Ezek nehezen megragadható, és hosszú távon érvényesülő előnyöket hozhatnak, miközben az irányváltás azonnal kockázatokkal jár együtt (Goldstein -Keohane 1993). Az észlelt fenyegetés még nagyobb, ha a változások befolyásolják a döntéshozatali eljárásokat (Shepsle 1989). Moe (1990) kiemeli a politikai bizonytalanság problémáját, amely a kialakult keretek átalakítása elé gördít akadályokat. A hálózati koordinációs hatások (Pierson 2004, Hall 2016) arra a tényre utalnak, miszerint az intézmények arra ösztönzik a szereplőket, hogy új típusú kompetenciák elsajátításába fektessenek be mivel így jobban ki tudják használni az intézmény által kínált előnyöket; olyan elköteleződések, befektetések, amelyek adott jogi-intézményi kerethez szorosan kötődnek nagyobb ellenállást fejtenek ki a változások kapcsán.

Az intézmények azonban nem mentesek a változásoktól. Az intézményfejlesztés dualista felfogása egyrészt a képlékenységre és a gyors változás között, másrészt a stabilitás és újratermelődés hosszabb időszakai között igyekszik teret engedni a változásnak (Capoccia -Kelemen 2007). A kritikus fordulópontok koncepciója szerint az intézményi fejlődés egy rövid szakaszában a tervek módosításához a mozgástér kiszélesedik; ezek a fordulópontok jellemző,

hosszú távú örökséget hagynak maguk után (Collier-Collier 1991). A körülmények lehetővé teszik két vagy több alternatíva megfontolását, amelyeket korábbi történelmi feltételek határoznak meg; az értelmes választás előfeltételei teljesülnek (Mahoney 2002). A kritikus fordulóponthoz koncepció másik fontos ismérve a fordulópont rövidebb a későbbi útfüggő folyamat időtartamával összehasonlítva (Capoccia-Kelemen 2007).

A kohéziós politika szakirodalmában a történelmi institucionalizmus módszertana egyelőre mérsékelt figyelmet élvez. Mindazonáltal egyes kutatások felhívták a figyelmet a történelmi mintázatokra (Mendez, 2012), a szakpolitika érdemi megváltoztatásának nehézségeire (Piattoni-Polvari 2016; Bachtler, Mendez és Wishlade 2013). Emellett a kutatók magyarázattal szolgáltak az intézmények fontosságára a kohéziós politikai célok megvalósításában (Rodríguez-Pose 2013), az intézményi tapasztalatból és kapacitás megfontolásokból adódó politikai döntések elfogadásában (Ferry 2008), valamint a gyenge intézmények és az alulteljesítés és visszalépés között (Loewen, 2018). Davies és Polverari (2011) kiemeli azokat a történelmi körülményeket, amelyek arra készítették az Európai Bizottságot, hogy új szabályokat és mechanizmusokat kezdeményezzen a kohéziós politikai alapok felhasználásának előmozdítása és a felhasználás jogszerűségének és szabályszerűségének javítása érdekében. A végrehajtási intézmények tekintetében vizsgálata elsősorban a regionális fejlesztési programok (Rodríguez-Pose, 2013) kapcsán kapott figyelmet. Sajátos „laboratóriumként” jelennek meg az új közép-kelet-európai tagállamok közigazgatási-területi reformjai (e.g., Brusis, 1999, 2002; Bruszt, 2008), minthogy tipizálható, nagyfokú hasonlóságot mutató problémáikban, sajátosságaikban korábbi intézményi örökségük manifesztálódik. Magyarország esetében megfigyelhető (Loewen 2018) a regionális intézményrendszer lassú, megfontolva haladó kiépítése, majd a határozott visszarendeződés az irányító hatóságok feladatok központosításával.

A kutatás keretében a történelmi institucionalizmus módszerére támaszkodtam az első és második kutatási kérdések vizsgálata során. Előbbi – „Milyen tényezők vezettek az abszorpció, mint elsődleges teljesítménymérő dominanciájához?” - esetében különösen a történelmi perspektíva megragadását segítette, utóbbihoz – „Milyen tényezők vezettek a kohéziós politika reformjához a 2014-2020-as időszakban?” - kapcsolódóan a körülmények sajátosságainak (kritikus elágazás, útfüggő pálya kialakulása) szolgált inputként.

3.2.2. A folyamatkövetés (process tracing) módszere

A folyamatkövetés módszertanának művelői nem elégednek meg a független változók közötti statisztikai korrelációk tudomásul vételével (Beach, 2013, Punton és Welle, 2015b), ehelyett kvalitatív eszközökkel a mögöttes ok-okozati viszony feltárására összpontosítanak (Bennett, 2008a, 2008b; Checkel, 2008; George and Bennett, 2005, Varga 2025). Bennett az e módszerrel vizsgálódókat a nyomozóhoz hasonlítja (2010), amennyiben az eredeti elmélet megalkotásához használt bizonyításnál mélyebb szintű tények segítségével tesztelik a jelenség és a feltételezett ok-okozati összefüggés illeszkedését. Számos kutató aláhúzza a kvantitatív kutatásokat kiegészítő kimeneti lehetőségeit, azt a képességét, hogy feloldja a statisztikai elemzések bizonyos korlátait (Bennett-George 1997, Checkel 2005, George-Bennett 2005, Schimmelfennig 2006, Blatter et al. 2007: 157–70), Varga (2025) a kis esetszámú kutatások elvégzésében különösen hasznos eszközként minősíti, míg Charbonneau, Henderson, Ladouceur és Pichet (2017) a módszer esszenciáját az oksági viszonyok kvalitatív módont történő kifejezésében látják.

A kutatás céljának figyelembe vételével több típusú folyamatkövetési megközelítés különböztethető meg: Beach and Pedersen (2019) széles körben elfogadott csoportosítása az (i.) elméletalkotó, (ii.) elmélet-tesztelő (iii.) elmélet-felülvizsgáló és eredmény-magyarázó megközelítéseket tartalmazza.

Wiktorska-Świąćka (2018) szerint a módszer lényegesen javítja a bizonyításra kiválasztott tények a kutatási kérdések és hipotézisek ellemében való elemzését. Mahoney és Goertz (2006) valamint Crasnow (2012) azt hangsúlyozzák, hogy a módszer mérhetővé teszi a valós ok-okozati összefüggést, szemben az annak „átlagos” valószínűségét kimutatni képes kvantitatív módszerekkel. Bennett és Checkel (2015) a módszer erejét abban látják, hogy képes az ok-okozati összefüggések valós folyamatában való felfedezésére és értelmezésére. Collier (2011) azt a lépésenként haladó, elmélyült elemzést ragadja ki, amelyre a kutatók az események egy adott időszakon keresztül történő vizsgálatához támaszkodnak. Gerring (2007) az eredmények, az oksági összefüggés megbízhatóságát a kétfázisból álló kutatási folyamat alaposságának tulajdonítja: az elméleti keretek az első lépésben elvégzett tisztázása biztos alapot nyújt a minden egyes elkövetkező szakaszban lefolytatott validáláshoz. Willems és VanDooren (2012) az időtényező figyelembe vételét tartják mérvadónak az eredmények minősége szempontjából.

Charbonneau, Henderson, Ladouceur és Pichet (2017) folyamatkövetés művelői által használt adatforrás jellegére hívják fel a figyelmet, annak sokszínűségében meghatározva módszer egyik erősségét. Mindemelllett Bennett óv az adatforrások jelentőségének pusztá mennyiségi alapú megközelítésétől, véleménye szerint a mérvadó azok minősége, konkrétan az oksá-

gi viszonyt alátámasztani képes vonásuk (2008). Tansey ugyanakkor kiemeli az adatforrások jellegét, minthogy az ok-okozati összefüggések feltárásában jelentős hangsúlyt kapnak a jelentések, visszaemlékezések, hivatalos emlékeztetők.

Willems és Van Dooren (2012), Yang (2012) a módszer relevanciája mellett érvelnek a közigazgatási tárgyú kutatások keretében. Laverty és Moynihan (2013) a módszer hozzáadott értékét abban látja, hogy erős elméleti megalapozásnak köszönhetően alkalmas a szakpolitikai intézkedések hatásának jövőbeni hatásának becslésére, adatok nélkül is.

A folyamatkövetés módszerét a kutatás keretében az ötödik kutatási kérdés - Hogyan változott a tagállamok intézményi struktúrája a 2014-2020-as időszakra? - és és hatodik kutatási kérdés - Hogyan befolyásolta az intézményi átalakítás és felépítés az abszorpció teljesítményt? - megválaszolásához vettem igénybe.

3.2.3. A dokumentumelemzés módszerei

A dokumentumelemzés a társadalomtudományok gyakori kutatási módszere (Harmos, 2023). A dokumentumelemzés középpontjában a dokumentumok szisztematikus vizsgálata és értékelése áll (Bowen 2009). Juhász (2006) szövegek elemzése tekintetében különbséget tesz az implicite megmutatkozó jelentés és az explicite formában jelen lévő jelentés között. Míg az explicit jelentés megfejtését az értelmezési kód ismerete teszi lehetővé, az implicite jelentés-tartalmú közlés visszabontása a közlés tágabb közege, illetve a kultúra ismeretéből adódik (Horányi, 1975).

3.2.4. Interjúkészítés

A kutatás során a szakirodalom feldolgozása az adatgyűjtés másik fontos eszköze az interjúkészítés, ezen belül is félig strukturált interjúk lebonyolítása volt. Hajdú (2018) az interjút a vélemények, tapasztalatok összegyűjtésére alkalmas módszerként aposztrofálja, Leech (2002) a beszélgetés dimenzióját emeli ki. Molnár (2010) a félig strukturált interjú előnyét abban látja, hogy utat nyit a beszélgetés – pl. új irányba való – továbbvitelére.

3.2.5. Az intézményi struktúrák vizsgálatához alkalmazott kategorizálás

A tagállamok által megválasztott intézményi stratégia, pontosan intézményi felépítés abszorpcióra gyakorolt hatásának feltárásához első lépésben a tagállamokat a programstruktúra és abból adódó intézményi berendezkedés jellemzői alapján kategorizáltam. Ennek célja a struktúra és az abszorpciós teljesítmény megfeleltethetőségének megteremtése volt.

A kategóriarendszer kialakításakor támaszkodtam a korábbi kutatások eredményére. Heil (2016) tanulmányában a tárcaközi koordináció tekintetében a centralizált illetve decentralizált megközelítést alkalmazza, míg a központi kormányzati és szubnacionális (régiós) szintek közötti kompetenciák megosztása tekintetében nemzeti és regionális megközelítést különít el. A szerző centralizált-decentralizált kategóriái jól megfeleltethetőek a tagállamok azon két alapvető választásának, miszerint a horizontális szintű koordináció előtérbe helyezésével teljes vagy részleges centralizációval élnek, a nemzeti-regionális fogalmak szembeállítása nem fejezi ki a tagállamok egy része esetében igényként megfogalmazott és alkalmazott, jellemzően hosszabb távú decentralizációs folyamat részeként létrejött köztes állapotot, a nemzeti és regionális megközelítés összeilleszthetőségét. Nyikos (2013) a kohéziós politika megvalósítáival összefüggő (irányító, igazoló és audit) hatósági funkciók telepítésének helye illetve a végrehajtási feladatellátás szervezeti kerete szerint vizsgálja a tagállamok gyakorlatát. Kutatása fontos szempontokat nyújt a központi kormányzati és szubnacionális szintek közötti feladatmegosztás opcióinak és ezen túlmutatóan a fejlesztéspolitikai tervezési, végrehajtási és koordinációs kompetenciák azonos szinten belül való elrendezésének elemzéséhez. Árnyalt kategóriarendszere – hatóságokként telepítésük szintje szerint, szervezeti beágyazásuk szerint önállóan is és a hatóságok lehetséges kombinációiban, illetve az irányítási funkció szintbeli és szervezeti elhelyezése szerint értelmezve lehetővé teszi a tagállami struktúrák sokrétű jellegének megragadását. Mendez és Bachtler (2022) teljes mértékben centralizált (minden hatóság nemzeti szinten), regionalizált irányítású (kizárólag az irányító hatóság regionális szinten), részben regionalizált (az irányító hatóság mellett legalább egy másik is regionális szinten) és teljesen regionalizált (minden hatóság régiós szinten) program végrehajtási rendszert különböztet meg. E kategóriarendszer értékét a tagállamok intézményi berendezkedéseiben megmutatkozó minták közvetlen leképezése, a kategóriák definíciójának egyértelműsége adja. Ugyanakkor nem tesz ragadja meg kellőképpen a centralizált berendezkedés meglehetősen széles skáláját, az egyetlen programmal és ennek megfelelően egyetlen irányító hatóság vezetésével működő végrehajtási modelltől kezdősen a közepes nagyságrendű (ám akár 8-10 programot magában foglaló) nemzeti szinten működtetett programstruktúrát végrehajtó intézményrendszerig tartó opciórendszert. Továbbá a kategóriákat programok szintjén értelmezi, így nem igazán teszi kezelhetővé az összetett irányítású programokat (pl. nagymértékben

centralizált, ám egy autonóm terület önálló régiós programját is) megvalósító tagállamok kategorizálását. Nyikos és Talaga (2014) szervezeti egység szintjéig lemenő megkülönböztetésre alkalmas kategóriarendszert hoztak létre, amely tagállami szintű besorolást tesz lehetővé, a nagyszámú kombináció révén pedig segíti a tagállami intézményrendszerek diverzitásának kifejezését. Mindemellett a rendszer összetettsége a tagállamok csoportosításának az elemzéshez képest túlzó fragmentációját hozhatja, illetve nem képes érvényesíteni a tagállami hatóságok a programvégrehajtásra és kiváltképp az uniós támogatások lehívására gyakorolt hatásának lényeges különbségeit.

Az előbbi megközelítések figyelembe vételével, egyes elemeiket beépítve, ám elsődlegesen Mendez-Bachtler (2022) kategorizálását továbbgondolva alakítottam ki a kutatáshoz használt kategóriákat.

A centralizált struktúra esetében fontosnak tartottam ez erős és mérsékelt típus megkülönböztetését. A centralizált irányítás önmagában is több dimenziót magában foglal. Vonatkozik egyrészt a programstruktúra centralizáltságára, amelyet jól tükröz a programok száma. A horizontális szintű, illetve vertikális kompetencia megosztás mértéke szerint centralizált, decentralizált és vegyes struktúrájú kategóriákat alkottam, amelyen belül további bontásokkal is éltem, tekintettel a tagállamok berendezkedésének komplexitására.

A megfelelő kategóriák meghatározásához részletesen vizsgálnom kellett a tagállamok intézményrendszerének felépítését, működésének sajátosságait.

OP struktúra	kritériumok
erősen centralizált	a programstruktúra 1-3 programot és ennek megfelelő irányító hatóságot tartalmaz
közepesen centralizált	a program struktúra közepes számú, alapvetően ágazati OP-t tartalmaz központi, kormányzati szintű irányítással megvalósítva
decentralizált/nagymértékben decentralizált	alapvetően régiós programok
vegyes	- régiós és nemzeti programok együttesen, - régiós programok működtetése decentralizált módon történik
vegyes	régiós és nemzeti programok együttesen régiós programok központosított elemekkel

A két időszak intézményi berendezkedésében bekövetkezett változás jellege szerinti pedig az alábbi kategóriákat alkottam meg.

kód	változás mértéke	változtatás jellege
1	nem változtat/nagyon kis mértékben változtat	• kormánystruktúra változását követi
2	mérsékelt változtatás	• kisszámú programot összevon/bővít • szinten belül hatásköröket átrendez (pl. kormánystruktúra változását követi) • KSZ-t megszüntet/összevon • szinten belül szervezetek számát kibővíti
3	nagymértékben változtat	• szintek között hatásköröket átrendez • IH-KSz feladatmegosztást nagymértékben átrendez

3.3. Adatforrások

A kutatás elvégzéséhez primer és szekunder adatforrásokat egyaránt felhasználtam. Az abszorpciós mutatók számításához, illetve elemzéséhez szükséges primer adatok összegyűjtésében mind a 2007-13-as, mind a 2014-2020-as időszak tekintetében az Európai Bizottság által közzétett, nyilvános hozzáférésű adatokra támaszkodtam (letöltésük időpontja 2024. október 1.). Az adatok értelmezéséhez a Bizottság által készített és a honlapon közzétett útmutatásokat használtam. Az adatokat a 2007-13-as időszakra vonatkozóan az [SF 2007-2013 Funds Absorption Rate | Cohesion Open Data](#), illetve a 2014-2020-as időszakra vonatkozóan az [ESIF 2014-2020 EU payments \(daily update\) timeseries | Cohesion Open Data](#) link segítségével CVS for Excel (Europe) formátumban töltöttem le. A 2007-13-as időszakra vonatkozó adatbázis a felhasznált uniós pénzeszközök mértékére vonatkozó adatokat tagállamok, naptári évek, finanszírozó alapok, kifizetés típusok (előleg, időközi, záró) szerinti megbontásban, illetve évenként aggregált formában tartalmazta. A 2014-2020-as időszakra vonatkozóan az adatállomány ezen túl az abszorpció program és régiókatégória szerint történő megbontására is kiterjedt, illetve magában foglalta valamennyi bontásban a tagállam által elvégzett korrekciók összegét is. Ugyanakkor a részadatok éves szintű összesítését nem tartalmazta. Következésképpen, a 2014-2020-as időszak tagállami szintű abszorpciós számításait magam végeztem el. Ehhez az adatbázist megtisztítottam a REACT EU és egyéb (pl. ETHA, EMVA) forrásoktól, illetve a Horvátországra és az Egyesült Királyságra vonatkozó adatoktól, ám használtam a Bizottság által közzétett.

Az összehasonlíthatóság érdekében mindkét programozási időszak esetében 10 éves időintervallumot vizsgáltam. A 2007-13-as időszak esetében a 2007 január 1-vel kezdődő és 2016 december 31-vel záruló, a 2014-2020-as programozási időszak esetében a 2014. január 1. és 2023. január 31. közötti időszak adatait elemeztem. A vizsgált időszakok utolsó éveként az elszámolhatósági időszak utolsó évét választottam, bár a kohéziós támogatások a tagállamok által történő lehívása (emellett a feltárt szabálytalanságokból származó esetleges visszafizetése) mindkét időszak esetében – a korábbiakhoz képest kisebb, a 2007-13-as időszak esetében mára elenyésző mértékben - még folytatódott és folytatódik a mai napig.

A Bizottság által megadott adatok valamennyi tagállam esetében euróban kerültek meghatározásra.

1. táblázat A Bizottság által közzétett pénzügyi adatok típusai és definíciójuk

EU támogatás tervezett összege (Net Planned EU Amount)	Az EU támogatás tervezett összege a programokban meghatározott közösségi hozzájárulás összegét tartalmazza tervezett. Az eredeti összeg az évek során módosulhat az esetleges elvonásoknak (pénzügyi korrekció, automatikus forráselvonás), illetve programok közötti átcsoportosításoknak köszönhetően.
Kumulált kezdeti előleg finanszírozás (Cumulative initial pre-financing)	A jogszabályban meghatározott, a 2014-2016 időszakban folyósított kezdeti előlegfinanszírozás összege.
Kumulált kiegészítő kezdeti előleg finanszírozás (Cumulative additional initial pre-financing)	A jogszabályban meghatározott kiegészítő kezdeti előlegfinanszírozás összege.
Kumulált éves előleg finanszírozás (Cumulative annual pre-financing)	A jogszabályban meghatározott, a 2016-2023-as időszakban folyósított éves előlegek összege.
Kiadással szembeállított előleg (Pre-financing covered by expenditure)	Az éves előlegfinanszírozás kiadásokkal szembeállított mértéke.
Az éves előlegből visszafizetett összeg (Recovery of annual pre-financing)	A kiadásokkal való szembeállítás hiányból adódóan, az éves előleg a tagállam által visszafizetett részének összege.
Nettó előlegfinanszírozás (Net pre-financing)	A kumulált éves előlegfinanszírozás visszafizetéssel csökkentett összege.
Kumulált időközi kifizetések	A tagállamok számára a Bizottság által átutalt időközi, beleértve top-

(Cumulative interim payments)	up kifizetések összege.
Visszafizetett összegek (Recovery of expenses)	A tagállam által benyújtott éves elszámolás ellenőrzésének részeként nem elszámolhatónak és ezáltal visszafizetett támogatások összege.
Időközi kifizetések nettó összege	Kumulált időközi kifizetések visszafizetésekkel csökkentett és a kiadásokkal szembeállított éves előleggel növelt összege.
Nettó finanszírozás teljes összege (Total net payments)	Kumulált kezdeti és kiegészítő kezdeti előleg kifizetések nettó éves előlegkifizetésekkel és nettó időközi kifizetésekkel növelt összege
EU kifizetések aránya a tervezett kifizetések viszonylatában (EU Payment Rate on Planned EU Amount)	A tényleges és tervezett kifizetések százalékban meghatározott aránya
EU időközi kifizetések aránya a teljes kerethez viszonyítva (EU interim payment rate on planned (total) allocation)	EU időközi kifizetések és a teljes keret százalékosan meghatározott aránya
ERFA/ESZA/KA kifizetések aránya (ERDF/ESF/CF payment rate)	ERFA/ESZA/Kohéziós Alap kifizetések teljes összege és a teljes ERFA/ESZA/Kohéziós Alap allokáció százalékban meghatározott aránya

Forrás: Kondor saját szerkesztése és fordítása (2025)

A primer adatforrásaim közé tartoznak még azok a félig struktúrált interjúk, amelyeket az Európai Bizottság tisztviselőivel, tagállami és hazai fejlesztéspolitikai szakemberekkel és kutatókkal készítettem.

A kutatás készítése során megkezdődött a kohéziós politika jövőjével (a 2027 utáni kihéziós politikával) kapcsolatos vitaanyagok publikálása, amelyeket szintén felhasználtam. Jó visszajelzést nyújtottak a kutatás során feltárt problémák tartóssága, súlya, a meglévő megoldások értékelése és az új elképzelések vonatkozásában.

A tagállami dokumentumok korlátozott köre angol nyelven is rendelkezésre állt, meghatározó részük azonban a tagállamok hivatalos nyelvén készült. Az angol, olasz, francia és magyar nyelvű dokumentumokat eredeti nyelvi változatukban olvastam. A többi esetben a dokumentumok feldolgozását mesterséges intelligencia igénybe vételével végeztem el. Alapvetően az Európai Bizottság E-Translation applikációjára támaszkodtam, a kapott fordításokat minden esetben értelmeztem, érthetőségüket, adekvátságukat megítéltem és szükség szerint más alkalmazással elvégeztem a szöveg fordítását.

A szakirodalom összeállítását a kutatási kérdésekre alapozva végeztem el, ennek során igénybe vettem nemzetközi szakirodalmi adatbázisokat és Internetes keresőmotorokat is. A felhasznált szakirodalom szűkítését előzetes elemzés (forrás, hitelesség, relevancia, hozzáadott érték) alapján végeztem.

A kutatási cél lebontása érdekében, a szakirodalomban javasolt további kutatási irányok, témák figyelembe vételével hét kutatási kérdést határoztam meg az alábbiak szerint:

1. Milyen tényezők vezettek az abszorpció, mint elsődleges teljesítménymérő dominanciájához a 2014-2020-as időszakig?

Először azt elemeztem, hogy hogyan alakult a kohéziós politika megvalósítása az 1990-es évek második felében. Az abszorpciós teljesítmény feltárásához a vonatkozó nemzetközi szakirodalom mellett az alábbi dokumentumok elemzését végeztem el:

- az 1989-1993-as és az 1994-1999-es programozási időszak kohéziós politikai jogszabálycsomagjára és a kapcsolódó iránymutatásokra,
- az Európai Bizottság a strukturális alapok megvalósítására, illetve a Kohéziós Alap megvalósítására vonatkozó éves jelentéseire támaszkodtam. Ezek a Bizottság által tett éves kötelezettségvállalásra és engedélyezett kifizetések mértékére vonatkozó adatokat tartalmazták,
- az Európai Számvevőszék a mentesítési eljárás keretében készített jelentéseire az Unió éves költségvetésének végrehajtásáról,
- az Európai Bizottság által készített értékelésekre és elemzésekre, amelyek a romló abszorpciós tendenciák mögöttes okaira vonatkozó információt
- a tagállamok által a 2000-2006-os időszakra készített Közöségi Támogatási Keretre, amely az előző időszak végrehajtási tapasztalatait, a fejlesztendő területeket (azaz a rendszerszintű problémákat) is összefoglalta

Másodszorra, azt vizsgáltam meg, hogy milyen tényezők változása tette lehetővé az uniós kötelezettségvállalási rend módosítását, és ezáltal a kohéziós politika kötelezettségvállalási és kifizetési rendszerének átalakítását. A historikus institucionalizmus módszerének alkalmazásával a kritikus fordulópont létrejöttének feltételeit határoztam meg, ehhez a nemzetközi és hazai szakirodalom mellett az alábbi dokumentumokra támaszkodtam:

- az unió költségvetésének végrehajtását szabályozó pénzügyi rendelet felülvizsgálatával összefüggő dokumentumokra, a Bizottság által előterjesztett jogszabály javaslatra és az elfogadott jogszabályra (1998),

- a 2000-2006-os időszakban a kohéziós politikai pénzeszközök megvalósítására vonatkozó uniós jogszabályok előterjesztésére,
- a döntéshozók az uniós költségvetés megvalósításával, kiemelten a felülvizsgálatával, illetve a kohéziós politikai szabályozás kialakításával a döntéshozók közzétett állásfoglalásaira, kiemelten az állam és kormányfők illetve tanácsi formációk keretében megfogalmazott következtetésekre és határozatokra

A dokumentum alapú elemzés mellett konzultációt, illetve interjút folytattam az Európai Bizottság illetve bizonyos tagállamok tisztségviselőivel. Ezek célja annak megértése volt, hogy milyen körülmények vezethettek a tagállamok számára minimum végrehajtási nyomást növele, illetve rendszeres nettó forrásvesztést eredményező eszköz elfogadásához.

Harmadszorra a mechanizmus működését tártam fel a 2007-2013-as, a 2014-2020-as és a 2021-2027-es időszak kohéziós politikai jogszabályainak, illetve a Bizottság által közzétett/delegált aktus keretében elfogadott iránymutatások elemzésével.

Negyedszerre az automatikus kötelezettségvállalási szabály intézményülését tártam fel és írtam le, ehhez a történelmi institucionalizmus útfüggővé válási elméletét, illetve a hálózati koordinációs hatás elméletére alapoztam. A kutatás során a nemzetközi és hazai szakirodalom mellett az alábbi dokumentumokat dolgoztam fel:

- a 2000-2006-os időszaktól kezdődően a kohéziós politikai pénzeszközök megvalósítására vonatkozó uniós jogszabály előterjesztések, a döntéshozók közzétett állásfoglalásai (kiemelten országspecifikus ajánlások, következtetések, határozatok), elfogadott jogszabályok és kapcsolódó útmutatók,
- a 2000-2006-os időszaktól kezdődően a kohéziós politikai programok megvalósítására irányuló, az Európai Bizottság által készített ex-post értékelések és az Európai Parlament által készített értékelések, elemzések,
- az Európai Számvevőszék az Unió költségvetésére vonatkozó éves jelentései, tematikus ellenőrzéseinek jelentései.

2. Milyen tényezők vezettek a kohéziós politika reformjához a 2014-2020-as időszakban?

A 2014-2020-as időszakban került sor a kohéziós politika második legnagyobb, 1988-ban elfogadott modernizációjához hasonlítható reformjára. Az eredményesség érdekében megújításra került a fejlesztési célok és az uniós stratégiai prioritások kapcsolatrendszere, a tervezés módszertana, bővült a szakpolitikai eszközök és támogatási formák tára, a teljesítmény ösztönzők köre. A szabályosság előmozdítását szolgálta a pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rend átalakítása, a csalás elleni küzdelem a végrehajtási folyamatokba való beépülése, míg az adminisztratív terhek csökkentését volt hivatott segíteni az elektronikus pályázatkezelésre való átállás, az egyszerűsített elszámolási módok alkalmazása. Ezek az újítások egyidejűleg lényegesen befolyásolták a támogatások felhasználásának és az irányítási és ellenőrzési rendszer működésének feltételeit.

Elsőként azt kívántam feltárni, hogy milyen problémák megoldását célozta a megreformált jogszabálycsomag. Ehhez dokumentum alapú elemzést végeztem és az ezekben megfogalmazott kritikai észrevételeket kategoriákba soroltam, abszorpcióra, eredményességre, szabályosságra, hatékonyságra, kiemelten az adminisztratív terhekre gyakorolt hatásuk szerint. Másodszorra összefoglaltam a 2014-2020-as időszak új előírásait, és ezek a korábbi hiányosságok felszámolásában betöltött funkcióját. Harmadszorra meghatároztam az új követelmények az intézmények funkcióira és abszorpcióra gyakorolt hatását, utóbbit mind közvetlen, mind közvetett vonatkozásban is. Az elemzés elvégzéséhez az alábbi dokumentumokra támaszkodtam mind a 2007-2013-as, mind a 2014-2020-as időszak vonatkozásában:

- kohéziós politikai jogszabály előterjesztések, elfogadott jogszabályok, útmutatók, a tagállamok kérdéseire adott válaszok,
- a Bizottság által készített tanulmányok, beszámolók és -kiemelten ex-post – értékelések,
- az Európai Tanács állásfoglalásai, következtetései, Országspecifikus ajánlások, illetve a tagállamok és/vagy tagállamcsoportok (pl. V4 együttműködés) által közzétett állásfoglalások,
- az Európai Parlament által készített tanulmányok, a Parlament állásfoglalásai, határozatai
- az Európai Számvevőszék a mentesítési eljáráshoz kapcsolódó, szabályossági és teljesítmény ellenőrzésének jelentései,
- nemzetközi szakirodalmi összegző feldolgozások és szakirodalom.

Felhasználtam továbbá személyes jegyzeteimet, emlékeztetőimet, amelyet a 2007-2013-as időszakban a Nemzeti Fejlesztési Központ koordinációs funkcióinak ellátása során készítet-

tem. Ezek a tagállami illetve Bizottsági tisztségviselőkkel készített megbeszélések, konzultációk részleteire is kiterjednek.

Az abszorpció teljesítmény elemzéséhez az Európai Bizottság által közzétett nyilvános adatokra, illetve módszertani útmutatásra támaszkodtam.

3. Hogyan befolyásolta a kohéziós politika 2014-2020-as reformja a végrehajtás feltételrendszerét?

A kohéziós politika keretében bevezetett újítások komoly hatást gyakoroltak a programvégrehajtás feltételeire, kedvező és előnytelen változásokat egyaránt maguk után vonva. Első lépésben a 2014-2020-as szabályozás új elemeit és a vonatkozó követelményeket rendszereztem. Ezt követően azt vizsgáltam meg, hogy az előírásoknak való megfelelés milyen gyakorlati következménnyel járt a végrehajtásban érintett szervezetek számára. Az elemzés elvégzéséhez az alábbi dokumentumok vizsgálatára támaszkodtam:

- kohéziós politikai jogszabály előterjesztések, elfogadott jogszabályok, útmutatók, a tagállamok kérdéseire adott válaszok,
- a tagállamok Partnerségi Megállapodása (koordináció, adminisztratív kapacitás és terhek, informatikai rendszer stb.)
- tagállami beszámolók (pl. éves végrehajtási jelentés), monitoring bizottsági emlékeztetők
- az Európai Bizottság felelős főigazgatóságának éves értékelési jelentései
- az Európai Számvevővőszék jelentései, a Bizottság által kezdeményezett értékelések.

4. Milyen tényezők befolyásolták a tagállamokat intézményi stratégiák megválasztásában?

A tagállamok a 2014-2020-as időszak intézményi kereteinek meghatározásakor a változatlan formában való megőrzéstől a teljes átalakításig terjedő lehetőségek közül választhattak. Bonyos minták, pl. a végrehajtásban részt vevő intézmények számának csökkentése, számos tagállamban centralizációs törekvések, ugyanakkor másutt a korábban megkezdett decentralizációs folyamatok továbbvitele, egyértelműen megragadhatóak. Harmadik kutatási kérdésem megválaszolásakor az általános tendenciák, mindemellett a tagállami megoldások árnyaltsága mögött álló tényezők feltárására összpontosítottam.

Elsőként megvizsgáltam az általános jellegű, azokat a valamennyi tagállam tekintetében releváns befolyásoló elemeket, amelyek hatottak intézményeik megválasztására, összerendezésé-

re, a közöttük lévő hatáskör-, felelősség- és feladatmegosztásra, illetve kapcsolati rend definiálására. Ezek közé tartoztak a 2007-2013-as időszak intézmény-működési tanulságai, a 2014-2020-as időszak jogszabályi előírásai és az intézményi keretek megtervezésével összefüggő ösztönzői.

Dokumentum alapú elemzést végeztem, amely az alábbi dokumentumkörre terjedt ki:

- kohéziós politikai jogszabály előterjesztések, magyarázó dokumentumok (fiche), elfogadott jogszabályok, útmutatók, a tagállamok kérdéseire adott válaszok,
- felelős bizottsági szakértői és tanácsai munkacsoportok COCOF, EGESIF, illetve Structural Actions Working Party) emlékeztetői
- a tagállamok Partnerségi Megállapodásai és intézményi koncepció, valamint az intézményrendszer működésére vonatkozó értékelések és jelentések.

5. Hogyan befolyásolta az intézményi átalakítás az abszorpció teljesítményt?

A 2014-2020-as reformok egyik fontos és a Bizottság részéről egyszerűsítésként beharangozott eleme az a változás volt, hogy a végrehajtási intézményrendszer felkészültségének előzetes vizsgálata tagállami hatáskörbe került, az eredmények a Bizottság által való jóváhagyása mellett. Az intézmények kijelölésének előkészítése és kiváltképp lefolytatása súlyos csúszást hozott a programok elindításában és az elszámolások a tagállamok által történő benyújtásában, azaz az uniós támogatások lehívásának folyamatában. Arra szerettem volna választ kapni, hogy az adminisztratív tehercsökkentő intézkedésnek szánt (vagy legalábbis ekként kommunikált) eszköz alkalmazása hogyan befolyásolta abszorpció dinamikát. A kijelölés okozta nehézségek mélységét jelzi, hogy a 2021-2027-es időszakban való alkalmazásának lehetősége ideje korán kizárásra került és az új időszak kohéziós szabályainak megalkotásakor már szóba sem került. E kérdés megválaszolásához az alábbi dokumentumokra támaszkodtam:

- kohéziós politikai jogszabály előterjesztések, elfogadott jogszabályok, útmutatók, a tagállamok kérdéseire adott válaszok,
- a tagállamok Partnerségi Megállapodása (koordináció, adminisztratív kapacitás és terhek, informatikai rendszer stb.)
- tagállami intézményi koncepciók, szabályozás és beszámolók (pl. éves végrehajtási jelentés), monitoring bizottsági emlékeztetők
- az Európai Bizottság felelős főigazgatóságának éves értékelési jelentései
- az Európai Számvevővőszék jelentései

6. Hogyan befolyásolják az Uniós jogszabályi előírások közvetlenül az abszorpció teljesítményt?

A kutatási kérdésem kiindulópontja, miszerint az éves elszámolási rend bevezetése a támogatások felhasználásának szabályosságát kívánta előmozdítani. A pénzügyi lebonyolítás tervezett irányváltásának az abszorpció teljesítményre gyakorolt hatásáról előzetes és alapos elemzés azonban nem készült. A hivatalos dokumentumokból közvetlenül is kiolvasható a tagállamok félelme azoktól az új kockázatoktól, amelyet az éves elszámolásra való áttérés hordozott. A jelentések, elemzések azt az előnytelen hatást is tükrözik, hogy a tagállamok egy része az elszámolások benyújtásának elhalasztását választotta és ezáltal a kohéziós támogatások lehívását lassította. A kutatásomat ezért annak vizsgálatára irányítottam, hogy az éves elszámolási rend mechanizmusa milyen módon változtatta meg a tagállamok forrásvesztési kockázatát.

7. Hogyan befolyásolta az Európai Bizottság magatartása a tagállamok abszorpció teljesítményét?

A megosztott irányítás rendszerében a kohéziós támogatások felhasználásával összefüggő tevékenységeket napi szinten a tagállamok bonyolítják, míg a Bizottság ezeket egyrészt felügyeli, másrészt a kohéziós jogszabálysomagban előírt stratégiai jellegű döntési jogosítványokkal rendelkezik, így jóváhagyja a programozási dokumentumokat és azok jelentősebb módosításait, illetve az uniós támogatás folyósítását a tagállam számára. Mindezek az uniós szabályozás folyamatos értelmezését igénylik, amelynek tekintetében a tagállamokkal szemben erős elhatalmazással rendelkezik. (Amennyiben a Bizottság formális, határozat formájában közzétett értelmezésével nem értenek együtt a tagállamok keresettel fordulhatnak az Európai Bírósághoz.) Továbbá, a jogszabályok meglehetősen széles körű diszkrecionális jogkört nyújtanak a Bizottság számára. Végül, de nem utolsón sorban a Bizottság a tagállamokat a programok megvalósításával, a pénzeszközök elköltésével kapcsolatos nehézségeik megoldásában és lehetőségeik kiaknázásában nem kizárólag hivatalos, jogi kötőerővel bíró állásfoglalásai útján segítheti, hanem magatartása, pl. együttműködési hajlandósága, információ megosztási gyakorlata révén is. Az utolsó kérdésem kapcsán arra keresem a választ, hogy az egyes tagállamok abszorpció teljesítményének alakulásában miként jelenik meg a Bizottság ilyen típusú ráhatása.

A kutatás elvégzése módszertani szempontból az alábbi fázisokra tagolódott:

1. dokumentum alapú elemzés, amely a szakirodalom teljes körű feldolgozására, a jogszabályok és más, a fentiekben felsorolt dokumentumok tanulmányozására terjedt ki.
2. adatfelemzés: a Bizottság által közzétett, nyilvános hozzáférésű adatokat különböző leíró statisztikai módszerekkel (középértékek meghatározása, szórásvizsgálat, idősoros elemzések, korrelációs kapcsolat vizsgálat) elemeztem, az eredmények szemléltetéséhez grafikus ábrázoló eszközöket alkalmaztam
3. interjúk készítése: az interjúkra a kutatás folyamatának különböző fázisaiban került sor, így ennek megfelelően részben céljuk is eltért. A kutatás korai szakaszában az interjúk elsődlegesen a problémák, összefüggések megértését, bizonyos szakirodalmi következtetések továbbvitelét, valamely tagállam kontextusából adódó sajátosságok átlátását segítették, a kutatás előrehaladása során az interjúk a kutatás egyes következtetéseinek megvitatására, egyfajta „tesztelésére” is lehetőséget nyújtottak.
4. következtetések levonása és javaslatok megfogalmazása.

A kutatás során kihívásokkal és korlátokkal is szembesültem. Komoly kihívást jelentett az abszorpciós trendekre és teljesítményre vonatkozó hivatalos dokumentumokban, szakértői tanulmányokban és szakirodalomban közzétett adatok és feldolgozások sokasága és kiváltóképp a közöttük megjelenő konzekvencia problémák. Kiemelt odafigyelést és kritikai elemzést igényelt már a primer, nyers és különösképp a szekunder feldolgozásban megjelenő adatok értelmezése is, ugyanis az aggregált adatok gyakran eltérő összetételű pénzügyi alapok felhasználásának összesítésén alapultak. Emellett szembesülnöm kellett azzal a ténnyel is, hogy az Európai Bizottság az idők folyamán rendszeresen közzéadott jelentései körét és tartalmát is változtatta, emellett a két érintett főigazgatóság (Regionális és várospolitikai főigazgatóság, illetve Foglalkoztatás, szociális ügyek és társadalmi befogadás) jelentései olyan különbségeket tartalmaztak, amelyek az összesítését esetenként ellehetetlenítették.

4. Az abszorpciós szabály elsődlegességét kiváltó tényezők

4.1. Az automatikus forrásvisszavonási szabály bevezetésének háttere

Az uniós költségvetési források lassú felhasználásának problémája végigkísérte a modern kohéziós politika történetét. Azok a körülmények, amelyek a források felhasználásának szigorúbb előírásához vezettek visszavezethetőek a modern kohéziós politika létrehozásának – mint a „fejlesztési politikák kidolgozásában és végrehajtásában végbement forradalmi változás” – sajátosságaira. A kohéziós politika 1988-as reformját az a szándék vezérelte, hogy javuljon a pénzeszközök felhasználásának hatékonysága, az intézkedések pozitív változásokat hozzanak azokban a régiókban, ahol erre a legnagyobb szükség mutatkozott. A jogalkotók a tervezési rendszer átalakításától nemcsak általánosságban jobb eredményeket várták, az új szakpolitikai célokat megvalósító rendszertől lényegesen nagyobb hozzáadott értéket is reméltek. Ezek az ambíciók vezérelték a programozási dokumentumok új strukturájának és a kohéziós politikára jellemző sajátos kormányzási-irányítási modell megalkotását.

A tagállamoknak három szinten kellett programozási dokumentumot készíteniük, a megsokasodott előírásokkal, a struktúra és a módszertan újszerűsége okozta bizonytalanságokkal tétézve, a tervezési folyamat nehézkesnek és hosszadalmasnak bizonyult. A mechanizmus széles körű koordinációt igényelt a közigazgatás különböző szintjein, és a tagállamoknak a társadalmi-gazdasági és területi partnerek jelentős körét, a civil társadalom szervezeteit is mozgósítaniuk kellett. A Bizottsággal folytatott tárgyalások is időigényesnek bizonyultak (Bollen, 1999).

A reformok a programok megvalósítását is érintették. A tagállamoknak újra kellett gondolniuk projekt kiválasztási mechanizmusait; a korábbi, viszonylag egyszerű, alapvetően uniós elszámolhatósági szempontok vizsgálatán alapuló rangsorolási metódusokat jóval összetettebb és formalizáltabb eljárások váltották fel. A projektek értékelési szempontrendszerre kiegészült a programcélokhoz való hozzájárulás, a széles körű végrehajtási elvek és egyéb (pl. műszaki, pénzügyi) követelmények teljesülésének vizsgálatával.

A szakpolitikák végrehajtását döntéseik és egyéb beavatkozások útján hagyományosan a tagállami szervek felügyelik és alakítják. A kohéziós politika új végrehajtási rendje szerint azonban egyrészt a források felhasználásával összefüggő legfontosabb döntések (pl. az operatív programok módosítása) a Bizottság hatáskörében maradtak, másrészt a kormányoknak a stra-

tégiai szintű nyomon követési és döntéshozatali feladatokba a monitoring bizottságok keretében a partnerszervezeteket is be kellett vonniuk. Mindezek a struktúrák megerősítését, az irányítás nagyobb fokú formalizálását váltották ki, az új rendszer ezen kezdeti, kísérletező szakaszában sokasodni kezdtek a bürokratikus megoldások. Nem minden tagállam, illetve régió bizonyult eléggé felkészültnek ahhoz, hogy a formálódó robosztus, nagy bonyolultságú rendszerbe zökkenőmentesen illeszkedjék.

Az 1994-1999 közötti időszakban a helyzet tovább romlott. Egyrészt ekkorra már egyértelmű felismerést nyert, hogy az adminisztratív kapacitás az abszorpció szűk keresztmetszetét képezi. Az új rendelkezések előtérbe is helyezték, miszerint *„ügyelni kell arra, hogy a technikai és adminisztratív nehézségek ne akadályozzák az alapok reformjának végrehajtását, különösen a kevésbé fejlett régiókban, nem eredményezik a költségvetési források nem megfelelő felhasználását, sem pedig kettős finanszírozást.”* Másrészt az 1994-99-es időszakra irányuló programozási dokumentumok, nevezetesen a közösségi támogatási keretek és operatív programok, illetve az egységes programozási dokumentumok elfogadása is jócskán áthúzódott az 1995. évre (Európai Bizottság, 1996).

A rendszerszintű problémákat a kohéziós politika pénzügyi lebonyolítási rendszer azonban elrejtette. A szakpolitika jóváhagyott uniós költségvetés kerete kétféle – kötelezettségvállalási és kifizetési - előirányzatot tartalmazott. Az előre meghatározott tagállami keret részleteiről az Európai Bizottság tájékoztatta a tagállamok kormányait. Első lépésben ez a keretösszeg került célkitűzések szerint elosztásra, majd a tervezési folyamat végeredményeként a tagállam és az Európai Bizottság megállapodtak a programok keretének éves pénzügyi lebontásáról is. Ennek megfelelően a Bizottság a programhoz való uniós költségvetési hozzájárulást éves kötelezettségvállalások sorozatán keresztül biztosította¹¹: az elsőre az operatív program jóváhagyását, azaz a támogatandó intézkedések és projektek elfogadását követően azonnal sor került, míg a további éves kötelezettségvállalások a programban foglalt finanszírozási tervnek megfelelően zajlott. A két évnél rövidebb megvalósítási időszakkal rendelkező projektek esetében a Bizottság a projekt uniós hozzájárulásának egészére kötelezettséget vállalt, az ennél hosszabb projektek esetében a projekt pénzügyi tervének figyelembe vételével kerültek az éves kötelezettségvállalásai összegek meghatározásra.

Az uniós költségvetési források tényleges kifizetése három részben történt¹²:

¹¹ COUNCIL REGULATION (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988 Article 21

¹² COUNCIL REGULATION (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988 Article 21

- Az első folyósítást a kezdeti előleg alkotta, amelynek mértéke az adott éves kötelezettségvállalás 50%-áig terjedhetett.
- A második előleg a kötelezettségvállalás 30%-áig terjedhetett (az első két kötelezettségvállalás mértéke nem haladhatta meg a teljes támogatás 80%-át), folyósítására akkor kerülhetett sor, ha a felelős tagállami szerv igazolta, hogy az első előleg legalább felét¹³ már felhasználta, a projekt megvalósítása megfelelő ütemben és a lefektetett célokkal összhangban történik.
- Az egyenleg kifizetésére a program lezárásakor került sor, amennyiben minden vonatkozó követelmény teljesült.

A programszintű kötelezettségvállalás és a kifizetési előirányzatok költsége nagymértékben független volt a projektszinten zajló tényleges teljesítéstől, így a Bizottság kötelezettségvállalásai relatíve magas szintet mutattak, míg a kifizetések a kötelezettségvállalásokon alapuló, rögzített százalékos arányokat követték.

2. táblázat Az Európai Bizottság által tett kötelezettségvállalás alakulása az 1994-1999-es időszakban

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
kötelezettségvállalások mértéke az éves kerethez¹⁴ viszonyítva (%)						
ERFA	106,32	97,70	99,82	99,95	100,86	98,1
ESZA	85,47	75,74	100%	100	100	88,9
KA	100	100	100%	100	100	100
kifizetések mértéke az éves kerethez viszonyítva (%)						
ERFA	82,2	86,98	99,5	103,59	97,77	87,6
ESZA	70,87	80,51	100	100,00	111,68	100
KA	50,72	97,11	97,55	100	92,45	59,6

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2026) az Európai Számvevőszék az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó éves jelentései alapján

A lebonyolítási rend nagymértékben elfedte a rendszerszintű fennakadásokat. A Bizottság az 1989-1993-as programok jelentős része esetében hozzájárult a kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzat felhasználási határidejének módosításához. Ez csökkentette az abszorpció

¹³ ESZA esetében 60% (Európai Számvevőszék jelentése az 1996. évi költségvetés végrehajtásáról, 152. oldal)

¹⁴ Az éves keret egyaránt tartalmazza az 1989-1993-as és az 1994-1999-es időszak elirányzatainak összegét.

nyomást, miközben a monitoring bizottságok saját hatáskörükben dönthettek az egy éven keresztül nem hasznosított kötelezettségvállalási előirányzat rész a következő évre való áthozataláról. Sajátos módon, egyúttal ez a művelet visszamenőlegesen csökkentette azt az előző évi keretet is, amelynek legalább 50%-ot elérő hasznosítása tette jogosulttá a tagállamot az adott évi előleg dolyosításának kérelmezésére. Miközben az előleget követő folyósítási részletek és záró kifizetés igénylésének alapját elviekben a kedvezményezettek által már teljesített, a projektek megvalósításához kapcsolódó, dokumentumokkal alátámasztott költségek átlak, az Európai Számvevőszék megfelelősségi auditjai megvilágították, hogy a kedvezményezettek elszámolásainak vizsgálatát a tagállami szervek meglehetősen gyakorisággal elmulasztották. Következésképpen, az Európai Bizottság által átutalt pénzeszközök nem feltétlenül ténylegesen vagy teljességében megvalósult tevékenységek finanszírozását szolgálták. A projektek valós előrehaladásáról minőségi információk sokszor nem is álltak rendelkezésre.

A pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési anomáliák mögött azonban olyan átfogó programvégrehajtási nehézségek állottak, amelyeket mind a Bizottság monitoring, értékelési és ellenőrzési tevékenysége, mind az Európai Számvevőszék vizsgálatai felszínre hoztak.

Az 1994-1999-es időszak programjai lényeges késéssel kerültek elfogadásra (ECA 1995, 153. oldal), a csúszás eredményeként, uniós szinten már a költségvetési időszak első éveiben nagy volumenű fel nem használt – ám görgethető - kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzat keletkezett (Európai Bizottság, 1996). A kezdeti hátrány behozatala folyamatos erőfeszítéseket igényelt a tagállamoktól, miközben az általános jellegű kockázatok mellett (pl. nagyfokú bürokrácia, adminisztratív kapacitás hiánya) a nagy és összetett infrastrukturális projektek végrehajtása számtalan akadályt gördített a határidők betartása és a támogatások elköltése elé. Az ún. 1. számú célkitűzés keretébe eső operatív programok utólagos értékelése szerint a vizsgált projektek mindössze egyharmada fejeződött be ütemterve szerint, továbbá a projektek egyharmada egy évnél hosszabb késést szenvedett. *„A Kohéziós Alap terén időnként azt tapasztalták, hogy a tagállami közigazgatási szervek rendkívül lassan nyújtják be a Bizottsághoz a kifizetési kérelmeiket, minthogy erre csak a projektek végrehajtásában elért előrehaladás szerint jogosultak”.* (Európai Bizottság, 1997)

Az Európai Számvevőszék az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó 1995. évi jelentésében hangsúlyozta az ún. alvó projektek (Európai Számvevőszék, 1996. 124. oldal) jelentős állományának következményeit. Az ERFA és ESZA előirányzatot hosszú időn keresztül terhelték olyan lassan vagy nem haladó projektek, amelyek végrehajtását a kedvezményezettek-

nek eredetileg az 1980-as és 1990-es évek fordulójára fizikailag és pénzügyileg le kellett volna zárniuk. Az ügy megoldása érdekében az ERFA és ESZA rendelet az új, 1994-99-es időszakra vonatkozó módosítása előírta, miszerint automatikusan megszűnik a Bizottság kötelezettségvállalása, amennyiben a tagállam az adott projekt esetében az 1995. március 31-ig a végső elszámolási kötelezettségét nem teljesíti. A jogszabályi előírás kényszerítő ereje érzékelhető volt, a tagállami elszámolások felgyorsultak, a Bizottság az „alvó” kötelezettségeket viszonylag rövid időn belül felszámolta.

3. táblázat Az „alvó” kötelezettségvállalások alakulása

Alap	1995 december 31-én nyitva álló kötelezettségvállalás		1996 december 31-én nyitva álló kötelezettségvállalás	
	1989 előtt tett kötelezettségvállalás (ECU millió)	1995 december 31-én nyitva álló 1989 előtt tett, de korábbi szabályozás alá eső kötelezettségvállalás (millió ECU)	1989 előtt tett kötelezettségvállalás (ECU millió)	1989 előtt tett, de korábbi szabályozás alá eső kötelezettségvállalás (millió ECU)
ERFA	842,4	62,4	325,5	51,8
ESZA	12,4	N/A	41,2	N/A

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2026) az Európai Számvevőszék az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó 1995. és 1996. évi jelentése alapján¹⁵

Hasonló határidő egyébként nem vonatkozott a korábbi programozási időszak utolsó évében, azaz 1989 során elfogadott projektekre.

A programok elszámolásainak időben történő benyújtása azonban tartós probléma maradt. A lebonyolítási késedelmek késleltették az EU-költségvetésből való hozzájárulás folyósítását, azonban a különböző régiók helyzete között jelentős eltérések mutatkoztak (Dicharry, 2021). Az időközi kifizetések dinamikája lassuló tendenciát mutatott, rendszeressé vált a fel nem használt előirányzatok következő évre történő átvitelének folyamata (Európai Bizottság, 1996, Európai Számvevőszék éves jelentései).

Az elmaradásokból adódóan az egyes programidőszakok végére a hátralék, az előirányzatokról történő visszavonások megnövekedése érzékelhetővé vált.

¹⁵ Az 1997. évi jelentés a szóban forgó kintlevőség meglétéről már nem ad számot.

4. táblázat A kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatokról való elvonások alakulása az 1994-1999-es időszakban

kötelezettségvállalási előirányzat visszavonásának mértéke (millió ECU)	1994*	1995	1996	1997	1998	1999
Európai Regionális Fejlesztési Alap	40,5	118,3	21,2	6,6	0	0
Európai Szociális Alap	272,3	1581,1	NA	NA	NA	91,5
Kohéziós Alap	0	0	0,1	0,1	0,1	0
kifizetési előirányzat visszavonásának mértéke (millió ECU)						
Európai Regionális Fejlesztési Alap	1675,8	1253,6	52,8	1,2	0	2853,5
Európai Szociális Alap	1099,5	1095,1	0	0	0	0
Kohéziós Alap	827,4	50,7	47,1	3	0	157,7

* A programozási időszak korai szakaszában a visszavonások elsődlegesen az előző időszak abszorpciós alulteljesítéséből adódnak.

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2026) az Európai Számvevőszék az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó éves jelentései alapján

Ráadásul, mint az Európai Számvevőszék a programidőszak utolsó, az 1999-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében figyelmeztetéssel is élt, a végrehajtási rendszert egyidejűleg terheltek az 1994-1999-es, az 1989-1993-as időszakokkal összefüggő feladatok és mellette még az 1988-as reform előtti időszakból származó teendők is.

A projektek véghezvitelének akadályai és a csúszások kedvezőtlenül hatottak az uniós költségvetés végrehajtására, jelentősen növelték az ún. elszámolandó maradványérték (elterjedt hivatkozása „Reste à Liquider/RAL”) mértékét. Utóbbi az éves költségvetés kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatának különbözetére vonatkozik. Míg a Bizottság a jelenséget a szakpolitika befektetési jellegéből, azaz többéves végrehajtási időszakot igénylő projektek finanszírozásából adódó szükséges velejárónak kezelte és kezeli (European Commission: Directorate-General for Budget, Reste à liquider (RAL) – A natural phenomenon, not financial debt, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/658631>), az Európai Számvevőszék és a tagállamok is egyre erőteljesebben szorgalmazták a költségvetés-végrehajtás irányításának javítását.

4.2. Irányváltás

Az 1990-es évek végére nyilvánvaló vált, hogy lépést igényel a projektek megvalósításának lassúsága és az előrehaladásukra vonatkozó információ hiánya, az uniós támogatások késedelmes felhasználása, és a tagállamok érdektelensége, hogy végrehajtási rendszerüket a hatékonyság érdekében felülvizsgálják. Az irányváltás lehetőségét a pénzügyi rendelet módosítása teremtette meg, amelynek deklarált céljai közé tartozott a költségvetés terhére vállalt kötelezettségek feletti kontroll megerősítése. Az 1998. novemberében elfogadott jogszabálmódosítás¹⁶ értelmében a Bizottság kötelezettségvállalásával érintett uniós költségvetési tákömogatást előírt határidőn belül fel kellett használni, ellenkező esetben a kötelezettségvállalás visszavonásra került. *„Az egy pénzügyi évnél hosszabb intézkedésekre vonatkozó jogi kötelezettségvállalásoknak és a kapcsolódó kötelezettségvállalási javaslatoknak tartalmazniuk kell egy végrehajtási határidőt, amelynek szerepelnie kell a kötelezettségvállalási javaslatokon, és amelyet megfelelő formában meg kell adni a kedvezményezettnek. Az ezen időpontot követő hat hónapon belül fel nem használt kötelezettségvállalásokat a 7. cikk (6) bekezdésének megfelelően törölni kell.”* A pénzügyi rendelet előírta a kötelezettségvállalás felhasználási határidőhöz kötését, utóbbi konkretizálására – a költségvetés egészére egységes rendelkezés hiányában – az ágazati, jelen esetben a kohéziós politikai jogszabályban került sor.

A Bizottság 2000-2006-os programozási időszakra vonatkozó jogszabály előterjesztésében¹⁷ három fő prioritást határozott meg: i.) a szolidaritás fenntartása, amely gyakorlatilag a politika finanszírozási szintjének megőrzését jelentette, ii.) a konvergencia folyamatok előmozdítása érdekében fokozott koncentráció alkalmazását és a támogatás célzottabbá tételét és iii.) a költséghatékonyság javítása, amely a kohéziós politika megvalósításában részt vevő valamennyi szereplő felelősségének, funkciójának tisztázását jelentette, egyszerűsítés, értékelés és nyomon követés révén (Európai Bizottság, 1998). A megfelelő pénzügyi menedzsment és az eredményesség elválaszthatatlanok voltak egymástól: egyrészt az előre meghatározott célok eléréséhez megfelelő finanszírozási folyamatokat igényeltek, másrészt a kifizetési kérelmek benyújtásának állandósult késedelme a fejlesztések lassú végrehajtására utaltak.

¹⁶ COUNCIL REGULATION (EC, ECSC, EURATOM) No 2548/98 of 23 November 1998 amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, Article 7

¹⁷ COM(1998) 131 final Proposal for a COUNCIL REGULATION (EC) laying down general provisions on the Structural Funds

Az első fontos módosítás a tagállami előleg folyósítására irányult. A programok végrehajtása során a támogatott projekteket végrehajtó kedvezményezettek számára előleget nyújtanak, hogy azok elindíthassák projektjüket. A kedvezményezettek a projekt előrehaladásával költségeiket benyújtják, amelynek – valamint az előrehaladási, a projekt végén pedig a záró jelentés – alapján utólag megkapják a támogatást. Következésképpen a tagállamoknak megfelelő likviditással kell rendelkezniük, hogy a projektek számára a támogatást időben és rendben folyósíthassák. A Bizottság által átutalt programelőleg nagyságrendje alakítja a tagállamokra nehezedő azon nyomást, hogy mielőbb begyűjtsék a kedvezményezettek számláit és kifizetési kérelmez nyújtsanak be a Bizottság számára. Ha az előleg kimerül, a tagállam érdekeltté válik a Bizottsággal való gyors elszámolásban.

A 2000–2006-os időszak rendelkezései tükrözik a szándékot, hogy a tagállamokat a gyors költségvetésre ösztökéljék. A Bizottság minden év április 30-ig intézkedett éves kötelezettségvállalásáról, majd az uniós költségvetési támogatás a kifizetésére az alábbi lépések szerint került sor:

- a Bizottság által kiutalt előleg az adott pénzügyi alap (pl. ERFA) a program számára nyújtott hozzájárulásának 7%-a volt. A tagállamoknak az előleget 18 hónapon belül fel kellett használniuk, ellenkező esetben vissza kellett fizetniük,
- Az időközi kifizetések a tagállam közvetlen és igazolt költségeinek megtérítésére szolgáltak, azaz a tagállamnak a projektek magvalósulásából adódó tényleges, összesített formában benyújtott költségekkel kellett elszámolnia, az előleg és időközi kifizetések teljes volumene nem haladhatta meg a program teljes uniós költségvetési hozzájárulásának 95%-át,
- Az utolsó – a program teljes uniós költségvetési hozzájárulásának 5%-át kitevő - záró kifizetés teljesítését a Bizottság csak az összes szükséges dokumentum (teljesített kiadások hitelesített kimutatása, záró végrehajtási beszámoló, a független ellenőrző szerv nyilatkozata) kézhezvétele és jóváhagyása után engedélyezte.

Az előleg mértékének jelentős csökkenésével megszűnt az a jelentős tartalék, amelyre a tagállamok eddig számíthattak a következő támogatás-folyósításig. Az időközi kifizetések bevezetésével meghonosodott a projektek tényleges költségein alapuló rendszeres, részletekben történő támogatásfolyósítás rendje. A tagállamoknak gondoskodniuk kellett arról, hogy a kedvezményezettek folyamatosan nyújtsanak be elszámolható kiadásokat, amelyeket évente háromszor, aggregált formában küldhettek meg a Bizottság számára.

Az új, a Bizottság által tett kötelezettségvállalás automatikus visszavonására irányuló szabály a tagállamokat a pénzügyi veszteség kockázatával állította szembe. Viszonylag egyszerű és a döntéshozók számára jól érthető mechanizmust takart, minthogy (a 1260/1999/EK Rendelet 31. cikk (2) szakaszának második bekezdésében foglaltak szerint) „A Bizottság automatikusan visszavonja a kötelezettségvállalásnak azt a részét... a Bizottság a kötelezettségvállalás évét követő második év végéig ... nem kapott a 32. cikk (3) szakaszában meghatározott, elfogadható kifizetési kérelmet; az alapokból az adott támogatáshoz nyújtott hozzájárulás az említett összeggel csökken.” A rendelkezés jogvesztő, a korábbi végrehajtási gyakorlattal összevetésben meglehetősen szűk határidőt szabott a Bizottság által vállalt éves kötelezettség tényleges felhasználására.

A Bizottság kötelezettségvállalásának összegét, éves bontásban megadva, az operatív programok pénzügyi táblái tartalmazták. Minthogy az adott évi kötelezettségvállalás felhasználására meglehetősen rövid időkeret állt rendelkezésre, ugyanakkor hosszú lépéssorozatot igényelt (projektkiválasztás előkészítése, projektkiválasztás, projektszintű kötelezettségvállalás, a kedvezményezett által benyújtott elszámolások ellenőrzése és a támogatás folyósítása, projekt zárás, szükség szerint szabálytalanság- és követeléskezelés, fenntartási követelmények nyomon követése, illetve a közösségi hozzájárulás igénylés előkészítése) a projektszintű kötelezettségvállalások és kifizetések, valamint az ezt befolyásoló tényezők alakulását mind a tagállami kormányok (a tagállami allokáció mértékének függvényében eltérő intenzitással), irányító hatóságok, monitoring bizottságok, mind az Európai Bizottság szorosan nyomon követték.

Az esetleges elvonás nettó veszteséget eredményezhett a tagállam számára, a Bizottság ugyanis az operatív programhoz nyújtott uniós költségvetési hozzájárulást a szóban forgó összeggel egyoldalúan csökkentette.

A tagállamok számára kényelmes finanszírozási rendszert rigorózus elszámolási rendszer váltotta fel. Bár az új mechanizmussal járó pénzügyi kockázat mértéke még ismeretlen volt számukra, a változtatás kedvezőtlen volta nem lehetett kétséges. Mindazonáltal az új követelményeket - a Tanács keretében - fennakadás nélkül elfogadták.

4.3. A kötelezettségvállalás visszavonási szabály bevezetésének sajátos körülményei

A „kritikus csomópont” a történeti institucionalista elméletben arra a viszonylag rövid időszakra vonatkozik, amikor a strukturális tényezők markáns megváltozása (Capoccia – Kelemen, 2007) új lehetőséget teremt a politikai szereplők számára nagy hatású döntés meghozatalára. Mire elkezdődtek a 2000–2006-os uniós költségvetés (MFF) és végrehajtási, azaz a pénzügyi rendelet és kohéziós politika szabályozásának vitája, nagyot változott a tagállamok hozzáállása az uniós költségvetéshez való hozzájárulásuk és haszonélvezetük tekintetében, előtérbe került egyrészt a nettó egyenleg szemlélet, másrészt, előbbivel szoros kapcsolatban a költségvetési fegyelem elve.

A megelőző évtizedben a tagállamok egy csoportjának, a költségvetési szempontból nettó befizetők tagállamoknak a felfogása érzékelhetően irányt váltott. Németország, Hollandia, Ausztria és Svédország esetében megnövekedett a különbség a közös költségvetésbe történő befizetések és a közös politikák, elsősorban a kohéziós politika és a közös agrárpolitika révén számukra juttatott támogatások összege között (Európai Bizottság, 1998, Ardy 2002, Santos, - Neheider, 2009). E kedvezőtlen helyzet megváltoztatása számukra a költségvetési tárgyalások elsődleges szempontjává vált (Doménech, 2000). Aggodalmukat tovább fokozták a költségvetés teljes kiadásszintjére vonatkozó becslések (Weise, 1996, Baldwin-Portes, 1997, Baldwin, Francois, Portes, Rodrik és Székely, 1997), különös tekintettel a következő bővítési kör várható költségvetési hatására (Paramithiotti, 1999, Seguiti, 2003). Bár a közép-kelet-európai országok integrációjának pontos feltételeit ekkor még nem ismerhették, a költségvetésre gyakorolt következményeit mindannyian megértették. A korábbi bővítések a kohéziós politika előirányzatának megemelését hozták (Bachtler, 1997), ám a soron következő EU-csatlakozás sokkal nagyobb léptékű problémákat valószínűsített.

A tagjelölt országok egy főre jutó GDP-je lényegesen alacsonyabb volt, mint az EU-15 legszegényebb régióiban tapasztalt szint: egyes fővárosi régiók kivételével az új tagállamok szinte teljes egészében az 1. célkitűzés kategóriába fognak tartozni, amely a legmagasabb arányú pénzügyi támogatásra nyújt jogosultságot (Martin, 1998). Ez a kohéziós politika forrásainak és ezáltal a teljes közös költségvetés méretének növelését igényelte. A nettó fizetők elsődleges érdeke azonban a költségvetés stabilizálása, sőt csökkentése volt, mivel ez lehetővé tette volna az általuk túlzottnak ítélt hozzájárulásuk csökkentését (Laffan, 2000). Másrészt a kohéziós alap támogatására jogosult országok (Írország, Görögország, Portugália, Spanyolország) számára különösen nagy volt a tét. Nem lehettek kétségeik afelől, hogy változatlan feltételek

esetén a források mérvadó része az új tagállamok leszakadó régióiba kerülhet (Bache, 1999, Lefebvre, 2013). Következésképpen a nettó kedvezményezett tagállamok elsődlegesen költségvetési pozíciójuk gyengülésének megelőzésére és a már megszerzett támogatási szintjük megőrzésére összpontosítottak (Bachtler, 1997, Brunazzo, 2016). Előbbieknek köszönhetően a kohéziós politika előirányzata és a tagállamok közötti elosztás mechanizmusa a legkeményebb vitákat kiváltó kérdésekké váltak a tárgyalások során úgy, mint az Európai Tanács végleges döntésének keretét adó berlini csúcsértekezleten is. A megállapodás érdekében „sajátos helyzetükre” tekintettel, hogy egyenlegük „elfogadható” szintre kerüljön e tagállamok kiegészítő támogatásokat is kaphattak, (Begg, 2000, Laffan, 2000). Eközben a kohéziós politika előirányzatán belül elkülönítették és körbebástyázták a meglévő tagállamok allokációját, míg az új tagállamok támogatásának mértékét a tagállami GDP 4%-ában maximalizálták.

Hasonlóképpen, növekedett a költségvetési források hatékonyságának növelésére irányuló szándék támogatottsága - mint minden időszakban és esetben, amikor a költségvetés nagyságrendjének növekedésének megelőzése vagy egyenesen csökkentése áll a figyelem középpontjában.

5. táblázat A régi tagállamok kivont jogainak megőrzésére és a pénzügyi fegyelem erősítésére irányuló politikai állásfoglalások

Esemény	Állásfoglalás
Az Európai Tanács 1997. január 12-13-i amszterdami ülése – Az elnökség következtetései	Az Európai Tanács hangsúlyozza a szigorú költségvetési fegyelem alkalmazásának fontosságát nemcsak nemzeti szinten, hanem közösségi szinten is az EU költségvetésének (a GMU keretében meghatározott) keretében.
Luxemburg-i Európai Tanács, 1997. december 12. És 13. Az elnökség következtetései	37.... A költségvetési fegyelem és a hatékony kiadások kényszerének uniós szinten, ugyanúgy, mint uniós szinten, ahogyan tagállami szinten is, érvényesülnie kell. 39. Az átláthatóság érdekében fontos, hogy a jövőbeli pénzügyi keret bemutatása és végrehajtása során egyértelmű különbséget tegyünk a jelenlegi összetételű Unióval kapcsolatos kiadások és a jövőbeli csatlakozó országok számára előcsatlakozási vagy csatlakozási támogatásként fenntartott kiadások között.
Bécsi Európai Tanács 1998. december 11-12. Az	Az Agenda 2000 kettős célkitűzése, hogy hatékonyabb politikákkal lássa el az Uniót, és megfelelő pénzügyi keretet hozzon létre ezek kidolgozásához. E célok elérése számos fontos politikai döntés meghozatalát jelenti az ilyen

elnökség következtetése	politikák jövőbeli irányával és a szükséges reformokkal kapcsolatban, miközben az Unió felkészül a jövőbeli bővítésének sikerére. Ezt a szolidaritás szellemében kell tenni, miközben az Unió szintjén hasonló költségvetési szigor kell biztosítani , mint a nemzeti szinten.
Berlini Európai Tanács, Az elnökség következtetése	4. Az Unió kiadásainak tiszteletben kell tartaniuk mind a költségvetési fegyelem és a hatékony kiadások szükségességét, mind azt az igényt, hogy az Unió elegendő erőforrással rendelkezzen ahhoz, hogy biztosítsa politikáinak rendezett fejlesztését polgárai javára, és hatékonyan kezelje a bővítési folyamatot. 12. Az Európai Tanács megerősíti a cardiffi Európai Tanács következtetéseiben foglalt követelményt, miszerint a pénzügyi keret bemutatása és végrehajtása során egyértelmű különbséget kell tenni a jelenlegi összetételű Unióval kapcsolatos kiadások és a jövőbeli csatlakozó országok, beleértve a bővítés utáni időszakot is, számára fenntartott kiadások között.

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2026) az Európai Tanács üléseinek keretében elfogadott következtetések alapján

Jól látható, hogy az állam és kormányfők ülésein a döntéshozók elvi jellegű állásfoglalást tettek, a 2000-2006-os időszak költségvetése tekintetében egyrészt az régi és újonnan csatlakozó tagállamok elkülönített kohéziós költségvetését, illetve a költségvetési fegyelem és hatékonyság javítását illetve a strukturális alapok reformjának szükségességét hangsúlyozták. A kezelésre szoruló költségvetés-végrehajtási probléma és a megoldás módja a gazdaság- és pénzügyekért felelős tanácsi formáció, az ECOFIN keretében került előtérbe. A Tanács – ECOFIN – 2122. ülésén „*A strukturális kiadásokat (2. kategória) illetően a vita középpontjában az állt, hogy milyen alapon kell meghatározni a 2006-ig rendelkezésre bocsátandó teljes összeget, és hogy meg kell-e változtatni e kiadások privilegizált státuszát. Fontolóra vették a fel nem használt források bizonyos feltételek melletti törlésének lehetőségét.*”

A körülmények megnövelték az Európai Bizottság mozgásterét, hogy az abszorpció felgyorsítására új eszközt terjesszen elő. A tagállamok figyelmét egyrészt az új költségvetési időszak politikai szempontból kritikus fontosságú kérdései, kiemelten az új csatlakozási kör várható hatása kötötték le, másrészt erős politikai akaratot fejeztek ki a költségvetési fegyelem megerősítése, és így a kötelezettségvállalási előirányzat, és végső soron a mögöttes tagállami hozzájárulás kihasználatlanságának visszaszorítása kapcsán. Következésképpen az először a pénzügyi rendelet, majd a kohéziós politika felülvizsgálata keretében javasolt kötelezettség-

vállalás visszavonási szabály nem élvezett igazán kritikai jellegű figyelmet a legmagasabb szintű döntéshozók részéről. Emellett a tagállamok a tényleges forrásvesztés valószínűségével sem lehettek tisztában. Valószínűleg megkönnyítette a jóváhagyást az eszköz újdonsága is, a tapasztalatok korlátozottsága, amelyből adódóan vélhetően érdemi veszélyérzet sem alakult ki a tagállamok körében. Végül, de nem utolsó sorban az uniós jogszabálytervezetek előkészítésének és tárgyalásának rendjéből adódóan a tagállamok más-más döntéshozói, illetve szakértői vettek a Tanács formációiban, illetve a Bizottság által működtetett munkacsoportokban. A többéves pénzügyi keret, az éves költségvetés és a pénzügyi rendelet esetében elsődlegesen a tagállam fiskális politikájáért felelős tárcái delegáltak résztvevőt. A kohéziós politika esetében külön tanácsi formáció nem létezett, a szakpolitika sajátos szempontjainak képviseletére itt áttételesen kerülhetett sor, az előkészítő munkacsoportokban jellemzően a tagállamok területfejlesztésért felelős szaktárcája képviseltette magát.

A történeti kontextus vizsgálata a kritikus csomópont meglétét két attribútum mentén is alátámasztja. Először is, a közelgő bővítés radikálisan megváltoztatta mind az EU általános költségvetéséről, mind a kohéziós politikai előirányzatokról szóló tárgyalások dinamikáját. A tagállamok figyelme a kohéziós politika költségvetésére, másrészt saját allokációjuk volumenére irányult. A “status quo” megtartásának vélt és valós kihívásai elterelték a figyelmet a pénzügyi lebonyolítási feltételek átírásáról. Teljesültek a különleges helyzet feltételei is, amelyek lehetővé tették az Európai Bizottság számára, hogy radikálisabb intézkedéseket javasoljon az abszorpció gyorsítására, holott az új szabály egyértelműen növelte a tagállamok kockázatait.

Másodszor a kritikus csomópont azon tulajdonsága is igazolható, miszerint a változtatás előzménye jóval rövidebb időszakot képez, mint utóélete. A 2000-2006-os időszak jogszabály előterjesztésében megjelenő új szabály előkészítése és elfogadásának, mint néhány évben mérhető fejleménye állítható szemben a kötelezettségvállalás visszavonására vonatkozó szabály – legalább - a 2028-34-es uniós költségvetési időszak lezárulásáig tartó, eképpen több, mint három évtizedes időintervallumával.

4.4. A mechanizmus működése

A Bizottság kötelezettségvállalását, a vonatkozó költségvetési időszak minden egyes évében az operatív programban lefektetett éves lebontású ütemtervvel (ún. pénzügyi tábla) összhangban teszi meg. A tagállamoknak a 2000-2006-os időszakban a kötelezettségvállalás évétől

számított két éven belül kellett az éves kötelezettségvállalás összegével elszámolniuk, azaz a projektek megvalósítása során felmerült kiadásokkal elszámolniuk. Minthogy az utolsó kötelezettségvállalásra a 2006. évre került sor, a Bizottság kötelezettségvállalási időszaka és az uniós költségvetési támogatás folyósítási (kifizetések) időszaka nem esett egybe: a tagállamoknak eredetileg 2008. december 31-ig kellett az utolsó költségvetési év kötelezettségvállalási előirányzatával elszámolniuk.

Az éves kötelezettségvállalási előirányzatok mértékének meghatározása az operatív programok tervezésének és az Európai Bizottsággal való tárgyalásának szerves részét alkotta. A programciklus sajátossága, hogy a programvégrehajtás első éveiben a támogatási konstrukció előkészítésére és a támogatott projektek kiválasztására kerül sor, a projektek végrehajtása és így a költségek felmerülése a program időszak közepére válik jelentős volumenűvé. Ennek megfelelően az operatív programok a kezdeti években viszonylag alacsony szintű kötelezettségvállalási előirányzatot tartalmaznak, míg a programidőszak második felében ezek összege meredeken növekszik, arányosan növelve a tagállamokra nehezedő nyomást.

A ma is működő mechanizmus értelmében a Bizottság szorosan figyelemmel kíséri a programok pénzügyi lebonyolítását, és a felmerülő problémákat a programokért felelős tagállami szervekkel rendszeresen megvitatja, szükség szerint, cselekvési terv kidolgozását javasolva. Végül, de nem utolsó sorban érdemi elmaradás esetén figyelmeztető leveleket küld a forrásvesztés kockázatával szembenező tagállamok számára. Abban az esetben, ha a tagállam végül az előre meghatározott célnál alacsonyabb kiadással számol el, a különbözetet az Európai Bizottság elvonja és határozat formájában az operatív programhoz való uniós költségvetési hozzájárulást ennek megfelelően csökkenti.

A szabályozás (a 1260/1999/EK Rendelet 31. cikk (2) szakaszának harmadik bekezdése) eredetileg a kötelezettség teljesítése alóli mentességet bizonyos körben megengedett -kivételes esetekben bírósági eljárás vagy halasztó hatályú közigazgatási fellebbezés esetén, és azzal a feltétellel, hogy a tagállam korábban a helyzet fennforgásról tájékoztatta a Bizottságot. Emellett rugalmassági szabályok vonatkoztak azokra az esetekre is, amikor a források felhasználásának megkezdése előtt a Bizottság részéről további döntésre volt szükség (így állami támogatási konstrukció, nagyprojekt jóváhagyása), ezek esetében a kétéves időszakot a jóváhagyó határozat meghozatalának évétől számított.

Az automatikus kötelezettségvisszavonási szabály szervesen beépült a kohéziós politika szabályrendszerébe és ezáltal végrehajtásába is.

4.5. Az intézményesülés folyamata

Ahogy az várható volt, az erős ösztönző eleinte gyors eredményekhez vezetett. Az új kötelezettség valóban megváltoztatta a tagállamok viselkedését (Davies és Polverari, 2011). Innentől kezdve az abszorpció biztosítása bizonyult az „egyetlen legfontosabb politikai elvárásnak” (Mike és Balás 2015). A 2000-2006-os programozási időszak első éveiben a pénzügyi lebonyolítás felgyorsult, emellett az utolsó évre (2006) vonatkozó kötelezettségvállalás teljesítési határideje a kibontakozó gazdasági válságra tekintettel 2009. június 30-ig meghosszabbításra került, segítve a tagállamokat magasabb abszorpciós szint elérésében.

A megelőző, jelentős elmaradással záruló programozási időszakokhoz képest pozitív fejlemények elősegítették a szabály a 2007-2013-as, majd későbbi időszakokban való megőrzését is.

6. táblázat Az automatikus kötelezettség-vállalás visszavonása feltételeinek változása a 2000-2006 és a 2021-2027-es időszak között

	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027 ¹⁸
jogszabály	• A Tanács 1260/1999/EK rendelete 31. cikk	• A Tanács 1083/2006/EK rendelete 93-97. cikk	• Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete 86-88. cikk	• Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete 105-107. cikk
általános szabály	• a kötelezettségvállalás automatikusan visszavonásra kerül, ha kötelezettségvállalás bármely részét az előlegfizetés nem egyenlíti ki, vagy amelyre a kötelezettségvállalás évét, vagy szükség szerint a Bizottság engedélyező határozata dátumát követő második év végéig, vagy a záróbeszámoló benyújtásának határidejéig a tagállam nem nyújtott be elfogadható kifizetési kérelmet • a fenti határidő félbeszakad, amennyiben bírósági eljárás vagy felfüg-	• a költségvetési kötelezettségvállalás bármely része automatikusan visszavonásra kerül, ha azt a tagállam előfinanszírozás vagy időközi kifizetés útján nem használta fel, vagy a költségvetési kötelezettségvállalás évét követő második év végéig nem nyújtott be kifizetési kérelmet • azon tagállamok esetében, amelyek GDP-je 2001 és 2003 között nem érte el az EU-25 átlagának 85 %-át [...] 2007-től 2010-ig a	• azon összegek visszavonása, amelyek meghatározott időszakon belül nem állíthatók szembe előfinanszírozással vagy benyújtott kifizetési kérelemmel, beleértve minden olyan kifizetési kérelmet, amelynek egésze vagy egy része a kifizetési határidő megszakításával vagy a kifizetések felfüggesztésével érintett • az időszak utolsó éve esetében a visszavonást a lezárási szabályokkal összhangban kell elvégezni	• bármely olyan összegre vonatkozó kötelezettségvállalás visszavonásra kerül, amelyet a tagállam nem használt fel előfinanszírozásra, vagy a 2021–2026-os tekintetében a kötelezettségvállalások évét követő harmadik naptári év végéig nem nyújtott be kifizetési kérelmet. • a 2029. december 31-én még nyitott kötelezettségvállalás visszavonásra kerül, ha a tagállam a zárási dokumentumcsomagot nem nyújtja be az előírt határidőig

¹⁸ Az összefoglaló nem tartalmazza a 2028-2034-es időszak szabályozástervezetében lefektetett feltételeket, tekintettel a tárgyalási folyamat viszonylag korai és meglehetősen képlékeny helyzetére.

	gesztő hatályú közigazgatási fellebbezés tárgyát képezi a projekt uniós támogatási része, feltéve, hogy erről a tagállam a Bizottságot előzetesen tájékoztattatta • ha a rendelet 2000. január 1. után kerül elfogadásra, az első határidő az elfogadás késedelmével megegyező időszakkal meghosszabbodik	határidő a harmadik év december 31-e. • ugyanez vonatkozik az európai területi együttműködési programokra is, ha legalább az egyik résztvevő az előző kategóriába tartozó tagállam • a 2013. december 31-én még nyitott kötelezettségvállalás visszavonásra kerül, ha a tagállam 2017. március 31-ig az elszámolást nem nyújtja • ha a rendelet 2007. január 1. után kerül elfogadásra, az első határidő a késedelemmel arányosan meghosszabbításra kerülhet	• a visszavonás további részletszabályai alapspecifikusan kerülnek rendezésre • a még nyitott kötelezettségvállalás visszavonásra kerül, ha a tagállam a zárási dokumentumcsoport mag bármely elemét nem nyújtja be az előírt határidőig	
mentesség		• a visszavonással érintett összeget csökkenti a nagyprojektek illetve állami támogatási programok éves összege, elfogadástól számítódva • a visszavonás által érintett össze-	• a visszavonással érintett összeget csökkenti a jogi eljárás vagy felfüggesztő hatályú közigazgatási fellebbezés miatt felfüggesztett projektek finanszírozása	• a visszavonással érintett összeget csökkenti: • a projektet bírósági eljárás vagy felfüggesztő hatályú közigazgatási fellebbezés útján felfüggesztették fel;

		get csökkenti: • a kifizetési kérelmet benyújtották, de kifizetési határidő megszakítás vagy felfüggesztés van érvényben • a kifizetési kérelmet benyújtották, de a Bizottság csak részlegesen térítette meg, különösen fedezethiány miatt • a végrehajtást súlyosan érintő „vis maior” áll fenn	• a program egészének vagy részének végrehajtását súlyosan érintő vis maior áll fenn	• a program egészének vagy egy részének végrehajtását súlyosan érintő vis maior áll fenn (a közvetlen következményeket alá kell támasztani) • január 31-ig a tagállam tájékoztatja a Bizottságot az előző év december 31-ig esedékes elszámolásra vonatkozó kivételekről
rugalmasság		• a válságot követően: a kötelezettségvállalás automatikus visszavonására vonatkozó határidők nem vonatkoznak a 2007. évi teljes éves hozzájáruláshoz kapcsolódó éves költségvetési kötelezettségvállalásra • a Bizottság úgy számítja ki az összeget, hogy a 2007-es teljes éves hozzájáruláshoz kapcsolódó		

		éves költségvetési kötelezettségvállalás egyhatodát hozzáadja a 2008–2013-as költségvetési kötelezettségvállalások mindegyikéhez		
mechanizmus	• A Bizottság kockázat felmerülése esetén kellő időben tájékoztatja a tagállamot és az irányító hatóságot • az alapokból származó hozzájárulás, csökkentve a bírósági eljárás vagy felfüggesztő hatályú közigazgatási fellebbezés tárgyát képező műveletek finanszírozásának összegével, amennyiben a Bizottságot megfelelően tájékoztatták	• A Bizottság kockázat felmerülése esetén kellő időben tájékoztatja a tagállamot és az irányító hatóságot • A tagállamnak két hónap áll rendelkezésére, hogy megállapodjon vagy észrevételeket nyújtson be • A Bizottságnak a visszavonást legkésőbb a következő év szeptember 30-ig el kell végeznie • A tagállam a visszavonástól számított két hónapon belül benyújtja az új pénzügyi tervét, az elvonást egy vagy több prioritásra	• A Bizottság kockázat felmerülésekor kellő időben tájékoztatja a tagállamot és az irányító hatóságot • a január 31-ig kapott információk alapján a Bizottság tájékoztatja a tagállamot és az irányító hatóságot a visszavont kötelezettségvállalás összegéről • A tagállamnak két hónap áll rendelkezésére a megállapodásra vagy észrevételek benyújtására • június 30-ig a tagállam benyújtja az egy vagy több prioritás finanszírozását felülvizsgáló finanszí-	• a január 31-ig beérkezett információk alapján a Bizottság tájékoztatja a tagállamot a visszavont kötelezettségvállalás összegéről • A tagállamnak két hónap áll rendelkezésére, hogy megállapodjon vagy észrevételeket nyújtson be • Június 30-ig a tagállam módosított finanszírozási tervet nyújt be a Bizottságnak, a csökkentést egy vagy több prioritásra vetítve. Több alpból finanszírozott program esetén a csökkentést alaponként arányosan kell elvégezni • A tev benyújtásának elmulasztása esetén a Bizottság úgy módosítja a finanszíro-

		vetítheti. Ha ezt elmulasztja, a Bizottság arányosan csökkenti az egyes prioritási tengelyek allokációját.	rozási tervét; benyújtás hiányában a Bizottság felülvizsgálja a finanszírozási tervet oly módon, hogy arányosan csökkenti az egyes prioritásokhoz való hozzájárulást • A Bizottság legkésőbb szeptember 30-ig határozatot hoz	zási tervet, hogy arányosan csökkenti az egyes prioritásokhoz való hozzájárulást • a Bizottság legkésőbb október 31-ig módosítja a programot jóváhagyó határozatot
--	--	--	---	--

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2026) a közösségi jogszabályok alapján

Az eljárásrendi előírások jól tükrözik az eszköz fejlődését, a terjedelem növekedése mutatja, hogy az eljárások idővel egyre bonyolultabbá váltak. Jellemzően, az alkalmazása kapcsán felmerült problémákat és kialakult megoldásokat (pl. határidők, egyeztetési mechanizmusok) a következő programozási időszak jogszabályai rendezték, a jogszabályok mellett később útmutatók formájában is. Ezzel párhuzamosan, folyamatosan szűkült a rugalmasságot, illetve a szabály teljesítése alól mentességet nyújtó feltételek köre.

A 2007-13-as időszak szabályozásában még tetten érhető volt a rugalmasság szándéka. A kevésbé fejlett, alapvetően újonnan csatlakozott tagállamoknak a szabályozás a 2007. és 2010. közötti költségvetési évek előirányzatai esetében hároméves elköltési időszakot engedett. A válságból adódóan a szabályozás módosításával a 2007. évi kötelezettségvállalási előirányzat – 2010. december 31-ig esedékes – felhasználásának kötelezettsége eltörlésre került, az előirányzat összege egyenlő mértékben került hozzáadásra a fennmaradó évek előirányzataihoz.

A 2014-20-as időszakban a tagállamok számára egységesen három évben került megállapításra az éves kötelezettségvállalási keret kötelező felhasználásának időszaka. A mechanizmus megszilárdulását jelzi, hogy a 2021-2027-es időszakra pedig a legtöbb mentesség és rugalmassági lehetőség eltűnt, illetve az utolsó 2027. évi kötelezettségvállalás felhasználásának határideje 2029. december 31-i (visszaállítva az eredeti “N+2” követelményt). Ráadásul a szigorított szabályok elfogadására éppen akkor került sor, amikor a 2014–2020-as időszak végrehajtási késedelmek, a koronavírus okán létrehozott REACT-EU kiegészítő források és Helyreállítási és ellenálló-képességi eszköz megjelenése példátlan abszorpció nyomást helyezett a tagállamokra. Végül, de nem utolsósorban a 2028-2034-es időszak kohéziós politikai szabályozására vonatkozó javaslat az elszámolás időintervallumát a kötelezettségvállalás évétől számított egy évre szűkítene.

Fontos előrelépés volt ugyanakkor, hogy 2014. január 1-jétől az uniós szabályozás lehetőséget kínál a tagállamoknak arra, hogy hivatalosan is reagáljanak (egyetértésüket visszajelezzék vagy megfogalmazzák észrevételeiket) a Bizottság visszavonást előirányzó álláspontjára.

A szabály erős intézményi beágyazódására úgy került sor, hogy az sem a tagállamok érdekeivel nem állt összhangban, sem az alkalmazásának hozadéka nem igazolta. Az eredmények kezdettől fogva rövid életűnek bizonyultak. A 2008-2009. évi gazdasági válság hatására a vállalkozók tömegesen vonták vissza pályázatukat, mondták fel hatályos támogatási szerződéseiket, vizsgálták felül végrehajtási ütemtervüket. A közsféra projektjeit súlyos költségvetési megszorítások sújtották. Míg a tagállamok számára folyósított támogatás 2006 végén

66,8%-ot tett ki, a következő programozási időszakok abszorpciós teljesítményével való összehasonlítás szembetűnő csökkenést mutat. A 2007–2013-as programozási időszak végére láthatóan elveszett az a lendület, amelyet a szabály bevezetése hozott. A 2014-2020-os időszak a pénzügyi lebonyolítás időhatékonyságának tartós, a 2021-2027-es időszak pedig drámai visszaesését igazolta. Az abszorpciós szint azonban jelentős eltéréseket mutat alapok, felhasználásai terület (tematikus/szakpolitikai célkitűzések) és régiók szerint.

A szabály mindezek ellenére kőbe vésődött. A 2007-13-as időszak jogszabályainak elfogadásakor (2006. július) a nehézségek még nem voltak szembetűnőek. A legnagyobb – a 2004, 2005 és 2006. évek dinamikusan növekvő előirányzatának elköltésével összefüggő – kihívások még nem realizálódtak. Másrészt a 2006. évre vonatkozó kötelezettségvállalás által érintett támogatások elköltés határidejének elhalasztása a veszéllyel való szembenézés szükségességét elodázta. A későbbi időszakokra ellenben már elegendő információ állt rendelkezésre a szabály következményeiről. Folyamatossá váltak az abszorpciós szabály túlzott dominanciájára irányuló kritikák az eredményesség fontossága mellett érvelő kutatók és a tagállamok részéről is, amelyek számára az abszorpciós ráta teljesítése állandó küzdelemmel járt.

A Bizottság (mint jogszabály előterjesztő) és a döntéshozók részéről azonban a növekvő abszorpciós kockázatokra adott általános, következetes intézményi reakció a kötelezettségvállalás-visszavonási normák szigorítása volt. Ez a megközelítés tovább sodorta a kohéziós politika végrehajtását az útfüggő pályán.

Bebizonyosodott, hogy az automatikus visszavonás szabálya erőteljes pozitív visszacsatolási mechanizmust teremtett: ha a tagállamok teljesítik a kitűzött – abszorpciós teljesítménycélakat, pénzügyi keretüket maradéktalanul felhasználhatják. Ezzel szemben az alulteljesítés szigorú szankcióval jár, ez a fenyegetés korlátozza a tagállamokat végrehajtási megoldásaik megválasztásában.

A múltbeli adatok megvilágítják, hogy milyen nehézségekkel kell megbirkóznia a tagállamoknak, hogy elérjék abszorpciós céljaikat. Nem ritka a kisebb mértékű forrásvesztés, vagy a nagyobb volumenű veszteség az utolsó pillanatban történő elkerülése. A tagállamok számára érzékelhető nagyságrendű veszteség már politikai kockázatot hordoz, amelyet szeretnének megelőzni, inkább új stratégiákat és intézkedéseket hoznak a válsághelyzet megoldására, beleértve fejlesztési eszközeik és a támogatott projektek körének módosítását (Európai Bizottság, 2006). Azokat a szakpolitikai eszközöket és fejlesztési konstrukciókat preferálják, amelyek bizonyították alkalmasak a pénzügyi keretük felhasználására.

A programok végrehajtásának megszervezése is az abszorpciós célok elérését optimalizálja. Azok a megoldások, eljárások, szabályok – pl. a támogatási szerződésekkel kapcsolatos követelmények (pl. engedélyek, biztosítékok) csökkentése vagy a támogatás felfüggesztési feltételeinek szűkítése –, amelyek gyorsabb költést garantálnak beépültek a tagállami szabályozói rendbe, gyakran standard eljárássá alakultak. Nehézkessé vált új végrehajtás szervezési elvek, módszerek bevezetése. Az óvatosság jól érzékelhető a 2014-2020-as időszakban megjelenő integrált területi stratégiák terén is, ezek előkészítése ugyanis hosszabb időigénnyel bír és a végrehajtás lassabb indulását eredményezi.

A pozitív visszacsatolás a Bizottság esetében is tetten érhető. Egyik oldalon bebizonyosodott, hogy a szabály alkalmazása, a támogatások felhasználásának gyorsítása jól szolgálja szakpolitikai, illetve politikai prioritásait. A Bizottság a kiadások elszámolása kapcsán a lehető legrövidebb időszakot preferálja. A támogatott beruházások az Európai Unió stratégiai célkitűzései köré szerveződnek, minél gyorsabban valósulnak meg, annál hamarabb realizálódnak a kiemelt szakpolitikai célok. A kohéziós politikai pénzeszközök felhasználási rátája nagy jelentőségű tényező maradt a többéves pénzügyi keret, illetve az éves költségvetés tárgyalása során is, az ütemes, nagy volumenű költés alátámasztja az erőforrások megőrzésének vagy növelésének indokoltságát. Végül, de nem utolsósorban, minél hamarabb fejezik be a tagállamok a programjaik végrehajtását, kapacitásukból annál nagyobb részt tudnak átirányítani a következő időszak fejlesztéseinek előkészítésére és elindítására. A kötelezettségvállalás visszavonásának szabálya erős támaszt nyújt ezen érdekek érvényesítéséhez. Érthető is, hogy a Bizottság 2021–2027-es szabályozás előterjesztésében az N+2 szabályhoz való visszatérést, majd a 2028-2034-es időszakra szóló javaslatában N+1 idpszakra rövidítését javasolta. A hatékonyság kikényszerítésén túl a szabály révén ugyanis olyan rendkívül erős kontroll eszköz-höz jutott, amely a tagállamok és a közte fennálló viszony mérlegét számára kedvező irányban mozdította el.

A korábbi történelmi feltételek világosan kijelölik és korlátozzák is a mozgásteret. A szabályozástervezetek tárgyalása során a pénzeszközök felhasználására szolgáló időszak áll a viták középpontjában, nem maga a szabály. A Bizottság visszatérően próbálkozik a költésre rendelkezésre álló időszak rövidítésével a tagállamok ellenállása mellett.

Ha a tagállamok nem is tudják a kötelezettséget kiiktatni, legalább igyekeznek a teljesítés időszakát meghosszabbítani, az előírás enyhítését elérni. Lehetőségeik az N+2 szabály és kiváltképp az N+1 követelmény teljesítésétől ugyanis messze állnak, a programok és szabályok

összetettsége exponenciális ütemben növekszik (Crescenzi-Giua, 2020), ez kedvezőtlenül hat a végrehajtás időkatékonyságára.

A szabály sajátos költési mintát eredményezett: lassú programindítást követően, a program-időszak közepétől rohamosan emelkednek a kifizetési mutatók, a tapasztalatok szerint a tagállamok teljes keretük kb. 40-50%-át a költségvetési időszak lezárultát követő években hívják le, átfedésben az új programok tervezésének és indításának periódusával. A tagállamok azonban nem képesek adminisztratív kapacitásuk megduplázására, szakembereiket sem tudják teljes körűen és azonnal átirányítani a “régi” programok végrehajtásától az új programok előkészítésére. A csúszás így rendszerszintűvé és tartóssá vált.

A meglévő rendszerbe eszközölt befektetések növelik a mellette való elkötelezettséget, egyúttal megnehezítik az esetleges váltással járó költségek felvállallását. Az intézményi folytonosság elősegíti az intézményi kapacitás megerősítését is. Ez utóbbi keretébe olyan programmenedzsment szakemberek tartoznak, akik jól képzett a kohéziós politika végrehajtási elveiben (Kersan-Škabić és Tijanić, 2017) anélkül, hogy fennállna annak a kockázata, hogy új megvalósítási módok gyorsan erodálják szaktudásukat és készségeiket. A hálózati hatás relevanciája megfigyelhető a projektgazdák között és a növekvő számú (jogi, mérnöki, menedzsment stb.) tanácsadó cég körében is, utóbbiak mind az általános projekt-előkészítés és -végrehajtás, mind az EU-s támogatások felhasználásából adódó sajátos adminisztratív követelmények teljesítésében segítenek. Bár a támogatásokkal együtt járó adminisztratív terhektől folyamatosan óvakodnak, ám a végrehajtási rendszer alaposan ismeretével bírnak, jelentős tudást és készséget szereztek, amely számukra nem pusztán túlélést, hanem a támogatásokban rejlő lehetőségek kiaknázását is lehetővé teszi.

A tagállamok nagy erőfeszítéseket fektettek elektronikus programmenedzsment és pályázatkezelési (e-kohéziós) eszközök fejlesztésébe is. A számítógépes információs rendszerek nemcsak az adminisztratív terhek csökkentéséhez járultak hozzá: automatizált funkcióik és folyamataik (pl. önellenőrzés) javítják a követelmények teljesítését, ami gyorsabb döntéseket és támogatásfolyósítást eredményez.

A kohéziós politika tapasztalatai alátámasztják az intézményi berendezkedés nem szándékos hatásaira vonatkozó tudományos következtetéseket (Steinmo-Thelen, 1992, Hall-Taylor, 1996). Az abszorpció és más elvek, különösen a szabályoknak megfelelés és a hatékonyság közötti feszültség idővel nőtt. A programhatóságok optimalizálták működésüket az abszorpciós célok elérése érdekében, és – különösen sürgős körülmények között – teljesen figyelmen

kívül hagyták vagy korlátozott súlyt tulajdonítottak más szempontoknak. Az abszorpció a tagállamok által alkalmazott javadalmazási rendszerekbe is beépült és intézményi kultúrájukat is áthatotta.

5. A kohéziós politika reformjáig vezető út

A mára az Európai Unió elsődleges befektetési politikájává vált kohéziós politika (Viesti and Prota 2008; Viesti 2019, Prota, Francesco, et al, 2020, McCann, Ortega-Argilés, Rauhut, Sielker - Humer, 2021) több, mint hat évtizedes története folyamatos változások, adaptáció és reformok (Becker, 2009, Dudek, 2017) sorozataként is felfogható. Ezek egyaránt adódtak az európai integrációs folyamat előrehaladásából, amely általában¹⁹ az uniós átlaghoz képest alacsonyabb fejlettségű államok a közösségbe való mielőbbi beillesztését igényelte (Mancha-Navarro& Garrido-Yserte, 2008, Mrak, Richter és Szemplér, 2015), illetve a globális jellegű kihívások megválaszolásának szükségességéből.

A kohéziós politika csírái az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződésben találhatóak (Manzella-Mendez, 2009, Pinho, Varum és Antunes, 2014 Avdikos-Chardas, 2017, Bachtler-Mendez,2020), Preambuluma kinyilatkoztatja az alapítók azon törekvését, hogy *„erősítsék gazdaságaik egységét és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével”*²⁰.

A Szerződés összességében azonban csak kis számú és korlátozott hatókörű hivatkozást tartalmazott, a politika célkitűzéseinek megvalósítását (is) segítő, ma is működő (ám funkciójuk azóta lényegesen megváltozott) alapok és intézmények csak lépésenként kerültek kialakításra (Becker, 2009). Míg a Szerződésből közvetlenül levezethető Európai Szociális Alap és az Európai Beruházási Bank létrehozására 1958-ban, az Európai Mezőgazdasági és Garancia Alap elindítására 1962-ben sor került (Tureček, 2016), ezt követően az eszközrendszer bővítése tartósan szünetelt. Ennek oka az alapító hat tagállam alapvetően megegyező gazdasági-fejlettségi szintjében rejlett; nem kellett szembenézniük olyan kellegű nehézségekkel sem, amelyek megoldása – jellegük, pl. határokon túlnyúló hatásaik okán - saját hatáskörüket és költségvetési lehetőségeiket meghaladta volna (Hajdu, Kondor, Kondrik, Miklós-Molnár, Nyikos és Sódar, 2017, Koller - Kondor, 2024) .

Megkezdődött ugyan a koncepcionális és intézményi alapok előkészítése (Manzella és Mendez, 2009, Rechnitzer és Smahó, 2011, Dudek, 2017), mindemellett a területi alapú problémák és a közös fellépés igénye még másfél évtizedig kevés figyelemben részesült (Tondl, 1998, Manzella, 2009, Hajdu, Kondor, Kondrik, Miklós-Molnár, Nyikos és Sódar, 2017).

¹⁹ Ausztria, Finnország, Svédország 1995. évi csatlakozásának kivételével.

²⁰ Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, online:
https://www.magvarkollegium.hu/pdf/torveny_eu4.pdf

Az első csatlakozási hullámmal (1973) megnövekvő heterogenitás, emellett a kedvezőtlen gazdasági fejlemények – olajválság, recesszió, ipari régiók hanyatlása – a szemléletváltás szükségességére figyelmeztettek (Brunazzo, 2016). 1974-ben létrejött az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) (Manzella-Mendez, 2009, Spence, 2012), működésének középpontjában a kevésbé fejlett régiók gazdaság fejlesztése és kiemelten új munkahelyek megteremtése állt. Az 1975-1978 időszakban 1,3 milliárd ECU állt rendelkezésre tagállami fejlesztések támogatására, ez a teljes költségvetés 5%-át tette ki. A pénzeszközök folyósítása viszonylag egyszerű mechanizmus keretében zajlott: a tagállamok meghatározott kvótájuk terhére visszakaphatták már lebonyolított területfejlesztési projektjeik költségeit (Avdikos- Chardas, 2016). A transzfer mechanizmus egyfajta, a tagság kompenzációs eszközeként nyert értelmezést (Allen, 2000; McCann & Ortega-Argilés, 2013; Tommel & Verdun, 2013, Dudek, 2017), a közös költségvetés hozzájárulása nem hozott európai – azaz a Bizottság által gyakorolt - befolyást (Schröder, 2008), sem hozzáadott értéket a beruházások megvalósításában (Európai Bizottság, 2014). A Bizottság hatásköre a tagállamok által benyújtott kifizetési kérelmek elszámolhatósági vizsgálatára korlátozódott.

Az 1979-től hatályos szabályozás megduplázta az Európai Regionális Fejlesztési Alap költségvetését, megnövekedett a tagállamok által megvalósított regionális fejlesztési programok súlya. A Bizottság saját költségvetési kerethez jutott, ebből a tagállamokban – az eddig domináns projektszemléleten túllépve – átfogó programok megvalósítását támogathatta. Végül, de nem utolsósorban megszületett a régiók gazdasági és társadalmi helyzetéről szóló rendszeres jelentés intézménye is. A három évente, a Bizottság gondozásában készülő dokumentum a gazdasági, társadalmi és területi folyamatok, a kohéziós politika ráhatását elemzi.

Az 1984-ben elfogadott újabb jogszabály módosításnak köszönhetően a szakpolitika pénzügyi allokációja ismét növekedett, és a kvóta alapú támogatási rendszert úgynevezett sávós (rugalmas keretjellegű) finanszírozási rend váltotta fel. Folytatódott az elmozdulás az integrált programalapú finanszírozás irányába: a jogszabályok most már megengedték különféle pénzügyi források összevonását. Az első komplex programok (Nápoly és Belfast) sikere nyújtott alapot az „integrált mediterrán programok” elfogadására (Manzella-Mendez, 2009, Medeiros, 2016) és ezzel modellt teremtett a későbbiekre.

Az 1980-as évektől a kohéziós politika jelentősége nagymértékben megnövekedett (Becker, 2009, Mancha-Navarro és Garrido-Yserte, 2008, Schröder, 2008, Dudek, 2017). Egyrészt felismerést nyert, hogy az ambiciózus, a belső piac kiépítésére vonatkozó program kedvezőtlen hatást gyakorolhat a kevésbé stabil gazdaságokra. Másrészt a csatlakozó Görögországot, Spanyolországot és Portugáliát az erős belső piaci verseny nyomása mellett még regionális

egyenlőtlenségek is terhelték (Bache, 2008), valamint képesek voltak befolyást gyakorolni a politika alakítására is (Laffan & Shackelton, 2000; Manzella-Mendez, 2009, Dudek, 2017). Az Egységes Európai Alapokmány megteremtette a szakpolitika jogalapját (Bachtler, 1997, Európai Számvevőszék, 2017, Krieger-Boden, 2016), meghatározta a társadalmi és gazdasági kohézió fogalmát (Szabó, 2020), kinyilatkoztatta, hogy a kiegyensúlyozott fejlődés érdekében a Közösség aktívan támogatja a gazdasági és társadalmi kohéziót, kiemelten törekszik a régiók közötti fejlettségbeli különbségek, illetve a legkevésbé fejlett régiók lemaradásának csökkentésére. A gazdasági és társadalmi kohézió közösségi célkitűzésként (Egységes Európai Okmány 130A cikk) való kijelölése a politikai deklaráción túlmutató jelentőséggel bírt: ez egyik legfontosabb uniós szakpolitikai céllá vált.

A kohéziós politikai források e rendszerben való felhasználása nem igényelte, hogy a tagállamok önálló intézményeket hozzanak létre a pénzeszközök kezelésére: az uniós költségvetési források terhére a tagállami költségvetések terhére előfinanszírozott, a tagállami jogszabályok szerint megvalósított, a tagállami kormányzati hatáskörök elosztása szerint felelős szervek által lebonyolított projektek kiadása került benyújtásra.

5.1. A modern kohéziós politika létrejötte

A Jacques Delors vezette Európai Bizottság által 1988-ban februárjában elfogadott reform (Cappelen et al., 2003²¹, Tureček, 2016) célja a redisztribúciós mechanizmus a régiós problémák hatékony megoldását szolgáló, valódi regionális- és gazdaságfejlesztési eszközzel történő felváltása (Bachtler, 1998, Manzella-Mendez, 2009, Brunazzo, 2016), és az egységes piac fejlődésével való közvetlen összekapcsolása (Tondl, 1998), Nicola, 2011, Pinho, Varum és Antunes, 2014 Schwab, 2024) volt.

7. táblázat A kohéziós politika megvalósításának peremfeltételei az 1989-1993-as időszakban

peremfeltétel	jellemzők
költségvetés	64 milliárd ECU
finanszírozó alapok	ERFA, ESZA, EMOGA
célkitűzések	• 1. célkitűzés: a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése; • 2. célkitűzés: az ipari hanyatlás által súlyosan érintett régiók átalakítása; • 3. célkitűzés: a tartós munkanélküliség elleni küzdelem; • 4. célkitűzés: a fiatalok foglalkoztatási integrációjának megkönnyítése;

²¹ Cappelen, A, Castellacci, F, Fagerberg, J & Verspagen, B 2003, 'The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union', JCMS: Journal of Common Market Studies, vol. 41, no. 4, pp. 621–644

	• 5. célkitűzés: a) a mezőgazdasági struktúrák átalakításának felgyorsítása és b) a vidéki területek fejlődésének előmozdítása
programozási dokumentumok	• nemzeti/regionális fejlesztési terv • közösségi támogatási keret • operatív program
intézmények	• monitoring bizottságok • (minden OP esetében) felelős szervezet kijelölése (jelentéstétel) • igazolási jogkörrel rendelkező hatóság (a kifizetésekkel összefüggésben)

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

A 1989-93-as időszakban a kohéziós politikai kétszeresére megnövelt költségvetése 64 milliárd ECU-t tett ki. Felhasználását öt rendeletből álló jogszabálycsomag szabályozta (Sutcliffe, 2000). Ez egységes keretbe foglalta a közös költségvetés területi dimenzióval bíró – Strukturális Alapok elnevezésű pénzügyi alapjait – az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot és az Európai Mezőgazdasági és Orientációs Alapot, amelyek felhasználása egységes, máig alkalmazott alapelvek mentén történt (Schröder, 2008, Európai Bizottság, 2014, Bachtler-Mendez, 2007, Dettmer-Sauer, 2019, Bachtler-Mendez, 2020). Ezek megteremtették a közvetlen kapcsolatot a felzárkóztatás indokoltsága, jellege és az uniós költségvetési juttatás mértéke között.

A többéves programozás elve szerint a tagállamok hosszú távú, kiszámítható pénzügyi keret-hoz jutottak, ez szupranacionális jelentőséggel bíró célok, strukturális reformok végrehajtásának előmozdítása előtt nyitotta meg az utat. A koncentráció elve szerint a források elosztása objektív módon meghatározott, statisztikai jellegű fejlettségi mutatók alapján történt, míg a felhasználásukkal összefüggő döntések jelentős részben decentralizált módon születhettek meg. A szakpolitikai pénzeszközök elosztásának alapjává a közösség egységesített területi beosztási rendszerének (Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques) régiós (NUTS 2) szintje vált (Pál, 2005, Rechnitzer-Smahó, 2011). A források 5 részben területi, részben ágazati horizontális jellegű célkitűzést támogattak. Az addicionalitás elve szerint az uniós támogatások nem helyettesíthették a tagállamok közpolitikai beruházási funkcióját, továbbá a tagállamoknak - a régiók fejlettsége szerint meghatározott mértékben – hozzá kellett járulniuk a programok finanszírozásához. Végül, de nem utolsósorban a partnerség elvének megfelelően be kellett vonni a partnereket (ekkor még elsődlegesen a regionális és helyi önkormányzatok képviselőit) a programok tervezésébe, előkészítésébe és megvalósításába. Az irányítás és végrehajtás terén elindított új berendezkedést (Marks, 1993, Sutcliffe, 2000, Leonardi, 2005) a többszintű kormányzás modellje fejezi ki: a döntéshozatal felelőssége megoszlik az európai, tagállami, regionális és helyi szintek között.

A kohéziós politikai támogatások hasznosításának megtervezése új egységes rendben (Sutcliffe, 2000) háromszintű dokumentumrendszerben történt. Elsőként a tagállamok többéves nemzeti/regionális fejlesztési tervet készítettek, amely a Bizottsággal való tárgyalások eredményeként ún. közösségi támogatási keret (KTK) formájában nyert elfogadást. Az ebben foglalt célok megvalósítása érdekében a Bizottsággal és partnerekkel való szoros együttműködésben készítették végül el az operatív programjaikat (Hooghe, 2001).

Az 1989-93-as időszakban hatályba lépett szabályozás olyan kereteket teremtett az immár uniós szintű szakpolitika tervezéséhez és megvalósításához, amelyek máig alapként szolgálnak (Forman, 2003, Hajdú et al., 2017). Mindez segítette a tagállamok regionális politikai rendszerének stabilizálódását, fejlesztési cél- és eszközrendszerük bővülését (Bachtler & Mitchie, 1993), új, a támogatásfelhasználás időhatékonyságára, a stratégiai célok fejlesztési projektekké válására összpontosító menedzsment kultúra meghonosodását (Casula, 2021).

A megreformált tervezési-végrehajtási rend azonban számos tagállami régió számára nehézségeket okozott. Az új fogalmi keretek, cél- és eszközrendszer megértése és alkalmazása, a támogatásokhoz való, radikálisan megváltozott feltételek között történő hozzáférés lassító tényezőként hatottak.

A következő 1993-ban meghozott újabb kohéziós politikai reformok a Maastrichti Szerződésben foglaltakat tükrözték (Tureček, 2016). A szakpolitikai létjogosultságát lényegesen megerősítette a gazdasági és szociális kohézió alapvető célként való definiálása, illetve a szakpolitika hozzájárulása az egységes belső piac és az Európai Monetáris Unió kiépítéséhez. Görögország, Portugália és Spanyolország csatlakozásával duplájára növekedett a kevésbé fejlett régiókban élő lakosság aránya (Michie-Fitzgerald, 2013) és új tagállamoknak az Európai Monetáris Unióra való felkészülésük során új kihívásokkal kellett szembenézniük, miközben reagálniuk kellett arra a nyomásra, amelyet az egységes belső piac a korszerűtlen szerkezetű iparuk, túlsúlyos mezőgazdaságuk keretei között, alacsony termelékenységgel működő vállalkozásaikra gyakorolt (Palánkai, 2004). Egyidejűleg kellett konszolidálni költségvetésüket, miközben jelentős regionális fejlesztések, infrastrukturális beruházások véghezvitelét is meg kellett szervezniük (Laffan, 1997, Huguenot-Noël, Hunter és Zuleeg, 2017, Bachtler-Mendez, 2020).

8. táblázat A kohéziós politika megvalósításának peremfeltételei az 1994-1999-es időszakban

peremfeltétel	jellemzők
költségvetés	168 milliárd Euro
finanszírozó	• ERFA, ESZA, KA, EMOGA, Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz

pok	
célkitűzések	• 1. célkitűzés: a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése; • 2. célkitűzés: az ipari hanyatlás által súlyosan érintett régiók vagy régiórészek átalakítása; • 3. célkitűzés: a tartós munkanélküliség elleni küzdelem, valamint a fiatalok és a munkaerőpiacról kiszoruló személyek • foglalkoztatási integrációjának megkönnyítése, a férfiak és nők számára egyenlő foglalkoztatási lehetőségek elősegítése; • 4. célkitűzés: a munkások alkalmazkodásának megkönnyítése az ipari változásokhoz és a termelési rendszerek változásaihoz; • 5. célkitűzés: a vidékfejlesztés támogatása • a) a mezőgazdasági struktúrák átalakításának felgyorsításával a közös agrárpolitikai reform keretei között, valamint • a halászati szektor modernizációjának és strukturális átalakításának előmozdításával, • b) a vidéki területek fejlődésének és strukturális átalakításának előmozdításával. • 6. a rendkívül alacsony népsűrűségű régiók fejlesztése és strukturális átalakítása (1995. január 1-t követően)
programozási dokumentumok	• Regionális Fejlesztési Terv • Operatív Program, vagy előbbiek helyett • Egységes Programdokumentum, és • Közösségi Támogatási Keret (Európai Bizottság bocsátja ki)
intézmények	• monitoring bizottságok • (minden OP esetében) felelős szervezet kijelölése (jelentéstétel) • (minden OP esetében) felelős szervezet kijelölése (jelentéstétel) • hatóság igazolási jogkörrel rendelkező hatóság vagy szervezet (kifizetések)

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2015)

Az 1992. decemberében, az edinburgh-i csúcsértekezlet keretében elfogadott ún. II. Delors csomagnak köszönhetően (Forman, 2000, Prota, Francesco, et al, 2020) a szakpolitika az 1994-1999-es ismét megemelt előirányzata már a költségvetés egyharmadát tette ki, és 70%-a az elmaradott régiók fejlesztését szolgálta (Európai Bizottság, 1996).

Az 1993. júniusában elfogadott kohéziós jogszabálysomag előírásai finomhangolásként is értelmezhetőek (Manzella-Mendez, 2009, Michie-Fitzgerald, 2013). A kohéziós politika eszközrendszere – pl. többek között az oktatásra, egészségügyre, kommunális szolgáltatásokra irányuló fejlesztésekkel - bővült (Tondl, 1998. A strukturális alapokon belül az új, egységes Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz foglalta magában a halászati ágazat fejlesztését támo-

gatta (Bradley, Untiedt & Zaleski, 2009, Európai Bizottság, 2014). A strukturális alapok mellett, eredetileg kiegészítő jelleggel (Avdikos-Chardas, 2016) került létrehozásra a Kohéziós Alap: a konvergencia kritériumok teljesítését segítette (European Commission, 2007) rendkívül alacsony tagállami társfinanszírozás mellett azokban a tagállamokban, ahol az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem nem érte a közösségi átlag 90%-ét. A nagy közlekedés és környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztések (Tondl, 1998, Bachtler-Mendez, 2020) kiadásainak jelentős átvállalásával tehermentesítette költségvetésüket (Mrak, Richter és Szemplér, 2015).

A korábbi öt célkitűzés mellé, a soron következő bővítési körre, Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozására, és az utóbbiakra tekintettel új, hatodik célkitűzés jött létre a ritkán lakott régiós sajátos problémáinak megoldása érdekében (Michie - Fitzgerald, 2013).

Egyszerűsödött a tagállamok tervezési feladatrendszere. Lehetővé vált, külön regionális fejlesztési tervek és operatív programok helyett, amely a Bizottság részéről kétkörös jóváhagyást igényelt, egyetlen Egységes Programdokumentumot nyújtsanak be (Európai Bizottság, 1996, Hooghe, 2001). A monitoring és értékelés mechanizmusok megerősítése a szakpolitikai intézkedések hathatosságát javítását szolgálta (Bachtler-Mitchie, 1995). A tagállamoknak a monitoring bizottságokon túl, szervezetileg elkülönült intézményt nem kellett kijelölniük.

Az 1990-es évek végére nyilvánvalóvá vált, hogy a tagállamok és régióik egy része számára komoly gondokat okozott a rendelkezésükre álló pénzügyi keret kihasználása. Az első kohéziós jelentés (Európai Bizottság, 1996 p. 118.) a lassú abszorpciós teljesítményt három fő tényezőre vezette vissza. Az ún. fizikai abszorpciós problémák mögött a támogatási konstrukciók és fejlesztési projektek végrehajtásához szükséges adminisztratív kapacitás hiánya állott. A költségvetés eredetű abszorpciós problémák oka a költségvetési korlátokban, megszorításokban rejlett, amelyek ellehetetlenítették a programok és projektek társfinanszírozását. A makrogazdasági abszorpciós kihívások különböző, az előbbiekhöz képest kevésbé megragadható gyökerekkel (pl. infláció, EU támogatások a magánberuházásokat kiszorító hatása). Nyilvánvalóvá vált, hogy javítani kell a támogatásfelhasználás hatékonyságát (kiemelten a hozzáférést egyszerűsíteni és az uniós költségvetésből való lehívását gyorsítani kell) és eredményességét, azonban ezeket az igényeket némiképp elhomályosította a szakpolitika tágabb, radikálisan megváltozott közege.

5.2. Kohéziós politika a nagyarányú bővítés időszakában – 2000-2006

A 2000-2006-os időszak szakpolitikai eszközrendszerének, így az előző időszakhoz képest jelentősebb reformjának előkészítésére rányomta a bélyegét a következő csatlakozási hullám. A közép-kelet-európai országok integrálása alapjaiban írta át az Európai Unió gazdaságföldrajzi kereteit, páratlan módon mélyítette el az Európai Unió belüli gazdasági-társadalmi fejlettségbeli különbségeket (Schröder, 2008). Míg csatlakozásukkal az Európai Unió lakosságszáma 20%-kal, GDP-ben mért gazdasági teljesítménye 5%-kal növekedett (Európai Bizottság, 2004²²). Az új tagállamok a nagy kiadásterületek (kohéziós politika, közös agrárpolitika) kiemelt haszonélvezőivé válhattak.

9. táblázat A kohéziós politika megvalósításának peremfeltételei a 2000-2006-os időszakban

peremfeltétel	jellemzők
költségvetés	213 milliárd Euro
finanszírozó alapok	ERFA, ESZA, KA, EMOGA, HOPE
célkitűzések	1. célkitűzés: a gazdaságilag elmaradott régiók fejlődésének és szerkezetátalakításának segítése. Ez a célkitűzés azokra a régiókra összpontosított, ahol az egy főre jutó GDP alatta maradt a közösségi átlag 75%-ának. 2. célkitűzés: a strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltásának támogatása, ennek hatálya alá azok a régiók tartoztak, amelyek nem részesültek az első célkitűzés támogatásaiból. 3. célkitűzés: oktatási, képzési, foglalkoztatási rendszerek modernizációjának támogatása.
programozási dokumentumok	Egységes Programdokumentum Regionális Fejlesztési Terv Operatív Program Programkiegészítő dokumentum Közösségi Támogatási Keret
intézmények	OP monitoring bizottságok KTK monitoring bizottság OP irányító hatóság KTK irányító hatóság kifizető hatóság zárást végző szerv közreműködő szervezet

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

A politika költségvetéseként végül 213 milliárd euró került elfogadásra, amelyből 195 milliárd euró a régi tagállamok számára, míg relatíve kis keret, 18 milliárd euró az újonnan csatla-

²² Európai Bizottság (2004) Harmadik Jelentés a Gazdasági és Szociális Kohézióról

kozó tagállamok számára állt rendelkezésre. A pénzeszközök erőteljesebb koncentrációjának, egyúttal az egyszerűsítés (Brunazzo, 2016) igényét tükrözte a célkitűzések számának csökkentése; a régiókatégóriák felülvizsgálatának és átmeneti támogatási mechanizmus alkalmazásának mozgatórugója azon régiók kompenzálása volt, amelyek a bővítés ún. „statisztikai hatása” folytán korábbi támogatási szintjüket elveszítették (Wishlade, 2008, Brunazzo, 2016). A 2000-es évektől kezdődően érzékelhetővé vált és erősödött az eredményességre való törekvés (Bachtler-Mendez, 2020b), ezért a szakpolitika jelentős változtatásokon esett át. Nagyobb hangsúlyt kapott az uniós stratégiákkal való kapcsolata és a strukturális reformok elősegítésére való alkalmasságának megteremtése (Berkowitz, 2023). Míg az előző két programozási időszakban a tagállamok meglehetősen nagy mozgástérrel rendelkeztek beruházási prioritásaik meghatározásában (Bachtler-Mendez, 2020b), fejlesztési stratégiáikat most az európai foglalkoztatási stratégiához, illetve a lisszaboni stratégiához illeszkedően kellett kidolgozniuk (Avdikos & Chardas, 2016), növelve a munkanélküliség kezelését és az európai gazdaság versenyképességének, innovációs teljesítménye javítását szolgáló eszközök súlyát (Drometer&Nam, 2018). A jobb eredmények érdekében bevezetésre került eredménytartalék, a tagállamok allokációjuk 4%-hoz csak a meghatározott kimeneti és eredménymutatók teljesítésével férhettek hozzá (Sutcliffe, 2000, Európai Bizottság, 2004²³).

A decentralizáció jegyében a tagállamok felelőssége megnövekedett (Brunazzo, 2016), a programok tervezésével és megvalósításával, nyomon követésével, ellenőrzésével és értékelésével összefüggő feladatokkal (Manzella & Mendez, 2009). A programok megvalósításával irányító hatóságokat kellett megbízniuk, a Bizottsággal való elszámolásáért felelős kifizető hatóságot kellett létrehozniuk. Bevonhatta a feladatok ellátásába közreműködő szervezet(ek)et (Porras-Gómez, 2022). A monitoring bizottságokban nagyobb szerephez jutottak a környezetvédelem és társadalmi esélyegyenlőség képviselői, míg a Bizottság inntől fogva a testületben csak megfigyelőként vehetett részt (Casula, 2021a). Az időszak a pénzügyi ellenőrzés rendjének továbbfejlesztését is magával hozta (Nyikos, 2012, Bachtler-Mendez, 2020), új követelmények - mint a Bizottság számára benyújtandó audit vélemény és kontrol jelentés – előírásával, illetve a pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatos funkciók (pl. ellenőrzési nyomvonal, a kiadások igazolása) teljesítésének részletesebb meghatározásával (Porras-Gómez, 2022).

Ebben az időszakban került sor a monitoring és értékelés eszközeinek konszolidálására (Mancha-Navarro és Garrido-Yserte). A tagállamok teljesítményének javítását célozta a az értékelés kultúrájának és követelményeinek fejlesztése (Bachtler, 2012), a programok átfogó előzetes és időközi értékelésének elvégzése (Manzella-Mendez, 2009). A támogatásfelhaszná-

²³ Európai Bizottság (2004) Harmadik Jelentés a Gazdasági és Szociális Kohézióról

lás szabályosságának előmozdításához a Bizottság új eszközöket kapott: a tagállamokat helyszíni ellenőrzések lefolytatására kötelezhette, illetve súlyos szabálytalanság észlelésekor leállíthatta az uniós költségvetési támogatások utalását (Sutcliffe, 2000).

Az előző időszak végrehajtási rendszere számos régióban bürokratikusnak, lassúnak bizonyult (Bachtler-Michie, 1997). A 2000-2006-os szabályozás új ösztönzőt hozott az automatikus kötelezettség visszavonás szabállyal: amennyiben a tagállam nem számolt el a támogatásokkal a Bizottság vonatkozó kötelezettségvállalásának évétől számított két éven belül, az érintett összeget a Bizottság végleges elvonta. A tagállamoknak azonban a szankció mellett is csak a 2007-2009 időszakban sikerült allokációjuk jelentős részét elkölteniük (Európai Bizottság, 2014)

A programok végrehajtásának utolsó szakaszát a 2008-ban kirobbant pénzügyi, majd ebből kibontakozó gazdasági válság terhelte. Erre az időszakra a projektek kivitelezése és így a támogatások folyósítása lezárult, a válság okán eszközölt féléves elszámolási időszak hosszabbítás a pénzügyi keretek minél magasabb mértékű kihasználását szolgálta.

Az új tagállamok a programidőszak második felében csatlakoztak be a szakpolitika megvalósításába. Átlagosan magas abszorpció teljesítményt mutattak fel (Tosun, 2014), ezt az a szándék is segítette, hogy meggyőzzék a nettó befizetőket megnövekedett allokációjuk indokoltságáról (Bachtler et al., 2014; Mendez-Bachtler, 2017; Mendez-Bachtler, 2022). Egyelőre azonban - a későbbi időszakokban megszerzett keretükhöz viszonyítva – korlátozott mértékű költségvetéssel gazdálkodhattak, így nem szerezhettek teljes körű tapasztalatokat az abszorpció kihívás természetéről és nem kellett beruházniuk adminisztratív kapacitásaik jelentős továbbfejlesztésébe sem.

5.3. A 2007-13-as időszak berendezkedése és megvalósítási tapasztalatai

A 2007-2013-as szabályozás kialakításában a közép-kelet-európai országok már teljes jogú tagként vettek részt, sajátos szükségleteik, beérett érdekérvényesítési képességük határozott nyomot hagyott az új időszak berendezkedésén (Dudek, 2017).

Másrészt, az Európai Tanács által 2005. márciusi ülésén jóváhagyta a felülvizsgált lisszaboni stratégiát, majd júniusi találkozásán elfogadta a növekedésre és a foglalkoztatásra vonatkozó integrált iránymutatásokat. Az erős szándék a lisszaboni stratégia prioritásainak és a kohéziós politika célkitűzéseinek összehangolására (Európai Bizottság, 2008, Becker, 2009, Mendez,

2011, Polverari, 2013, Avdikos-Chardas, 2016, Molica, De Renzis és Bourdin, 2024) megjelent a programok tervezésével (és megvalósításával) összefüggő előírásokban. Az uniós prioritásokkal való összehangolás irányt tovább erősítette a 2010. márciusában elfogadott EU 2020 stratégia is.

2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés a gazdasági és társadalmi kohézió mellett most már politikai célként határozta meg a területi kohéziót is. A sajátos területi problémák felismerését tükrözte, hogy a Szerződés a szakpolitika középpontjába emelte - a vidéki térségek, az ipari átalakulás által érintett térségek – mellett a természeti vagy demográfiai hátrányban lévő (északi, gyéren lakott régiók, szigetek, a határon átnyúló és a hegyvidéki) régiókat is.

10. táblázat A kohéziós politika megvalósításának peremfeltételei a 2007-2013-as időszakban

peremfeltétel	jellemzők
költségvetés	347 milliárd Euro
finanszírozó alapok	• ERFA, ESZA, KA, HOPE
célkitűzések	• konvergencia (81,54%) • regionális versenyképesség és foglalkoztatás (15,95%) • európai területi együttműködés (2,52%)
programozási dokumentumok	• Nemzeti stratégiai referenciakeret • Operatív Program
intézmények	• OP monitoring bizottságok • KTK monitoring bizottság • OP irányító hatóság • KTK irányító hatóság • kifizető hatóság • zárást végző szerv • közreműködő szervezet

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

A források elosztásakor és a felhasználási feltételek kialakításakor érvényesült kohéziós politika az uniós szintű prioritásokkal való összehangolása, másrészt az új keretbe beépültek az alapvetően kevésbé fejlett régiókkal, sajátos fejlesztési és ezáltal nagyobb fokú rugalmassági szükségletekkel rendelkező tagállamok igényei is.

A 347 milliárd euró nagyságrendű költségvetése lényeges emelést engedett az új tagállamok allokációjában. A támogatásokat a tagállamok, a megváltozott körülményeknek megfelelő három célkitűzés (Schröder, 2008, Dudek, 2017) mentén használhatták fel. A konvergencia

célkitűzés a kevésbé fejlett régiók felzárkóztatására összpontosított, az ezen kívül eső valamennyi régiót a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés fogta át. A harmadik célkitűzés „Európai Területi Együttműködés” keretei közé épült a közösségi kezdeményezések korszakának lezárulásával (Mancha-Navarro és Garrido-Yserte, 2008) egyetlen kezdeményezésként megtartott Interreg (Bachtler-Mendez, 2020).

Megváltozott a kohéziós politikát közvetlenül finanszírozó és a kapcsolódó pénzügyi alapok köre és aránya: ugyan a tagállamok korábban szívesen rendezték össze ERFA, ESZA, vidékfejlesztési és halászati támogatásaikat (Európai Bizottság, 2014), az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap kikerült a kohéziós politikai keretjogszabály hatálya alól. A tagállamoknak programjaikat alaponként kellett elkészíteniük. A közép-kelet-európai államok komoly infrastrukturális hiányosságokkal léptek be az Európai Unióba, a kohéziós alap által finanszírozott beruházási kiadások a GNI-hoz viszonyított aránya a programidőszakban megduplázódott (Európai Bizottság, 2014).

A stratégiai célok előmozdítása, az eredményesség javítása a 2000-es évek végétől növekvő figyelmet kapott a döntéshozók körében. A hagyományos vissza nem térítendő támogatási forma mellett és/vagy helyett napirendre került a pénzügyi eszközök alkalmazása, illetve a magánszféra forrásainak bevonása. A felülvizsgált Lisszaboni Stratégia új a kis- és középvállalkozások külső finanszírozáshoz jutásának megkönnyítését irányozta elő új eszközökkel. A JEREMIE az operatív programok, az Európai Beruházási Bank és más nemzetközi illetve tagállami pénzügyi intézetek, befektetők forrásait kombinálta és²⁴. Az erősödő városfejlesztési dimenzióhoz kapcsolódott a „Jessica” kezdeményezés, amely fenntartható városfejlesztési, város rehabilitációs projektek megvalósítását segítette városfejlesztési alapokon vagy holdingalapokon keresztül.

A kohéziós politika működésében is vízválasztó jellegűnek bizonyult a 2008-2009-es gazdasági válság. Az Európai Uniónak kiutat kellett találnia, tartós növekedési pályára állítania az európai gazdaságot, valamint javítania kellett az esélyegyenlőséget a közjavakhoz és közszolgáltatásokhoz való hozzáférés terén is, a kiútkeresésben a kohéziós politikának fontos szerep jutott.

²⁴ Fontosságát később kiemelt a pénzügyi válság, amikor is az Európai Bizottság a pénzügyi eszközök és konkrétan a JEREMIE igénybevételeinek javítása céljából módosította a jogszabályi előírásokat. (Európai Bizottság (2009), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the 20TH ANNUAL REPORT ON IMPLEMENTATION OF THE STRUCTURAL FUNDS (2008) PARTS 1 - 3 (COM (2009) 617

5.3.1. A szabályozói keretek

A kohéziós támogatások felhasználásának előfeltétele a vonatkozó unió szabályozás rendelkezésre állása. A Szerződések jogalapot nyújtanak a kohéziós politika keretében történő közös fellépésre, eszközeinek a közös költségvetésből történő finanszírozásra. Rögzítik azokat az általános elveket, amelyek horizontális jelleggel beépülnek a politika keretében megvalósuló intézkedésekbe. A kohéziós politika alapvető célját²⁵, a régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentését már a Római Szerződés előrevetítette pre-ambulumban. Az Egységes Európai Okmány határozta meg a szakpolitika középpontjában álló kohézió, mint fejlesztési cél gazdasági és társadalmi dimenzióját. Ezt bővítette ki a Lisszaboni Szerződés a területi kohézió aspektusával, a területi sajátosságok, különleges térségtípusok nevesítésével, illetve fektette le azt az uniós döntéshozatali keretet, amely a kohéziós politika esetében is a tágabb működési környezetet alkotja.

A kohéziós politika finanszírozási hátterét az uniós költségvetés nyújtja. A mindenkori többéves pénzügyi keret tanácsi rendelet formájában kerül elfogadása, végrehajtásának fő szabályait a pénzügyi rendelet írja elő. Ennek elfogadása időben elválnak a többéves pénzügyi rendelet és a kohéziós jogszabálycsomag elfogadásától, előírásai általában csak a következő programozási időszakban kerülnek bevezetésre. A Bizottság a 2007-2013-as időszak többéves pénzügyi keret tervezetét felvezető kommunikációjában kiemelte az eredményesség növelésének célját, a hatékonyság javítását az uniós költségvetési támogatás hozzáadott értékének növelése révén és a szinergikus hatások, az uniós források katalizátor szerepének jobb kiaknázását²⁶. E törekvések relevanciáját a Bizottság a kohéziós politika tekintetében hangsúlyozta, kiegészítve utóbbi a fenntartható fejlődés előmozdításában betöltött szerepével.

A többéves pénzügyi keret és a kohéziós jogszabálycsomag szorosan kapcsolódnak. Mint a lentebbi ábra is mutatja a többéves pénzügyi keret jóváhagyását követően a kohéziós jogszabályokban való szükséges átvezetése elvégzése akár fél évet is igénybe vehet. A többéves pénzügyi keret tárgyalásának elhúzódása a kohéziós jogszabályalkotás lezárását is késlelteti.

A 2007-13-as időszakban a kohéziós politikai jogszabályok a programozási időszak kezdetéhez és a programok indításához szükséges előkészületekhez képest megkésve kerültek elfogadásra. A tagállamok a jogszabályok tárgyalása során ugyan elérték, hogy kiadásait már a programidőszak megkezdését megelőzően, a program benyújtásától kezdve elszámolhassák,

²⁵ „Felismerve, hogy a meglévő akadályok elhárítása összehangolt cselekvést igényel annak érdekében, hogy garantálják az egyenletes gazdasági növekedést, a kiegyensúlyozott kereskedelmet és a tisztességes piaci versenyt, Törekedve arra, hogy erősítsék gazdaságaik egységét és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével”.

²⁶ COM(2004) 487 végleges A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK A 2007-2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv, p. 7.

ám az elfogadott jogszabályok hiánya akadályozta a tervezési lezárását, a programok jóváhagyását és indítását.

11. táblázat A többéves pénzügyi keret és a kohéziós jogszabályok elfogadásának időpontja az egyes programozási időszakokban

Időszak	Többéves pénzügyi keret rendelet elfogadásának időpontja	kohéziós jogszabályok elfogadásának időpontja
1989-1992	1988. június 29.	1988. december 19.
1993-1999	1993. október 29.	1993. július 20.
2000-2006	1999. május 6.	1999. június 21.
2007-2013	2006. június 14.	2006. december 8.

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

A szorosan vett kohéziós politikai szabályozást továbbra is a politika céljait szolgáló, valamennyi pénzügyi alapra kiterjedő általános - rendelkezéseket szolgáló - rendelet, és az egyes alapok működésének részletszabályait megfogalmazó alap-rendeletek alkotják. A rendeletek – közvetlen hatályuk okán – átültetést nem igényeltek, a tagállamok azonban a végrehajtás részletes feltételrendszerét nemzeti, illetve szubnacionális szintű (pl. Németországban tartományi) jogszabályba foglalták.

A végrehajtás során meglehetősen nehéz akár a programok tartalmán, akár az azokért felelős végrehajtási rendszerben módosításokat elvégezni, ezért különösen fontos a tagállamok számára, hogy valamennyi előírás és iránymutatás a programozási időszak kezdetén ismeretes legyen (Európai Számvevőszék, 2016).

12. táblázat A programmegvalósításra vonatkozó útmutatók, közlemények, módszertani iránymutatások megjelenése a programidőszak során

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2017
kiadott dokumentumok száma	6	11	7	12	2	3	3	2	1

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) az Európai Bizottság által közzétett lista²⁷ illetve az Inforegio honlapon közzétett információk alapján

A fenti táblázatból jól látszik, hogy a 2007-2013-as időszakban mind az elsődleges szabályozás, de különösen a nagyszámú technikai útmutató nagy késéssel jelent meg. A későbbi ellenőrzések alapját képező szabályok hiánya, az esetenként visszamenőleges hatályú jogkövetkezményeket hordozó előírások nagy bizonytalanságot okoztak a tagállamok körében, és csökkentette a kockázatvállalási hajlandóságukat.

²⁷Európai Bizottság (2011) LIST OF FINAL GUIDANCE NOTES APPROVED BY COCOF FROM 2006 TO 2011

Az eleve rendkívül összetett előírárendszer (Bachtler-Mendez, 2020) horizontális jellegű (pl. közbeszerzés, állam támogatás) vagy ágazati jellegű (pl. vízkeret irányelv) jogszabályok egészítették ki, amelyek a támogatott fejlesztések végrehajtására közvetlenül hatottak. Új korszak kezdődött az állami támogatási szabályok terén is, a tagállamok felelősségévé vált, hogy a támogatások ezekkel való összhangját biztosítsák (Európai Bizottság, 2007). Bár a kiadások elszámolhatósági szabályainak megalkotása a tagállamok hatáskörébe került, illetve a kisebb allokációval rendelkező tagállamok élhettek az arányosság elvével (Általános rendelet 13. cikk) az indikátortervezés, monitoring, jelentés, értékelés és ellenőrzés feladataik kapcsán (Brunazzo, 2016, Casula 2021a), ezek nem ellensúlyozhatták a megnövekedett adminisztratív terheket.

Az összetett, megkésve megalkotott és ráadásul a programidőszak során folyamatosan változó szabályozás rendkívüli kihívásokat támasztott. A pontos előírások ismeretének hiánya bizonytalanságot okozott, visszatartó erővel bírt, míg a szabályozói környezet képlékenysége nagymértékben nehezítette a kiadások szabályosságával összefüggő követelmények teljesítését.

5.3.2. A kohéziós politika elvei és megvalósításuk a 2007-13-as időszakban

A kohéziós politika küldetésének és célkitűzéseinek megvalósítása strukturális reformokat, hosszú távú, komplex jellegű beavatkozásokat igényel. A többéves programozás elve biztosítja a cél- és eszközrendszer folytonosságát, a kiszámítható finanszírozást, koherenciát teremt a programok keretében támogatott projektek között (Bahe, 2008). A kohéziós politika forrásainak felhasználása – a többéves pénzügyi keret időtartamával összhangban – az 1994-1999-es időszak óta hétéves programozási időszakon keresztül történik.

5.3.2.1. Stratégiai tervezés

A programozási dokumentumok hierarchiája egyszerűsödött, a tagállamoknak a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (Általános rendelet 27-28. cikk) mellett operatív programjaikat kellett elkészíteniük (Általános rendelet 32-38. cikk), megszűnt a program-kiegészítő dokumentumok alkalmazása²⁸. Az eddig különálló Kohéziós Alap beépült az operatív programok rendszerébe.

Visszalépést jelentett az a szabály, hogy az operatív programot egyetlen alap finanszírozhatja; kivéve az ERFA és KA megengedett kombinálását (Kah, Mendez, Bachtler, & Miller 2015).

²⁸ Mindemellett a tagállamok a megszűnt program-kiegészítő dokumentum helyett általában továbbra is alkalmaztak valamilyen operatív szintű tervet, kidolgozásának, jóváhagyásának, használatának részleteit azonban saját hatáskörükben szabályozták.

Az operatív programok száma és a tervezési feladatok volumene jelentősen megnövekedett, mindeközben az alapok közötti koordináció kevés hangsúlyt kapott a stratégiai referencia keretben, előrevetítve a későbbi végrehajtási problémákat. Az összetett fejlesztések alaponként történő szétválasztása is kedvezőtlen *hatást gyakorolhat az abszorpcióra* – minthogy a jelentősen megnövekedett adminisztratív terhek kapacitást kötnek le²⁹, az egyes alapok felhasználása is szétcsúszhat időben.

A tagállamoknak az uniós szintű célkitűzésekhez és prioritásokhoz igazodva kellett kialakítaniuk stratégiájukat és operatív programjaikat. A programok elkészítése részletes elemzéseken, stratégiai tervezésen és tényalapú értékelésen alapult (Becker, 2009, Brunazzo, 2016, Healy, 2020, Bachtler-Mendez, 2020). A Lisszaboni Stratégiában foglalt célok előmozdítását a kohéziós politikai források felhasználásának tervezése során többretegű eszközrendszer segítette (Európai Bizottság, 2008): (i.) a tagállamok számára a Bizottság ún. Közöségi Stratégia Iránymutatást (Általános rendelet 25-26. cikk) készített (ii.) a programozási dokumentumok – Nemzeti Stratégiai Referenciakeret és az Operatív Programok - tárgyalása során teret adott az uniós stratégiai prioritásokkal való összhang és a tervezett intézkedések ezirányú vizsgálatára, beleértve az ezirányú nyomásgyakorlást (iii.) az ún. „pántlikázás” (earmarking) bevezetése pedig lehetővé tette, hogy a tagállamok a lisszaboni célok előmozdítására tervezett pénzeszközei és ténylegesen erre költött támogatásai követhetővé váljanak.

A lisszaboni agenda megvalósítása stratégiai megközelítést (Mancha-Navarro- és Garrido-Yserte, 2008) kulcsterületekre való összpontosítást kívánt (Mendez, 2011, Brunazzo, 2016, Molica, De Renzis-Bourdin, 2024). Az iránymutatást a Tanács csak 2006. októberében, a tervezési folyamat utolsó szakaszában hagyta jóvá, kellően általános megfogalmazással ahhoz, hogy gyakorlatilag már elkészült programjaikat a tagállamok hozzáigazíthassák.

Az ún. earmarking előírás a későbbi tematikus koncentráció előfutárának tekinthető, egyelőre még csak jelzés értékkel, ám a tagállamoknak a kohéziós pénzeszközöket a lisszaboni célkitűzésekhez kellett rendelniük (Schröder, 2008, Bachtler et al. 2013, Kah, Mendez, Bachtler & Miller 2015, Bachtler-Mendez, 2020). A régi tagállamoknak a versenyképesség és a munkahelyteremtés előmozdítására kellett fordítaniuk „konvergencia” célkitűzés keretébe tartozó régióik esetében a források 60 %-át, a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés alá eső régióik esetében allokációjuk 75 %-át. (Bár a célkitűzésekhez a 2004. május 1-ét követően csatlakozott tagállamoknak is hozzá kellett járulniuk, a tárgyalások során ezt a Bi-

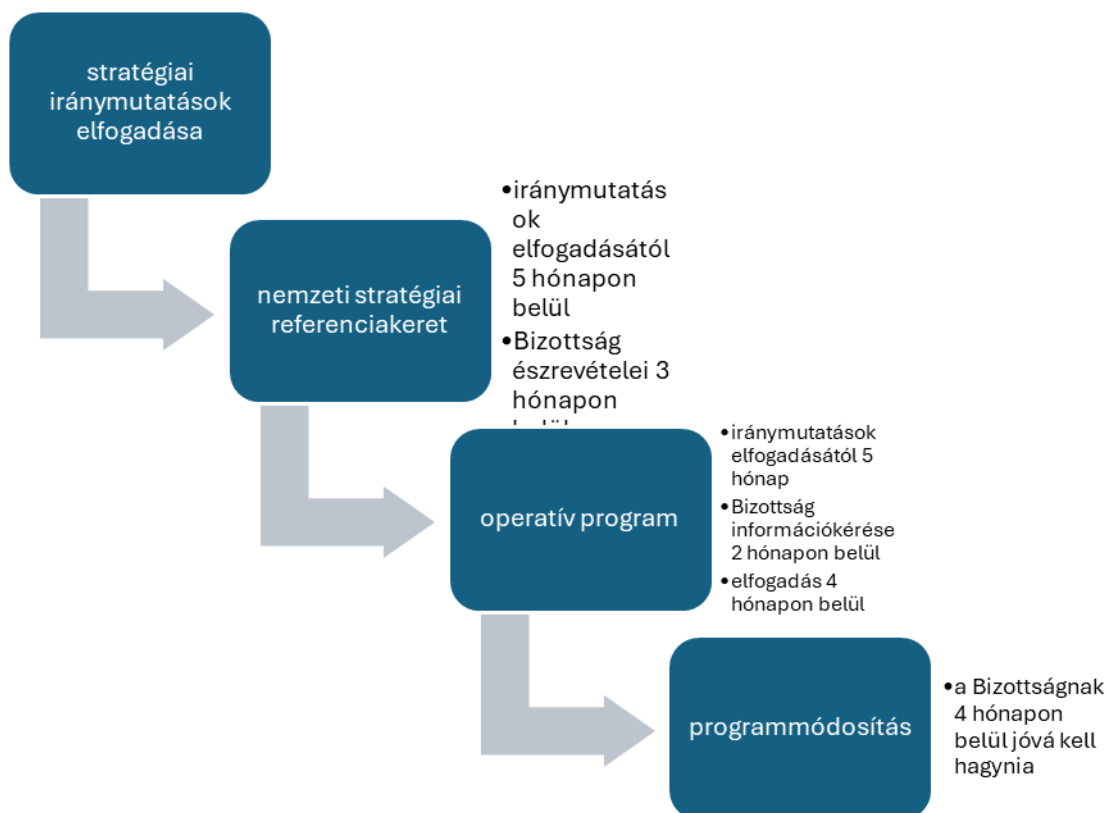
²⁹ Konstrukció és projektszinten gyakorlatilag duplázódik az adminisztráció, két projekt kiválasztási mechanizmus működik, két támogatási szerződés kerül megkötésre ennek összes következményével (külön jelentés, elszámolás, zárás stb.) együtt.

zottság ösztönözte is, a számszerűsített minimum követelménye rájuk nem vonatkozott.) A kiadások újonnan bevezetett tematikus kategorizálási rendszere (earmarking) nyomon követhetővé tette a stratégiai prioritások mellé rendelt, illetve ténylegesen e célokra fordított kohéziós források mértékét, a mérhető célok teljesülését. Ugyan az előírás kötelező érvénye – tényleges forrásfelhasználás meghatározott koncentrációja – végül nem érvényesült, a tagállamok a tervezés során kétségtelenül igyekeztek igazodni a változó prioritásokhoz. A kohéziós politikai támogatások megközelítőleg 70 százalékát a lisszaboni stratégia négy kiemelt területén – foglalkoztatás, vállalkozásfejlesztés, infrastruktúra és energia, kutatás- és innováció – megvalósítanító beruházásokra irányították (Nyikos, 2013).

A stratégiai iránymutatások, illetve a Bizottsággal való folyamatos egyeztetés alapján dolgozták ki a tagállamok stratégiai referencia keretüket, amely megteremtette a közvetlen kapcsolatot a közösségi prioritások és a tagállam nemzeti reformprogramja között és meghatározta a kohéziós pénzeszközök elköltésének kereteit.

A jogszabály rögzítette a programozási dokumentumok benyújtásának és elfogadásának rendjét is, bizonyos körülmények esetén (jelentős társadalmi-gazdasági változások) lehetőséget nyújtott módosításukra is.

1. ábra A programozási dokumentumok elfogadásának folyamata



Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) a jogszabály alapján

A programozási dokumentumokban nagy hangsúlyt élvezett az uniós stratégiai prioritásokkal való összhang, az eredményesség érdekében az alapok közötti koordináció, amely új tartalmi elemekkel bővítette a programozási dokumentumok követelményeit. A teljesítménytartalék tagállamok önkéntes vállalásává vált, keretük 3%-át teljesítményt alapon oszthatták el, a lehetőséggel csak Lengyelország és Olaszország élt.

A tervezési folyamat részét alkotta a nemzeti stratégiai referencia keret és az operatív programok előzetes értékelése (Általános rendelet 48. cikk), ennek középpontjában a programstratégiák belső és külső koherenciája állt, így (pl. tervezett konstrukciók indokoltságának elemzésével) az abszorpció feltételek javításához is hozzájárult.

A tagállamoknak az operatív programokban nevesíteniük kellett tervezett *nagyprojektjeiket* (Általános rendelet 39-41- cikk), azokat az összetett beruházásokat, amelyek összköltsége az eredeti szabályozás szerint környezetvédelem esetében meghaladta a 25 millió eurót, más területeken, kiemelten közlekedés pedig az 50 millió eurót. A 2009. évi jogszabály módosítás során az összköltség alsó összeghatára egységesen 50 millió euróban került meghatározásra. A nagyprojekteket a Bizottság hagyta jóvá. A nagyprojektek tervezése és megvalósítása minősége érdekében a tagállamok az Európai Beruházási Bank újonnan létrehozott ún. JASPERS, külső szakértői háttérszolgáltatását is igénybe vették (Európai Bizottság, 2014).

A nagyprojektek mind pozitív, mind negatív oldalról befolyásolták az abszorpciót. A centralizált projektértékelés és döntéshozatal önmagában átfutási időt hosszabbító tényezők (erre a Bizottságnak még hiánytalan finanszírozási kérelem esetén is három hónap állt rendelkezésére). Emellett azonban a nagyprojekt megtervezése, a teljes dokumentáció kimunkálása is időigényesnek bizonyult. Másrészt azonban a Bizottság által jóváhagyott nagyprojekt csökkentette a finanszírozó operatív program abszorpció kockázatát.

Az új, stratégiai jellegű megközelítés, a programozási dokumentumok tartalmi bővítése jelentős kihívás elé állította a tagállamokat, ám a tervezést más tényezők (pl. előző időszakokkal való átfedés, kapacitáshiány) is hátráltatták, jelentős késéssel került sor a programok véglegesítésére, illetve elfogadására.

A programok tárgyalása során a Bizottság kitüntetett figyelmet fordított az uniós stratégiai prioritásokkal való összhangra, a cél- és eszközrendszer minőségére, kiemelten az uniós prioritásokkal való összhangjára, belső koherenciájára (Európai Bizottság, 2008, Mendez, 2011). Az uniós stratégiai célok előmozdításának megnövekedett, határozott igénye megváltoztatta a programozási dokumentumok tárgyalásának dinamikáját, időtartamát és elősegítette a Bizottság formális jogosítványainak és informális befolyásának máig tartó expanzióját. Másrészt, a

megváltozott követelmények a programok kidolgozásának és elfogadásának nem várt csúszását is maguk után vonták (Európai Bizottság, 2008, Európai Bizottság, 2013).

A Lisszaboni Stratégia célkitűzéseinek való megfelelés vezette a kohéziós támogatások irányultságának átalakulását, az infrastrukturális beruházásokról a kutatás-fejlesztés-innováció irányába történő hangsúlyelmozdulást (Dudek, 2017), mindemellett az új tagállamok integrálásához szükséges beavatkozások is kellő figyelmet kaptak (Healy & Bristow, 2020). A fejlesztési eszköztár jelentős átrendezése ugyanakkor *abszorpciós kockázatot növelhet*, amely adódhatott az új támogatási konstrukciók iránt kereslet pontos ismeretének, a hasznosítható tervezési-megvalósítási tapasztalatok és ezekkel összefüggésben a speciális szakértelem hiányából is. A valós szükségletek és ehhez szorosan kapcsolódó erős motiváció ugyanakkor segítheti a fejlesztések megvalósítás – más feltételek megléte (pl. adminisztratív kapacitás) mellett.

A hamarosan bekövetkező pénzügyi válság az operatív programok széles körű módosítását vonta maga után.

5.3.2.2. Földrajzi koncentráció

A földrajzi koncentráció elve értelmében a szakpolitika támogatásait azokra a régiókra kell összpontosítani, amelyek a leginkább rászorulnak (Bache, 2008, Nicola, 2011, Rehnitzer-Smahó, 2011, Brunazzo, 2016, Petzold, 2022). A 2007-13-as időszak tagállami allokációjának meghatározása az ún. berlini képlet alapján történt (Mendez, Bachtler és Wishlade, 2011), amely elosztásakor a kevésbé fejlett régiókat preferálja.

Míg a régiókat kategóriák meghatározása kontinuitást mutatott a korábbi időszak berendezkedésével, a 2007-13-as időszakban valamennyi régió jogosulttá vált a támogatásokra (Bachtler-Mendez, 2020). A legmagasabb társfinanszírozásra továbbra is azok a régiók voltak jogosultak, amelyekben egy főre jutó GDP nem érte el az uniós átlag 75%-át. Az előző időszak megoldásai közül továbbfejlesztésre került az átmeneti támogatási mechanizmus, amennyiben új régiókat létrehozásával lehetővé tette - kiemelten a bővítés statisztikai hatásából, azaz relatív fejlettségnövekedésből adódóan - a 75%-os felső határnál magasabb fejlettségi szinten álló régiók támogatását (Wishlade, 2008, Dudek, 2017). A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés pedig valamennyi, a konvergencia célkitűzés feltételeit nem teljesítő régiót magában foglalt (Brunazzo, 2016), az e célkitűzés alá eső régiók meghatározása a tagállamok hatáskörébe esett (Manzella-Mendez, 2009).

A közép-kelet európai államok csatlakozásának következtében gazdasági fejlettség és jólét tekintetében lényegesen megnövekedtek a különbségek az Európai Unión belül, amely fejlemény változást eredményezett a kohéziós pénzeszközök területi megoszlásában (Mancha-Navarro és Garrido-Yserte, 2008, Brunazzo, 2016) is. Bulgária és Románia csatlakozásának köszönhetően a kevésbé fejlett tagállamoknak és régióknak juttatott kohéziós támogatások ebben az időszakban érték el a szakpolitika költségvetésén belüli legmagasabb - 81,5%-os – arányt (Európai Bizottság, 2014). A legnagyobb mértékű támogatásra jogosult konvergencia régiók a közé-kelet európai és balti államokban koncentrálódtak, míg az EU-15 tagállamok (Portugália, Olaszország, Spanyolország, Spanyolország és Németország) régiói csak a konvergencia keret kb. egyharmada jutott. A regionális versenyképesség és foglalkoztatás keretébe eső régiók az Európai Unió teljes lakosságának kb. 60%-át fedlelték³⁰. A „phasing” out és „phasing in” régiók az uniós lakosságszám tekintetében csekély részarányt képviseltek, ugyanakkor földrajzilag erőteljes - Németországban, Franciaországban az Egyesült Királyságban tetten érhető – koncentrációt mutattak (Schröder, 2008).

A régiókatégóriák rendszere közvetlenül érinti az abszorpciós teljesítményt. A régiók fejlettségi szintjétől függetlenül változik az egy főre jutó kohéziós támogatás mértéke, amely a lakosságszámmal együttesen alakítja a régió pénzügyi keretét. Utóbbi – különösen a rendelkezésre álló adminisztratív kapacitással elégtelen volta esetén – az abszorpciós nehézségek egyik fontos eredője (Tosun, 2014, Charron, 2016).

Valamely régió magasabb fejlettségi kategóriába történő átlépése elvileg csökkentette az abszorpciós kihívásokat, hiszen a korábbi allokációhoz képest lényegesen kisebb mértékű támogatást kellett elkölteni. Az átmeneti támogatást élvező régiók számára előírt abszorpciós ütemezés azonban a pénzeszközök remdkívül gyors felhasználását és lehívását követelte meg a programozási időszak első felében, éppen akkor, amikor amikor az ehhez szükséges feltételek egy része (pl. részletes iránymutatások) késve jött létre. A szabályozás a célkitűzések és így régiókatégóriák közötti átcsoportosítást alapvetően továbbra is tiltotta. A tagállamok abszorpciós nehézségek esetén nem tudták a forrásokat a jóval kisebb allokációval, ugyanakkor erősebb kapacitással rendelkező fejlettebb régiókhoz rugalmasan átirányítani, bár a régiók közötti forrásátrendezés igénye a tagállamokban tetten érhető (Charron, 2016).

5.3.2.3. Pénzügyi koncentráció

³⁰ Mendez, Bachtler & Wishlade 2011

A kohéziós politika terén kulcsfontosságú elem a tagállamok abszorpciós képessége, amelyet úgy határoznak meg, mint „egy régió vagy tagállam képessége a kohéziós politika pénzügyi forrásainak hatékony és eredményes elosztására és teljes elköltésére” (Dragan, 2008; Horvat, 2005). Azt méri, hogy egy tagállam/régió mennyire tudja hatékonyan és eredményesen elköltetni az EU-forrásokból allokkált pénzügyi forrásokat (Kopeva & all, 2011). A tagállami kormányok jelentős erőfeszítéseket tettek az abszorpciós kapacitás hiányának oldására (Horvat és Maier, 2004) és a szűk keresztmetszetek (Kalman, 2002) megelőzésére, illetve felszámolására. Míg a kohéziós politika végrehajtását értékelő szakirodalom széles körben áll rendelkezésre, a jelentőségéhez képest a szabályoknak való megfelelést értékelő rendszer funkcionalitása és kulcsfontosságú elemei kisebb figyelmet kaptak a kutatások során. A tanulmányok megfogalmazzák az egyszerűsítés, a megfelelés és a teljesítmény közötti összefüggést (Davies 2015; Mike-Balás 2015), a jogbiztonság fontosságát az alapok pénzügyi ellenőrzésében és auditjában (Meuleman-Brenninkmeije 2017), az elszámoltathatósági keret szerepét (Damen-Koedijk 2016), valamint az adminisztratív és intézményi kapacitás súlyára emlékeztetnek (Šumpíková, Pavel, Klazar és Potluka 2005, Mendez-Bachtler 2017).

A pénzügyi koncentráció elve először a 2000-2006-os programozási időszak uniós jogszabályi előírásai között jelent meg, a Bizottság által tett kötelezettségvállalás összegével az azt követő második év végig el kellett számolniuk. Az új tagállamok lobbijének köszönhetően a 2007-2013-as időszak szabályozása számukra rugalmasabb feltételeket teremtett: a 2007-2010 időszak során rájuk az N+3 szabály vonatkozott (azaz a kiadásokkal a kötelezettségvállalás évétől számított három éven belül kellett elszámolniuk). A válságra való tekintettel azonban ezek a szabályok később enyhítésre kerültek, így a 2010. évi költségvetési előirányzat valamennyi tagállam esetében eltörlésre került az érintett költségvetési hozzájárulás a hátralévő évekre való egyenlő arányú szétterítésével.

5.3.2.4. Az additionalitás elvének alkalmazása

A közkiadások megállapodás szerinti referenciaszintjét a tagállamoknak a *konvergencia régióira korlátozódóan* fenn kellett tartaniuk a 2007-2013-as programozási időszak során is, azonban – és ez nagyobb rugalmasságot hozott – ezt igazolniuk tagállami szinten kellett. A makrogazdasági körülmények megváltozása esetén, a 2011-ben elvégzett félidős vizsgálatot követően a Bizottság és a tagállam továbbra is megegyezhettek a célszint módosításáról. Lé-

nyeges kiegészítő feltételt írt azonban elő a Bizottság végrehajtási rendelete³¹, amely a vállalt és (az utólagos vizsgálattal igazolt) teljesített kiadásszint 3% százalékpontot meghaladó eltérése esetén pénzügyi korrekciót irányzott elő; ennek mértéke nem haladhatta meg a tagállam valamennyi konvergencia régiója teljes keretének 5%-át. A 2007-2013-as időszakban tehát az addicionalitás követelmény teljesítésének elmulasztása bővítette a pénzügyi korrekcióval járó helyzetek körét.

A félidős addicionalitási vizsgálat rávilágított, hogy a pénzügyi válságot követő költségvetés konszolidáció a tagállamokban a közberuházások visszaesését vonta maga után. A Bizottság a tagállamok egy része esetében hozzájárult a referenciaszint csökkentéséhez. A 2017-ben lezárt utólagos vizsgálat megállapítása szerint - a referenciaszint módosításának, a válságig lendületesen költött és az addicionalitás teljesítésébe beszámítható Kohéziós Alap forrásoknak köszönhetően is - Görögország kivételével valamennyi tagállam teljesítette az előírt kiadásszintet. Utóbbit illetően, a Bizottság széles diszkrecionális jogkörrel rendelkezik, az alulteljesítés esetén követendő eljárásrend nem tartalmaz automatikus szankciókivetést. Görögország esetében a tagállam gazdasági-társadalmi nehézségeire való tekintettel a Bizottság nem is élt a pénzügyi korrekció lehetőségével.

Az addicionalitás sajátos vetülete a tagállami társfinanszírozás követelménye, azaz az uniós költségvetés nem fedezi az operatív programok keretében támogatott fejlesztések kiadásainak egészét (Manzella-Mendez, 2009 , Krieger-Boden, 2016), a tagállamnak hozzá kell járulnia az operatív programok és a keretükben kiválasztott projektek finanszírozásához. Ez a követelmény egyrészt a tagállamok elkötelezettségét erősíti, hogy fejlesztéseiket megfelelően szervezzék meg és bonyolítsák le, másrészt lehetőséget nyújt az Európai Unió számára, hogy további, tagállami forrásokat a kohéziós politikai célok mellé „rendeljen” (Krieger-Boden, 2016). A társfinanszírozásra vonatkozó előírás betartása közvetlen és kedvezőtlen hatást gyakorol a tagállam abszorpciós teljesítményére abban az esetben, ha a tagállamnak (recesszió, költségvetési megszorítások stb. okán) nehézséget okoz a társfinanszírozás előteremtése. Ez a körülmény általában a tervezett fejlesztési konstrukciók, beruházások elindításának halasztását vagy végleges mellőzését vonja maga után. Minthogy válság körülmények (pénzügyi válság, koronavírus járvány) a társfinanszírozás megakadása a tagállamok jelentős részét érinti és az ezáltal az uniós stratégiai prioritások szempontjából kulcsfontosságú fejlesztések megindítását, illetve esetleg befejezését lehetetleníti el, a 2007-2013-as időszakban megteremtődött, majd bevett gyakorlattá vált a társfinanszírozási szabályok enyhítése, azaz a tagállami hozzájárulás átmeneti felfüggesztése.

³¹ A Bizottság 1828/2006/EK rendelete (2006. december 8.) 38. cikkely - Az addicionalitás be nem tartása miatti pénzügyi korrekció

5.3.2.5. Horizontális elvek

A horizontális elveket, a tagállamoknak általános jelleggel valamennyi program tervezése és megvalósítása során figyelembe kell venniük, a 2007-13-as időszakban a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítását, a megkülönböztetés tilalmát (megelőzését) és a környezeti szempontból fenntartható fejlődést.

13. táblázat A horizontális elvek megvalósításával összefüggő követelmények

elv	általános követelmény	kiegészítő/speciális előírás
nők és férfiak közötti egyenlőség (16. cikk)	a tagállamok elősegítik érvényesülését a különböző végrehajtási szakaszokban	
megkülönböztetés tilalma (16. cikk)	megfelelő lépések a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló bármilyen megkülönböztetés ellen a programvégrehajtás sor	• különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a támogatások bárki számára (megkülönböztetés nélkül) hozzáférhetőek legyenek • segíteni kell a fogyatékossggal élő személyek hozzáférését a projektek tervezése és a megvalósítás során
fenntartható fejlődés (17. cikk)	a program célkitűzéseit a fenntartható fejlődés szempontjainak, valamint a környezet védelmének és állapota javításának figyelembe vételével kell megvalósítani	

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2015)

A horizontális elvek érvényesítését a Szerződésben foglalt célok és elvek végrehajtásának szándékán túl a fejlesztések eredményességére való törekvés vezérelte. Az abszorpciós teljesítményt közvetlenül nem befolyásolták, azonban a kapcsolódó többletkövetelményekből (pl. integrálásuk többek között kedvezményezett oldaláról a projekt tervezés, jelentéstétel, támogatói oldalon a projekt kiválasztás, monitoring folyamatokba), illetve szaktudás hiányából adódóan a végrehajtás időhatékonyságát gyengíthették.

5.3.3. A kohéziós politika intézményrendszere

Az operatív programok megvalósításának irányításáért és ellenőrzéséért felelős intézményrendszer megszervezése a tagállam hatáskörébe esik (Perger, 2009, Nyikos, 2013). Nyikos (2013) a fejlesztési programok végrehajtási feladatait az alábbiak szerint határozza meg: programtervezés, projektgenerálás és -kiválasztás, projektvégrehajtáshoz kötődő igénykezelés és kifizetés, monitoring és ellenőrzés, értékelés, szabálytalanságkezelés (a szabálytalanság megelőzése, feltárása és kijavítása). Az uniós szabályozás meghatározza azokat a kritériumokat Általános rendelet 58. cikk), amelyeket az operatív programok irányítási és ellenőrzési rendszerének (Általános rendelet, 70-71. cikk) teljesítenie kell, ezek komplex intézményrendszert igényelnek (Davies& Polverari, 2011). A tagállamnak valamennyi operatív program esetében ki kellett jelölnie (Általános rendelet 59. cikk) a program végrehajtását irányító hatóságot, a tagállam és az Európai Bizottság közötti elszámolási folyamatokért felelős igazoló hatóságot és a végrehajtási rendszer megfelelő működésének ellenőrzéséért felelős audit hatóságot.

Mindhárom típusú hatóság esetében igaz, hogy ugyanaz a hatóság több operatív program javára is kijelölhető volt. Az irányító és igazoló hatóságok feladatainak ellátásába közreműködő szervezet is bevonható volt. A funkciók elválasztása követelményének tiszteletben tartása mellett, a három hatóság funkciója egyetlen szervezethez is telepíthető volt.

A tagállamok végrehajtási rendszerével összefüggésben a Bizottság számára a jogszabály felügyeleti hatáskört (Általános rendelet 72. cikk) rendelt, ezen belül jogosítványai szerint

- megvizsgálta a tagállami irányítási és ellenőrzési rendszer megfelelőségét a jogszabályi előírások maradéktalan teljesítése tekintetében (általános rendelet 71. és 72. cikkely)
- meg kellett győződnie a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszerének eredményes működéséről (általános rendelet 72. cikkely)
- súlyos hiányosságok esetén megszakíthatta az uniós költségvetési hozzájárulás kifizetésének határidejét, vagy felfüggeszthette annak folyósítását (általános rendelet 91. és 92. cikkely)
- a kiadások szabályosságát veszélyeztető, súlyos hibák esetén elrendelhetette, hogy a tagállam a számára már kiutalt programtámogatás egy részét térítse vissza (általános rendelet 99. cikkely)³².

A három tagállami hatóság létrehozása az Európai Bizottság ún. bizonyosságszerzési rendszerét szolgálta. Arról kellett folyamatosan meggyőződnie, hogy a programok terhére kizárólag a hatályos uniós és tagállami előírásoknak megfelelő kiadások kerülnek elszámolásra. A há-

³² Összegzés az COCOF 09/0023/00-EN Audit Reference Manual for the Structural Funds útmutató alapján

romszintű rendszer első két, tagállamokban fellelhető elemét a három hatóság alkotta. Első szinten az irányító hatóság végezte a kedvezményezettek által elszámolt költségek ellenőrzését, azaz a kiadások hitelesítését. Ezt kiegészítette az igazoló hatóság igazoló tevékenysége. A második szinten az audit hatóság azt vizsgálta visszatérő jelleggel, hogy az – irányító és kifizető hatóságok által működtetett - az első szintű ellenőrzési rendszer teljesíti-e a jogszabályi követelményeket, garantálja el a kiutalt támogatások jog- és szabályszerűségét.

Az irányítási és ellenőrzési rendszer ún. akkreditációja (Általános rendelet 70-72 cikk.) az intézményi hiányosságok kockázatának csökkentését célozza. A folyamat annak előzetes vizsgálatára összpontosított, hogy az operatív program irányítási és ellenőrzési rendszere – szervezetileg, személyi állományában és eszközrendszerében - megfelelően előkészített a feladatok maradéktalan elvégzéséhez.

Első lépésként a tagállamnak el kell készítenie az irányítási és ellenőrzési rendszer – az irányító hatóságra, közreműködő szervezetre, igazoló hatóságra és ellenőrző hatóságra kiterjedő részletes leírását (rendszerleírás). A dokumentumot pedig mielőtt az első időközi kifizetési kérelmét a Bizottság száma benyújtja vagy az operatív program jóváhagyását követő legkésőbb tizenkét hónapon belül meg kell küldenie a Bizottság számára. A tagállam erre kijelölt ellenőrző szervének (lehetett az ellenőrző hatóság, de más ellenőrző szerv pl. tagállami számvevőszék) az irányítás és ellenőrzési rendszer működését, az alkalmazott eljárásrend megfelelőségét értékelnie kellett, ezt a Bizottság számára jelentésben összefoglalnia és auditori véleményét megfogalmaznia. Feltárt hiányosságok esetén a jelentésnek tartalmaznia kellett az ellenőrzést végző szerv esetleges fenntartását egyes prioritás(ok)ra vagy a program egészére vonatkozóan. A fenntartással érintett prioritási tengely(ek) vagy operatív program első időközi kifizetési kérelmét a Bizottság mindaddig nem teljesítette, ameddig a fenntartás okát a tagállam fel nem számolta. A Bizottság a két dokumentumcsomag alapján döntött az intézményrendszer akkreditációjáról vagy további információk beszerzéséről, beleértve hogy saját maga is lefolytatja helyszíni ellenőrzését (Davies-Polverari, 2011).

Az akkreditáció sikeres lefolytatása azonban azt feltételezte, hogy a szükséges jogi-intézményi kereteket a tagállam kialakította, a folyamatokat és feladatellátást megszervezte. Ezek hiányában viszont akadózott az intézményrendszer megfelelőségének vizsgálata és ebből adódóan az időközi kifizetési kérelmek benyújtása, azaz a programtámogatások lehívása.

Románia esete jól mutatja, hogy bár programjaira időben megszerezte az Európai Bizottság jóváhagyását, javarészt 2007 végét megelőzően és nagyprojektjei előkészítésével is jól haladt, a programidőszak első évét ezek végrehajtása helyett az intézményi keretek kiépítésével töltötte. Így a projektek kiválasztásának alapját képező pályázati felhívások

megjelentetésére csak 2008-2009 során kerülhetett sor, az elmaradás az alacsony abszorpciók rátában még a programidőszak felideje táján is megmutatkozott. (Medeleanu & Ignat, 2017)

Időzítése okán, ez az ún. akkreditáció a végrehajtási rendszer elvi alapjai megfelelőségének vizsgálatára irányult, a rendszer működésének (pl. képes-e a rendszer kiszűrni a szabálytalan kiadási tételeket) megítéléséhez a programciklus e korai szakaszában nem állt rendelkezésre elégséges információ. Következésképpen a rendszer működésével összefüggésben, a követelményeknek való megfelelés tekintetében problémák később is felmerülhettek és a hiányosságok súlyosságától függően az érintett irányító hatóságnak a támogatást vissza kellett térítenie a program javára.

5.3.3.1. Az operatív programok irányító hatósága

A 2007-13-as programozási időszakban szétválasztásra került a program végrehajtásért felelős irányító hatóság és tagállam és a Bizottság közötti pénzáramlásért felelős kifizető hatóság. Az irányító hatóság funkciói, az ezek teljesítésével összefüggő előírások nagymértékben kibővültek.

14. táblázat Az irányító hatóságra vonatkozó követelmények változása a két időszak között

követelmény	változás jellege
jogállás	Az irányító hatóságot magában foglaló szervezet lehetséges jogállásában lényeges változás nem történt. Az irányító hatósággént kijelölt szervezet lehetett nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv is.
funkciók	Az irányító hatóság továbbra is programszintű (stratégiai irányítás, nyomon követés, monitoring és értékelés, pénzügyi lebonyolítás és ellenőrzés) és projektszintű (pályázatkezelési feladatokat, úgy mint projekt kiválasztás, támogatási szerződés megkötése, elszámolások ellenőrzése, támogatásfolyósítás, szabálytalanságkezelés, projektzárás) is ellátott, jóval részletesebben meghatározott követelmények szerint. Ezek tükrözik a program terhére elszámolt kiadások szabályszerűsének biztosításával, a programok végrehajtásának, a támogatások felhasználásának, illetve a nagyprojektek megvalósításának nyomon követésével kapcsolatos elvárások növekedését.

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

A funkciók egy része korábban is létezett (pl. az irányító hatóság látta el hagyományosan a monitoring bizottság titkársági funkcióját, segítette a monitoring bizottság tevékenységét),

míg más feladatai megnövekedett jelentőségük okán most kerültek nevesítésre. A 2007-13-as időszakban a támogatásfelhasználás szabályosságának javítása előtérbe került: ennek megfelelően a korábbi időszakban általánosságban meghatározott követelmény, miszerint az irányító hatóság feladata a „szabályosság, hatékony és eredményes pénzgazdálkodás biztosítása” részletesebb megbontásra került. A jogszabályi előírások meghatározták a feladat ellátás formájának (ellenőrzés típusok) és kritériumait (fő ellenőrzési szempontok). Ki kell emelni, hogy új követelmények értelemszerűen bővítik a tagállami szervek (és általában egyúttal a kedvezményezettek) adminisztratív terheit, amely lassítja a végrehajtási és ellenőrzési feladatok véghezvitelét.

A jogszabály értelmében a tagállamok irányító hatóságként nemzeti, regionális vagy helyi hatóságot, illetve közjogi vagy magánszervet jelölhetnek ki, a jogszabály a hatóságok közigazgatáson belüli telepítésének helyéről nem remdelkezett (Nagy Sándor-Heil, 2013). A választást alkotmányos berendezkedésük, közigazgatási hagyományaik, illetve a korábbi programozási időszak tapasztalatainak figyelembevételével tették meg. A tagállamok az irányítási hatóság funkcióját centralizált, decentralizált és kombinált módon szervezték meg (Európai Bizottság, 2004).

15. táblázat Irányító hatóság helye a tagállamokban

	Centralizált	Decentralizált	Kombinált
Definíció	Az irányító hatóságok általánosságban tagállami szintű vagy dekoncentrált szervek bázisán kerülnek megszervezésre.	Az irányító hatóságok általánosságban régiós szinten kerülnek megszervezésre.	Centralizált és decentralizált programvégrehajtás ötvözete. Az ágazati programok megvalósításáért centralizált, a regionális programokért regionális szintű irányító hatóságok felelősek.
Példa	Bulgária, Ciprus, Dánia, Észtország, Franciaország ³³ , Finnország ³⁴ (Åland), Görögország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország,	Belgium, Németország ³⁵	Ausztria, Csehország, Írország, Olaszország, Hollandia, Lengyelország, Portugália

³³ Franciaország irányító hatóságait elsődlegesen dekoncentrált szervei (prefektusok) működtették, néhány operatív programot tagállami szinten irányítottak. Egyetlen decentralizált irányítású operatív programja az Elzász Regionális Operatív Program volt, amely irányító hatóságát a régió működtette.

³⁴ Finnország alapvetően centralizált irányítású programokat működtetett, ez alól a területi autonómiával rendelkező Åland szigetek programja alkotott kivételt. Irányító hatóságát Åland kormánya működtette.

³⁵ Németország a tartományok által menedzselte operatív programok mellett két szövetségi szinten irányított operatív programmal rendelkezett.

	Málta, Románia, Szlovénia, Szlovákia, Svédország		
--	---	--	--

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

A tagállamok zömében vagy centralizált módon, jellemzően államigazgatási szervek bázisán szervezték meg irányító hatóságaikat, vagy vegyes modellt működtettek, amelyben az ágazati programokat általában szaktárcák (esetleg kormányzati ügynökségek), a regionális programokat a régiók kijelölt szervei irányították. Megfigyelhető továbbá, hogy míg a régi, kiemelten Kohéziós Alapra jogosult tagállamokban a decentralizáció az 1990-es évek közepétől, illetve Írországbán a 2000-2006-os időszakban megkezdődött, a közép-kelet európai tagállamok – és csak részlegesen – a folyamatba a 2007-2013-as időszakban fogtak bele.

Fontos fejleményt jelentett az a megkötés miszerint az egyes operatív programokat csak egy pénzügyi alap finanszírozhatja. Az új előírás jellemzően arra kényszerítette a tagállamokat, hogy két programban válasszák szét a szakpolitikai céljaikat szolgáló infrastruktúra („hard”) és szolgáltatás-, kapacitás-és rendszerfejlesztési („soft”) beruházásaikat, amely az irányító hatóságok számának növekedéséhez vezetett. A tagállamok ugyanakkor dönthettek úgy, hogy ugyanaz az irányító hatóság kezeli a cél- és eszközrendszerében szorosan összetartozó ám különböző alapok által finanszírozott programokat. A másik lényeges változást a Kohéziós Alap elkülönült felhasználási rendszerének megszüntetése képviselte, a források az operatív programokba történő integrálásával a kohéziós alap irányító hatóságok beolvasztásra kerültek az adott (közlekedés-, környezetvédelem-fejlesztési) operatív programok szervezetébe.

5.3.3.2. A kifizető hatóság

A 2007-13-as időszakban a tagállamoknak önálló igazoló hatóságot kellett létrehozniuk. A hatóság a költségnyilatkozatok és kifizetési kérelmek a Bizottság számára való benyújtást megelőző igazolásáért felelt, azaz annak biztosításért, hogy a költségnyilatkozat részét alkotó kiadások pontosak és megbízhatóak, a hatályos szabályozásnak és előírásoknak megfelelnek. Ehhez értékelnie kellett az irányítási hatóság a kedvezményezettek kiadásainak ellenőrzésére irányuló eljárásait és az ezekre vonatkozó információkat, akárcsak az audithatóság által elvégzett ellenőrzések eredményét. Gondoskodnia kellett az elektronikus számviteli nyilvántartásról és az uniós elszámolások folyamatos jellegű konszolidációjáról (visszafizetendő, visszavont és visszafizetett összegek stb.).

Az igazoló hatóság hatásköre lényeges bővült: az elszámolások alapjául szolgáló nyilvántartások megfelelőségét és irányító hatóság elszámolás ellenőrzési gyakorlatának megbízhatóságát is vizsgálnia kellett (Casula, 2021a).

A tagállamok szabadon dönthettek az igazoló hatóság funkcióinak megszervezéséről. Kijelölhettek egyetlen szervezetet valamennyi alap és program vonatkozásában, illetve meg is oszthatták (pl. alapok szerint) a feladatokat több szervezet között. A jogszabály értelmében azonban csak az alábbi típusú feladatokat bízhattak meg a funkció ellátásával: a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet.

16. táblázat *Igazoló funkció (igazoló hatóságok) helye a tagállamokban*

	Centralizált	Decentralizált
Definíció	Az összes program igazoló tevékenységét egyetlen hatóság látja el.	Minden operatív program esetében az igazoló tevékenységet külön igazoló hatóság látja el.
Példa	Magyarország, Csehország, Észtország, Szlovákia, Szlovénia	Belgium, Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország

Forrás: Kondor saját szerkesztése Nyikos (2013³⁶) alapján

A jogszabály által nevesített funkciók már hosszabb ideje léteztek, a meglévő szervezeti-személyi bázisra alapozva a tagállamok az új hatóságot viszonylag zökkenőmentesen megszervezték.

5.3.3.3. Az audit hatóság

Az audithatóság közvetlen előzményét a 2000-2006-os időszakban, alapvetően utóellenőrzést végző ellenőrző szerv képezte (Weber, Latopoulou, Guevara-López, 2014, p. 41). E funkció továbbfejlesztése, a független audit hatóság kötelező létrehozása a kohéziós politika robosztus ellenőrzési rendszere kiépítésének fontos mérföldköve volt (Bode, 2019a, pp. 2-3, 51-52; Medeleanu, C. N., & Ignat, M. D. (2017). Achievements and Prospects of the Absorption of Structural and Cohesion Funds under the Impact of Global Crises. *LUMEN Proceedings*, 1, 470-482., 2014, p. 41; Karakatsanis G., Weber M., 2016, pp. 172-174, Bode, 2021).

Az audithatóság elsődleges funkciója annak folyamatos vizsgálata volt, hogy az operatív programok irányítási és ellenőrzési rendszere megfelelően működik-e.

Ehhez kapcsolódóan a jogszabály az alábbi feladatokat nevesítette:

- az operatív program jóváhagyásától számított kilenc hónapon belül audit stratégia elkészítése és benyújtása a Bizottsághoz. A stratégia tartalmazza az ellenőrzések elvégzéséhez és

³⁶ Nyikos. Gy. (2013). Kohéziós intézményrendszerek–tapasztalatok és kihívások. *Pro Publico Bono–Public Administration*, 1(3), 42-52.

az ellenőrzés tárgyát képező projektek kiválasztásának – ún. mintavételi - módszertanát, és az ellenőrzések elvégzésének indikatív tervét. Ha több operatív program megvalósítása egyazon végrehajtási rendszerben történt, az audithatóság dönthetett úgy, hogy egyetlen, egységes ellenőrzési stratégiát készít

- rendszerellenőrzések keretében megvizsgálja, hogy az egyes operatív programok irányítási és ellenőrzési rendszer megfelelően működik, azaz garantálja, hogy az kizárólag a hatályos uniós és tagállami előírásoknak megfelelő kiadások kerülnek a program keretében elszámolásra, az Európai Bizottság számára kifizetési kérelemben benyújtásra,
- mintavételes ellenőrzések lefolytatása, melynek során az audithatóság a projektek szűkebb körének részletes ellenőrzésével megvizsgálja, hogy az irányító hatóság által a kedvezményezettek számára megtérített kiadások valóban megfelelnek valamennyi vonatkozó követelménynek,
- éves ellenőrzési jelentés állít össze és nyújt be a Bizottság számára. A jelentés célja, hogy összefoglalja az adott évben elvégzett ellenőrzések eredményét és a feltárt hiányosságokat,
- elkészíti a záró ellenőrzési jelentést és kiadja a zárónyilatkozatot.

Az audit hatóságok megszervezésekor – az irányító hatóságokhoz hasonlóan – a centralizált, decentralizált és kombinált rendszer között döntöttek.

	Centralizált	Decentralizált	Kombinált
Definíció	egyetlen központi audithatóság felel valamennyi operatív program ellenőrzéséért	minden operatív program esetében önálló audithatóság végzi az ellenőrzést	Az ágazati programok ellenőrzése központosított, míg regionális operatív programok külön audit hatóságokkal rendelkeznek.
Példa	Ausztria, Csehország, Magyarország, Szlovákia,	Németország	Lengyelország, Olaszország

Forrás: Kondor saját szerkesztése Nyikos (2013³⁷) alapján

Az audit hatóság a tagállam a kiadások szabályosságát biztosító „védelmi vonalának” utolsó eleme: az uniós szintű ellenőrző szervek szabálytalanul folyósított támogatás feltárása az audithatóság működésbeli hiányosságaira mutat rá (Bode 2021³⁸) és súlyos mulasztások esetén a programfinanszírozás leállításához vezethet.

³⁷ Nyikos, Gy. (2013). Kohéziós intézményrendszerek–tapasztalatok és kihívások. Pro Publico Bono–Public Administration, 1(3), 42-52.

³⁸ Bode, Marcel: National Audit Authorities and their impact on the assurance level of the EU Cohesion Policy spending, (2021) VUZF review, 6(1),

5.3.3.4. Az operatív programok monitoring bizottsága

A tagállamoknak az operatív program jóváhagyásától számított három hónapon belül monitoring bizottságot kellett létrehozniuk. A felépítést illetően egy monitoring bizottság több operatív programot is felügyelhetett (a lehetőség létjogosultsága egyenesen visszavezethető az egy alap-egy OP szabálynak köszönhetően megnövekedett számú operatív programnak).

Tagságuk kb. felét a kormányzati oldal képviselői, másik felét a gazdasági, társadalmi partnerek, érdeképviseletek, szakmai szövetségek, civil szféra által delegált tagok alkották. A Bizottság, illetve amennyiben az operatív programhoz hozzájárult az Európai Beruházási Bank, illetve Európai Beruházási Alap képviselői megfigyelő minőségben vettek részt a monitoring bizottság munkájában. Elnökét a tagállam vagy az irányító hatóság képviselője töltötte be.

új követelmények	változás az előző időszakhoz képest
tagság	A tagok köre kibővült a városok képviselőivel, illetve a civil társadalom, környezetvédelmi partnerek, nem kormányzati szervezetek, a nemek közötti egyenlőségért felelős szervek delegáltjaival.
tárgyalt ügyek köre	A monitoring bizottság megtárgyalja – annak a Bizottság számára történő benyújtása előtt – az éves ellenőrzési jelentést, és az értékelések eredményét is.

A 2000-2006-os időszaktól kezdődően megkapott döntési jogosítványaik olyan területekre terjedtek ki, amelyek az abszorpció teljesítményt közvetlenül befolyásolják (jóvá kellett hagyniuk az operatív program módosítását, a projekt kiválasztási szempontrendszer). Az újonnan megjelenő felelőségek között megjelent az értékelések és éves ellenőrzési jelentések megállapításainak megtárgyalása. Míg előbbi elsődlegesen (pl. intézményi értékelés útján) a végrehajtás hatékonyságáról és (pl. támogatott intézkedések hozadékának értékelése útján) eredményességéről nyújt visszacsatolást, utóbbi – nem kizárólagosan – a szabályszerű forrásfelhasználás és ezzel összefüggő abszorpció kockázatok tekintetében engedi következtetések és teendők megfogalmazását.

A végrehajtás során a partnerség elsősorban a monitoring bizottságokon keresztül valósult meg, ahol a partnerek nyomon követhették a megvalósítást és részt vettek a legfontosabb döntések (pl. program módosítása) meghozatalában is.

5.3.3.5. Közreműködő szervezet bevonása

Míg a 2000-2006-os időszak szabályozásában csak a globális támogatások esetében jelenik meg a közreműködő szervezete bevonása, a 2007-13-as jogszabály általában rögzítették a tagállam, illetve irányító hatóságai számára, hogy a programok végrehajtásával kapcsolatos feladataik egy részét közreműködő szervezetekre delegálják. Az átruházott feladatok körét, ellátásuk feltételeit általában végrehajtási rendeletben szabályozták, vagy szerződésbe foglalták (Nyikos-Talaga, 2014). A delegálás vonatkozhatott operatív tervezési teendők (pl. pályázati felhívások kidolgozása), pályázatkezelési feladatok teljes vertikumára, egy részére, kombinációjukra. A delegált funkciók külön típusát jelentette az ún. globális támogatás jellegű konstrukciók működtetése.

	2000-2006	2007-2013
definíció	globális támogatás: a program egy részének végrehajtásával és irányításával egy vagy több közreműködő szervezetet lehet megbízni,	általánosságban: irányító vagy az igazoló hatóság illetékessége alatt jár el, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a műveleteket végrehajtó kedvezményezettek vonatkozásában az ilyen hatáskör-átruházás nem érinti az irányító hatóság és a tagállamok pénzügyi felelősségét globális támogatás esetén:
funkció	globális támogatás: irányító hatóság meghatározott feladatainak ellátása	irányító hatóság meghatározott feladatainak ellátása
strukturális követelmények	globális támogatás: helyi hatóságok, területfejlesztési szervezetek, illetve nem kormányzati szervezetek, és amelyet lehetőleg a helyi fejlesztési kezdeményezések támogatására használnak fel az eljárásrendnek tartalmaznia kell a globális támogatás működtetésének részletszabályait	bármely közjogi vagy magánjogi intézmény globális támogatás esetén továbbá: bizonyítania kell fizetőképességét, az érintett területre, valamint az irányítási és pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó szakértelmét fő szabályként a programrégióban székhellyel vagy képviselettel kell rendelkeznie

		az irányító hatósággal kötött megállapodásnak tartalmaznia kell a globális támogatás működtetésének részletszabályait
--	--	---

A tagállami gyakorlat meglehetősen szerteágazó volt a közreműködő szervezetekre számára delegált feladatok körét illetően. Mindenesetre megállapítható, hogy a tagállamokban közreműködésüket elsődlegesen a pályázatkezelési feladatok ellátásához vették igénybe. Minthogy az irányító/igazoló hatóság csak a feladatot, a felelősséget már nem ruházhatta át, folyamatosan nyomon kellett követnie és ellenőriznie kellett, hogy a közreműködő szervezet a rábízott feladatokat megfelelően, kiemelten a jogszabályi előírásokkal teljes összhangban látja el. A tagállami berendezkedés nemcsak az átadott funkciók, hanem a közreműködő szervezeti rendszer felépítésének módjában (pl. egyszintű, kétszintű rendszer, közreműködő szervezetek jellege) is nagy eltéréseket mutatott.

Minthogy a közreműködő szervezetek általában pályázatkezelési feladatokat végeztek, teljesítményük meghatározó fontossággal bírt a programok abszorpciós célértékeinek teljesítése tekintetében.

5.3.3.6. Központi koordinációs szerv

Míg a 2000-2006-os időszakban az uniós szabályozás rendelkezett a tagállami szintű koordinációs szerv, a Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatóság létrehozásának követelményéről, a 2007-13-as időszak szabályozása erre kifejezett követelményt nem fektetett le. A tagállamok általában létrehozták központi koordinációs egységüket, ezek hatás- és feladatköre meglehetősen azonban eltérő jelleget mutatott.

Táblázat: a központi koordinációs szerv lehetséges feladatai és abszorpcióra gyakorolt hatása

a központi koordinációs szerv lehetséges feladatai	abszorpciós hatás
uniós jogszabály értelmezése a tagállami szervek számára	egységes, tagállami álláspont megfogalmazása az uniós szabályozói követelmények teljesítése érdekében (megfelelés biztosítása, illetve mozgástér meghatározása)
részvétel az uniós jogszabálytervezetek tárgyalásában, kapcsolódó bizottsági és tanácsi munkacsoportokban, a tagállami álláspont kialakításának koordinációja és	programvégrehajtás során felmerülő problémák megoldása érdekében iránymutatás, jogszabály módosítás kezdeményezése, tagállami problémák

képviselte	
nemzeti szabályozás megalkotása és értelmezése a végrehajtási intézményrendszer és a kedvezményezettek számára	végrehajtási részletszabályozás kialakítása, egyszerűsítése lehetőségek kiaknázása/túlszabályozás révén szükséges időráfordítás és szabályossági kockázat növelése
külső (európai uniós és hazai ellenőrző szervek által végzett) auditok koordinációja	abszorpciós kockázat csökkentése a végrehajtási intézményrendszer és kedvezményezettek megfelelő felkészítésével, a külső ellenőrzések tapasztalatainak feldolgozásával, megosztásával, jogszabályok, módszerek és eszközök továbbfejlesztésével
a programciklus kiemelt fontosságú elemeinek koordinációja (pl. programozás, éves végrehajtás felülvizsgálati ülésorozat, az operatív programok zárása)	jó gyakorlat terjesztése, standardizálás és közös problémák megoldása (időráfordítás csökkentése)
stratégiai jelentés elkészítésének koordinációja	a jelentés abszorpciós hatást nem gyakorol
kapcsolattartás az Európai Bizottsággal	abszorpciós kockázat csökkentő megoldási javaslatok előzetes egyeztetése,
kapcsolattartás más tagállamokkal	abszorpciós kockázatot csökkentő megoldások feltárása, uniós szabályozás módosításához közös álláspont kialakítása, külső ellenőrzési tapasztalatok megosztása, ellenőrzésre való felkészülés/ellenőrzést követő válaszadás eredményességének javítása
egységes informatikai rendszer működtetése	az informatikai rendszer időre és megfelelő minőségben történő létrehozása, működtetése, folyamatos fejlesztése (amely elengedhetetlen a projektszintű nyilvántartások, ellenőrzések és kifizetésekhez, ezáltal a programszintű jelentések és elszámolások elkészítéséhez)
központosított képzési programok működtetése	a források időbeni felhasználásához szükséges egységes tudásbázis kialakítása,
értékelések koordinációja (egységes értékelési terv), központosított értékelés	abszorpció szűkebb és tágabb feltételeinek előzetes értékelése (pl. OP ex-ante értékelés), abszorpciós nehézségek lehetséges megoldásainak feltárása (folyamatos, időközi értékelés), abszorpciós megfontolásokból szükségszerű programmódosítások alátámasztása
egységes kommunikációs rendszer, honlap működtetése	általános és az abszorpciót közvetlenül befolyásoló tényezőkre vonatkozó információk megosztása, szabályosság javítását támogató iránymutatások, időráfordítást csökkentő standardizált megoldások közzététele, jogszabályváltozások nyomon követetősége
szakmai segítségnyújtási források elosztása	források megfelelő időben, mennyiségben történő rendel-

sának és felhasználásának koordinációja, központosítása	kezésre bocsátása a feladatok ellátásához szükséges belső és külső kapacitás, infrastruktúra, eszközök megszervezéséhez
---	---

A tagállamok által működtetett koordinációs szervek három nagy kategóriába sorolhatóak:

1. szűk hatáskörű koordinációs szerv: a tagállamok egy kisebb köre a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret és a Stratégiai Jelentés elkészítésén túl más feladatot nem utalt a koordinációs szerv hatáskörébe
2. széles(ebb) hatáskörű koordinációs szerv: számos tagállam központosított formában és a központi koordinációs szervhez telepítve szervezte meg az operatív programok megvalósításával összefüggő feladatok egy részét, pl. egyetlen informatikai rendszert működtetett, vagy központilag intézte a kommunikációs teendőket.
3. irányító hatóságként is működő koordinációs szerv: a központi koordinációs szerv több tagállamban (pl. Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia) egyben irányító hatóságként is működött, a szakmai segítségnyújtási források – központosított, önálló operatív program keretében történő – felhasználását irányítva.

Szlovákia központi koordinációs feladatait az Építésügyi és Területfejlesztési Minisztérium látta el. Koordinálta a programozási dokumentumok elkészítését, azok megvalósításának nyomon követését és értékelését, a pályázók és kedvezményezettek tájékoztatását és végezte előbbi módszertani támogatását, területeken a végrehajtásban érintett szervezetek adminisztratív kapacitásainak továbbfejlesztését. Felelt továbbá az egységes informatikai rendszer továbbfejlesztéséért és a Szakmai Segítségnyújtási Operatív Program végrehajtásának irányításáért.

Attól a felállástól eltekintve, amikor a központi koordinációs szerv egyúttal a szakmai segítségnyújtási operatív program irányító hatóságaként maga is abszorpciós felelősséggel bírt, a központi koordinációs szerv közvetlenül az abszorpciót nem befolyásolta, közvetve azonban - kiemelten a végrehajtásban részt vevő szervezetek folyamatos szakmai támogatásán és felügyeletén keresztül - sokrétűen hatott rá.

5.3.3.7. Egyéb szervek bevonása

A tagállamok saját jogi-intézményi hagyományaiknak és közigazgatási struktúrájuknak a figyelembevételével más tagállami szervezeteket is bevonhattak a programok végrehajtásához szükséges feladatok megvalósításáért.

Hollandiában az ERFA finanszírozású Dél-Hollandia regionális operatív program projektjeinek értékelését és a támogatandó projektekre vonatkozó javaslat megfogalmazását három ún. irányító bizottság végezte. A bizottságok az irányító hatóság és a monitoring bizottság közös felügyelete alatt működtek, a monitoring bizottság által elfogadott ügyrend szerint. Tagjait a felelős kormányzati szereplők és a gazdasági-társadalmi partnerek alkották.

Finnországban az uniós, illetve nemzeti finanszírozású fejlesztési eszközök közötti koordinációja Regionális Menedzsment Bizottságok hatáskörébe esett. A Belügyminisztériumban működő központi koordinációs szervet ERFA és ESZA koordinációs munkacsoportok segítették.

A külső szakértők bevonásának új módjához az Európai Bizottság és az Európai Beruházási Bank együttműködésével elindított „Jaspers” konstrukció teremtett platformot. Célja a tagállamok beruházások előkészítéséhez és lebonyolításához szükséges kapacitásainak fejlesztése volt (Európai Bizottság, 2007³⁹). A központi államigazgatási szerveknek és az önkormányzatoknak (is) segített a nagy infrastrukturális, és közvetlen az Európai Bizottság által jóváhagyására kerülő nagyprojektek megfelelő minőségű kidolgozásában (Atkinson & Zimmerman, 2016, Brunazzo, 2016), illetve horizontális jellegű, több szektort érintő ügyek megoldásában (pl. közbeszerzési kapacitás fejlesztése). A Jaspers konstrukció elsődlegesen az újonnan csatlakozott közép-kelet európai tagállamok megsegítésére irányult. A szakértők közreműködésének konkrét területeit az egyes tagállamokkal kialakított éves akciótervek tartalmazták. A tagállamok a szakértőket a nagyprojekt koncepcionálásától kezdve a részletes tervdokumentumok elkészítésén és ehhez kapcsolódóan a horizontális jogszabályok alkalmazásának (pl. közbeszerzés) megtervezésén keresztül egészen azok az Európai Bizottság számára történő benyújtásáig és egyeztetéséig igénybe tudták venni, mindezt térítésmentes formában.

A 2007-2013 as időszakra a jogszabályi követelmények növekedésének, az intézményi hagyományok erejének, a decentralizációs folyamatoknak köszönhetően robosztus intézményrendszer jött létre, amely a tagállami jogi-intézményi kontextus sajátosságainak megfelelően a kötelező intézményekből és funkciókból adódó hasonlóságok mellett is színes palettát mutatott. Az intézményi felépítés komplexitása megnehezítette az egységes irányítást és egységes

³⁹ Commission staff working document - Annex to the Report from the Commission - 18th Annual Report on Implementation of the Structural Funds (2006) {COM(2007) 676 final} /* SEC/2007/1456 final */

módszertani megoldások alkalmazását, valamint a programok végrehajtásának tagállami szintű nyomonkövetést, az egységesség hiánya egyszerre járulhatott hozzá továbbá az adminisztratív terhek és szabályossági kockázatok emelkedéséhez is. Az erősen centralizált rendszerek ugyanakkor kevesebb lehetőséget, illetve rugalmasságot nyújtottak a programvégrehajtás helyi sajátosságainak figyelembe vételére. Azonban magas és alacsony abszorpció teljesítménnyel rendelkező tagállamok egyaránt megtalálhatóak az erősen centralizált és a komplexebb decentralizált és kombinált programirányítású tagállamokban is. A végrehajtási teljesítményt sok tényező együttesen befolyásolta, hasonlóképp a 2007-2013-as időszak során súlyosbodó megvalósítási problémákat.

5.3.4. A kohéziós politika 2014-2020-as időszakra irányuló reformját kiváltó körülmények

5.3.4.1. A válság hatása

A 2008-ban indult pénzügyi, majd gazdasági válság következtében felértékelődött a kohéziós politika jelentősége, egyúttal a válság utóélete, következményei páratlan lehetőséget nyújtottak a kohéziós politika nagyívú reformjához. A radikálisan megváltozott piaci körülményeknek, a kereslet nagymértékű visszaesésének és az üzleti kilátások bizonytalanságának okán önmagában visszafogták a vállalkozások beruházásait. Előbbiekkel szoros összefüggésben, egyidejűleg a megrendült pénzügyi szektor is leállította a hitelnyújtást: a vállalkozások versenyképességének javítását, új munkahelyek megteremtését célzó fejlesztéseinek külső finanszírozási lehetőségei alapvetően megszűntek. Egyrészt az adóbevételek visszaesése, másrészt a válság hatásait enyhítő intézkedések (pl. munkanélküli/álláskeresői segélyezés) kiadásainak megjelenése erős nyomást gyakorolt a tagállamok költségvetésére. A költségvetés forráshiánya két oldalról is lassította a fejlesztések megvalósítását. A beruházási szint visszaesése erőteljesebbnek bizonyult a korábbi recessziók következményeinél és különösen az eszközberuházás és építőipar terén éreztette hatását (Carone, Costello, Darnaut, Fischer & Ilzkovitz, 2009).

Az európai gazdasági fellendülés tervének⁴⁰ középpontjában a kereslet fellendítése és bizalom erősítése érdekében egyrészt a vásárlóerő azonnali növelése, ezen keresztül a munkahelyek megőrzése és vállalkozói tevékenység ösztönzése állt. A terv másik pillérét az európai

⁴⁰ Európai Bizottság COM(2008) 800 végleges (2008): A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak, Az európai gazdasági fellendülés terve

gazdaság globális pozíciójának hosszú távú megerősítése, a jövő szükségleteinek megfelelő reformok elindítása, az ezekhez illeszkedő fejlesztések előrehozatala képezte. E stratégiai irányok felülvizsgálatát mutatta a jövő vezérelte ún. intelligens beruházás koncepciójának lefektetése és a versenyképességét és zöldítést szolgáló fejlesztési irányok meghirdetése (szakképesítés, beruházások növelése a K+F, az innováció és a kutatás területén, tiszta technológiák, digitalizáció nyújtotta előnyök). A terv céljainak kivitelezéséhez együttesen és összehangolt formában volt szükség uniós és a Bizottság általa tagállamok számára javasolt intézkedésekre (Tuca, 2014). A sürgős intézkedések mellett ezek szerves részét képezték a strukturális reformok is. A kohéziós politika, összhangban a hosszú távú gazdaságpolitikai célokat támogató funkciójával (Falk-Franz 2008, Mohl-Hagen, 2010, Puigcelver-Penalver 2007, Tomova et al 2013, Wojtowicz - Olechnicka, 2016) fontos szerepet kapott a válság közvetlen következményeinek enyhítésében, csakúgy, mint a hosszabb távú helyreállítás előkészítésében. Ennek megfelelően a terv előírta a kohéziós politika végrehajtásának gyorsítását és ezt segítő az uniós szabályozás egyszerűsítését.

A kohéziós politika számos tagállamban a közpolitikai beruházások alapvető forrásává vált: a kohéziós politika kutatói már korábban is megragadták a kohéziós eszköztár a kevésbé fejlett régiók fejlődésében játszott szerepét (Borzel 1999, Ferry 2007, Ferry-McMaster 2013, Medve-Bálint 2016). A tagállami költségvetés mozgásterének a válságból adódó beszűkülésével most nyilvánvalóvá vált, hogy egyes kormányok ugyanis nagymértékben ezekre a pénzeszközökre voltak kénytelenek támaszkodni⁴¹. A kohéziós politika pénzeszközeivel érdemben tudott hozzájárulni gazdaságba történő beruházások a, a vállalkozói aktivitás növelését, társadalmi és közlekedési infrastruktúrát szolgáló fejlesztések folyamatosságának megőrzéséhez (Carone, Costello, Darnaut, Fischer és Ilzkovitz, 2009, Ward, Greunz, Botti, Wollebb, Naldini, Ciffolili és Pompil, 2010, Europa, I. 2016). A válság következtében a tagállamok a gazdaságfejlesztési prioritásait felülvizsgálták, erőfeszítéseiket a kis-és középvállalkozások működésének támogatására, a súlyosan érintett ágazatok (pl. turizmus, autóipar, építőipar) nehézségeinek kezelésére, valamint a munkahelyek megőrzését, a foglalkoztatást segítő eszközökre összpontosítottak (European Commission, 2009a, European Commission, 2009c).

A kohéziós politika és a pénzügyi, majd gazdasági válság kapcsolatának elemzése eredményeként kitűnik, hogy

⁴¹ 2009 során az ERFA-KA források a kormányzati szektor állóeszköz beruházásainak (*capital expenditure*) 75%-át, Litvániában 70%-át, Észtországban és Máltán 54-55%-át, míg Lettországból és Szlovákiában közel 50%-át finanszírozták. (Ward, Greunz, Botti, Wollebb, Naldini, Ciffolili & Pompil, 2010)

- az uniós költségvetési források közül a kohéziós politika pénzeszközei kiemelt szerepet kaptak az összeurópai (válságkezelési és helyreállítási) prioritások realizálásában,
- az uniós költségvetési források folyósításának felgyorsításához elengedhetetlen az előírások rugalmasabbá tétele, a fejlett és kevésbé fejlett régiók közötti megkülönböztetés indokoltságát a válság lefolyása, hatása is alátámasztja,
- az abszorpció szintje mind a 2000-2006-os, mind a 2007-2013-as programozási időszak operatív programjainak esetében beavatkozást igényelt, a forrásvesztés megelőzését szolgálta több jogszabályi változtatás is,
- előbbi rávilágít arra, hogy az Európai Bizottság hozzáállása érdemben befolyásolja a tagállami keretek kiaknázásának mértékét, illetve szabályosságát is (lásd a jogszabály előterjesztőjének nyitottságát kiadási szabályok visszamenőleges hatályú módosítására).

Ezek a tanulságok részben megjelennek a programok értékelései, a kohéziós politika vitája, illetve a 2014-2020-as időszak reform koncepciójában és szabályozásában is.

5.3.4.2. A kohéziós politikai programok megvalósításának tapasztalatai, problémái

A 2014-2020-as kohéziós politikai szabályozás előkészítésében, illetve véglegesítésében fontos szerepet a korábbi programok utólagos értékelése. Ez elsősorban a 2000-2006-os időszak programjai esetében állt már rendelkezésre. Ugyanakkor a 2007-2013-as programidőszak később lezárult értékeléseinek megállapításai ezekkel is nagy összhangot mutattak és visszaköszöntek a 2014-2020-as szabályozásban is. A végrehajtási tapasztalatok másik fontos forrását hivatalos dokumentumok, kiemelten jelentések mellett az ellenőrző szervek, az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság megállapításai szolgálnak. Végül, de nem utolsósorban a 2014-2020-as időszakban dinamikusán fejlődő szakirodalmi feldolgozások szolgálnak fontos adalékkal a reformok szükségességének megértéséhez.

5.3.4.3. Abszorpció

A kohéziós politikai sajátos pénzügyi lebonyolítási dinamikája, miszerint a programozási időszak első éveit alacsony, az utolsó éveket kiugróan magas forrásfelhasználási szint jellemzi (Bubbico-De Michelis 2011) tartósan bizonyult. Már a 2000-2006 jogszabálmódosítás mögött is a 1993-99 időszak lassú abszorpciójának tapasztalata állott, így a 2007-13-as időszak programjainak tervezésére is rányomta bélyegét az abszorpciós nyomás (Fraser, Gross,

Bachtler és Miller 2012). Bachtler, Ferry, Martin-Gal (2018) is rámutattak, hogy a 2007-13-as időszak abszorpció mutatói a programidőszak feléig nagyfokú elmaradást mutattak.

A források csaknem teljes körű kihasználását végül az időnyomás alatt fokozódó tagállami erőfeszítések, szakmai segítségnyújtás, és az Európai Bizottság segítő hozzáállás, ehhez kapcsolódóan Uniós jogszabály módosítások biztosították. Az egyes tagállamok, programjaik és a finanszírozó alapok között azonban jelentős különbségek mutatkoztak.

Az abszorpciót számos általában számos tényező befolyásolja. Az eljárásrendi elemek közül önmagában a támogatásfelhasználás ütemezésére vonatkozó szabályozás enyhítése, azaz az N+2 szabály N+3 szabállyal való felváltása is hozzájárulhatott a keretek kihasználásának problémájához (Marzinotto, 2011). Hasonlóképpen kedvezőtlennek mutatkozott a két programidőszak átfedése, különös tekintettel a 2000-2006-is időszak programvégrehajtási időszakának meghosszabbítására. A megvalósítás folyamati elemeit illetően egyértelműen kedvezőtlenül hatott a források kihasználásának tempójára az operatív programok kései elfogadása, illetve a projekt kiválasztás és a kedvezményezettek szintjén a közbeszerzési eljárások lefolytatásának elhúzódása. A szakpolitikai stratégia hiánya visszafogta a projektkiválasztás menetet, illetve gyengítette annak eredményességét (Fraser, Gross, Bachtler és Miller 2012).

5.3.4.4. Eredményesség

Az utólagos értékelések megállapítják, hogy a kohéziós politika eszköztára a nehéz körülmények között is eredményesnek bizonyult a gazdasági növekedés, munkahelyteremtés és területi felzárkózás terén, hozzáadott értékét GDP növekedésben a makrogazdasági modellek alátámasztják. Egyúttal azonban megsokszorozódtak azok a kritikai észrevételek is, amelyek a politika hathatóságának javítását presszionálták.

Bármely szakpolitika megvalósításának eredményességét alapvetően befolyásolja a célok következetes végrehajtásának feltételrendszere. A kiindulást illetően, a programokban meghatározott célok minősége (lásd a SMART kritériumok jelentőségét) mérvadó lesz többek között az alkalmazott eszközök, teljesítménymutatók meghatározásához, a projektek kiválasztásához, a programmegvalósítás nyomon követéséhez és az elért eredmények értékeléséhez is. Az uniós szintű célokhoz való igazodáshoz a jogszabályok megteremtették az elvi alapokat és eljárásrendi garanciákat: ennek köszönhetően a nemzeti reformprogramokkal való összehangolás szándéka még megragadható a tagállami stratégiák (NSRF) szintjén, ám a tágabb uniós stratégiai környezet egyéb elemeivel (pl. fenntartható fejlődés) való kapcsolat gyengének bizonyult (European Commission 2009c). Az uniós stratégiákkal való összhangot az ex-ante

értékelés és tárgyalások segítették - különösen igaz ez a konvergencia régiók operatív programjainak esetében (European Commission 2009c).

Az operatív programok célrendszere tag keretek között kerül meghatározásra: jól illusztrálja, miszerint a kohéziós politika célrendszere 2007-től a lisszaboni stratégiával, majd EU 2020 célokkal bővült, utóbbi elfogadása (részben hasonlóságuk okán is) nem hozott lényeges iránymódosulást. Minthogy a tagállamok az earmarking feltételeket úgy egyeztették össze saját prioritásaikkal, hogy tag, absztrakt célokat fogalmaztak meg, ezeket csak hasonlóképpen tudták projekt kiválasztási szempontokká alakítani (Európa, Ismeri 2016).

Míg a 2000-2006-os időszakban az újonnan csatlakozott országok későbbi támogatásuk töredékére kaptak csak jogosultságot, a berlini formulára alapozó allokációs rendszerek köszönhetően a földrajzi koncentráció elve (támogatás területi megoszlása és mértéke - fő/GDP) a 2007-2013-as időszakban már egyértelműen érvényesült. A pénzeszközök volumene mellett azonban a kohéziós politikai beavatkozások eredménye szorosan függ azok relevanciájától. Az EU-12 tagállamok fejlesztési igényeik eltérnek a régi tagállamok szükségleteitől (Davies et al., 2006; ECORYS, 2007; GHK, 2006, Bachtler-Gorzela 2007). A 2007-2013-as programozási időszak esetében a versenyképességi és konvergencia régiók közötti különbségek tematikusan is megjelentek, utóbbi esetében meghatározó volt az infrastrukturális beruházások támogatása, előbbieket a források kb. felét kutatás-fejlesztésre és vállalkozástámogatásra fordították.

A térség-specifikus helyi fejlesztések stratégiai-intézményi kereteit illetően a tagállamok egységes modell helyett három jól elválasztható modellel éltek: szűken vett helyi fejlesztési modell, ágazati politikát korrigáló modell és regionális politikába ágyazott modell. Ezek területi fókuszai, eszköztára, a partnerek bevonásának funkciója és mértéke kézzelfogható eltéréseket mutat; idő és kapacitás igénye is jelentős, a kapacitásfejlesztés kritikus fontosságú és befektetést igényel. Nyilvánvaló vált, hogy többféle célnak megfelelően többféle területi eszköz kell, pl. nem csak a területi aktorok mobilizálása, hanem helyi gazdaságfejlesztési stratégia is cél lehet (Barca 2009, European Commission 2011). A megfelelő kapacitások szükségességét hangsúlyozta Vironen és Dhozdeva (2019), ennek hiánya aláássa a területi eszközök hosszú távú fenntarthatóságát, illetve a kutatók felhívják a figyelmet a helyi szinten is felmerülő szakosított (pl. szakpolitikai célokhoz kapcsolódó) tudás és kompetenciák megteremtésének szükségességére. A regionális és helyi kapacitás építése, konszolidálása folyamatos feladat (Rodríguez-Pose és Novak (2013).

Az indikátorok rendszere meghatározó jelentőségű (Mendez, Bachtler & Wishlade 2011, Mendez, Wishlade és Bachtler 2013), a releváns indikátorok hiánya és/vagy gyenge minősége

egyértelműen megnehezítette a programok nyomon követését és értékelését (Mairete 2006, Ward, Greunz, Botti, Wollebb, Naldini, Ciffolili és Pompil, 2010).

Az eredményesség ellen hat az általában erős, de akár túlzó abszorpciós irányultság. A pénzek elköltése csak a programozási időszak utolsó 2-3 évben gyorsul fel, akár az eredményesség rovására is, minthogy mérvadó szemponttá válik a projektek kiválasztásban (Európa, I 2016). Kitapintható a kapcsolódó folyamat-központúság és az ezt támogató szervezeti kultúra (Polverari et al., 2007, Perger, 2008, CSIL, 2010, Nyikos-Talaga 2014). A közép-kelet-európai tagállamokban az abszorpciós (és a jogszabályoknak való megfeleléségi) szempontok érvényesülnek a projektek kiválasztása során is (Ferry 2015).

A Bizottság számára készült tematikus tanulmány szerzői (del Bo, Florio, Sirtori és Vignetti, 2011) megállapították, hogy az addicionalitás elvének alkalmazása fontos a kohéziós politika hozzáadott értékének megőrzéséhez. Rávilágítottak, hogy az uniós pénzeszközök helyettesítésének mértéke azonban a gyenge intézmények, megszorító intézkedések, fiskális nehézségek esetén megnövekszik. Javasolták az uniformizált megoldástól való elmozdulást, a módszertan felülvizsgálatát (megalapozott ex-ante verifikációs módszertan, megfelelő monitoring és szükség szerint akár felülvizsgálat is).

5.3.4.5. Szabályosság és adminisztratív teher

A 2000-es évek eleje óta és különösen a 2007-2013-as programozás időszak szabályozásának keretében megerősítést nyertek a forrásfelhasználás szabályosságát garantáló követelmények (Mendez-Bachtler, 2017). A fokozódó érdeklődés több tényezőnek köszönhető. Az uniós költségvetés mentesítési eljárásával összefüggésben elvégzett ellenőrzése eredményeként az Európai Számvevőszék e kiadásterületen hagyományosan magas hibaarányt állapított meg – a költségvetésre gyakorolt tolerálható hibahatárt képviselő 2%-os szinthez képest (Európai Számvevőszék, 2015, Mendez-Bachtler, 2011, Mendez-Bachtler, 2017).

Táblázat: Az Európai Számvevőszék által megállapított hibaarány

Év	Európai Számvevőszék által megállapított hibaarány	A tagállam által végrehajtott pénzügyi korrekció (millió euró)	A tagállamok által jelentett szabálytalanságok mértéke (millió euró)	A tagállamok által jelentett, csalás gyanújával érintett szabálytalan támogatás-felhasználás mértéke (millió euró)
2007	11%			
2008	11%			

2009 ⁴²	3%			
2010	7,7%	2	472 785 611	19 659 897
2011	6%	160	515 320 016	117 609 795
2012	6,8%	617	1 095 011 146	261 669 400
2013	6,9%	690,94	929 801 233	128 424 402

* Az Európai Számvevőszék által a hibaarány számításához használt mintában nagy arányt képviseltek a 2000-2006-os időszak kiadásai.

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) az Európai Számvevőszék az Európai Unió éves költségvetése végrehajtásáról szóló jelentések alapján (2007-2013 közötti hibaarány), az éves költségvetésre vonatkozó pénzügyi jelentések (EU Budget Financial Report) alapján (teljesített pénzügyi korrekciók 2010-2011.), SWD(2013) 404 final/2, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (2012. évi teljesített pénzügyi korrekciók), DG Regio és DG Employment Éves tevékenységi jelentések (2013. évi teljesített pénzügyi korrekciók)

A táblázatból kitűnik a hibaarány hullámzó volta. Az ellenőrzési funkció megerősítésével a 2007-2013-as időszak első éveiben rendkívül magas hibaarány csökkent. A kedvező változást azonban részben az is magyarázza, hogy a külső, uniós ellenőrök által vizsgált mintákban egyre kisebb részarányt képviselt a korábbi (2000-2006-os) időszak kevésbé szigorú ellenőrzési rendszerben keletkezett - kiadásainak vizsgálata (European Commission 2016a). Másrészt a szabálytalan támogatásfelhasználás mértéke a programidőszak második felében, azokban az években amelyek tapasztalatai az Európai Bizottság tárgyalási pozícióját befolyásolták ismét megemelkedett.

A költségvetés megosztott irányítási rendszerben történő felhasználása, így a kohéziós politika keretében is a szabálytalan kiadások kiszűrése, kezelése és kapcsolódó jelentéstétel a tagállami szervek felelőssége. A magas hibaarány arra utalt, hogy a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszere nem működik megfelelően, tekintettel arra, hogy nagyarányú szabálytalan költség megtérítését igényelték a Bizottságtól.

A hibaarány nagyrészt el nem számolható kiadások a programokra terheléséből származott (Európa Számvevőszék, 2008), ezek közé tartoztak azok a költségek, amelyek keletkezése vagy teljesítése nem felelt (Nyikos-Tátrai, 2015) meg a hatályos uniós és/vagy tagállami szabályozásnak, beleértve a közbeszerzésre és állami támogatásokra vonatkozó előírásokat, a közbeszerzés emellett magas korrupciós kockázatot is hordozott (Nyikos-Soós, 2017). A tagállami kormányok, illetve kedvezményezettek költségérzékenysége is alacsony maradt (Európai Számvevőszék, 2013, Kalaydzhieva, 2018) A szabálytalanságot előidéző körülmények nagyfokú hasonlóságot mutatnak a programidőszak egésze során, azaz az ellenőrzés és szank-

⁴² Kilenc szabálytalansági esetet máss 2009. során jelentettek a tagállamok (Bulgária, Csehország és Szlovénia), a volumenükre vonatkozó számszerűsített adat azonban még nem jelenik meg a Bizottság összefoglaló jelentésben.

ciók szigorítása önmagában elégtelennek bizonyult a problémák gyökerének megszüntetéséhez.

A szabálytalanságok éves mértékére vonatkozó adatokat óvatossággal kell kezelni: a programidőszak elején, az elektronikus jelentési rendszer (IMS) bevezetésének időszakában a szabálytalanságok felderítése és a Bizottság számára történő jelentése között rendkívül hosszú időszak telt el. A Bizottság nem rendelkezett megfelelő információval annak megítéléséhez, hogy a tagállamok által benyújtott kifizetési kérelmeket milyen mértékben terhelik szabálytalan kiadások. Ráadásul, a szabálytalanság megállapítására csak elhúzódó eljárást követően került sor, miközben az uniós jogszabályok nem tiltották folyamatban lévő szabálytalansági eljárás tárgyát képező költségek elszámolását.

A szabálytalanság sajátos típusát a csalás gyanúja alá eső esetek alkotják. Az ellenőrzési rendszer fejlődését mutata, hogy a 2007-2013-as programidőszak végére ezek 55%-át az operatív programok ellenőrzési rendszere szűrte ki, szemben a 2000-2006-os időszak mutatóival, amikor is a feltárás szinte kizárólag a csalás-elleni tevékenységekre szakosodott szervek, illetve nyomozó hatóságok munkájához kapcsolódott (Európai Bizottság, 2013). Ennek ellenére a 2007–2013-as időszakban feltárt csalások aránya a tagállamtól függően akár a pénzügyi keret 2,1%-át is elérhette. A szabálytalanságok, ezen belül csalásgyanús esetek az erőfeszítések ellenére növekvő mennyisége, de kiváltképp a kohéziós politika tartósan magas hibaaaránya, és az Európai Számvevőszék ezirányú nyomása a Bizottságot szigorúbb szankcionálási gyakorlatra készítette.

A jogszabály (Általános rendelet 91. cikk (1) bekezdése) lehetővé tette a Bizottság számára, hogy legfeljebb hat hónapra megszakítsa a tagállam kifizetési kérelmének engedélyezését, ha valamely ellenőrzés az adott operatív program irányítási és ellenőrzési rendszer súlyos működésbeli hiányosságát támasztja alá vagy olyan információval rendelkezik, miszerint a tagállam kifizetési kérelmében súlyos szabálytalansággal érintett kiadás szerepel. A táblázat a programidőszak utolsó két évében bonyolított kifizetés megszakítási eljárásokat mutatja: egyrészt látható, a szankció alkalmazásának megemelkedése az időszak utolsó évére (több, mint másfélszeresére nő a nyitott eljárások száma), másrészt az éven belül lezárt eljárások jelentős volumene összhangban áll a forrásmegvonás a forrásmegvonás fél évben megszakított időtartamával.

17. táblázat A programfinanszírozás megszakításának helyzete a 2012-2013-as években

	megszakítással		érintett	megszakítással		érintett
	programok száma			uniós	támogatás	

euró)		
2012. végén nyitott eljárás	83	1 927
2013. során elindított új eljárás	265	4 930
2013. során lezárt eljárás	217	4 880
2013. végén nyitott új eljárás	131	1 977

Forrás: Európai Bizottság (2014)⁴³

A programtámogatás folyósításának felfüggesztésére kerül sor (Általános rendelet 92. cikk (1) bekezdése), a végrehajtási rendszer problémái, a költségnyilatkozatban lévő súlyos szabálytalansággal érintett kiadás esetén, illetve amennyiben a tagállam nem teljesített kötelezettségeit az irányítási és ellenőrzési, a szabálytalanságkezelési és követeléskezelési rendszer megfelelő működtetése terén.

Az alábbi táblázat a programok felfüggesztésének helyzetét mutatja a programidőszak utolsó két évében. Egyik oldalról a 2013. során meghozott döntések a szankciók szigorításáról tanúskodnak. Ugyanakkor az is jól látszik, hogy a megszakításnál jóval ritkábban alkalmazott eszköz, részben annak köszönhetően is, hogy a szankció feloldása – a megszakítással összevetésben – jóval hosszabb időt vesz igénybe.

18. táblázat A programok felfüggesztésének helyzete a 2012-2013-as években

év	eljárások száma
2012. végén folyamatban lévő felfüggesztések száma	4
2012. során meghozott új felfüggesztési döntések száma	15
2013. során megszüntetett felfüggesztési eljárások száma	3
2013. végén folyamatban lévő felfüggesztések száma	17 ⁴⁴

Forrás: Kondor saját szerkesztés (2025) az Európai Bizottság (2014) éves végrehajtási jelentései alapján

A szankciók tüneti kezelést jelentettek, a Bizottság a források megvonásával igyekezett a tagállamokat irányítási és ellenőrzési rendszerük megerősítésére kényszeríteni. A lényegi kérdés az volt, hogy a tagállamok képesek-e megfelelően intézkedni a források szabálytalan felhasználása és a végrehajtási rendszerük hiányosságainak megszüntetése érdekében.

A Bizottság 2012 januárjában megszakította a Lettország számára esedékes utalásokat. Kifogásolta, hogy az irányító hatóság nem képes érdemben befolyásolni az uniós támogatások felhasználásában részt vevő minisztériumokat és háttérintézményeket. A korlátozás megszüntetését akcióterv elkészítéséhez, illetve megvalósításhoz kötötte. (Kah, 2011)

⁴³ COM(2014) 474 final REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud 2013 Annual Report, 21. oldal

⁴⁴ A számban foglalja egy 2011. során meghozott, de még le nem zárt felfüggesztési eljárást is.

Az adminisztratív terhek és a szabályosság, illetve ellenőrzés közvetlen összefüggései hosszú ideje figyelmet élveztek. Az ERFA és Kohéziós Alap végrehajtási rendszerének utólagos értékelése (European Commission 2016a) hangsúlyozza, hogy az adminisztráció és ellenőrzés intenzitás túlzó mértéke kimutatható és különösen problematikus a kis programokat működtető és alacsony hibaarányt felmutató EU-15 országok esetében, egyértelmű, hogy itt az arányosság elve nem érvényesült. A kohéziós alap (és korábbi ISPA) utólagos értékelése (Fraser, Gross, Bachtler és Miller, 2012) fontos megállapítása, hogy a kontroll eszközök negatív hatása érvényesül, a rendszer a pozitív teljesítményt nem jutalmazza: izoláltan, mikroszinten működhet, de aggregált szinten gondot is okozhat (menedzsment, illetve abszorpció kapacitást csökkentve). Az Európai Bizottság ellenőrzései kritikus szerepet játszottak a rugalmatlanság növekedésében (Nyikos 2016). Bár a megfelelő pénzügyi korrekciók szabályozásának fejlődése elrettentés útján a szabályszerűságra kívánta javítani (Łacny 2017), a nyomás károsnak bizonyult, a fejlesztések tartalma helyett az eljárásokra való összpontosítás irányába mozdított (Wostner 2007).

Az adminisztratív terhek visszaszorítása terén nem mutatkozott érdemi áttörés. A 2000-es évek eleje óta nagymértékben növekedett kohéziós politika végrehajtásához közvetlenül vagy közvetve (pl. horizontális politikák) kapcsolódó szabályozás összetettsége. Ezt a fejleményt jórészt az a szándék idézte elő, hogy javuljon az alapok pénzügyi irányítása és ellenőrzése (Davies-Polverari 2011). Az EU-12 tagállamok esetében azonban az irányítási rendszer hiányosságai (pl. koordináció) és kapacitásproblémák is egyértelműen hozzájárultak a helyzet tartóssá válásához.

6. 2014-2020-AS PROGRAMOZÁSI IDŐSZAK UNIÓS SZABÁLYOZÁSÁNAK FŐ VÁLTOZÁSAI

A 2014-2020-as időszakban valamennyi uniós költségvetési pénzeszköz az EU 2020 stratégiaiában lefektetett közös prioritások megvalósítását szolgálta, a források átjárhatósága a szabályozók egységesítését, illetve összehangolását igényelte. A kohéziós szabályozás megalkotásakor is fontos szempont volt a szakpolitika pénzeszközeinek más uniós (pl. közvetlen programokból származó) forrásokkal való kombinálhatósága (Európai Bizottság, 2010, European Commission, 2014). Az elvárások szerint az eltérő (kiadás-elszámolhatóság, projekt végrehajtási illetve fenntartási időtartam stb.) előírásokból adódó nehézségek megszüntetése nemcsak az uniós stratégiai prioritásokat jobban segítő projekteket eredményez (Tödtling-Schönhofer, Hamza és Kronberger, 2013), hanem egyidejűleg visszaszorítja a kedvezményezettek adminisztratív terheit (Molle, 2014, Mrak, Richter és Szemlér, 2015, Ferry-Polverari, 2018) és a potenciális szabálytalanságokat (Európai Bizottság, 2011).

Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (közös rendelkezésekről szóló rendelet) önmagában egységes keretet nyújtott és közös szabályokkal látta el a kohéziós politikai célokat szolgáló, Európai Strukturális és Beruházási Alapok (Petzold, 2013, Tödtling-Schönhofer, Hamza és Kronberger, 2013) névre keresztelt pénzügyi alapokat. A keretszabályozás alá eső öt pénzügyi alap részletszabályait a korábbi időszakok gyakorlatához hasonlóan külön rendeletek tartalmazták.

Mint a 2007-2013-as időszakban a Közös Agrárpolitika szabályozási rendszere alá tartozó Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, illetve az Európai Tengerügyi és Halászati Alap megjelenése mutatja, a kohéziós politikai célokat támogató pénzügyi alapok köre programozási időszakonként változik. A kohéziós politikai szabályozáshoz szervesen kapcsolódott továbbá európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1302/2013/EU rendelet, az Európai Területi Együttműködés célkitűzés megvalósításáról szóló 1299/2013/EU Rendelet. A kohéziós jogszabálycsomag ahhoz a rendkívül összetett feladatrendszerhez viszonyítva, amely a programozási időszakra történő megfelelő felkészüléshez szükséges rendkívül későn, 2013. december 17-én került elfogadásra. A jogszabály hiányában a Bizottság nem fogadhatta el a tagállamok már benyújtott programozási dokumentumait, nyitott kérdésekben a tagállamok kivártak a tervezési dokumentumok véglegesítésével, vagy más előkészítési feladatok-

kal (Blomeyer-Sanz, 2016), illetve nem tudták megalkotni a tagállami (nemzeti és regionális szintű) szabályozást sem. A programok benyújtása ebből kifolyólag késedelmet szenvedett (Európai Számvevőszék, 2017). A korábbi gyakorlathoz hasonlóan a programozási időszak alatt több, mint 40 útmutató és egyéb közlemény jelent meg, javarészt a Bizottság felhatalmazáson alapuló rendelete formájában, a Bizottság által működtetett EGESIF szakértői munkacsoport által elfogadott útmutatásként. A megkésettiségen túl nagy kockázattal járt, ha visszamenőlegesen hozott új értelmezést, támasztott új szabványokat. Különösen érzékeltette a visszamenőleges hatályú előírás alkotás és ennek abszorpciós kockázatnövekedésben megjelenő következményeit a 2018. októberében elfogadott ÁFA elszámolhatóságra vonatkozó útmutató, azokat az elveket és kritériumokat tartalmazta, amelyek alapján a tagállamoknak az ÁFA támogatott fejlesztésekre terhelése tekintetében el kellett volna járniuk.

Az új pénzügyi rendelet 2018. augusztus 2-án lépett hatályba. A jogalkotók szándéka a különböző alapok szabályainak további összehangolása, a támogatásfelhasználás egyszerűsítése, az ellenőrzéstűrési kötelezettség csökkentése, a pénzügyi eszközök és az egyszerűsített pénzügyi elszámolás alkalmazásának előmozdítása volt. Mindemellett a rendelet új, szigorú követelményeket támasztott (61. cikk) a tagállamokkal szemben: megfelelő intézkedések elrendelését írta elő az esetleges összeférhetlenség elkerülése érdekében.

A programozási időszak utolsó évétől, a koronavírus járvány kitörésétől fogva, az egészségügyi válsághelyzet, majd gazdasági válság, az ukrajnai háború és energiaválság okán permanens jogszabálmódosítási folyamat vette kezdetét.

A jogszabályokban érvényesült az eredményesség célja: meghatározták azokat az új eszközöket, amely a tagállamokat magasabb színvonalú programtervezésre és kivitelezésre ösztönzi. A tagállami stratégia (Partnerségi Megállapodás) és új tervezési elvek bevezetésével (tematikus koncentráció, megerősített beavatkozási logika stb.), az intézményes kapacitást javító új kötelezettségekkel (ex-ante kondicionalitások, intézményrendszer kijelölése), a teljesítménymérési rendszer átalakításával (indikátorrendszer, teljesítménytartalék) és szankciók lehetőségének megteremtésével radikálisan átalakították a programok előkészítésének és véghezvitelének környezetét.

A jogszabályok kötelező és opcionális eszközök (European Court of Auditors, 2018) bevezetésével az egyszerűsítés céljának (Európai Bizottság, 2010) részben megfelelték. Az egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazását szélesebb körben engedték, illetve kötelezővé kis összegű projektek esetében (European Court of Auditors, 2018). Az E-kohézió előírása megnyitotta az utat az elektronikus pályázatkezelés előtt, a kedvezményezettekkel való elektronikus információ és dokumentumcserére (Európai Bizottság, 2011, Tödtling-Schönhofer,

Hamza és Kronberger, 2013) időhatékonyságot is javított. A 2018. augusztusában elfogadott ún. Omnibus rendelet fontos előrelépést hozott, többek között egyszerűsített költségelszámolási módszerek használatának kiszélesítésében, redukálta a kis összegű projektek ellenőrzéseknek intenzitását (Európai Bizottság, 2019). Végül a programoknak a kedvezményezettek adminisztratív terheit csökkentő intézkedéscsomagot is tartalmazniuk kellett, megvalósításukról pedig a tagállamoknak rendszeresen jelentést kellett készíteni.

Az egyszerűsítés nem mindig hozott eredményt: az intézményi kijelölés páratlan bonyolultságot hozott, az eredményközpontúságot egyszerűsített elszámolással kombináló Közös Akcióterv nem mutatkozott érdeklődés, a tagállamokat várakozásra készítették a tisztázatlan kérdések, egyszerűsített elszámolások esetében ellentmondások a kohéziós és horizontális (közbeszerzés és állami támogatás) jogszabályok között (Ciffolilli & Pompili, 2024).

A szűken vett kohéziós jogszabályok terjedelme megduplázódott, az útmutatásoké meghaladta az 5000 oldalt (Európai Bizottság, 2018). A kohéziós politika megvalósítása során a tagállamoknak ezeken túl a horizontális jellegű uniós szabályozást (kiemelten közbeszerzés, állami támogatás) is be kellett tartaniuk. Az előírások képlékenysége is megnövekedett, a folyamatos, a program időszak végére állandósult jogszabály módosítások okán. A szabályozói komplexitás erodálta az egyszerűsítések hozadékát (Ferry-Polverari, 2018, Bachtler-Mendez, 2020), megakadályozta a programok gyors indítását (Európai Bizottság, 2018), a programok lebonyolítása szükségtelenül komplikált maradt (Európai Parlament, 2016, Európai Számvevőszék, 2017), a szabálytalanságok kockázatát növelve (Foglia, Molica és Santos, 2024.). A végrehajtási intézményrendszer terheinek csökkentése kevés figyelmet kapott (Tödtling-Schönhofer, Hamza és Kronberger, 2013, Bachtler-Polverari, 2017, Ferry-Polverari, 2018, Mendez, Bachtler-McMaster, 2019, Petzold, 2022).

A tagállamok saját hatáskörben megalkotott végrehajtási szabályozói hagyományosan nagymértékben bővítették a kedvezményezettek szükségtelen kötelezettségeit – ez az ún. goldplaiting jelenség. Ennek felismerése vezetett ahhoz, hogy a tagállamoknak programjaik keretében a kedvezményezettek adminisztratív terheit csökkentő intézkedéseket ki kell gondolniuk, majd teljesülésükről számot adniuk.

Összességében nem sikerült elérni a jogszabálycsomag a programozási időszak kezdetére való elfogadását: a kohéziós jogszabályok ugyan decemberben végül megszülettek, ám ez későbbiek bizonyult a tervezés időben történő elvégzéséhez, míg a halászati pénzeszközök szabályozásának elfogadása átnyúlt a következő időszakra. A programciklus egésze folyamán pedig folyamatosan zajlott a részletszabályok megalkotása, illetve a szabályozók felülvizsgálata.

6.1. Pénzügyi keretek

A 2014-2020-as időszak költségvetésén belül a kohéziós politika előirányzataként 351,8 milliárd euró került elfogadásra. A politika pénzeszközei két nagy célkitűzés a „növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások” és az „európai területi együttműködés,” megvalósítását támogatták. A régiókat kategóriák felülvizsgált rendjét a közös rendelkezésekről szóló rendelet írta elő.

Táblázat: A kohéziós politikai pénzeszközök eredeti felosztása (2013)

Régió kategória	Kritériumok	Allokáció (teljes %-a)	Uniók társfinanszírozás mértéke (%)
kevésbé fejlett régió	egy főre eső GDP kevesebb, mint az EU 75%-a	52,45%	85% GDP < EU átlag 85%-as, valamint legkülső régiók kiegészítő támogatása 75% GDP < EU-25, de > EU-27, valamint 2007–2013 közötti időszakban átmeneti támogatásban részesülő régiók
átmeneti régió	egy főre jutó GDP az EU átlag 75-90% között	10,24%	60%
fejlettebb régió	egy főre jutó GDP meghaladja a GDP 90%-át	15,67%	50%

Kondor saját szerkesztése (2025) közös rendelkezésekről szóló rendelet és Hatodik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról alapján

A Kohéziós Alap teljes, az uniós költségvetésben meghatározott keretéből 11,3 milliárd euró átirányításra került az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz javára. Az energia, közlekedés és digitális szolgáltatásokkal összefüggő hálózatok fejlesztésének forrásai ugyanis központosításra kerültek, a források felhasználására közvetlen irányítású rendszerben került sor. A Kohéziós Alap átirányított részét illetően, a tagállamok 2016. december 31-ig elkülönített kerettel rendelkeztek, ezt követően esetlegesen fel nem használt forrásaik más tagállamok projektjeinek finanszírozására is elérhetővé váltak. A kohéziós alap a tagállamok kezelésében maradt, az allokációja a teljes keret 21,19%-t tette ki, a 66,4 milliárd euró nagyságrendű forrásának elosztása tagállami szinten, azaz a régiók fejlettségének szintjétől függetlenül - történt.

A kohéziós politikai források volumene és megoszlása a programidőszak során több alkalommal változott, a közös rendeletben lefektetett kiigazítási intézkedéseknek (92. cikk (2)-(3)

bekezdés), illetve a koronavírus járvány következtében előteremtett pótlólagos forrásnak köszönhetően.

A régió kategória befolyásolta a társfinanszírozás mértékét, az egyes régiókban nyújtható állami támogatás mértékét, a cél- és ebből adódóan eszközrendszer (tematikus koncentráció) rugalmasságát. Megfelelő indoklás mellett, lehetővé vált a források régiókatégoriák közötti átcsoportosítása a forrását átengedő régió keretének maximum 3%-ig (Közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet⁹³. cikk (2) bekezdés). A régiók közötti forrásátcsoportosításra vonatkozó merev szabály feloldását csak a koronavírus járvány következményei - kiemelten a megbetegedések és egészségügyi intézmények terhelésének koncentrációja, a fejlettebb régiók szakosodott egészségügyi szolgáltatása, ehhez képest forráshiánya - kényszerítették ki.

6.2. Az eredményességet szolgáló eszközök

Nemcsak a kohéziós politika szükségessé vált reformja, hanem az értékelések, az egyes programozási időszakokra való felkészülés is folyamatosan felszínre hozta a programvégrehajtás javításának szándékát. Komoly áttörés azonban nem történt. A válság és az Európa 2020 stratégia elfogadása megváltoztatta a helyzetet; az erősödő kritikák, az ebből adódó külső nyomás, a jobb eredményekre való fokozott külső és belső igény végre valóban lehetővé tette az eredményesség elvének megerősítését a 2014–2020-as jogszabálycsomagban.

A szabályozás a teljesítményt és a finanszírozást egymás mellé rendelte és megerősítette az eredményesség főbb összetevőit: az indikátorrendszert, a programok értékelését, valamint új eszközöket is bevezetett (lásd a teljesítménykeret és teljesítménytartalék intézményét). Az operatív programok végrehajtásának eredményességét számos egyéb elv (pl. koncentráció) és követelmény (pl. ex-ante feltételrendszer) következetes alkalmazása is hozzájárult.

A teljesítmény (eredmények) és a finanszírozás közötti közvetlen kapcsolat természetesen megnövelte a tagállam kockázatát: a célok teljesítésének elmulasztása a források egy részének elvesztéséhez vezethet.

6.2.1. Az új programstruktúra

Az új szabályozás értelmében a tagállamoknak hosszú távú, nemzeti szintű befektetési stratégiát, azaz partnerségi megállapodást kellett készíteniük. Tartalmazta a szakpolitikai döntések (prioritások megválasztása) összefoglalását, a várt eredményeket, a különböző programok, eszközök és alapok közötti koordinációs és elhatárolási kérdéseket, a komplementaritás módját, területeit, szakpolitikai területekre és alapokra vonatkozó allokációt, az operatív programok listáját. Lefektette az eredményes végrehajtás rendszerét is, beleértve az alapok közötti koordinációhoz, a teljesítménykeret működtetéséhez szükséges, illetve az adminisztratív kapacitás megteremtését és az adminisztratív terhek visszaszorítását célzó intézkedéseket. A tagállamoknak meg kellett határozniuk az az integrált területi eszközök alkalmazásának feltételeit, az elektronikus adatszolgáltatás hátterére is ki kellett térniük.

Az operatív programoknak a beavatkozási logika, beleértve a tematikus koncentráció (lásd később) alkalmazásának bemutatásával alá kellett támasztaniuk cél- és eszközrendszerének az EU 2020 stratégiával és a partnerségi megállapodással való összhangját. Ugyan a prioritási tengelyek maradtak a program fő tartóelemei, domináns szerkezeti egységei (az információk is ezen a szinten kerülnek táálalásra), most már a tematikus koncentráció átszötte ezeket. Az operatív program tartalmazta az egyedi célkitűzéseket (ezek tették lehetővé az uniós szintű prioritások és célkitűzések a tagállami kontextusba ágyazását), a pénzügyi kereteket (uniós és nemzeti társfinanszírozás, valamint a teljesítménytartalék), a makroregionális stratégiákhoz, illetve a klímaadaptációhoz való hozzájárulást. A számszerűsített teljesítménymutatók útján előre kellett vetíteni azokat a kívánt szakpolitikai változásokat. Ki kellett bontani a programcéllok szempontjából kritikus összetevőket, mint a pénzeszközök elosztása, a tervezett nagyprojektek és integrált területfejlesztési eszközök (pl. CLLD, ITI), a megvalósítás intézményi struktúrája és a szakmai segítségnyújtási források felhasználása, az előzetes feltételek teljesülése, az alapok közötti koordináció és a horizontális célok megvalósításának módja.

A partnerségi megállapodás megjelenése áttételesen javíthatta az abszorpciót. A valamennyi alapra kiterjedő, tagállami befektetési stratégia elkészítésének és a Bizottsággal való részletes tárgyalásának követelménye javíthatta a koncepcionálás és stratégiaalkotás minőségét. Másrészt azonban jelentős erőforrásokat igényelt mind a kidolgozása, mind a Bizottsággal való egyeztetése is, meghosszabbíthatta a folyamatot. Emellett a jogszabály módosítását is nehézkes feltételekhez kötötte.

Az operatív programok száma összességében csökkent. Egyrészt a több alaptól történő finanszírozás lehetőségének visszavezetése a programok összevonását eredményezte. Másrészt a tematikus célok prioritizálása meggyengítette a politika területi dimenzióját, a tagállamok egy

része térségi fejlesztési eszközeit – régiókatéória szerinti – egyetlen, egységes program keretében fogta össze.

19. táblázat Programstruktúra változása a két időszak között

operatív programok (A CPR részét nem képező FEAD operatív programok nélkül)	Programozási időszak	
	2024-2020	2007-2013
ERFA és KA OP-k	124	249
ESZA OP-k	95	118
Többalapú OP-k	92	-
Összesen	311	367

Forrás: Európai Számvevőszék 2/2017 különjelentése 23. oldal (Forrás: Bizottsági adatok, Infoview és SFC2007, a Számvevőszék szerkesztése)

Az operatív programjainak összevonása növelte a rugalmasságot, kedvezően befolyásolta az abszorpció feltételeit is. Több alapból finanszírozott, összetettebb nagyobb volumenű konstrukciókat engedett meg; szemben a 2007-13-as időszak fragmentált pályázati konstrukcióival. Ez leszoríthatta az adminisztratív követelményeket mind a kedvezményezett, mind a végrehajtási intézményrendszer oldalán. Másodsorban a tágabb keretekkel bíró operatív programok mérsékelhetik a program módosítások számát is (pl. abszorpciós nehézségek esetén programon belül is biztosított az alapok közötti átcsoportosítás elvi lehetősége).

Továbbá, a végrehajtás tekintetében könnyebbséget jelent egyetlen irányítási és ellenőrzési rendszer kialakítása és működtetése, ennek előnyei (kijelölési eljárások, monitoring bizottságok, éves és záró végrehajtási jelentések számának csökkenése) abszorpciós szempontból is kedvezőek.

A tág cél- és eszközrendszert felölő operatív programok nagyobb rugalmasságot engedtek az átcsoportosításokhoz, az abszorpciós kockázatok kezeléséhez. A programok módosítása érdeemben csak a koronavírus járvány alatt egyszerűsödött.

6.2.2. Tematikus koncentráció

A jogalkotók szigorúbb előírásokkal azt akarták elérni, hogy az uniós költségvetési hozzájárulás hozzáadott értékét javítandó (Barca, 2009, Európai Bizottság, 2010, Európai Bizottság, 2011, Mendez, Bachtler és Wishlade, 2011, Bachtler-Mendez, 2020), a tagállamok a támoga-

tásokat kis számú, európai jelentőséggel bíró célra fordítsák (Európai Bizottság, 2010, Mrak, Richter & Szemlér, 2015, O'Brien, Sykes és Shaw, 2017). Ehhez az EU 2020 stratégia elfogadása megfelelő alapot teremtett (Európai Bizottság, 2010). A benne foglalt közös célokat a kohéziós politikai szabályozás 11 tematikus célra fordította le. Egyfajta „menüként” szolgáltak (Heil, Tétényi & Danson, 2016), a tagállamok kizárólag ezekből választhattak, a kívánt hatás eléréséhez pedig kritikus mennyiségű forrást kellett melléjük rendelni (Kah, Mendez, Bachtler & Miller, 2015, Dudek, 2017, Európai Számvevőszék, 2017, Crucitti, Lazarou, Monfort & Salotti, 2023). A tematikus koncentráció alkalmazása egyfajta ösztönzőként működött a fejlesztések uniós szempontból különösen fontos területek (pl. digitalizáció, innováció) felé irányításában (Európai Bizottság, 2018, Walendowski, Roman & Otte, 2019), kikényszerítte a Partnerségi Megállapodás, az operatív programok közötti és az EU 2020 célkitűzések összehangolását (Bachtler, Begg, Charles & Polverari, 2017). Egyúttal csökkentette a szakpolitikai beavatkozások – gyakran jelentkező - elaprózottságának veszélyét (Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, 2013, Bachtler, Begg, Charles & Polverari, 2017).

A tematikus célokat a pénzügyi alapok sajátos hatókörüknek megfelelően (Mendez, Bachtler és McMaster, 2019) finanszírozzák (1301/2013/EU rendelet 5. cikke, 1304/2013/EU rendelet 3. cikke és 1300/2013/EU rendelet 4. cikke). A tagállamok előre meghatározott, hétéves pénzügyi keretüket kizárólag a jogszabályban lefektetett, növekedést ösztönző célok mentén bonthatták alá (Macchiarelli, Begg, Bachtler, Mendez & Wislade, 2014, Avdikos & Chardas, 2016).

Tematikus cél
1. A kutatás, technológiai fejlesztés és innováció erősítése
2. Az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, a technológiák használatának és minőségének javítása;
3. A kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági (az EMVA esetében), a halászati és akvakultúra-ágazat (az ETHA esetében) versenyképességének javítása
4. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
5. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és –kezelés előmozdítása
6. A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása
7. TC A fenntartható közlekedés előmozdítása és kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban
8. TC A foglalkoztatás és a munkavállalói mobilitás ösztönzése;
9. TC A társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem
10. Az oktatásba, a készségekbe és az egész életen át tartó tanulásba történő beruházás
11. Az intézményi kapacitás javítása és hatékony közigazgatás

Az alapspecifikus rendeletek a magas szintű (Európai Számvevőszél, 2017) tematikus célokat befektetési prioritásokra bontották alá, amelyek a tagállamok által választható konkrét beavatkozási területeket határozták meg. Az alap-specifikus rendeletek egyes tematikus célokhoz, befektetési prioritásokhoz kapcsolódóan kötelező ráfordítás arányokat rögzítettek

A tematikus célok felváltották a korábbi, földrajzi jellegű kritériumok mentén meghatározott célokat. Ugyanakkor a régiók sajátosságainak figyelembe vétele beépült az előírásokba (Avdikos & Chardas, 2016, Crucitti, Lazarou, Monfort & Salotti, 2023). A tagállami/régiós szintű mozgásszabadság fejlettségi szint szerint a különböző régiókban eltért, a fejlettségi szint emelkedésével a beruházások irányultsága megválasztásának szabadsága csökkent (Petzold, 2013, Deffaa, 2016, Mendez, Bachtler és McMaster, 2019, Walendowski, Roman & Otte, 2019).

3. ábra: Az ERFA vonatkozó tematikus célkövetelményei

régiókatégória	tematikus cél	ERFA koncentrációs követelmény (nemzeti szintű ERFA allokáció százalékában)
fejlett	TC 1, TC 2, TC 3, TC 4	80
	TC 4	20
átmeneti	TC 1, TC 2, TC 3, TC 4	60
	TC 4	15
kevésbé fejlett	TC1, TC2, TC3, T4	50
	TC 4	12

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

Ezen túlmenően e prioritások némelyikéhez, valamint az integrált városfejlesztéshez a közös rendelkezésekről szóló rendelet minimum allokációs követelményeket határoz meg.

A tagállamoknak teljes ESZA allokációjuk legalább 20%-át a 9. tematikus célkitűzésre (A foglalkoztatás és a munkavállalói mobilitás ösztönzése) kellett fordítaniuk (1304/2013/EU rendelet 4.2. cikke), továbbá a programszintű allokációjukat régióik fejlettségi szintjétől függően 60-80%-os mértékben 5 beruházási prioritás mellé kellett rendelniük (1304/2013/EU rendelet 4.2. cikke). Mivel hosszú ideje az infrastrukturális fejlesztések élveztek preferenciát a tagállamok körében, kiemelt fontossággal bírt számukra, hogy hétéves pénzügyi keretük milyen mértékben, milyen típusú pénzügyi alapok forrásaiból áll össze. Az új szabályozás értelmében ESZA forrásaik aránya tekintetében ún. minimális részarányt kellett vállalniuk, ennek pontos mértéke a tárgyalások sarkalatos pontjává vált.

Az operatív programban a tagállamoknak indokolniuk kellett a tematikus célok megválasztását (kapcsolódó beruházási prioritás, pénzügyi előirányzatok), míg az ex-ante értékelők - figyelembe véve a tagállami szükségleteket és a korábbi tapasztalatokat - azt elemezték, hogy a kiválasztott tematikus célkitűzések hogyan segítenék elő az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérését.

Az irányító hatóságnak az előrehaladási jelentések keretében összegeznük kellett az ESB-Alapok szerepét – a teljesítménykeret mérföldköveinek teljesítésén és az éghajlatváltozás támogatásán keresztül - az EU 2020 stratégia megvalósításában. Részleteznie kellett a tematikus célkitűzések összhangját a megfelelő stratégiákkal.

A tematikus koncentráció természetesen a program alatti szinten is érvényesült abban a tekintetben, hogy csak olyan projekt kerülhetett kiválasztásra és kaphatott támogatást, amely valamelyik tematikus célhoz hozzájárult.

A tematikus előírásoknak való megfelelés a tagállamoktól programciklus egészében nagy odafigyelést, rendszeres jelentéstételt igényelt, illetve (a koronavírus járvány okán bevezetett rugalmassági szabályok elfogadásáig) korlátozta lehetőségeiket a programok módosításakor.

A tematikus koncentráció kötelezettségének bevezetése (különösen más újszerű követelménnyel, mint pl. a beavatkozási logika megerősítésével) erőteljes hatást gyakorolt a tervezésre, annak folyamatára és módszertanára egyaránt (Kah, Mendez, Bachtler, & Miller, 2015). Az elvárások a korábbiakhoz képest alaposabb, elmélyültebb, szélesebb körű koordinációval járó tervezést igényeltek.

Nagyobb hangsúlyt kapott a fejlesztések megfelelő megindoklása, a tematikus célok megvalósításának részletes magyarázata, illetve a különböző pénzügyi alapok felhasználásának összehangolása, a szinergia lehetőségek kiaknázása (Kah, Mendez, Bachtler, & Miller, 2015). Kezelnük kellett azokat a nemzeti célokat fejlesztési igényeket is, amelyek a tematikus célrendszer bevezetésével háttérbe szorultak (Sarudi, Bertalan, 2016), így a közép-kelet-európai tagállamok számára különösen fontos alapinfrastruktúra beruházások kérdését, amely az EU 2020 stratégiában nem jelent meg (Nyikos, 2013). Ez elviekben emelte a tervek minőségét, átgondoltságát, következésképpen a célok operacionalizálását, a fejlesztési eszközök működésbe léptetését is.

A másik oldalon a tematikus célok tovább mélyítették egy eredetileg is nagyon összetett rendszer bonyolultságát, és kedvezőtlenül érinthették az abszorpció teljesítményét is.

Az allokációs minimumok a tagállamokat fejlesztési eszközrendszerük átrendezésére kényszerítették, amely megnövelte a program nyújtotta támogatási lehetőségek iránti érdeklődés kiszámíthatatlanságát (Vironen & Lehuraux, 2016). Ez végrehajtási fennakadásokat okozott

(Walendowski, Roman & Otte, 2019), ugyanis az új fejlesztési területekre meghirdetett felhívásokra helyenként a vártnál jóval kevesebb pályázat érkezett (Bachtler, Ferry & Gal, 2018).

6.2.3. Beavatkozási logika

Az eredményességre való törekvés egyik legfontosabb következménye a tervezés módszertanában megjelenő beavatkozási logika, azaz az intézkedések alapját képező hatásmechanizmus megerősítése volt (Mendez, Bachtler & Wishlade, 2011) minden egyes prioritás szintjén. Ez segítette az abszorpciós szemlélettől való elmozdulást (Begg, 2018), az elaprózott forrásfelhasználás megelőzését (ECA, 2017), az előrehaladás jobb mérhetőségét (Mrak, Richter, & Szemlér, 2015) is.

- A beavatkozási logika kiinduló pontját egyrészt az igények elemzése, másrészt a kívánt változás alkotta, ezek alapján kellett meghatározni az adott prioritásra vonatkozó egyedi célkitűzést.
- az egyedi célkitűzések mellé szorosan kapcsolódó eredményindikátort kellett rendelni az induló és tervezett értékek meghatározásával, amely eredményindikátor az elérni kívánt változást fejezi ki. Az eredményindikátor változása ugyanis a fejlesztési eszközök alkalmazásából, a beavatkozásokból és egyéb tényezőkből következik, az eredményindikátor és a szakpolitika között szoros a kapcsolat, azaz a szakpolitikai beavatkozás közvetlenül hat az indikátor alakulására,
- a eredményindikátorok alakulását nyomon kellett követni és jelentésbe foglalni,
- az értékelés segítségével következtetéseket kellett levonni a beavatkozási logika adekvátaságáról. Ehhez el kellett választani a szakpolitika hatását más tényezők következményeitől, illetve a szándékolt következményeket a nem szándékolt változásoktól.

Bár a beavatkozási logika alkalmazása az eredményesség javítását ambicionálta, az abszorpciós teljesítményt is több szempontból segíthette, többek között a valós szükségletekből és a célokat akadályozó tényezőkből való kiindulás (Begg, 2018), a Bizottsággal történő elmélyültebb diskurzus a tárgyalások során (Európai Számvevőszék, 2017) megalapozottabb, könnyebben végrehajtható fejlesztési konstrukciókat tettek lehetővé. Ugyanakkor kidolgozása kihívásokat hordozott és lényeges ráfordításokat igényelt (Tödtling-Schönhofer, Hamza & Kronberger, 2013).

6.2.4. Teljesítménykeret és indikátorrendszer

Az uniós költségvetés felülvizsgálata során megfogalmazott igényt, hogy elköltött kohéziós pénzeszközök valóban betölthessék funkciójukat, az operatív programok között kerüljön bevezetésre valamiféle, a végrehajtás minőségén alapuló verseny (Európai Bizottság, 2010), a 2014-2020 szabályozásban megjelenő teljesítménykeret eszköze testesítette meg, amely egyúttal a tagállami szervek eredményesség tekintetében való nagyobb fokú elszámoltathatóságát is javította (Európai Bizottság, 2018). Mindeközben a korábbiaknál nagyobb mérvű és kimutatható hatások révén segített alátámasztani a szakpolitika hitelességét (Európai Számvevőszék, 2011). A teljesítménykeret életbe léptetése előfeltételét alkotta a kohéziós politikai indikátorrendszer – a fejlesztéseknek köszönhető változások megragadhatóságát (Mendez, Bachtler & Wishlade, 2011) segítő - megújítása. Bár kohéziós politika megvalósításának monitoring rendszere folyamatosan fejlődött (European Committee of the Regions, 2023) a valamennyi tagállamra nézve „közös indikátorok” rendszere most felülvizsgálatra szorult, a módosítások a változások mérhetőségének és a tagállami teljesítmények mérhetőségének javítását szolgálták (Európai Bizottság, 2013). Az indikátorkészlet később kiegészítésre került, az új koronavírus kezeléssel összefüggő indikátorokat a pénzeszközök felhasználásának és eredménye nyomkövetésének érdekében létrehozott új honlap felület egészítette ki.

Összekapcsolva a cél- és eszközrendszer megalkotását és teljesítmény mérését (Európai Számvevőszék, 2017), a tagállamoknak az operatív programjaik keretében teljesítménykeretet kellett megalkotniuk. Az egyes prioritásaihoz a szakpolitikai beavatkozáshoz szorosan kapcsolódó, gondosan kiválasztott és jól megtervezett, 2023. végéig elérni kívánt pénzügyi, kiemelt és eredménymutatókat kellett meghatározniuk (Európai Bizottság, 2014 , Dozhdeva& Fonseca, 2023). A teljesítménykeretbe foglalt mutatók egy részét az uniós szintű közös indikátor készletből választották, emellett a szakpolitikai eszközeik sajátosságait megfelelően kifejező programspecifikus indikátorokat is meghatároztak. Tovább, a tagállamoknak az output mutatók mellé mérföldköveket, olyan köztes célokat is rögzíteniük kellett, amelyeket 2018. december 31-ig teljesítenek. (Utóbbi követelmény mögött az alapvetés áll, hogy a mérföldkő a kitűzött cél irányába való előrehaladás meghatározó jellegű csomópontja, azaz az ehhez való eljutás valószínűsíti a végső cél, a vonatkozó indikátor tervezett értékének elérését.) Ellentétben a korábbi gyakorlattal, az indikátorok relevanciájának kitüntetett figyelmet kellett kapnia a programok elkészítésekor (Mendez, Bachtler & Wishlade 2013), minőségük

és értékeik mind a tervezés, mind az operatív programok tárgyalásának nagy jelentőségű elemét képezték (Európai Számvevőszék, 2017).

A tagállamoknak, a teljesítménykerethez közvetlenül illeszkedően ugyanis teljesítménytartalékot is létre kellett hozniuk (Általános rendelet, 20. cikk). Az adott program uniós pénzeszközeinek 6%-át prioritásonként és régiókatégoóriák szerint megbontva átmenetileg el kellett különíteniük, a félretett pénzeszközök csak később, a program eredményességének igazolását követően váltak elérhetővé. A mérföldkövek visszamérésére a 2019-ben esedékes ún. teljesítmény-felülvizsgálat keretében (Közös rendelkezések 21-22. cikk, 215/2014 végrehajtási rendelet) került sor, alaponként és régióként megbontva. A Bizottságnak a 2019. június végéig benyújtott 2018. évi végrehajtási jelentésben bemutatott információk alapján két hónap alatt kellett megvizsgálnia a kitűzött mérföldkövek tényleges teljesülésének állását és döntését – határozat formában - meghoznia (Általános rendelet 22. cikk (3) bekezdés). Értelmszerűen az éves végrehajtási jelentés benyújtásának elmulasztása esetén a teljesítménytartalék felszabadítására nem kerülhetett sor (Általános rendelet, 22. cikk (4) bekezdés).

A teljesítménytartalék ex-post kondicionalitásként működött. Az elkülönített támogatást között a prioritások lehetett felosztani, amelyekről a teljesítményértékelés során megállapításra került, hogy jól teljesítettek (Avdikos & Chardas, 2016), azaz a meghatározott mérföldkövértékének legalább 85%-a teljesült. A mennyiben a prioritás mellé több, mint két mutatót rendelt a tagállam egyik esetében a 75%-os teljesítési szint is elégségesnek minősült (215/2016 végrehajtási rendelet 6. cikk). Azon prioritások esetében, amelyek e feltételek mellett nem teljesítették a mérföldköveket, a tagállam számára az átcsoportosítás lehetősége állt rendelkezésre. A teljesítmény felülvizsgálat megállapításait a Bizottság határozatban nyilvánította ki, átcsoportosítás szükségessége esetén a tagállamnak ennek elfogadásától számított 3 hónapon belül kellett program módosítási javaslatát beterjesztenie. Az Európai Bizottság csak abban az esetben élhetett a módosítás jóváhagyását megakasztó észrevétellel, ha a tagállam javaslata jogszabályba ütközött (McMaster & Kah, 2017).

Ha a teljesítményértékelés súlyos végrehajtási hiányosságokat tárt fel, konkrétan a mérföldkövek 65%-nál alacsonyabb teljesítési szintjét, és a tagállam nem tett korrekciós intézkedéseket, a Bizottság felfüggeszthette az időközi kifizetéseket (Általános rendelet 22. cikk (6) bekezdés).

Tekintettel arra, hogy az indikátorrendszer most már kifizetések alapját képezte, annak alkalmasságát, az indikátorok mérésének megbízhatóságát, minőségük ellenőrzésének, mérésük helytállóságát és dokumentálását az Európai Bizottság tematikus audit keretében ellenőrizte (Európai Bizottság, 2013).

Második lépcsőben, az indikátorokat a tagállamoknak 2023. december 31-ig kellett elérniük. 2024-2026 során a programzárással összekötve értékeli a Bizottság az elért eredményeket. Ha azt a következtetést vonja le, hogy a célértékben (pénzügyi, output mutatók vagy mérföldkövek) való jelentős alulteljesítés (a kitűzött célérték legalább 65%-os teljesítésének elmaradása) egyértelműen végrehajtási hiányosságokra vezethető vissza, a Bizottság jogosult pénzügyi korrekció alkalmazására. Erre az arányosság elve alapján és a külső körülmények alapos mérlegelésével (Európai Bizottság, 2014) keríthet sort. Az intézkedés kiemelt kockázatot hordoz, hiszen végleges forrásvesztéssel jár a tagállam számára.

A teljesítménykeret olyan mutatókat tartalmazott, amelyeket az irányító hatóság képes volt befolyásolni, azaz problémák esetén be tudott avatkozni (Európai Bizottság, 2014), ezt az abszorpciós kockázat ösztönözte is. A monitoring bizottsággal közösen a teljesítménykeret alakulását szorosan figyelemmel kellett kísérnie (Brunazzo, 2016) és azonnal intézkednie a hosszú távú célokat fenyegető veszély esetén.

A teljesítménykeret közvetlenül befolyásolta az abszorpciós teljesítményt. Az Európai Bizottság összezése (Európai Bizottság, 2020) szerint a visszamérést követően a tagállami teljesítménykeretek tárgyát képező 21,4 milliárd euróból 4 milliárd eurót – program módosítás segítségével - át kellett csoportosítaniuk alulteljesítő prioritásaikról jól teljesítőkre.

Belgium, Csehország, Franciaország, Lengyelország és Portugália esetében a teljesítménytartalék legalább 85%-át sikerült az eredeti céloknak megfelelően kiutalni. Ellentétben, Szlovákia esetében magasabbnak bizonyult azoknak a prioritásoknak a száma, ahol nem sikerült a kitűzött teljesítménymutatókat elérni, mint ahol igen, illetve Dániának, Írországnak és Romániának is lényeges átcsoportosításokat kellett kezdeményeznie. Néhány program esetében a teljesítménytartalék sorsának megítélését további vizsgálatok lefolytatásáig el kellett halasztani.

Az átcsoportosítás önmagában nem jelentett veszteséget a tagállam, csak a szóban forgó konstrukciói számára. A teljesítménykeret bevezetése, a teljesítménytartalék, mint ösztönző (Heil, Tetenyi & Danson, 2016) meghonosítása, a elért eredmények mérhetősége szempontjából elvégzett indikátorrendszer felülvizsgálat kétségtelen fontos előrelépést hoztak az eredményesség középpontba helyezéséhez vezető úton (Bachtler-Mendez, 2020). Az új berendezkedés első értékelései (Európai Számvevőszék, 2017) azonban kritikával illették a fogalmi keretek tisztázatlanságát (pl. az indikátorok típusa kapcsán az egységes definíciók hiányát), az alapspecifikus rendeletek a teljesítménymutatók gyűjtésére és feldolgozására (jelentéstétel) vonatkozó eltérő szabályozását, a programspecifikus indikátorok szükségtelen, uniós szintű összesítést ellehetetlenítő számosságát (Európai Számvevőszék, 2017 , Európai Számvevő-

szék, 2020) az útmutatók megkésett közreadását, közös problémák (pl. indikátorok megbon-
tása régiók között) egységes megoldását. Elgondolkodtató az teljesítménykeret- és indikátor-
rendszer működtetésével, kiemelten az adatgyűjtéssel kapcsolatos, a kedvezményezettekre és
az intézményrendszerre egyaránt háruló ráfordítás nagysága is (Davis, 2015, European Com-
mittee of the Regions, 2018 , Európai Számvevőszék, 2020), valamint kialakításának időigé-
nye is (Vironen & Lehuraux, 2016, Bachtler, Ferry, & Gal, 2018). A teljesítménymutatók
között kötelező volt pénzügyi (input) indikátor alkalmazása is, holott a kohéziós támogatások
ütemes költségére erőteljes ösztönző (automatikus kötelezettség-visszavonás szabálya révén)
már létezett. Tekintettel arra a teljesítménykeret mögött meghúzódó elképzelése, hogy beveté-
se ártrendezi a tagállamok elsődleges prioritását, az abszorpció szemlélettől az eredményesség
irányába ösztönözve (Begg, 2018), pénzügyi mutató kötelező jellege továbbra is fenntartotta
a kohéziós pénzeszközök költségének kiemelt jelentőségét. A forrásvesztéstől való óvakodás
visszafoghatta a kísérletezésre, innovatív megoldások tesztelésére való hajlandóságát is
(McMaster & Kah, 2017).

A teljesítménykeret érdemleges abszorpció kockázatot hozott a tagállamok számára, amelyet
a programciklus során az indikátorok indokolt esetben való módosításával, az előírások mó-
dosításával, kedvező értelmezésével, illetve a rugalmassági lehetőségek maximális kihaszná-
lásával igyekeztek tompítani. Tekintettel arra, hogy az indikátorok és/vagy mérőföldkövek fele
esetében a tagállamok lehetőséget kaptak azok újratervezésére (Európai Számvevőszék, 2021
) , a forrásvesztés veszélye, ám egyúttal az elérendő eredménymutatók szintje is csökkent.

6.2.5. Feltételek (kondicionalitások) meghatározása

A többszintű kormányzás elve alapján megvalósított programok keretében hosszú ideje meg-
figyelhető a kondicionalitások jelenléte (Bachtler&Mendez, 2020). A kompetenciák horizon-
tális és vertikális szinten történő nagyfokú szétterítése olyan eszköz alkalmazását szükségel-
tette ugyanis, amelyek elősegítették a nagyszámú, változatos háttérű, adottságú szereplő a
szakpolitikai célokkal összhangban való közreműködését (Bauer, 2006; Bovens, 2007;
Bachtler &Ferry, 2013; Vita, 2017; Bachtler& Mendez, 2020). Az elv az ezredforduló óta az
uniós költségvetés politikai napirendjére is felkerült, egyrészt a Santer Bizottság lemondása és
az uniós költségvetési pénzeszközök szabályos felhasználásával összefüggő problémák fel-
színre kerülése (Bachtler-Mendez, 2020), másrészt a költségvetési támogatások - már a Sapir-

jelentésben (2003) megkövetelt - eredményességének növelése kapcsán (Berkowitz, Von Breska, Pieńkowski, & Rubianes, 2015).

A kondicionalitások, ha korlátozott mértékben is, a modern kohéziós politika történetét is végigkísérték (Vita, 2017). A makrogazdasági kondicionalitás az 1994-99-es időszakban került bevezetésre, az új szabály a Kohéziós Alap forrásaihoz való hozzáférést a tagállamok a Növekedési és Stabilitási Paktum kritériumainak való megfeleléséhez kötötte (Bachtler-Mendez, 2020), makrogazdasági egyensúlytalanság esetén az érintett tagállam számára a források folyósítását az Európai Bizottság felfüggeszthette, az eszköz alkalmazására azonban 2012-ig nem került sor (Berkowitz, Rubianes & Pienkowski 2017). A gazdasági válság ugyanakkor egyértelműen rámutatott a makrogazdasági helyzet jelentőségére a kohéziós politika eredményessége tekintetében (Berkowitz, Von Breska, E., Pieńkowski, & Rubianes, 2015).

A végrehajtási minőségének javítását célozta a 2000-2006-os időszakban megjelent teljesítménytartalék mechanizmusa, ennek értelmében a tagállamok az operatív programok forrásainak előre meghatározott részét kizárólag előre meghatározott teljesítménymutatók elérése esetén hívhatták le az uniós költségvetésből.

A pénzeszközök elköltése számos – közbeszerzési, állami támogatási stb.- előírásnak való maradéktalan megfeleléshez kötött (Bachtler & Ferry, 2015). Ugyanakkor a válságig bezárólag meglehetősen kevés szakpolitikai jellegű feltétel kötődött a kohéziós pénzeszközök felhasználásához (Berkowitz, Rubianes & Pienkowski, 2017). Időközben azonban folyamatosan erősödött a külső nyomás a kohéziós politika megragadható hatásának és elszámoltathatóságának kikényszeríthetősége érdekében. A korábbi időszakokban gyakori akadályt képezett a szakpolitikai beavatkozások indokoltságának hiánya, az intézményi kapacitás elégtelensége, de ugyancsak komoly gondot okozott a megvalósításra vonatkozó információk egyidejű és jó minőségű adatok hiánya (Bachtler & Ferry, 2013).

A 2014-2020-as időszakban a pozitív ösztönzők és szankciók megerősítésének határozott szándéka tetten érhető (Jašurek & Šipikal2021). A szükséges jogi, intézményi és szakpolitikai keretek a programok indításáig történő létrehozását segítik az előzetes feltételek, míg a makrogazdasági kondicionalitások a tagállam EU gazdaságirányítási céloknak való megfelelését összekapcsolják a kohéziós politikai támogatások elérhetőségével.

i. A makrogazdasági kondicionalitás

A makrogazdasági kondicionalitás megerősítése, azaz a kohéziós politikai keretek közé történő erőteljesebb beágyazása egyértelműen annak megelőzését szolgálta, hogy a hibás gazdaságirányítás következményei alássák a kohéziós politika megvalósításának eredményességét (Fésüs, 2014, Brunazzo, 2016, Berkowitz, Rubianes & Pienkowski, 2017).

A Bizottság kezdeményezhette az operatív program módosítását, azonban csak az ERFA, ESZA és Kohéziós Alap források vonatkozásában. Amennyiben ezt valamely országspecifikus ajánlás végrehajtásához indokoltnak látta első lépésben (Általános rendelet 23. cikk (1)-(5) bekezdése) felkérte a tagállamot a program tartalmi módosítására, szükség szerint a források közötti átcsoportosításra, (Mrak, Richter, & Szemlér, 2015, Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy, 2023), majd a tagállam javaslatát és a tárgyalásokat követően került sor a programmódosítás elfogadására.

A 2014-2020-as időszakban az európai gazdasági kormányzás és a kohéziós politika céljainak összerendezése új dimenziót kapott (Mrak, Richter & Szemlér, 2015), az uniós szabályozás kiterjesztette a korábban csak a Kohéziós Alap esetében alkalmazható szankcionálás lehetőségét (Kölling, 2017). A tagállammal szemben megindított túlzott deficit eljárás vagy makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás valamennyi pénzügyi alap esetében a támogatások folyósításának részleges vagy teljes körű leállítását vonhatta maga után, amennyiben a tagállam ismételten elmulasztotta a szükséges intézkedések megtételét (Berkowitz, Rubianes & Pienkowski, 2017, Huguenot-Noël, Hunter & Zuleeg, 2017).

Mindkét esetben, ha a tagállam nem vagy nem megfelelő mértékben hajtotta végre a felkérést, a Bizottságnak javasolnia kellett a Tanács számára ()(Általános rendelet 23. cikk (6)-(11) bekezdése), a prioritások kifizetésének felfüggesztését (Sacher, 2019). Javaslatát megfelelően alá kellett támasztania, a szankció kezdeményezésének eseteit a jogszabály taxativ jelleggel lefektette (Általános rendelet 23. cikk (9) bekezdése). A szankció mértékének meghatározásakor érvényesítenie kellett a tagállamok közötti egyenlő bánásmód és arányosság elvét (Általános rendelet 23. cikk (7) bekezdése), ezen túl a jogszabály megszabta a kiszabható büntetés plafonértékét is (Általános rendelet (23. cikk (11) bekezdése). A felfüggesztés megszüntetését a jogszabály hasonlóképp rigorózusan előírt körülmények esetén engedte (Általános rendelet 23. cikk (12) bekezdése)

A Bizottságnak az Európai Parlamentet folyamatosan tájékoztatnia kellett az ügymenetről, illetve a Parlamentnek jogában állt, hogy felkérje a Bizottságot az érintett tagállammal való strukturált párbeszéd lefolytatására (Általános rendelet 23. cikk (15) bekezdés).

A makrogazdasági kondicionalitásra vonatkozó javaslat heves vitákat váltott ki a 2014-2020-as időszak kohéziós szabályozásának tárgyalása során. Különösen az Európai Parlament elle-

nezte, félve, hogy az esetleges tagállami szintű mulasztások okán életbe léptetett forrásmegvonás egyrészt tovább rontja az érintett tagállam fiskális helyzetét (Jouen, 2015), másrészt a tagállami szintű költségvetési helyzetért felelősséggel nem rendelkező régiókat és kedvezményezetteket is hátrányosan fogja érinteni (Begg, Macchiarelli, Bachtler, Mendez, et al. 2014, Jouen, 2015, Sacher, 2019). A makrogazdasági kondicionalitás sajátossága, hogy a jogszabályban lefektetett tényállás bekövetkeztével szinte automatikusan érvényesül, a Bizottság számára nem biztosít mérlegelési lehetőséget, hanem kötelezi az eljárás megindítására.

2016 során a Bizottság a Tanács elé kívánta terjeszteni javaslatát Portugália és Spanyolország kohéziós pénzeszközeinek felfüggesztését, minthogy a két tagállam nem tette meg a szükséges intézkedéseket az ellenük 2009 során elindított túlzott deficit eljárás megszüntetésére. A szankció kezdeményezését azonban elhalasztotta, az Európai Parlament beconásával történő strukturált dialógus lefolytatásáig. Az Európai Parlament a kihasználva, az időhúzás taktikájával élt és így a két tagállam számára megfelelő időkeretet nyújtott az eljárás tárgyát képező mulasztások pótlására. Következésképpen az eljárás okafogyottá vált (Sacher, 2019).

Portugália és Spanyolország esete is azt mutatja, hogy a makrogazdasági kondicionalitás eszköze elviekben közvetlen abszorpciók hatással bírt. A 2014-2020-as időszakban a kapcsolódó szankció alkalmazására egyáltalán nem került sor.

ii. Az előzetes feltételrendszer

Az előző időszakokra vonatkozó értékelések, ellenőrzések és kutatások egyaránt alátámasztották, hogy a programvégrehajtást gyakorta hátráltatják az operatív program indításához és/vagy sikeres megvalósításához elengedhetetlen tényezők. Ezek közé tartozott a szabályozói háttér, világos célrendszert meghatározó szakpolitikák/stratégiák és az intézményi/adminisztratív kapacitás megléte (ECA, 2017). Egy részük ráadásul kívül esett a programok megvalósításért felelős szervezetek hatáskörén, így meglétüket, rendelkezésre állásukat nehezen is tudták befolyásolni.

Az ex-ante kondicionalitások bevezetését a fejlesztések hatékonyságának és eredményességének növelése ösztönözte. Azon a felismerésén nyugodott, miszerint a programok elindításához és véghezviteléhez megfelelő befektetési környezet (Berkowitz, Rubianes, & Pienkowski, 2017), a strukturális és szakpolitikai reformok, országspecifikus ajánlások megvalósítására (Viorica, V. I. Ț. Ț., 2017)erőteljesebb ösztönzők szükségesek. Ehhez a részben ágazati, részben horizontális jellegű kritériumokat már előzetesen biztosítani kell (Európai Bizottság,

2010 , VITA, 2017). A kohéziós politika által támogatott szakpolitikai tématerületekhez kapcsolódóan a jogszabály két típusú feltételt határozott meg:

(i.) A tematikus előzetes feltételek a kohéziós politika tematikus célkitűzéseire és beruházási prioritásaihoz kapcsolódtak (pl. K+F, vízgazdálkodás). Három csoportba sorolhatóak (Bachtler-Mendez, 2020) :

- a. a megvalósításhoz szükséges jogszabályi keret megléte
- b. a megvalósításhoz szükséges, világos célmeghatározást tartalmazó szakpolitikai koncepciók és stratégiák megléte
- c. a megvalósításhoz szükséges adminisztratív/intézményi kapacitás megléte

Jellemzően, az egyes tematikus célokhoz több előzetes feltétel is kapcsolódott, amely további 29 kritériumra bontottak tovább.

Táblázat: Tematikus célok a 2014-2020-as időszakban

Terület	Előzetes feltételrendszer
1. Hátrányos megkülönböztetés elleni intézkedések	Az ESB-alapok terén a hátrányos megkülönböztetés elleni uniós jogszabályok végrehajtását és alkalmazását biztosító adminisztratív kapacitások megléte.
2. Nemek közötti egyenlőség	Az ESB-alapok terén a nemek közötti egyenlőség előmozdítását célzó uniós jogszabályok végrehajtását és alkalmazását biztosító adminisztratív kapacitások megléte.
3. Fogytékosság	Az ESB-alapok terén a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény végrehajtását és alkalmazását biztosító adminisztratív kapacitások megléte a 2010/48/EK tanácsi határozattal (1) összhangban.
4. Közbeszerzés	Az ESB-alapok terén az uniós közbeszerzési jog tényleges alkalmazását biztosító rendelkezések megléte.
5. Állami támogatás	Az ESB-alapok terén az állami támogatásra vonatkozó uniós jog tényleges alkalmazását biztosító intézkedések megléte.
6. A környezeti hatásvizsgálattal (EIA) és a stratégiai környezeti vizsgálattal (SEA) kapcsolatos környezetvédelmi jogszabályok	A környezeti hatásvizsgálattal és a stratégiai környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos uniós környezetvédelmi jogszabályok tényleges alkalmazását biztosító intézkedések megléte.
7. Statisztikai rendszerek és eredménymutatók	A programok eredményességének és hatásának felméréséhez szükséges statisztikai alap megléte. Olyan eredménymutató-rendszer megléte, amely szükséges a várt eredmények eléréséhez leghatékonyabban hozzájáruló intézkedések kiválasztásához, az előrehaladás monitoringjához

és a hatásvizsgálat elvégzéséhez.

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) a CPRXI. melléklet I. része alapján

Minthogy az ex-ante feltételek az egyes tematikus célokhoz, egy vagy korlátozott számú programhoz kapcsolódtak, szemben az előzetes feltételek másik nagy csoportjával.

(ii.) Az általános ex-ante kondicionalitások a program végrehajtásának horizontális vonatkozásaihoz kapcsolódtak az alábbi területeket felölelve.

Terület	Előzetes feltételrendszer
1. Hátrányos megkülönböztetés elleni intézkedések	Az ESB-alapok terén a hátrányos megkülönböztetés elleni uniós jogszabályok végrehajtását és alkalmazását biztosító adminisztratív kapacitások megléte.
2. Nemek közötti egyenlőség	Az ESB-alapok terén a nemek közötti egyenlőség előmozdítását célzó uniós jogszabályok végrehajtását és alkalmazását biztosító adminisztratív kapacitások megléte.
3. Fogytékosság	Az ESB-alapok terén a fogytékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény végrehajtását és alkalmazását biztosító adminisztratív kapacitások megléte a 2010/48/EK tanácsi határozattal (1) összhangban.
4. Közbeszerzés	Az ESB-alapok terén az uniós közbeszerzési jog tényleges alkalmazását biztosító rendelkezések megléte.
5. Állami támogatás	Az ESB-alapok terén az állami támogatásra vonatkozó uniós jog tényleges alkalmazását biztosító intézkedések megléte.
6. A környezeti hatásvizsgálattal (EIA) és a stratégiai környezeti vizsgálattal (SEA) kapcsolatos környezetvédelmi jogszabályok	A környezeti hatásvizsgálattal és a stratégiai környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos uniós környezetvédelmi jogszabályok tényleges alkalmazását biztosító intézkedések megléte.
7. Statisztikai rendszerek és eredménymutatók	A programok eredményességének és hatásának felméréséhez szükséges statisztikai alap megléte. Olyan eredménymutató-rendszer megléte, amely szükséges a várt eredmények eléréséhez leghatékonyabban hozzájáruló intézkedések kiválasztásához, az előrehaladás monitoringjához és a hatásvizsgálat elvégzéséhez.
Terület	Előzetes feltételrendszer
1. Hátrányos megkülönböztetés elleni intézkedések	Az ESB-alapok terén a hátrányos megkülönböztetés elleni uniós jogszabályok végrehajtását és alkalmazását biztosító adminisztratív kapacitások megléte.
2. Nemek közötti egyenlőség	Az ESB-alapok terén a nemek közötti egyenlőség előmozdítását célzó

	uniós jogszabályok végrehajtását és alkalmazását biztosító adminisztratív kapacitások megléte.
3. Fogytékosság	Az ESB-alapok terén a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény végrehajtását és alkalmazását biztosító adminisztratív kapacitások megléte a 2010/48/EK tanácsi határozattal (1) összhangban.
4. Közbeszerzés	Az ESB-alapok terén az uniós közbeszerzési jog tényleges alkalmazását biztosító rendelkezések megléte.
5. Állami támogatás	Az ESB-alapok terén az állami támogatásra vonatkozó uniós jog tényleges alkalmazását biztosító intézkedések megléte.
6. A környezeti hatásvizsgálattal (EIA) és a stratégiai környezeti vizsgálat (SEA) kapcsolatos környezetvédelmi jogszabályok	A környezeti hatásvizsgálattal és a stratégiai környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos uniós környezetvédelmi jogszabályok tényleges alkalmazását biztosító intézkedések megléte.
7. Statisztikai rendszerek és eredménymutatók	A programok eredményességének és hatásának felmérésehez szükséges statisztikai alap megléte. Olyan eredménymutató-rendszer megléte, amely szükséges a várt eredmények eléréséhez leghatékonyabban hozzájáruló intézkedések kiválasztásához, az előrehaladás monitoringjához és a hatásvizsgálat elvégzéséhez.

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) CPRXI. melléklet II. része alapján

A tervezett szakpolitikai célok és az azokat szolgáló fejlesztések és az ex-ante kondicionalitások között közvetlen kapcsolat állt fenn. Ezt a viszonyt az általános rendelet definíciója le is fekteti „alkalmazandó előzetes feltételrendszer”: olyan konkrét és előzetesen pontosan meghatározott kritikus tényező, amely valamely beruházási prioritással vagy uniós prioritással kapcsolatban kitűzött egyedi célkitűzés eredményes és hatékony teljesítésének előfeltétele, az ilyen teljesítéssel közvetlen és tényleges kapcsolatban áll, és arra közvetlen hatást gyakorol”. A meghatározás egyidejűleg arra is utal, hogy a tagállam által választott szakpolitikai célok függvénye lesz, hogy a kondicionalitások teljes köréből a tagállamnak az adott program esetében melyiket kell alkalmaznia.

Az előzetes feltételrendszer teljesítése és ennek igazolása hosszú, több szakaszból álló folyamat keretében történt. Az ex-ante feltételek rendelkezésre állását a tagállamoknak alapesetben az operatív program indításának időpontjára kellett biztosítaniuk. Először önértékelést végeztek a Bizottság által közzétett részletes útmutatók segítségével. A teljesülés tényének, illetve mértékének megállapítása összetett szempontrendszer alapján történt (Közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendeletXI. melléklet I. és II. rész).

Az előzetes feltétel akkor teljesült, ha a tagállam valamennyi kapcsolódó szempontnak megfelelt, más esetekben a nem teljesítés különböző mértéke (pl. részleges vagy egyáltalán nem teljesülő feltétel, kis vagy nagy hatású hiányosság megléte) állt fenn. A hiányosan vagy nem teljesült feltételek 2016. december 31-ig történő pótlására a tagállamoknak részletes akciótervet kellett összeállítaniuk (Általános rendelet 19. cikk (2) bekezdés). Bár az előzetes feltételek 75%-a az operatív programok jóváhagyásának időpontjára teljesült (Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy), a fennmaradó feltételekre a tagállamok közel 700 akciótervet készítettek (European Commission, 2016).

A Bizottság ezt követően elemezte a tagállam önértékelését, kiemelten az előzetes feltételek szükségességét és az akciótervben foglaltak várható eredményességére, ehhez kiegészítő információt is kérhetett. Nézetkülönbség fennállásakor a Bizottságot terhelte a bizonyítás kényszere (Közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet 19. cikk (4) bekezdés).

A hiányzó feltételek pótlására kidolgozott akciótervek a partnerségi megállapodás/operatív program szerves részévé váltak. Megvalósításukat a felelős monitoring bizottságok figyelemmel kísérték, a tagállamoknak pedig a 2017. évi végrehajtási jelentésben kellett számot adniuk a hiányosságok felszámolásáról.

A jogszabály (CPR 19. cikk (5) bekezdés) megteremtette a támogatások folyósításának korlátozát a program eredményességét különösen befolyásoló elmaradás esetén. Amennyiben úgy látta, hogy a hiányzó kondicionalitás a kitűzött célok elérését veszélyezteti a Bizottság az operatív program jóváhagyásával egyidejűleg elrendelhetette az érintett prioritás(ok) forrásainak felfüggesztését. Amennyiben a tagállam nem zárta le a 2016. december 31-i határidőre az akciótervben rögzített feladatait, a Bizottság felfüggesztette az időközi kifizetések teljesítését. A korlátozás feloldására akkor kerülhetett csak sor (CPR 19. cikk (7) bekezdés), ha a tagállam mulasztását pótolta. (European Commission, 2014), illetve pénzügyi szankcióval is élhetett.

Az ex-ante kondicionalitások teljesítése, pl. jogszabályok kidolgozása, intézményi-informatikai rendszerfejlesztési feladatok megszervezése komoly ráfordításokat igényelt a tagállamoktól, amelyhez mind a 2007-2013-as, mind a 2014-2020-as időszak szakmai segítségnyújtási forrásokat igénybe vehettek.

Mindemellett meglehetősen különbözően érintette őket az előzetes feltételek teljesítésének terhe, az akciótervek egyenetlen megoszlást tükröztek. Bizonyos kapcsolat kimutatható a gazdaság fejlettsége és az akciótervek száma között, a kevésbé fejlett és átmeneti régióknak magasabb számú akciótervet kellett megvalósítaniuk, ugyanakkor Spanyolországnak és Portugáliának kis számú akciótervet kellett összeállítaniuk Olaszországhoz képest (Núñez Ferrer, Alci-di, Busse, Musmeci & Fujiwara, 2018).

Bizonyos előzetes feltételek rendelkezésre állása általában problémába ütközött, pl. 20 tagállam számára jelentett kiemelt feladatot az intelligens szakosodási stratégia kidolgozása (European Commission, 2016), az előzetes feltételek hiányának mértéke és jellege azonban jelentős eltéréseket tükrözött, hasonlóan a hiánypótlás során alkalmazni tervezett módszerekre és tevékenységekre.

Az ex-ante kondicionalitások gyakorlati hasznosíthatóságát alapvetően három tényező befolyásolta.

1. A feltétel teljesítésének minősége: feltételek kidolgozását a Bizottság sem a már meglévő, sem a később teljesülő feltételek (pl. tagállam ágazati stratégiájának) esetén nem vizsgálta, e tekintetben a tagállam önértékelésére támaszkodott (Európai Bizottság).

2. A feltétel teljesülésének időpontja a támogatások felhasználásával összefüggő döntések meghozatalához képest: a jogszabályi előírások a vonatkozó kondicionalitás(ok) teljesülését nem szabták meg előfeltételként sem a programozási folyamat lezárásához, sem a projektek kiválasztásához, az egyetlen időbeni korlátot a 2016. december 31-i végső határidő képviselte. Másrészt az előzetes feltételek további „sorsának”, relevanciájáának, alkalmazásának nyomon követése elmaradt. Következésképpen esetleges maradt, hogy milyen módon és mértékben alkottak igazodási pontot a programok előkészítése és megvalósítása során.

Lengyelország és Románia esetében elmaradt a szegénység ellen küzdelem nyomon követése, illetve a dokumentumokban számszerűsített célok már elfogadáskor teljesültek (Európai Számvevőszék).

3. A támogatott beruházások eredményességet befolyásoló egyéb tényezők köre és jellege: a kondicionalitások nem izoláltan érvényesültek (Mendez, Wishlade & Bachtler, 2013). Az operatív programok végrehajtási intézményrendszere erőteljes, négyes irányú nyomás alatt funkcionál. Az N+3 szabály gyors költésre ösztökél, a hibaarány lezórításának (kiemelten az uniós intézmények által nyomatékosított) célja a nagyobb szabályosság irányába mozdít el, mindeközben megerősítésre kerültek a célirányosabb költés eszközei (earmarking, tematikus koncentráció) és további mérvadó fejlemény az eredményesebb költés irányvonalának (lásd pl. teljesítmény keretrendszer) meghirdetése. E kondicionalitások együttes jelenléte az ellenhatások révén lényegesen ronthatja a szakpolitikai célok megvalósításának eredményességet.

A Bizottság értékelései, illetve jelentései kiemelik az előzetes feltételek nyomán bekövetkezett javulást, a beruházásokat akadályozó tényezők megszüntetését, a szükséges uniós előírásokkal összhangban álló tagállami előírások időben történő meghozatalát, a kapacitásfejlesztés érdekében tett erőfeszítéseket (European Commission, 2016) a külső és belső koordináció javítását (European Commission, 2017). A szakirodalom és a tagállami reflexiók nagyobb

hangsúlyt helyeznek a folyamattal együtt járó, megnövekedett koordinációs feladatokra (Vironen & Lehuraux, 2016) adminisztratív teherre (Vitar, 2017, Núñez Ferrer, Musmeci, & Polli, 2018).

A Partnerségi Megállapodás és az programok tárgyalásának időszakában, illetve a később pótolta előzetes feltételek vizsgálata során is a Bizottság erőteljes diszkrecionális jogkörrel bírt (Vitar, 2017) annak megítélésében, hogy a tagállam maradéktalanul teljesítette-e a jogszabályi követelményeket.

A tagállamokkal szemben támasztott követelmények egyenetlensége különösképpen kitűnt Görögország esetében. A Bizottság mellőzte a tagállam javaslatait, a közbeszerzési akcióterv időtartamának meghosszabbításával együttesen olyan kritériumok teljesítését kényszerítette ki, amelyet a tagállam határozottan ellenzett. Míg általában ettől tartózkodott, Görögország esetében pénzügyi szankciót is alkalmazott. (Vironen & Lehuraux, 2016)

Az ex-ante kondicionalitások összetett, jellemzősen közvetett abszorpciót befolyásoló hatással rendelkeztek. Elsődleges céljuk, a programok eredményes végrehajtásához szükséges körülmények megteremtése, a programindítást akadályozó tényezők megelőzésével és/vagy felszámolásával kedvezően hatott az abszorpciók folyamatokra. Egyetlen esetben azonban az abszorpciók hatás közvetlenül érvényesülhetett. Ha a tagállam a megadott határidőig nem teljesítette az ex-ante kondicionalitások rá vonatkozó teljes körét, jogszabályok felhatalmazták a Bizottságot pénzügyi korrekció kivetésére, amellyel a programozási időszak során nem élt.

6.2.6. Az értékelési funkció továbbfejlesztése

A 2007-2013-as programidőszak során elkészült sokszáz értékelési tanulmány nagy eltéréseit mutatott módszertanában, minőségében. Az értékelés deklarált célját (Közös rendelkezésekről szóló rendelet 54. cikk (1) bekezdés) a programok és megvalósításuk minőségének javítása, a programok a stratégiai célokhoz való hozzájárulásának vizsgálata alkották.

Az új előírások (közös rendelkezésekről szóló rendelet 55-57. cikkek) megtartva a folyamatos értékelés funkcióját, megerősítették az (a tervezett programok beavatkozási logikájának és a végrehajtás kereteinek adekvátságára irányuló) előzetes, illetve (a beavatkozási logika valós működésének, a fejlesztési eszközrendszer hathatóságára összpontosító) utólagos értékelés jelentőségét (Európai Bizottság, 2011 , Pellegrin & Colnot, 2020). Míg az előzetes és folyamatos értékelés felelőssége a tagállamot terhelte, az utólagos értékelést a Bizottság vagy a Bizottsággal szoros együttműködésben a tagállamok végzik el, 2024. december 31-ig (közös rendelkezésekről szóló rendelet 52. cikk (2) bekezdés

A tagállamoknak az operatív program elfogadásától számított egy éven belül értékelési tervet kellett kidolgozniuk (közös rendelkezésekről szóló rendelet 56. cikk (1) bekezdés, fontos funkciója volt a tervezett értékelések és az eredményindikátorok közötti kapcsolat megállapítása, az értékelés keretében alkalmazandó módszerek megválasztása, az értékelés elvégzéséhez elengedhetetlen adatgyűjtés módjának meghatározása. A tervet a monitoring bizottság fogadta el, és megvitatta az egyes értékelések eredményét.

Az értékelők által megfogalmazott javaslatok fontossága okán több tagállam külön testületre bízta ezek sorsának nyomon követésére. Lengyelországban ezt a Nemzeti Értékelési Egység végezte, míg Franciaország Hauts-de-France régiója bizottságot hozott létre az értékelési megállapítások kézben tartására (Pellegrin, & Colnot, 2020).

A tagállam/irányító hatóság köteles volt minden prioritási tengely megvalósítását, a célokhoz való hozzájárulását a programidőszak alatt legalább egyszer értékelni, ez jelentős az értékelések volumenének ugrásszerű növekedését idézte elő (Mendez, Bachtler & McMaster, 2019). A hatásértékelésnek ki kellett terjednie a vizsgált prioritás az EU 2020 célok előmozdításában játszott szerepére, jelentőségére is.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet kiemeli, hogy az értékelésekhez szükséges forrásokat, beleértve az adatok összegyűjtésének rendjét a tagállamnak biztosítani kell (közös rendelkezések 54. cikk (2) bekezdés), az értékelést pedig úgy kell megszerveznie az irányító hatóságnak (közös rendelkezésekről szóló rendelet 54. cikk (3) bekezdés), hogy független szakértőkre támaszkodjék (Domorenok, 2020). Az irányító hatóságoknak 2022. december 31-ig összegezniük és a Bizottság számára továbbítaniuk kellett az egyes operatív programokra vonatkozó értékeléseik eredményét (Közös rendelkezésekről szóló rendelet 114. cikk). Az elkészült értékeléseket az irányító hatóságnak a lakosság számára közzé kellett tennie (Közös rendelkezésekről szóló rendelet 54. cikk (4) bekezdés).

Míg az uniós szabályozás a programszintű értékelés tekintetében tartalmazott kötelezettségeket, Svédország az ERFA finanszírozású projektek esetében kötelező tette a kedvezményezettek számára projektjeik értékelését. 300 ezer euró projekt költségig az értékelést maga a kedvezményezett maga végezte. 300 ezer és 1 millió euró közötti költségvetéssel rendelkező projektek esetében a kedvezményezett költségvetése 2%-át fordíthatta értékelésére, minthogy ennek elvégzéséhez külső szakértőt kellett bevonnia. 1 millió eurót meghaladó költségvetésű projektek esetében a kedvezményezett a költségvetés 2-3%-át különíthette el értékelésekre, amelyeket folyamatosan kellett szerveznie. (With focus on results Evaluation of 9 ERDF programmes in Sweden, Evaluation Network Meeting, 17-18 november 2016 Frida Andersson, Phd, Swedish Agency for Economic and Regional Growth)

Az értékelés több oldalról is segítette az abszorpciót. A programok ex-ante értékelése hozzájárult azok minőségének fejlesztéséhez, a program során elvégzett értékelések pedig fontos inputot szolgáltattak az eszközrendszer és végrehajtási keretrendszer adekvátságának megítéléséhez, a szükséges módosítások előkészítéséhez. Az utólagos értékelés egyidejűleg nyújthatott információt az indikátorok teljesítésének tágabb kontextusáról, illetve segíthetett a következő programozási időszak terveinek megalapozásában.

6.2.7. Monitoring és jelentéstétel

Az eredményességre való törekvés erősen hatott kohéziós politika monitoring és jelentéstételi rendszerére is (Polverari, 2015), a teljesítménykeret megvalósítása, az indikátor vállalások alakulása folyamatos nyomon követést és rendszeres jelentéskészítést igényelt (Molica, Marques Santos & Conte, 2023).

A tagállamoknak 2016-tól kezdődően éves végrehajtási jelentést, illetve az utolsó év tekintetében zárójelentést kellett készíteniük (közös rendelet, 50. cikk (2) bekezdés).

Táblázat: az éves és záró végrehajtási jelentés kötelező tartalmi elemei

vonatkozó naptári év	magyarázat
2014-2015, 2018, 2020-2023	Az általános sablon szerint összeállított jelentés ún. „könnyű” („light” típusú) szemben a többlettartalmat hordozó jelentésekkel. Az alábbiakat tartalmazza: az OP megvalósításának helyzete, az egyes prioritások végrehajtása, mérföldkövek és indikátorok teljesülése, értékelések összegzése, a YEI végrehajtása, a program előrehaladását akadályozó tényezők és kezelésük, összefoglaló az állampolgárok számára, pénzügyi eszközök alkalmazása, ex-ante kondicionalitások teljesítése, nagyprojektek és közös akcióterv helyzete.
2016	A 2016. évre vonatkozóan a tagállamok stratégiai jellegű jelentést kellett kidolgozniuk, amely tartalmazta az operatív program előrehaladásának értékelését, a még hiányzó előzetes feltételek pótlására tett intézkedéseket, az értékelési terv kivitelezésének és a kommunikációs tevékenységek előrehaladásának beszámolóját is. Emellett a tagállamok a program jellegétől függően kiegészítő információt is nyújthattak (pl. az integrált területi eszközök helyzetéről).
2018	A 2018. évre vonatkozóan a tagállamok stratégiai jellegű jelentést kellett kidolgozniuk, amely a 2019 során esedékes teljesítmény-felülvizsgálat alapját is képezte. Tartalmazta a program teljesítményét befolyásoló tényezők és kezelésük ismertetését, a program előrehaladásának értékelését, a még hiányzó előzetes feltételek teljesülésének helyzetét, az értékelési terv kivitelezésének és a kommunikációs tevékenységek előre-

	haladásának beszámolóját, a pénzügyi lebonyolítással összefüggő információt, az értékelési terv kivitelezésére vonatkozó beszámolót, illetve az EU 2020 stratégiai céljaihoz való hozzájárulás elemzését, az Ifjúsági Foglalkoztatási Kezdeményezéshez való hozzájárulás leírását. Emellett a tagállamok a program jellegétől függően kiegészítő információt is nyújthattak (pl. az integrált területi eszközök helyzetéről).
2022	A jelentés tartalmazta az EU 2020 stratégiai céljaihoz való hozzájárulás elemzését.
2024	A záró végrehajtási jelentés magában foglalta az operatív program előrehaladásának értékelését, a még hiányzó előzetes feltételek pótlására tett intézkedéseket, az értékelési terv kivitelezésének és a kommunikációs tevékenységek előrehaladásának beszámolóját is. Emellett a tagállamok a program jellegétől függően kiegészítő információt is nyújthattak (pl. az integrált területi eszközök helyzetéről). jelentés kitér az EU 2020 stratégiai céljaihoz való hozzájárulás elemzésére, az indikátorok alakulására, a YEI értékelés megállapításaira,

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) a vonatkozó jogszabályok alapján

2017 és 2019 augusztus 31-ig továbbá a tagállamoknak jelentést kellett küldeniük a Partner-ségi Megállapodás megvalósításáról (közös rendelkezésekről szóló rendelet 52. cikk).

A jelentéseket a monitoring bizottság is megvitatta és hagyta jóvá. 2016-tól kezdődően kerültek megszervezésre az éves felülvizsgálati ülések (51. cikk), melynek célja a program teljesítményének megvitatása a Bizottság és a tagállam felelős szerveinek részvételével. A felülvizsgálati ülés fontos szerepet játszott a program lebonyolítását akadályozó – ennek részeként és kiemelt fontossággal abszorpció - problémák kezelésében, különösen akkor, ha a megoldáshoz a Bizottság jóváhagyásának megszerzése elengedhetetlen.

A tagállamoknak évente három alkalommal (január 31-ig, július 31-ig és október 31-ig), elektronikus formában pénzügyi adatokat kellett küldenie (CPR112. cikk) a megvalósult, illetve folyamatban lévő támogatásfelhasználásról. A januári és júliusi adatküldés az adott és következő évi kifizetés előrejelzését is magában foglalta, utóbbi a Bizottságot segítte a kohéziós politikai kifizetési előirányzatának megtervezésében.

A tagállamoknak gondoskodniuk kellett az adatokat az előírt típus és bontás szerint tartalmazó számítógépes információs rendszer működtetéséről (közös rendelkezésekről szóló rendelet-ről szóló rendelet125. cikk (2) bekezdés d) pont) és az adatok rögzítéséről (közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet125. cikk (2) bekezdés e) pont). Az új követelményeknek való megfelelés meglévő monitoring információs rendszerük jelentős átalakítását követelte meg a tagországok egy részétől (Dánia, Finnország Portugália, Spanyolország), mások (Franciaország, Görögország, Csehország, Magyarország) pedig új rendszer kialakítása mellett döntöttek (Polverari 2015).

A monitoring és jelentéstételi rendszer továbbfejlesztése közvetett hatást gyakorolt a tagállamok abszorpciós teljesülésének alakulására. A szűken véve a pénzügyi folyamatok és teljesítménymutatók szoros figyelemmel kísérése lehetőséget nyújtott az automatikus kötelezettség visszavonás szabályból adódó kockázatok kezelésére, illetve a mérföldkövek és indikátorok alulteljesítéséből származó pénzügyi szankciók megelőzésére. A monitoring bizottság hatáskörének bővítése és az Európai Bizottsággal történő éves felülvizsgálati értekezletek pedig jó alkalmat teremtettek a tágabb programkörnyezetből eredő problémák, az abszorpciót akadályozó tényezők és lehetséges megoldásuk szisztematikus vizsgálatára.

6.2.8. Partnerség

A 2014-2020-as időszak (közös rendelkezésekről szóló rendelet 5. cikk) a tagállamok számára a partnerség megszervezése minden szinten, a programciklus valamennyi fázisában előírásá tette. Fontos előrelépés, hogy a partnerség megvalósításának részletszabályai is meghatározásra kerültek, ezeket a Partnerségi Kódex tartalmazza: lefekteti a többszintű kormányzás (MLG) és partnerség célját, kritériumait, ugyanakkor elegendő rugalmasságot hagy a tagállamok számára intézményi berendezkedésüket követő keretek kialakítására. Emellett a kódex nyitva hagyja a tagállamok számára a különböző típusú partnerek differenciált kezelésének lehetőségét is. A jogszabályok és útmutatók a partnerség öt dimenzióját különböztették meg: a releváns partnerek kiválasztását, a partnerek bevonását a programozásba, a monitoring bizottság tagságát és eljárásrendjét, a partnerek bevonása a pályázati kiírások, végrehajtási jelentések elkészítésébe, a programok monitoringjába és értékelésébe és a partnerek kapacitásainak fejlesztését. Utóbbi tekintetében az irányító hatóságok igénybe vehették az operatív program szakmai segítségnyújtási forrásait, illetve – különösen ezirányú országspecifikus ajánlás esetén - megfelelő mértékű (ESZA) forrást kellett fordítaniuk a szociális partnerek és civil szervezetek fejlesztésének támogatására.

6.2.9. Integrált területi eszközök alkalmazása

A 2014–2020-as programozási időszak szabályozása lényeges előrelépést hozott a területi alapú problémák kezelése terén. Ennek szükségességét különösen igazolták a 2008. évben kirobban pénzügyi válságot követő kedvezőtlen területi folyamatok, a régiók közötti fejlettségbeli különbségek megindult növekedése (McCann, Ortega-Argilés, Rauhut, Sielker &

Humer, 2021). A szemléletváltást az a felismerés is ösztönözte, a szakpolitika bizonyos céljaihoz képest annak megvalósítási módszere nem eléggé hely-érzékeny (Barca, 2008, Begg, 2018). Az egymással összefüggő sajátos helyi kihívások, illetve a globális fenyegetések (klímaváltozás, energiabiztonság stb.) térségi leképeződése, valamint a területi fejlődési potenciál felszabadítása új megközelítést (Heil, Tetenyi & Danson, 2016, Nyikos & Kondor, 2020), különböző, a térségi adottságokhoz igazított fejlesztési eszközök kombinációját teszi szükségessé (Barca, 2009, Kah, Mendez, Bachtler, & Miller, 2015, Begg, 2018, Bachtler-Mendez, 2020). Az integrált területi eszközök alkalmazása helyi szinten ágazatokon átnyúló, koherensebb stratégiákat (Kah, Mendez, Bachtler, & Miller, 2015, Mendez, Bachtler és McMaster, 2019), összerendezett végrehajtást (Molle, 2014), mégpedig rugalmasabb módon (O'Brien, Sykes és Shaw, 2017), mindemellett a térségi fejlődési potenciál kiaknázásához nélkülözhetetlen továbbá a helyi szereplők bevonása, kapacitásuk megerősítése (Begg, 2018).

Az új megközelítésnek megfelelően a tagállamoknak a Partnerségi Megállapodásban részletezniük kellett a mérvadó területi alapú problémáikat, integrált területi stratégiájuk kulcselemeit, az integrált területi megközelítés alkalmazásának módját. Ez különös jelentőséggel bírt abban az új kontextusban, amelyben a tematikus koncentráció követelménye háttérbe szoríthatja a fejlesztési eszközök területi dimenzióját (O'Brien, Sykes és Shaw, 2017). Továbbá az operatív programban be kellett mutatni (96. cikk (3)) a választott integrált területi eszköz(ök) végrehajtását, az indikatív forráskerettel együtt.

A 2014-2020-as kohéziós szabályozás (közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet 32-36., ERFA-rendelet 7. cikk) kis részben kötelező, nagyobb részben a tagállamok döntése alapján alkalmazható integrált területi eszköz bevezetéséről rendelkezett. Közös jellemzőjük az előzetesen meghatározott térségi célzás, a helyi szereplők bevonásával készített integrált területi stratégia és az ezen alapuló végrehajtás, az előzetesen elkülönített pénzügyi keret, amely több forrásból – operatív programból és vagy annak prioritásaiból, pénzügyi alapból táplálkozik (Hajdu, Kondor, Kondrik, Miklós-Molnár, Nyikos és Sódar, 2017, Nyikos-Kondor, 2020). Érdemi változást hoztak a helyi fejlesztés tervezésben és megvalósításban: szektorokon és közigazgatási határon átnyúló fejlesztések megalapozását és kivitelezését, mindez egészen más típusú koordinációt igényelt (Európai Bizottság, 2017). A tagállamok a szakpolitika teljes allokációjának közel 9%-át (mintegy 31 milliárd eurót) fordítottak integrált terület- és városfejlesztésre, melynek legnagyobb hányadát (25,5 milliárd euró) az ERFA támogatás tette ki. A források több mint felét az új területi eszközök alkalmazásával hasznosították (Európai Bizottság, 2017).

1.) Az integrált területi beruházás (ITB), mint fejlesztési eszköz (közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet 36. cikk) elindítása mögött az a nyilvánvalóvá vált probléma állt, hogy a hathatós megoldások nem feltétlenül esnek egybe a közigazgatási határokkal (O'Brien, Sykes és Shaw, 2017), a közigazgatási és funkcionális térség határok különbségéből adódó kihívásokat kezelni kell, ehhez a tervezés stratégiai jellegét erősíteni kell (Tosics, 2016). multidimenziós, ágazatközi területi stratégia megvalósítását segítette úgy, hogy ehhez az operatív program legalább két prioritásából (Nyikos, 2014, Kah, Mendez, Bachtler & Miller, 2015, European Committee of the Regions, 2018) merített forrást. Az integrált területi beruházás ötvözhetette továbbá a támogatás különböző formáit is, vissza nem térítendő támogatás mellett segíthette a keretében megvalósuló beruházásokat pénzügyi eszköz is. Hasonlóképpen a szabályozás lehetővé tette, hogy az integrált területi beruházás több régiókategóriát magában foglaljon (pénzügyi folyamataik szétválasztása mellett). A tagállam szervezhette integrált területi beruházásait külön, erre szánt operatív programba, integrálhatta egyetlen vagy több meglévő operatív programjába (Nyikos, 2014), megvalósításához a közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelethatálya alá tartozó pénzügyi alap pénzeszközeit ötvözhetette. A stratégiai célokat a tagállami szervezetek összefüggő fejlesztési tevékenységcsomagra kellett lefordítaniuk (Nyikos, 2013), amelynek végrehajtására az irányító hatóság kijelölhetett egy vagy több közreműködő szervezetet - helyi hatóságot, regionális fejlesztési szervezetet vagy civil szervezetet (közös rendelet, 36 (3)). Az integrált területi beruházás eszközrendszerétől, finanszírozásának összetételétől függően maguk a projektek is lehettek integrált, ágazatközi jellegűek.

Az integrált területi beruházás eszközt 13 tagállam választotta közel 150 területi stratégia megvalósítására, változatos, részben közigazgatási határokon átlépő funkcionális területeken (Európai Bizottság, 2017).

Az integrált területi eszköz meglehetősen komplex berendezkedést jelentett minden érintett számára, emellett számos új kedvezményezett megjelenését is maga után vonhatta (Vironen & Lehuraux, 2016).

2.) A közösségvezérelt helyi fejlesztés (angol elnevezése, „Community Led Local Development” után CLLD rövidítéssel meghonosodott) a Leader mintájára, a helyi akciócsoport által kidolgozott és végrehajtott helyi fejlesztési stratégián alapult. A stratégia keretében össze kellett hangolni az operatív programban meghatározott célokat a CLLD térség sajátos igényeivel. Szemben a Leader programmal amely kizárólag vidékfejlesztési forrásokat hasznosított, a kohéziós jogszabályok megengedték a pénzügyi alapok kombinációját:

A tagállamok jellemzően 2 pénzügyi alap támogatásait kombinálták. 8 svédországi és egy lengyel helyi akciócsoport stratégiája azonban mind a négy, a közös rendelet hatálya alá eső pénzügyi alap támogatásait hasznosította. Egyes tagállamokban (pl. Csehország, Szlovákia, Szlovénia) másutt (pl. Ausztria, Görögország, Hollandia) ez éppen kivételesnek számított (Kah, 2019). Mindössze a helyi akciócsoportok egyötöde döntött úgy, hogy kombinálja az ERFA forrásait az EMVA vagy ETHA alapokkal (Mendez, Bachtler és McMaster, 2019).

A CLLD és stratégiája térségi hatókörét a tagállamnak úgy kellett kijelölnie, hogy az legalább 10 000 fő és legfeljebb 150 000 fő lakossággal rendelkezzen (közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet³³ cikk (5)), amely kritériumtól indokolt esetben a Bizottság eltérést engedett.

A helyi akciócsoport bonyolította a helyi fejlesztési stratégia végrehajtásával összefüggő feladatokat, az irányító hatósággal való megállapodás függvényében ez magában foglalhatta a projektek kiválasztását/kiválasztásra vonatkozó javaslattevét, a támogatott projektek végrehajtásának nyomon követését, az elért eredmények értékelését. Végül, de nem utolsósorban a helyi akciócsoport – kedvezményezett minőségben - maga is hajthatott végre projektet.

3.) A 2014-20-as időszakban a kohéziós politika városi dimenziója és az ehhez kapcsolódó társadalmi befogadás irányultság megerősítésre került (Európai Bizottság, 2018). Az ERFA-rendelet 7. cikke értelmében a tagállamoknak nemzeti szintű ERFA allokációjuk legalább öt százalékát fenntartható integrált stratégián alapuló, városfejlesztési projektekre kellett fordítaniuk. A tagállamok saját hatáskörükben határozták meg a fenntartható városfejlesztési stratégia tárgyát képező térséget, illetve szabadon választhattak a megvalósítás pontos módjáról (Polverari, Domorenok és Graziano, 2022), pl. integrált területi beruházás, CLLD formájában, a kettőt kombinálva, külön operatív programba rendezve. Az irányító hatóságnak legalább a projektkiválasztásig terjedő feladatokat kötelező a városi (települési) önkormányzati szervekre bízni.

A tagállamok az ERFA támogatások 8%-át, közel 14,5 milliárd eurót rendeltek több, mint 900 integrált, fenntartható városfejlesztési stratégiájuk mellé, amelyet a tagállamok egy része más támogatásokkal, ESZA, egyéb közösségi vagy tagállami forrásokkal egészített ki. (p. 133)

A területi eszközök alkalmazását általában elhúzó megvalósítás és lassan induló forrásfelhasználás kísérte. A terület-alapú tervezés alapját a helyi szinten, különböző szervezetek és csoportok által megfogalmazott igények alkotják (European Committee of the Regions, 2018), időigényesnek bizonyult ezek stratégiává formálása, az irányítási-végrehajtási struktúra és eljárásrend kialakítása (Európai Bizottság, 2017), a közreműködő szervezet kijelölése (Vironen & Lehuraux, 2016), a forráskombináció nehézségeinek megoldása (Európai Bizott-

ság, 2019). Gyakran képezett szűk keresztmetszet a helyi szervek kapacitáshiánya (European Committee of the Regions, 2018) is, különös tekintettel a nagy számban újonnan vagy más minőségben (pl. közreműködő szervezetként) bevont szervezetre, a megnövekedett koordinációs szükségletekre, az uniós támogatásokkal összefüggő alapvető szabályok ismeretének hiányára.

2016 tavaszán a legtöbb helyi fejlesztési stratégia keretében még nem jelentek meg a projektek kiválasztását szolgáló felhívások, ez alól kivételt Dánia, Finnország és Svédország, ahol a programciklus viszonylag korai szakaszában elindult a projekt értékelése és a támogatások odaítélése (Vironen & Lehuraux, 2016).

Az integrált területi eszközök alkalmazása nem minden tagállamban váltotta be a hozzá fűzött reményeket egyrészt a szükséges kapacitás hiánya, illetve centralizációs törekvések okán (Dąbrowski, Bachtler és Bafoil, 2014). A döntéshozók körében ellenállást váltott ki a helyi szereplők túlzott befolyásától és az adminisztratív terhektől való félelem is (Tödtling-Schönhofer, Hamza és Kronberger, 2013). A programozási időszak első éveiben a lassú felfutásnak köszönhetően – szerencsére átmenetinek bizonyult jelleggel - visszafogták az abszorpciót is. Egy másik abszorpciók kockázatát a források kombinációja rejtett: az egyik pénzügyi alap lassú támogatás-felhasználása a másik vagy több másik alap hasznosításának időhatékonyságát rontotta.

6.2.10. Horizontális elvek: a férfiak és nők közötti egyenlőség és megkülönböztetésmentesség előmozdítása

A Lisszaboni Szerződés (EUSZ 2. és 3. cikke) értelmében a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítása az EU alapvető értéke és célkitűzése. A 2014-2020-as időszakban a közös rendelkezésekről szóló rendelet értelmében (7. cikk) a férfiak és nők közötti egyenlőséget és a nemek közötti egyenlőség szempontjainak integrálását a program teljes életciklusa során figyelembe kell venni és elő kell mozdítani. Ezek a kötelezettségek különösen érintik programok előkészítését és végrehajtását, beleértve a projektek kiválasztását, nyomon követését, jelentését és értékelését. A nemek közötti esélyenlőség és a 2014-2020-as időszakba vele szorosan összekapcsolt diszkriminációmentesség előmozdítását a kohéziós politikai jogszabályok összetett eszközrendszerrel segítik.

20. táblázat A társadalmi fenntarthatóság keretébe tartozó horizontális célok eszközrendszere a 2014-2020-as időszakban

eszköz		követelmény
horizontális elvek meghatározása		kötelező a nemek közötti egyenlőség elvének általános érvényesítése, a (bármilyen, nemre, vajra, vallásra stb. alapozott) megkülönböztetés megelőzése, illetve a fogyatékossgal élő személyek jogai érvényesítésének támogatása a programciklus egésze során - közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet7. cikk
előzetes feltételek		a tagállamnak meg kellett teremtenie a szükséges adminisztratív kapacitást a 1.) Hátrányos megkülönböztetés elleni intézkedések 2.) Nemek közötti egyenlőség 3) Fogyatékossg (fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény végrehajtásához és alkalmazását) általános előzetes feltételek teljesítéséhez
programozás		a partnerségi megállapodásnak tartalmaznia kell annak leírását, hogy a tagállam miként fogja alkalmazni a horizontális elveket – közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet15. cikk (1) bekezdés a.) pont v. alpont a szakmai segítségnyújtási programok kivételével az operatív programokban be kell mutatni azokat az intézkedéseket, amelyeket a tagállam a nemek közötti egyenlőség elvének figyelembe vétele érdekében alkalmazni fog – közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet27. cikk (5) bekezdés az ex-ante értékelőknek elemezniük kellett a tervezett intézkedések megfelelőségét, emellett a tagállami tervezők véleményt kérhettek a szakosított tagállami intézményektől is
projekt kiválasztás		a projekt kválasztás során az irányító hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy a támogatásra benyújtott projektek hogyan veszik figyelembe a nemek közötti egyenlőség elvét és biztosítani kell a megkülönböztetésmentességet a kiválasztás során – 125. cikk 3. bekezdés a) pont ii.-iii. alpont
monitoring bizottság		a partnerség során a programok előkészítésébe és megvalósításába be kell vonni a nemek közötti egyenlőséget és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előmozdító szervezeteket – közös rendelkezésekről szóló rendelet 5. cikk (1) bekezdés c) pontja a monitoring bizottságnak nyomon kell követnie a nemek közötti esélyegyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés érdekében megvalósított intézkedéseket – közös rendelkezésekről szóló rendelet110. cikk (1) bekezdés f) pontja a horizontális elvekkel gyakran az operatív programok monitoring bizottságainak horizontális albizottságai vagy a partnerségi megállapodások szintjén horizontális monitoring (al)bizottságok foglalkoznak.
adatgyűjtés		az irányító hatóságnak úgy kell megszerveznie az egyes támogatott projektekkel összefüggő adatok gyűjtését, hogy az adatok – amennyiben ezt az ESZA rendelet szükségessé teszi – nemek szerinti bontásban is rendelkezésre álljanak - közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet125. cikk (2) bekezdés d)-e) pontok
jelentéstétel		a végrehajtási jelentésekben, kiemelten a 2016. és 2018. években - az irányító

	hatóságnak értékelnie kell a nemek közötti egyenlőség elve érdekében megvalósított intézkedéseket – közös rendelkezésekről szóló rendelet 50. cikk (4) bekezdés
szakmai segítségnyújtási források	partnerség elve (lásd később) értelmében biztosítani kell és hatékonyan meg kell szervezni az érintett szervezetek részvételét, szükség esetén kapacitásépítési támogatást kell rendelkezésre bocsátani, hogy szakértelmüket be lehessen csatornázni a programtervezés és a megvalósítás során a szakmai segítségnyújtási források felhasználhatóak voltak az előzetes feltételek részét képező hiányosságok pótlására is <i>nemzeti szintű</i> akciótervet kellett készítenie az előzetes feltétel maradéktalan teljesítéséhez Észtországnak, Görögországnak, Magyarországnak, Horvátországnak, Lettországnak, Lengyelországnak, Romániának, Szlovákiának, míg regionális szinten kellett intézkedéscsomagot összeállítani Olaszországban és Németországban⁴⁵

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) Samek Lodovici, Drufuca, Ferrari, Patrizio, Pesce, De Silvis and Moja (2018) alapján

Ugyanakkor a horizontális elvek megvalósítása vegyes tapasztalatokkal szolgált. A nemek közötti egyenlőség elvének végrehajtása kapcsán tanulmányukban Samek Lodovici, Drufuca, Ferrari, Patrizio, Pesce, De Silvis & Moja, 2018) kiemelik a tagállamok szerteágazó gyakorlatát, a követelmények gyakran formális teljesülését.

A tagállamok kisebb része fordított valós figyelmet az érvényesítésére, így például Spanyolország külső szakértői grémiumot kért fel a fenntartható városfejlesztési stratégiák nemek közötti esélyegyenlőség tartalmának értékelésére. (Samek Lodovici, Drufuca, Ferrari, Patrizio, Pesce, De Silvis és Moja, 2018)

Míg az elvek alkalmazásának mozgatórugója a fejlesztések társadalmi fenntarthatóságának javítása, a politikai és operatív szintű elkötelezettség hiányában azonban az érvényesítésével összefüggő követelményeket az érintettek pusztán adminisztratív tehernek tartották. Valós minőségi tartalom nélkül a végrehajtást és abszorpciót lassító tényezőként hatottak.

6.2.11. Fenntartható fejlődés

⁴⁵ Peter Berkowitz, Európai Bizottság, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság „Mainstreaming of Horizontal Principles: art. 7-8 CPR” prezentációja, 2015 november 17.

Az EU 2020 stratégia új korszakot nyitott az uniós szakpolitikák, így a kohéziós politika környezeti dimenziójának továbbfejlesztésében. Egyik oldalon a tematikus célok és tematikus koncentráció követelményének bevezetése megerősítették a szakpolitikai eszközök környezeti irányultságát, többek között az ERFA források felhasználásához kapcsolódóan környezeti minimum allokáció kötelezettséggel, a klímaadaptációs intézkedések esetében új nyomon követési (tracking) mechanizmussal. A kulcsfontosságú beavatkozási területek közé tartozott a környezetvédelem, az erőforrás-hatékonyság, az éghajlatváltozás mérséklése és az ahhoz való alkalmazkodás, a biológiai sokféleség, a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség, valamint a kockázatmegelőzés és -kezelés.

A másik oldalon, a tagállamoknak meg kellett szervezniük a környezeti fenntarthatóság elvének a programtervezés és végrehajtás teljes rendszerében való következetes érvényesítését.

21. táblázat A fenntartható fejlődés horizontális cél eszközszerkezete a 2014-2020-as időszakban

eszköz		követelmény
horizontális elvek meghatározása		a célkitűzéseket a fenntartható fejlődés elvének megfelelően, valamint a környezet minőségének megóvása, védelme és állapotának javítása céljának az Unió általi előmozdítása révén kell megvalósítani, az EUMSZ 11. cikkében és 191. cikkének (1) bekezdésében megállapítottak szerint, és a megvalósítás során figyelembe kell venni a szennyező fizet elvet – közös rendelkezésekről szóló rendelet 8. cikk
előzetes feltételek		A 6. „A környezeti hatásvizsgálattal (EIA) és a stratégiai környezeti vizsgálattal (SEA) kapcsolatos környezetvédelmi jogszabályok” általános előzetes feltételnek való megfelelés érdekében a tagállamnak gondoskodnia kellett a környezeti hatásvizsgálattal és a stratégiai környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos uniós környezetvédelmi jogszabályok tényleges alkalmazását biztosító intézkedések megvalósításáról
programozás		a partnerségi megállapodás és a programok elkészítése és végrehajtása során tagállamoknak és a Bizottságnak aktívan kellett segítenie a környezetvédelmi követelményeket, az erőforrások hatékony felhasználását, az éghajlatváltozás hatásainak mérséklését és klímaadaptációs készségek javítását, a biológiai sokféleség megőrzését, valamint a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség fejlesztését, a kockázatok megelőzését és kezelését - közös rendelkezésekről szóló rendelet 8. cikk a partnerségi megállapodásnak tartalmaznia kell annak leírását, hogy a tagállam miként szervezi meg a fenntartható fejlődés elvének érvényesítését - k (1) bekezdés a.) pont v. alpont a tagállamoknak meg kellett szervezniük az operatív programok stratégiai kör-

	nyezeti vizsgálatát a szakmai segítségnyújtási programok kivételével az operatív programokban be kell mutatni azokat az intézkedéseket, amelyeket a tagállam a fenntartható fejlődés elv érdekében alkalmazni fog – közös rendelkezésekről szóló rendelet 27. cikk (5) bekezdés az ex-ante értékelőknek elemezniük kellett a stratégiai környezeti vizsgálat eredményét, illetve a program keretében tervezett intézkedések megfelelőségét- közös rendelkezésekről szóló rendelet 55. cikk (5) bekezdés
projekt kiválasztás	a projekt kiválasztás során az irányító hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy a támogatásra benyújtott projektek hogyan veszik figyelembe a fenntartható egyenlőség elvét során – 125. cikk 3. bekezdés a) pont iii. alpont
monitoring bizottság	a partnerség során a programok előkészítésébe és megvalósításába be kellett vonni a környezetvédelmi partnereket – közös rendelkezésekről rendelet 5. cikk (1) bekezdés c) pontja a monitoring bizottságnak nyomon kell követnie a a horizontális elvekkel gyakran az operatív programok monitoring bizottságainak horizontális albizottságai vagy a partnerségi megállapodások szintjén horizontális monitoring (al)bizottságok foglalkoznak.
adatgyűjtés	az irányító hatóságnak az egyes támogatott projektekkel összefüggő adatok gyűjtését a horizontális elvvel figyelemre kellett megszerveznie
jelentéstétel	a végrehajtási jelentésekben, kiemelten a 2016. és 2018. években - az irányító hatóságnak értékelnie kell fenntartható fejlődés elve érdekében megvalósított intézkedéseket – közös rendelkezésekről szóló rendelet 50. cikk (4) bekezdés
szakmai segítségnyújtási források	a tagállamok szakmai segítségnyújtási forrásait felhasználhatták az előzetes feltétel részét képező hiányosságok pótlására <i>nemzeti szintű</i> akciótervet kellett készítenie az előzetes feltétel maradéktalan teljesítéséhez (Ciprusnak, Csehországnak, Horvátországnak, Olaszországnak, Litvániának, Romániának, Szlovéniának, Szlovákiának, míg regionális szinten kellett intézkedéscsomagot összeállítani Németországban⁴⁶

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

A fenntartható fejlődés elvének érvényesítésével összefüggő feladatok végigkísérték a teljes programidőszakot. A követelmények a projektek szintjén (pl. környezeti hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettsége, adatszolgáltatás a teljesítménymutatókról stb.) is megjelentek.

⁴⁶ Peter Berkowitz, Európai Bizottság, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság „Mainstreaming of Horizontal Principles: art. 7-8 CPR” prezentációja, 2015 november 17.

6.3. A kohéziós politikai támogatások szabályos felhasználását szolgáló eszközök

A 2014-2020-as szabályozás megerősítette a tagállamok felelősségét az uniós pénzügyi érdekek védelmében (kijelölési rendszer bevezetése, delegált feladatok felügyelete, projektkiválasztási mechanizmus, panaszok kivizsgálása), új mechanizmusokat vezetett be a kiadások szabályosságának javítására (pl. az elszámolások, vezetői nyilatkozat).

A rendeletek előírták a tagállam kötelezettségeit: a kijelölési rendszer kialakítását és működtetését, az irányítási és ellenőrzési rendszer működését, a szabálytalanság- és csalásmegelőzést, a panaszkezelést.

Az uniós költségvetés végrehajtása során a tagállamnak gondoskodnia kellett az EU pénzügyi érdekeinek teljes körű védelméről. A jogi-intézményi keretének biztosítékot kellett nyújtania arra, hogy a pénzeszközöket a szabályok maradéktalan betartásával használják fel, valamint a szabálytalanságokat és csalásokat a felelős szervek megelőzzék és/vagy megfelelően kezelik. A pénzügyi ellenőrzés és a szankciók fontos eszközként szolgáltak e kötelezettségek teljesítéséhez.

6.3.1. Az irányítási és ellenőrzési rendszer kijelölése

A kijelölési rendszer bevezetésének célja annak biztosítása volt, hogy az irányító és igazoló hatóságok megfelelő irányítási és ellenőrzési rendszerrel rendelkezzenek és maradéktalanul teljesíthessék a jogszabályokban előírt funkciójukat. A végrehajtási intézményrendszer tagjait a tagállami kormányok határozták meg. Átvilágításukat felkért, független ellenőrző szervnek kellett elvégeznie, ennek eredményéről a tagállami szerveknek a Bizottságot hivatalosan tájékoztatnia kellett. (Az ellenőrzési jelentés és vélemény bemutatására csak akkor, volt szükség, ha ezt a Bizottság kockázatelemzése alapján szükségesnek ítélte.) A kijelölési folyamatot az első kifizetési kérelem benyújtásáig kellett lezárni, azaz elhúzódása hátráltathatta az uniós költségvetési források lehívását, ennek részletei a ... fejezetben kerülnek bemutatásra.

6.3.2. Az éves pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerre való áttérés

A 2014-2020-as időszakban megváltozott az operatív programok pénzügyi menedzsmentjének rendje. Az éves pénzügyi lebonyolítási rend bevezetését a szabályosságra való törekvés, még pontosabban a hibaarány leszorításának szándéka vezérelte.

Az új előírások szerint az ESB-alapok felhasználása éves rendszerben valósult meg. A számviteli év az előző év július 1-jétől június 30-ig terjedő időszakot ölelte fel. A számviteli évhez kapcsolódó összes kifizetési kérelmet július 31-ig kellett a tagállamoknak benyújtaniuk. Az előfinanszírozás, 2016-tól az éves előfinanszírozás utalását követően, a tagállamok az év közben benyújtott időközi kifizetései kérelmeikben szereplő támogatási igény 90%-át is megkapták, a Bizottság a fennmaradó 10%-ot azonban csak az éves zárást követően utalta át. Ehhez a tagállamok a számviteli évet követő február 15-ig a Bizottsághoz benyújtották a vezetői nyilatkozattal kísért éves beszámolókat, az ellenőrzések és ellenőrzések éves összefoglalóját, valamint az audit hatóság véleményét. (A tagállam záró elszámolását az audit hatóság a benyújtás előtt ugyanis ellenőrizte.)

Az éves beszámoló elfogadása fontos pont volt az uniós költségvetési érdekek védelme szempontjából. A Bizottságnak május 31-ig kell szabályszerűen megvizsgálni és elfogadni a benyújtott dokumentumokat és a különbözetet 30 napon belül be kell fizetni. Szabálytalan elszámolási elemek estében természetesen csökkenthette a még átutalásra váró egyenleg összegét, illetve szélsőséges esetben (pl, súlyos rendszerszintű hiba megállapítása) a Bizottság a tagállamot ez egyenleg teljes visszatartása mellett további visszafizetésre kötelezhette.

6.3.3. Csaláselleni küzdelem

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek eredményes védelme elválaszthatatlan a polgárok az uniós intézményekbe vetett bizalmának szintjétől (Walczyk-Dotti, 2023). A kohéziós politika területét ehhez képest hosszú ideje terhelte a szabálytalanságok jelentős volumene, a többi szakterülethez képest gyakrabban felmerülő csalások köre (Stephenson, Sánchez-Barruecoand és Aden 2020, Kuhl, 2020, Walczyk-Dotti, 2023). Mind a szabálytalanság, mind a csalás jogsértésből ered, amely károsítja vagy károsíthatja az uniós – és a társfinanszírozási kötelezettség okán természetesen a tagállami – költségvetést, a csalás szándékosan elkövetett cselekmény (Európai Számvevőszék, 2019), büntetőjogi eljárást von maga után.

Az Európai Bizottság 2011-ben elfogadott új Csaláselleni Stratégiája alapvető célként a megelőzés, felderítés és kivizsgálás feltételeinek javítását határozta meg. A megosztott irányítási rendszerben a Bizottság és a tagállamok közösen végzik az uniós költségvetés felhasználásá-

val összefüggő feladatokat, a csalás megelőzés a tagállamok felelőssége (Baumgärtler, Eudelle és Gallud Cano, 2024). A szemléletváltást a zero tolerancia elvének meghirdetése harangozta be, amely mindennemű megelőzést ambicionál, a csalás anyagi következményének mértékétől függetlenül intézkedésre kerül sor. A csalás elleni küzdelem a kohéziós szabályozásban is megjelent. A csalási kockázatok megfelelő kezelése stratégiai jelentőséget kapott a programok tervezése és végrehajtása során, a tagállamoknak (tevékenységeikkel a csaláskezelés teljes folyamatát – megelőzés, felderítés, válaszlépések megtétele - le kellett fedniük.

22. táblázat A csaláselleni intézkedésekkel összefüggő követelmények

funkció	követelmény
irányítási és ellenőrzési rendszer kialakítása	a tagállamoknak az alapspecifikus szabályokkal összhangban fel kell állítaniuk a programok irányítási és ellenőrzési rendszerét, és meg kell szervezniük ezek eredményes működését – közös rendelkezésekről szóló rendelet 74. cikk (2) bekezdés ehhez kapcsolódóan gondoskodniuk kell - közös rendelkezésekről szóló rendelet 72. cikk • az elszámolt kiadások helytállóságát és szabályszerűségét garantáló eljárásokról, • az irányítási és ellenőrzési rendszer auditjáról, • a szabálytalanságok – beleértve a csalást is – megelőzéséről, felderítéséről és kijavításáról, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek és az esetleges késedelmi kamatok visszaköveteléséért eredményes és arányos csalásellenes intézkedéseket alkalmaz figyelembe véve az azonosított kockázatokat 125. cikk (4) bekezdés c)
szabálytalanság- és követelés-kezelés	a tagállamok megakadályozzák, felderítik és orvosolják a szabálytalanságokat a jogosulatlanul kifizetett összegeket visszatérítetik a késedelmes fizetésre érvényes kamattal együtt a Bizottság számára jelentik a 10 000 euró támogatást meghaladó projektek keretében felmerült szabálytalanságokról, a kapcsolódó eljárások lényeges fejleményeiről a Bizottságot folyamatosan tájékoztatja – közös rendelkezésekről szóló rendelet 122. cikk (2) bekezdés
audit	az audit hatóságnak a kijelölési eljárás keretében, majd rendszerellenőrzései keretében kell vizsgálnia a kockázatelemzés és a csalásellenes intézkedések adkevérségát

Az előírt eredményes és arányos intézkedések megtétele a kockázatelemzés rendszeres (éves-kétéves) elvégzését követelte meg a tagállamoktól, hiszen az intézkedések és ezekkel járó terhek helyes arányát csakis a kockázat mértékétől függően lehetett megállapítani. A jogosulatlanul kiutalt támogatások visszafizettetése azonban minden esetben kiemelt jelentőséggel bírt. A Bizottság a tagállamokat a kockázatelemzés elkészítésében részletes útmutatással, illetve az előző időszak utolsó éveiben tesztelt Arachne informatikai eszköz rendelkezésre bocsátásával segítette.

Bár az irányító hatóságok viselték a felelősséget az eredményes csaláselleni intézkedésekért, hatáskörük kizárólag a csalás gyanújának megállapításáig terjedt. Megalapozott gyanú esetén az ügyet feljelentésként továbbították az illetékes hatóság számára. A csalás elleni intézkedések tekintetében a végrehajtási rendszer külön intézménnyel egészült ki: 2013. óta a tagállamoknak ki kellett jelölniük a csalásellenes koordinációs szolgálatot (AFCOS) az OLAF-fal való kapcsolattartás, koordináció és információcsere érdekében. A kohéziós politika terén felelős a csalás gyanújának, illetve a megállapított csalások a Bizottság számára történő rendszeres jelentéséért –az OLAF szabálytalanságkezelési információs rendszerén (IMS) keresztül.

A kohéziós politikai pénzeszközök felhasználásáért felelős három főigazgatóság 2015-ben aktualizálta a csalás ellenes stratégiáját, majd 2019-ben közös DG REGIO – DG EMPL – DG MARE csalás elleni stratégia került elfogadásra. A tapasztalatok beépítése mellett a pénzügyi rendelet új követelményeinek (pl. az összeférhetetlenséggel összefüggő új előírások) kezelése is szükségessé vált. 2019 májusában az Európai Számvevőszék is nyilvánosságra hozta különjelentését. Az auditorok nyugtázták a megelőző intézkedések alkalmazásában elért előrelépést, ám hiányolták a megelőző és felderítő tevékenységek hasznosulásának monitoringját és értékelését, a korrekciós lépések visszatartó erejét, valamint kifogásolták a társhatóságokkal való együttműködés, koordináció, az esetek bejelentésének akadozását. A jelentés szorgalmazta a még hiányzó tagállami stratégiák pótlását, a kockázatelemzés módszertani fejlesztését, a Bizottság felügyeletének erősítését.

A csaláselleni eszköztár megerősítése több vonatkozásban is pozitív befolyásolt gyakorolt az abszorpcióra. A csalás ugyanis mindig a támogatások jogosulatlan igénybevételével jár együtt, amelyek visszakövetelése önmagában időigényes folyamat, emellett a csalás elkövetésének jellegétől függően nem is mindig lehetséges. Legalább átmeneti forrásvesztést okoz a tagállam számára. Amennyiben az irányítási és ellenőrzési rendszer azonban nem képes eredményesen kiszűrni és kezelni a támogatások csalárd felhasználásának kísérleteit és ezek számosságukban jelentősen terheli az uniós költségvetést, az Európai Bizottság a kohéziós

források folyósítását leállítja. Ez a szankció tartós forrásmegvonássá is válhat, illetve átalány jellegű pénzügyi korrekciót is maga után vonhat. Az új eszközök bevezetése (pl. az Arachne rendszer sorozatos „téves” riasztásai, amelyek egyedi megvizsgálást igényelnek) adminisztratív terheket növelt, amely lassító tényezőként hatott.

6.3.4. Adminisztratív terhek csökkentése, a jogszabályi követelmények egyszerűsítése

Az egyszerűsítés a 2014–2020-as költségvetési és kohéziós szabályozási koncepcióban is átfogó célként került lefektetésre (Európai Bizottság, 2010 , Európai Bizottság, 2012). A szándék elsődlegesen a kedvezményezettekre, mint a végrehajtó intézményekre vonatkozott. A szabályozás értelmében mind a tagállam, mind a Bizottság köteles feladataik ellátása során figyelembe venni az adminisztratív terhek csökkentésének célját.

Az egyszerűsítés megjelent a szabályok összehangolásában, az operatív programok rendszerének rugalmasabbá tételében (pl. több alap terhére finanszírozható programok, összehangolt ERFA és Kohéziós Alap beruházási prioritások, integrált területi eszközök alkalmazása, az operatív program technikai módosítása esetén könnyített módosítás és a partnerségi megállapodás automatikus kiigazítása) és az irányítási és ellenőrzési rendszer kialakítása során is. Az új eszközök egy része opcionális maradt, mások esetében pedig minimum követelmények kerültek megfogalmazásra a tagállamok számára.

Adminisztratív tehercsökkentési kötelezettség előírása

A közös rendelkezésekről szóló rendelet kimondja, hogy a kedvezményezettek és a közigazgatás terheinek csökkentését be kellett építeni a partnerségi megállapodásba, az operatív programokba és a végrehajtási rendszer kialakításának folyamatába.

Egyszerített pénzügyi elszámolás alkalmazása

A 2007-2013-as időszak fordulópontot jelentett, hogy az ESZA források terhére 2007. január 1-től és csak vissza nem térítendő támogatási forma esetében megengedte a valós költség alapú elszámolási módszertől való eltérést, egyszerűsített pénzügyi elszámolás alkalmazásával (Európai Bizottság, 2014). Az opció később - a pénzügyi válság jogszabálmódosításának köszönhetően - az ERFA esetében is alkalmazhatóvá vált. A kísérlet a javuló szabályosságot is alátámasztotta (Európai Számvevőszék, 2016).

A 2014-2020-as kohéziós szabályozás egyrészt megőrizte a már meglévő eszközöket, másrészt a kis összegű – 50 ezer majd az Omnibus rendelettel 100 ezer euró támogatás mellett megvalósuló fejlesztések esetében igénybe vételüket kötelező tette. Továbbá körüket nagyban és folyamatosan került szélesítésre a programidőszak során, beleértve eredményalapú finanszírozási módszerek bevezetését (Európai Bizottság, 2010 , Európai Bizottság, 2011é és az azokat alkalmazó operatív programok növekvő számát (Európai Bizottság, 2017 , Európai Számvevőszék, 2021), visszatérítendő támogatási formával való kombinációját is és a közvetett költségek és személyi jellegű kiadások elszámolási metódusának átalakítását. Az Omnibus rendelet bővítette az előkészítésük lehetséges metódusainak körét, megnyitva az utat a külső szakértői becslés és az egyedi költségvetés tervezés előtt.

23. táblázat Egyszerűsített pénzügyi elszámolási módszerek

funkció	követelmény
irányítási és ellenőrzési rendszer kialakítása	a tagállamoknak az alapspecifikus szabályokkal összhangban fel kell állítaniuk a programok irányítási és ellenőrzési rendszerét, és meg kell szervezniük ezek eredményes működését – közös rendelkezésekről szóló rendelet 74. cikk (2) bekezdés ehhez kapcsolódóan gondoskodniuk kell - közös rendelkezésekről szóló rendelet 72. cikk • az elszámolt kiadások helytállóságát és szabályszerűségét garantáló eljárásokról, • az irányítási és ellenőrzési rendszer auditjáról, • a szabálytalanságok – beleértve a csalást is – megelőzéséről, felderítéséről és kijavításáról, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek és az esetleges késedelmi kamatok visszaköveteléséért eredményes és arányos csalásellenes intézkedéseket alkalmaz figyelembe véve az azonosított kockázatokat 125. cikk (4) bekezdés c)
szabálytalanság- és követelés-kezelés	a tagállamok megakadályozzák, felderítik és orvosolják a szabálytalanságokat a jogosulatlanul kifizetett összegeket visszatérítetik a késedelmes fizetésre érvényes kamattal együtt a Bizottság számára jelentik a 10 000 euró támogatást meghaladó projektek keretében felmerült szabálytalanságokról, a kapcsolódó eljárások lényeges fejleményeiről a Bizottságot folyamatosan tájékoztatja – közös rendelkezésekről szóló rendelet 122. cikk (2) bekezdés
audit	az audit hatóságnak a kijelölési eljárás keretében, majd rendszerellen-

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

A tagállamok a kohéziós jogszabályokban foglalt lehetőségek (közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet⁶⁷. cikk (5) bekezdés a)-e) pontja) szerint adaptálhattak kész, akár más, közvetlen irányítású uniós program vagy tagállami konstrukció keretében működő elszámolási modellt is vagy kifejleszthették saját megoldásaikat és jóváhagyathatták a Bizottsággal (Európai Bizottság, 2019).

Ausztria, egyedüli tagállamként 2019. októberében indította költségfüggetlen finanszírozáson alapuló konstrukcióját. A Bizottság felhatalmazáson alapuló 2019/694 rendeletével összhangban az új konstrukció a támogatás folyósítását számszerűsített, az energiahatékonyság javítása (kilowatt órában kifejezett megtakarítás) és megújuló energia források alkalmazása (tonnában kifejezett, éves szintű széndioxid kibocsátás csökkenése) eléréséhez kötötte. Már működő konstrukciót alakított át, ennek okán rendelkezett a megalapozáshoz szükséges tényadatokkal, míg a megvalósítás során alapvetően a szintén meglévő tagállami szabályozásra támaszkodott. A támogatásfolyósítási feltételek teljesülését rendszeresen ülésező zsüri állapította meg és nyitotta meg az utat a támogatás utalása előtt, míg az ellenőrző szervek is a konstrukció helyes működtetését és a kifizetési feltételek rendelkezésre állását tették vizsgálatuk tárgyává. Ausztria gyakorlata több tagállam számára is modellként szolgált a 2021-2027-es időszakban. Az egyszerűsített pénzügyi elszámolási módszerek igénybevétele javarészt önkéntes alapon maradt. Működtetése szemléletváltást igényelt és hozott az audit és ellenőrzés terén is: ezek csak a módszertan megalapozottságát és alkalmazásának helyes mivoltát vizsgálhatták.

A tagállamok kifogásolták az előkészítéssel járó nagyarányú adminisztratív terheket, a részletszabályok és későbbi ellenőrzési szempontok ismeretének (Európai Számvevőszék, 2021), a késve definiált követelmények egyértelműen rontották a tagállamok számára elsődleges fontosságot jogbiztonságot (Blomeyer-Sanz, 2016, European Committee of the Regions). Az útmutató 2021-ben felülvizsgált változata rögzítette csak egyértelműen az állami támogatási szabályoknak való megfelelés ellenőrzésének kötelező voltát – a konstrukciók 2014 óta lehetséges elindításával szemben. Máskor maguk az új elszámolási lehetőségek érkeztek túlzott csúszással: a Bizottság (EU) 2019/694 felhatalmazáson alapuló rendelete költségfüggetlen finanszírozási mechanizmust engedett az energiahatékonyságot és a megújuló energia források bővítését segítő konstrukciók esetében. A programidőszak végén azonban a szabadon felhasználható források szűkössége, illetve a módszertan bevezetésével összefüggő eladatok

jellege, idővetülete elbátortalanította a tagállamok egy részét az alkalmazás tekintetében (Európai Számvevőszék, 2021).

A Bizottság számításai szerint a tagállamok az ESZA források 33%-a, míg KA-ERFA támogatások 4%-a esetében használták az egyszerűsített pénzügyi elszámolás módszerét a kohéziós politikai vissza nem térítendő támogatásainak kb. 8,5%-as (22,5 milliárd euró) teljesítmény alapon kerül kifizetésre alapján (Európai Számvevőszék, 2021).

Érdekes összefüggésre mutat rá Marin (2019) Románia programvégrehajtási tapasztalatai alapján. Az egyszerűsített pénzügyi elszámolási eszköz megtervezése, paraméterei az abszorpciót befolyásolják, a helytelen módszertani megalapozás, konkrétan az elszámolható költségek alultervezése lassította a támogatások felhasználását.

Az E-kohézió koncepciója az EU Digital Agenda célkitűzésekből és az E-kormányzat Akciótervből ered . Az elektronikus pályázatkezelésre történő áttérést ambicionálja, (Nyikos Laposa, 2018 , Laposa, 2019) a kedvezményezettek valamint az irányító hatóság, az igazoló hatóság, az audithatóság és a közreműködő szervezetek közötti elektronikus információcsere áll a középpontjában (közös rendelkezésekről szóló rendeletről szóló rendelet122. cikk (3) bekezdés). Az uniós rendelet nem kötelezte a kedvezményezetteket az új rendszer használatára, arról rendelkezett, hogy annak működőképességét a tagállamoknak legkésőbb 2015. december 31-ig biztosítaniuk kell. Az elektronikus pályázatkezelési rendszer komoly segítséget nyújtott a projektgazdáknak abban, hogy megfeleljenek a vonatkozó előírásoknak (Vironen-Lehuraux, 2016), többek között elkerülhetővé tették hiányos vagy számszaki elírásokat tartalmazó dokumentumok benyújtását. A dokumentumok elektronikus formában történő tárolása, szükségtelessé tett a dokumentumok papír alapú archiválását, megőrzését és megelőzhetővé tette elvesztésüket is (Európai Számvevőszék, 2018).

Összességében megállapítható, hogy az egyszerűsítést célzó új előírások részleges eredményeket hoztak. A jól megtervezett egyszerűsített pénzügyi elszámolási módszertanok az elszámolások elkészítésével és ellenőrzésével kapcsolatos ráfordítások egy részét kiiktatták, egyúttal a szabályosság feltételeit is javították. Hasonlóképpen több dimenzióban is előnyöket hozott az E-kohézió koncepciójának valóra váltása, az elektronikus pályázatkezelésre való áttérés jogszabály útján történő kikényszerítése: egyaránt javította a követelmények teljesítésének idő- és költséghatékonyságát. Az új eszközök alkalmazásának előkészítése azonban önmagában időigényes folyamatnak bizonyult, amelyet a pontos előírások részben késői megjelenése, az ellenőrzési kockázattól való félelem tovább nehezített (Európai Számvevőszék, 2021). A nehezen átlátható, folyamatosan változó szabályok nyomán követése önmagában

komoly erőfeszítéseket igényelt a tagállami szervektől és - ha gyakran csak közvetve is - a kedvezményezettektől is.

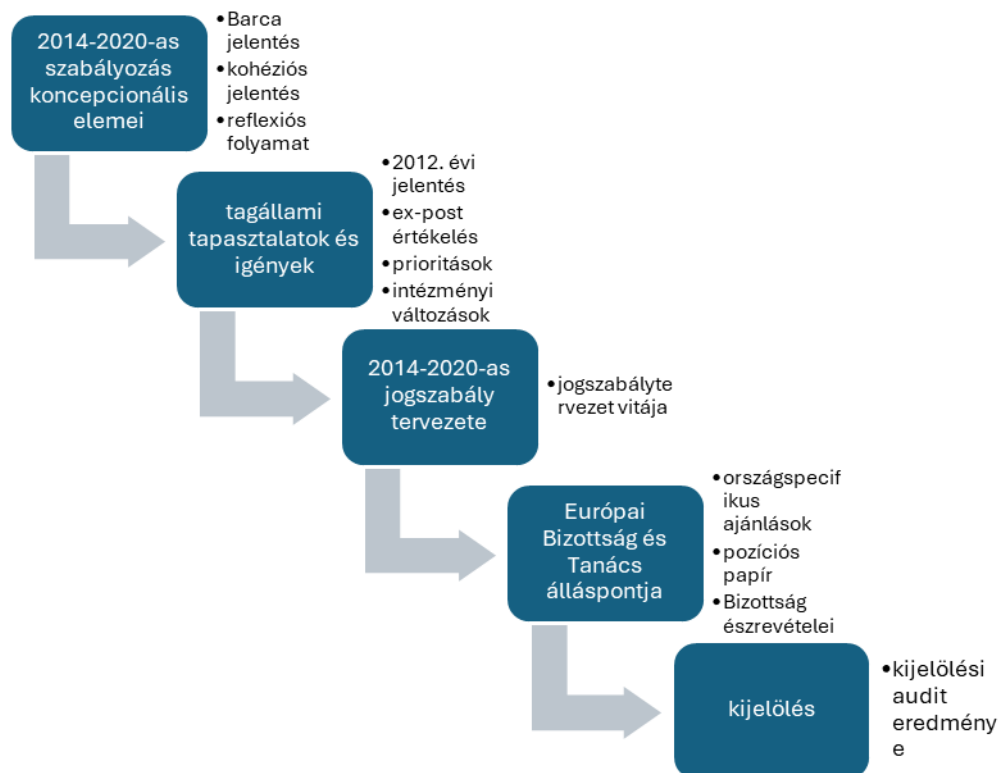
Ezen túl, a radikálisan megnövekedett mértékű szabályozás, a programvégrehajtás más területein megjelent többletkövetelmények aláásták az egyszerűsítés eszközrendszerének hasznát, sőt a tagállamokat túlzó szabályozásra ösztönözték. Az uniós szabályozásnál szigorúbb feltételeket iktattak be, az Európai Számvevőszék (2018) az adminisztratív terhek egyharmadát ebből fakadónak vélte, illetve rámutatott a korábbi gyakorlat megőrzésére.

Az egyszerűsítés és a kedvezményezettek, hasonlóképpen az irányítás és ellenőrzési rendszer terheinek visszaszorítása emelheti az abszorpció teljesítményét. Átláthatóbbá, érthetőbbé teszi a támogatások felhasználásához kapcsolódó szabályokat. Gyorsabbá teszi mind a projektek (pályázatok) kidolgozását, mind az értékelésüket (pl. tervezett költségvetés vizsgálata). Ugyancsak lerövidíti a benyújtott elszámolások jóváhagyásának időszükségletét, kevesebb alátámasztó dokumentum szükséges, a bizonylatok tételes vizsgálatát a peremfeltételek teljesülésének ellenőrzése váltja fel. Ez egyúttal a szabályosságot is előbbre viszi, miközben a fel szabaduló adminisztratív kapacitás az eredményességet befolyásoló tényezőkre és tevékenységekre irányítható át, a minőségi fejlesztések pedig második körben is javítják a források felhasználásának időhatékonyosságát. Mindemellett bevezetésük rendkívül alapos előkészítő munkát igényel, esetleges tervezési hibák – a érdeklődés visszasesésével és/vagy a módszertani alapok hiányosságai esetén pénzügyi korrekció okán – negatívan érintik a kohéziós pénzeszközök lehívását.

7. A tagállamok a 2014-2020-as időszakra vonatkozó intézményi stratégiája

A kutatás középpontjában álló, a 2014-2020-as időszakra kialakított tagállami intézményi stratégiák többlépcsős folyamat eredményeként jöttek létre. Már a programidőszak első felének végén elindult az új berendezkedés koncepcionálása. A Barca jelentés (2009) és az Ötödik Kohéziós Jelentés (2010) alapján elindult a konzultáció-sorozat mind szűkebb tagállami körben (a Bizottság és Tanács által működtetett munkacsoportok keretében), mind a tágabb célközönség bevonásával (Kohéziós Fórum keretében). A jogszabálytervezet 2011. október 6-i közzétételével az előírások tárgyalása hivatalos szakaszába ért. Másodsorban, a tagállamok és a Bizottság is nyomon követte és értékelte a 2007-2013-as időszak programjainak megvalósítását, amelynek részét képezte a jó gyakorlatok és változtatási szükségletek meghatározása. Harmadrészt, az Európai Bizottság az egyes tagállamok számára megfogalmazta az intézményrendszerre is kiterjedő ajánlásait a 2014-2020-as időszakra történő felkészüléshez. A hosszú folyamat végére kikristályosodott irányítási és ellenőrzési rendszer funkcionalitásának tesztelése a kijelölési eljárás keretében történt meg.

2. ábra A tagállami intézményrendszer kialakulásának folyamata



Önmagában fontos tanulságokkal szolgált a 2007-2013-as időszak végrehajtási rendszerének működése, beleértve a felmerülő problémák és azok megoldását, a tagállami intézményrendszer által elért teljesítmény szintje. E tapasztalatok nagyban befolyásolták az érintett kormányok azon alapvető jelentőségű döntését, hogy a korábbi intézményi struktúrát őrizzék-e (az új jogszabályi követelményeknek megfelelő kiigazításokkal) vagy annak megváltoztatásával éljenek. E koncepcionálást inputjaként a tényalapú információk, a teljesítményre vonatkozó statisztikai adatok, valamint a tagállam saját hatáskörében elvégzett elemzések, értékelések és a Bizottság által lefolytatott értékelések megállapításai és javaslatai szolgáltak. Az előző időszak előkészítése óta eltelt közel egy évtized alatt lényegesen átalakult a programok végrehajtásának tágabb környezete.

Az uniós szabályozás értelmében a tagállamoknak 2012. végéig az operatív programok megvalósításának helyzetét összegző stratégiai jelentést kellett készíteniük. A tartalmi előírásoknak megfelelően ki kellett térniük – értelemszerűen az elért eredmények mellett – a végrehajtás során felmerülő kihívásokra is. Ezt az összefoglalást a tagállamok meglehetősen eltérő részletességgel és különböző mértékű kritikai elemzéssel ellátva tették meg. A nehézségeket és megoldandó problémákat a tagállamok által opcionális jelleggel folytatott, illetve a Bizottság számára kötelező jelleggel elvégzett ex-post értékelések már mélyebben vizsgálták. A tagállamok az intézményi modell működését elemezhettk a programok értékelésébe ágyazva, vagy önálló formában. A Bizottság ex-post értékelése ágazati és horizontális jellegű értékelések csomagját jelentette, ebben az intézményi elemek is hangsúlyt élveztek és a fő megállapítások röviden bemutatást kaptak tagállami szinten is.

A tagállami intézményi koncepciókban le kellett képezni az alkotmányos berendezkedés, jogi-intézményi keretek és hagyományok kötöttségeit, illetve a közben lezajlott kormányváltás(ok)ból, vagy attól függetlenül megvalósult módosulásokat a kormányzati filozófia/modell (centralizációs/decentralizációs törekvések), a közigazgatás struktúrája (esetleges közigazgatási reform, régióhatások esetleges változása, stb.), a kormányzat felépítése (minisztériumi és háttérintézmény struktúra, hatáskörök) terén. A 2014-2020-as időszak uniós szabályozásának tervezete számos új követelményt bevezetett, amelyek megszervezése közvetlenül érintette az intézményrendszer működését.

Az uniós intézmények ráhatása egyrészt az országspecifikus ajánlásokon alapult, amelyek egyes tagállamok esetében a szűken vett kohéziós intézményrendszer és a tágabb intézményi – pl. közbeszerzési piac felügyeleti - kontextus kapcsán is javaslatokat fogalmaztak meg. Ezeket a Bizottság is beépítette abba az ún. pozíciós papírjába, amely a következő időszak tervezéséhez megfogalmazott ajánlásait tartalmazta az egyes tagállamok vonatkozásában, és

mutatta is be azt 2012 során, tagállami rendezvények keretében, a kormányzati szereplők és partnerek köre számára. Erre az induló mandátumra épült, de már reflektáltak az időközben lendületet nyert tervezési folyamatra a Bizottság hivatalos észrevételei a partnerségi megállapodás, illetve operatív programok vonatkozásában. Emellett a tagállamok és Bizottság között folytak a tervezési folyamat első fázisában informális jellegű, majd a tervezetek benyújtását követően hivatalos egyeztetések is, amelyek a tagállami intézményi stratégia további finomítására adtak lehetőséget.

Végül, de nem utolsó sorban mielőtt a tagállamok kormányai intézményeiket kijelölhették volna, független ellenőrző szerveiknek fel kellett mérniük azok alkalmasságát és felkészültségét az uniós jogszabályi követelmények teljesítésére. E vizsgálat eredménye mérvado jellegű volt az intézményi berendezkedés véglegesítésében, minthogy a feltételeket nem teljesítő szervezet nem kerülhetett kijelölésre.

7.1. Az Európai Bizottság által kifejtett hatás

A Bizottság hivatalos tárgyalási mandátumának alapjául szolgáló dokumentumok ez egyes tagállamok vonatkozásában megfogalmazott pozíciós papír és a partnerségi megállapodás, illetve az operatív programok tervezéséhez átadott észrevételek) erős hangsúllyal kezelik az az Európai Szemeszter folyamat részeként, eredetileg a Bizottság által megszövegezve, ám a Tanács által kibocsátott országspecifikus ajánlásokban foglaltak relevanciáját.

7.1.1. Az országspecifikus ajánlások

A Bizottság induló tárgyalási mandátumába (pozíciós papír) a 2012. évi országspecifikus ajánlások vonatkozó megállapításai beépültek, a kutatás során azonban a 2013. és 2014. évi ajánlásokat is figyelembe vettem tekintettel arra, hogy ezek a tervdokumentumok tárgyalása során során születtek, a Bizottság állásonjtját erősíthették. A Tanács ajánlásokat csak a tagállamok egy szűkebb körével – Bulgária, Csehország, Magyarország, Málta, Olaszország, Románia, Szlovákia, Szlovénia – szemben fogadott el.

24. táblázat Országspecifikus ajánlások

Tagállam	Ajánlások a 2012-2014 időszakban
Bulgária	- Gondoskodjon a közbeszerzési törvény zavartalan végrehajtásáról. Erősítse a szabálytalanságok megelőzését, továbbá alkalmazza hatékonyan a közbeszerzési törvény és az összeférhetetlenségről szóló törvény alapján kiszabható szankciókat (2012) - Gyorsítsa fel az uniós források lehívását. A közbeszerzési hatóság előzetes ellenőrzési hatáskörének kibővítésén keresztül, a szabálytalanságok megelőzése érdekében gondos-

	kodjon a közbeszerzési jogszabályok helyes végrehajtásáról. (2013) • Az igazgatási kapacitás fokozása és a közbeszerzési hatóság által végzett előzetes ellenőrzések megerősítése révén javítsa a közbeszerzési rendszert és tegyen konkrét lépéseket az e-közbeszerzés megvalósítása felé ... erősítse a korrupció elleni küzdelmet. (2014)
Csehország	• 2014-ben fogadjon el olyan törvényt a közszolgálatról, amely biztosítja, hogy a köz-igazgatás stabil, hatékony és szakmailag felkészült legyen. A 2013–2014-es korrupció elleni stratégiában előírányzott, még hátralévő jogszabályi intézkedések végrehajtása és a következő időszakra vonatkozó tervek kidolgozása útján gyorsítsa fel és jelentős mértékben szilárdítsa meg a korrupció elleni küzdelmet. <u>Folytassa az uniós alapok felhasználásának javítását a végrehajtási struktúrák egyszerűsítése, a kapacitás növelése és az összeférhetetlenség leküzdése révén.</u> Növelje a közbeszerzés átláthatóságát és megfelelő tanácsadással és felügyelettel javítsa a közbeszerzési pályázatok lebonyolítását. (2012) • Biztosítsa a korrupció elleni 2013–2014-es stratégia végrehajtását. Fogadjon el olyan törvényt a köztisztviselőkről, amely biztosítja, hogy a közigazgatás személyi állománya stabil, hatékony és szakmailag felkészült legyen. <u>Fejlessze az uniós alapok vezetését a 2014–2020-as programozási időszakra tekintettel.</u> Helyi és regionális szinten erősítse meg a közbeszerzési pályázatok levezénylésével kapcsolatos kapacitásokat. (2013) • 2014-ben fogadjon el olyan törvényt a közszolgálatról, amely biztosítja, hogy a köz-igazgatás stabil, hatékony és szakmailag felkészült legyen. A 2013–2014-es korrupció elleni stratégiában előírányzott, még hátralévő jogszabályi intézkedések végrehajtása és a következő időszakra vonatkozó tervek kidolgozása útján gyorsítsa fel és jelentős mértékben szilárdítsa meg a korrupció elleni küzdelmet. <u>Folytassa az uniós alapok felhasználásának javítását a végrehajtási struktúrák egyszerűsítése, a kapacitás növelése és az összeférhetetlenség leküzdése révén.</u> Növelje a közbeszerzés átláthatóságát és megfelelő tanácsadással és felügyelettel javítsa a közbeszerzési pályázatok lebonyolítását. (2014)
Magyarország	• Többek között az elektronikus közbeszerzés nagyobb mértékű alkalmazása révén tegyen hathatósabb lépéseket a közbeszerzési piacot jellemző verseny fokozása és a közbeszerzések átláthatóságának növelése érdekében, továbbá szorítsa vissza a korrupciót és összességében csökkentse az adminisztratív terheket. (2014)
Málta	• Folytassa a közbeszerzési eljárások hatékonyságának javítását és az azokhoz szükséges idő csökkentését (2014)
Olaszország	• Törekedjen ...uniós források <u>felhasználásának gyorsítására és igazgatásuk javítására irányuló</u> 2011- es kohéziós cselekvési terven keresztül, különös tekintettel Dél-Olaszországra (2012) • Erősítse meg a korrupció visszaszorításának jogi keretét, többek között vizsgálja felül az elévülési időre irányadó rendelkezéseket. <u>Fogadjon el strukturális intézkedéseket az uniós források igazgatásának javítására a déli országrészekben, a 2014–2020 közötti programozási időszak tekintetében</u> (2013) • <u>Biztosítsa az uniós pénzeszközök jobb kezelését az igazgatási kapacitás, valamint az átláthatóság, az értékelés és a minőségellenőrzés javítására irányuló határozott fellépések révén nemzeti és regionális szinten egyaránt és különösképpen a déli régiókban.</u> Növelje tovább a korrupció ellenes intézkedések hatékonyságát, többek között az elévülési idő 2014 végéig történő felülvizsgálata, valamint a nemzeti korrupció ellenes hatóság hatáskörének megerősítése révén. (2014)
Románia	• Erősítse a kormányzást, valamint javítsa az intézmények és a közigazgatás minőségét, különösen a stratégiai- és költségvetési tervezési kapacitás növelése, a közigazgatásban jobb humánerőforrás menedzsmenttel megvalósított fokozottabb szakmaiság, valamint az államigazgatás különféle szintjei közötti koordinációs mechanizmusok erősítése révén. Hatásvizsgálatok és rendszeres értékelések révén jelentős mértékben javítsa a szabályozás minőségét. <u>Fokozza az uniós források felhasználására irányuló erőfeszítéseket, különösen a vezetési és ellenőrzési rendszerek megerősítése és a közbeszerzések javítása révén.</u> (2013) • Fokozza a közigazgatás kapacitásának növelésére irányuló erőfeszítéseket, mindenekelőtt a hatékonyság, az emberierőforrás-menedzsment, a döntéshozatali eszközök és a kormányzat különböző szintjein belüli és közötti koordináció javítása, valamint az átláthatóság, feddhetetlenség és elszámoltathatóság javítása révén. <u>Gyorsítsa fel az uniós források lehívását, erősítse meg az irányítási és kontrollrendszereket, és javítsa a straté-</u>

	<u>giai tervezési kapacitást, beleértve a többéves költségvetési elemet is. Kezelje a közbeszerzés terén régóta fennálló hiányosságokat. (2014)</u>
Szlovákia	• ... erősítse meg a Közbeszerzési Hivatal mint független testület szerepét (2012) • Tegyen intézkedéseket a közszolgáltatás függetlenségének megerősítése érdekében, ideértve a a közszolgálati törvény módosítását is. Javítsa a közigazgatás emberierőforrás-menedzsmentjét. <u>Fokozza az erőfeszítéseket a kulcsfontosságú minisztériumok analitikai kapacitásának megerősítésére az uniós források jobb felhasználása érdekében.</u> (2013) • Fokozza a közbeszerzések hatékonyságának növelésére irányuló erőfeszítéseit. (2014)
Szlovénia	• Hozzon hatékony intézkedéseket a korrupció elleni küzdelem érdekében, fokozza az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot, valamint vezessen be külső teljesítményértékelést és minőségellenőrzési eljárásokat. (2014)

Forrás: Kondor (2026) saját szerkesztése a közzétett országspecifikus ajánlások alapján

Az ajánlások egy része a kohéziós pénzeszközök felhasználásának tágabb intézményi környezetére vonatkozott, így többek között a közigazgatás humán kapacitásának megerősítésére Csehország és Románia esetében. Más ajánlások az előzetes kondicionalitások – kiemelten a közbeszerzési rendszerrel összefüggő kritériumok - teljesítéséhez szükséges intézményi fejlesztésekre irányultak – Bulgária, Csehország, Magyarország, Málta, Románia, Szlovákia számára címezve, illetve a korrupció visszaszorítását szolgáló intézkedések fontosságára hívták fel a figyelmet Bulgária (összeférhetetlenség) Magyarország, Olaszország, Szlovénia vonatkozásában. Harmadrészt a Tanács a szűken vett végrehajtási rendszer kialakítására és működtetésére vonatkozó is élt ajánlásokkal: ezek szorgalmazták az abszorpció gyorsítását, a programvégrehajtás irányítási és ellenőrzési problémának megoldását (Csehország, Olaszország, Románia), az ehhez szükséges kapacitás kiépítését (Szlovákia), a felépítés komplexitásának csökkentését (Csehország). Olaszország tekintetében kitapintható a végrehajtási nehézségek a déli, azaz kevésbé fejlett régiókban való koncentrációja és átfogó intézkedéscsomag bevezetésének szükségessége is.

Megfigyelhető, hogy az abszorpciós elmaradásokkal és végrehajtás rendszerbeli (pl. szabályossági) hiányosságokkal küszködő tagállamok egy része nem kapott ajánlást. Ugyankor az ajánlással ellátott tagállamok kormányai azonban joggal számíthattak arra, hogy a Bizottság ezek érvényesítését a tárgyalások során előtérbe helyezi.

7.1.2. A Bizottság ajánlásai

A Bizottság a tagállamok számára javaslatokat fogalmazott meg a 2014-2020-es programozási időszak programvégrehajtásának - tervezés, jogi-intézményi keretek meghatározása, adminisztratív kapacitás és technológia megteremtése – előkészítéséhez. Első körben az egyes tagállamok fejlesztési szükségleteit elemző ún. pozíciós papírt tette közzé: a dokumentum a Bi-

zottság érintett szakszolgálatainak (a kohéziós pénzeszközökért és az érintett szakpolitikákért felelős főigazgatóságok) együttes értékelés volt, széles körű statisztikai adat és dokumentum (a tagállam saját, illetve uniós, nemzetközi szervek által készített jelentései, elemzései) alapú feldolgozást végeztek, emellett a kimunkálás és a javaslatok meghatározása a 2012. évi országspecifikus ajánlások, illetve a Bizottság a tagállamok Nemzeti Reform Programja, Stabilitási/Konvergencia Terveik megvalósítást értékelésének mérvadó jellegű figyelembe vételével történt.

A második körben a Bizottság közzétette a tagállamok Partnerségi Megállapodás – és az operatív programok – tervezetére vonatkozó észrevételeit. Megfogalmazásakor törekedett a teljességre, így ezek egyaránt tartalmazzák a programstruktúrával, a cél- és eszközrendszerrel, a programok megvalósításához szükséges, kiemelt az előzetes kondicionalitások keretében érvényes feltételekkel, végül, de nem utolsónak a megvalósítás intézményi hátterével, úgy mint felépítés, koordinációs és humán erőforrás is. Az észrevételek skálája, mélysége azonban meghatározó mértékben függött a tagállam által benyújtott tervezet készülségének fokától, így terjedelemben és mélységben összességében jelentős eltérést mutató iránymutatások születtek.

25. táblázat A Bizottság ajánlásai a tagállamok számára a 2014-2020-as időszak Partnerségi Megállapodásának és operatív programjainak megtervezéséhez

Tagállam	Észrevételek
Ausztria	Az intézményi berendezkedés meglehetősen összetett, sokszereplős. A programstruktúra kialakításakor mérlegelni kell a hatékonyságot is, figyelmet kell fordítani a szereplők számára, a szintek közötti koordinációra is. Ausztria alapvetően rendelkezik az unós támogatások felhasználásához szükséges kapacitással. A szakmai segítségnyújtási források igénybe vételének lehetősége mellett, a végrehajtási intézményrendszert azonban általában meg kell erősíteni, a hibaarány lecsökkentéséhez egyszerűbb szakpolitikai intézkedéseket alkalmazni, az ellenőrzések által feltárt hiányosságokat fel kell számolni, a számos intézményi szereplő egységes jogszabályértelmezését (különös tekintettel az elszámolható kiadásokra) meg kell szervezni.
Belgium	A 2014. január 1-től hatályos intézményi reform (Hatodik Államreform) jelentősen bővíti a régiók és államalkotó közösségek hatáskörét, ez növeli az együttműködés a közöttük és szövetségi szinttel való együttműködés igényét is. Mindemelllett a vertikális és horizontális koordináció megerősítése a kohéziós támogatások felhasználása során is lényeges, külön említve az alapok közötti koordinációt, az átfedő intézkedések okán Brüsszel régió és a szomszédos régiók, valamint a programok ESZA komponenseiért felelős szervek közötti kapcsolatok fejlesztését. Az alkotmányos berendezkedés tiszteletben tartása mellett meg-

	fontolandó a régiók feletti koordinációs platform/szerv megeremítése. Ésszerű az OP struktúra egyszerűsítése, régióként egy programra szűkítve. Az adminisztratív kapacitás továbbfejlesztése indokolt egyrészt az eredményes végrehajtás érdekében (Brüsszel, vallon és flamand régiók), másrészt az előzetes kondicionalitások, úgy mint állami támogatás, nemek közötti egyenlőség kritériumainak teljesítéséhez.
Bulgária	A Bizottság ajánlásai között megfogalmazta az adminisztratív kapacitás megerősítését, megfelelő, egységes javadalmazási rendszer bevezetését az ESB-Alapok végrehajtásában és ellenőrzésében részt vevő szervek munkatársai számára, állami támogatás és közbeszerzés, illetve klímaadaptáció területeken a szakértelem bővítését, a többszörösen elvégzett ellenőrzési gyakorlat felülvizsgálatát. A Közbeszerzési Ügynökség delegált feladatokat lát el, e tevékenységét az audithatóságnak ellenőriznie kell. A közbeszerzések szabályosságának javítása érdekében javasolta az érintett intézmények, beleértve az operatív programok végrehajtásában részt vevő hatóságok közötti együttműködést, az irányítási és ellenőrzési rendszer megerősítését az előzetes és utólagos ellenőrzéseket végző szervek feladatainak egyértelmű meghatározásával és a közöttük lévő koordináció javításával. Felhívta a figyelmet az e-kohéziós követelményekre is.
Ciprus	Ciprus rendelkezik a szükséges kapacitással mind a programok megvalósítása, mind a felmerülő problémák megoldása tekintetében, az ESZA forrásokkal összefüggő döntéshozatali folyamat azonban lassú. Az irányítási és ellenőrzési rendszer jól működik, a struktúrát meg kell őrizni a 2014-2020-as időszakra. Ciprus komoly tapasztalatokkal rendelkezik a nagy infrastrukturális beruházások terén. Az új ágazati fókusz (pl. K+F+I) sikeres érvényesítéséhez elengedhetetlen az érintett kormányzati, szakmai és partnerszervezetekkel való széles körű együttműködés. A szükséges adminisztratív kapacitás megléte egyes közreműködő szervezeteknél kétséggé vált, a kedvezményezettek számára pedig szükség szerint szakmai segítséget kell nyújtani. Az informatikai rendszer továbbfejleszt igényel az e-kohéziós követelmények teljesítéséhez. A monitoring és értékelési funkciókat meg kell erősíteni, ehhez kapcsolódik a kedvezményezettektől való adatgyűjtési mechanizmus javítása is.
Csehország	A kohéziós támogatások felhasználásához szükséges humán kapacitást, egyrészt az érdemen alapuló kiválasztás, másrészt a megtartóerő javításán keresztül kell biztosítani. Megfelelő figyelmet kell fordítani a közbeszerzéssel összefüggő kapacitás fejlesztésére és a Versenyhivatal megerősítésére is. A programciklus egésze során rendelkezésre kell állniuk a projektek végső kedvezményezettjeire való információknak. Az informatikai rendszernek tartalmaznia kell a programvégrehajtásban érintett szervezetek közötti interoperabilitást. Erősíteni kell a koordinációs a finanszírozó alapok és programok között. Az integrált területi beruházások esetén – közreműködő szervezetként - világosan meg kell határozni az önkormányzatok feladatait.
Észtország	Észtországnak figyelmet kell fordítania az uniós pénzügyi alapokkal és programokkal való megfelelő koordinációra, valamint a Balti makroregionális stratégiával való összhang bizto-

	sítására. A kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentése érdekében az egyszerűsített pénzügyi elszámolási módokat szélesebb körben célszerű alkalmazni. Ügyelnie kell a programok végrehajtásához szükséges adminisztratív kapacitás meglétére, ez különösen releváns új szervezetek a programvégrehajtásba történő bevonása esetén, valamint a fluktuáció hathatós kezelésére.
Finnország	Az Európai Bizottság az intézményi struktúrával, az irányítási és ellenőrzési rendszer kialakításával közvetlenül összefüggő észrevételt nem fogalmazott meg. Jelezte a teljesítménykeret kialakításával és nyomon követésével összefüggő eljárásrend, mechanizmusok kialakításának szükségességét (amely adminisztratív kapacitásfejlesztést vélhetően von maga után).
Franciaország	A 2007-2013-as időszakban Franciaország rendkívül tagolt programstruktúrát valósított meg, hasonlóan fragmentált intézményrendszer segítségével, amelyben ráadásul a különböző szintek között a program és ezáltal intézményi hatókör elválasztása számos tengely mentén történt, gyakran decentralizált, következőképpen széttartó értelmezés mellett. A központi irányítással felhasználásra kerülő, illetve a regionális operatív programok részét képező ESZA források hatókörének pontos lefektetése elengedhetetlen a kettős finanszírozás megelőzéséhez. Erősíteni kell a koordinációt a különböző uniós alapok és programok között, beleértve a regionális és több régiós operatív programok összehangolását, megfontolandó nemzeti szintű koordinációs fórum elindítása is. Az irányítási funkciók a régiók számára történő átadása fontos következményekkel jár, alapos átgondolást igényel az audithatósági feladatok az új működési közegben való megfelelő elhelyezése (funkcionális függetlenség) és pozicionálása (pl. a szakértelem megőrzése), odafigyelést igényelnek a régiók számára új követelményeknek való megfelelést segítő know-how megteremtése is. Megfelelő súlyú mérlegelést kívánnak a 2007-2013-as időszak megvalósításának tanulságai, a kedvezményezettek, különösen önkormányzatok és kis-és középvállalkozások felkészültségének javítása. Az irányító hatóságoknak meg kell szervezniük az új/megerősített funkciók - teljesítménykeret működtetése, a korrupcióellenes, illetve csalásellenes intézkedések kivitelezése stb. - teljesítéséhez szükséges feltételeket.
Görögország	A tágabb végrehajtási intézményrendszer komplikált, az átfedő hatáskörök, megkettőzött funkciók és fórumok lassítják a végrehajtást, a programok megvalósításában kizárólag olyan szervezetekre célszerű támaszkodni, amelyek valóban értéket teremtenek a funkciók ellátásában. A decentralizációs folyamat, a régiók hatáskörének – többek között területfejlesztési felelősséggel való – bővülése, az irányítási feladatok régiókhoz telepítése jó lehetőséget nyújt az intézményi berendezkedés lényeges egyszerűsítésére. Meg kell erősíteni a koordinációt a programciklus egésze során. A bürokratikus működést felül kell vizsgálni, az eljárásrendeket meg kell szabadítani a szükségtelen adminisztratív terhektől, az egyes szervezetek felelősségét és feladatait pontosan meg kell határozni. Eredményes kontroll környezetet kell teremteni a támogatások szabályos felhasználásához, hathatós intézkedéseket kell hoznia a korrupció visszaszorítására. A politikai stabilitás hiánya és a közigazgatás

	átpolitizálódása jelentős fluktuációt eredményezett. Az adminisztratív kapacitást minden szinten erősíteni kell, a szakmai segítségnyújtási forrásokat fel kell használni külső szakértők bevonására. A folyamatos továbbképzések keretében különös figyelmet kell fordítani az új követelményekkel összefüggő ismeretek átadására.
Hollandia	Hollandiának javítania kellene az alapok és programok közötti koordinációt, ebben az intézményesítés segíthetne, beleértve a ESB-Alapok teljes körét nyomon követő testület kialakítását. A teljesítménykeret nyomon követését megfelelő mechanizmusokkal alá kell támasztani.
Írország	Írországnak minden szinten erősítenie kell az alapok és programok közötti koordinációt, beleértve az ehhez szükséges mechanizmusok (pl. egyablakos rendszer, információnyújtás a projektgazdák részére) megteremtését. A teljesítménykeret működését megfelelő módszertannal és mechanizmusokkal alá kell támasztania.
Lengyelország	Lengyelországnak megfelelő intézkedéseket kell tennie, hogy tagolt, sokszintű végrehajtási rendszere ne akadályozza a programok megvalósítását. Megfontolást érdemel a struktúra és végrehajtási rendszer egyszerűsítése (hasonlóan a korábbi időszakok gyakorlathoz). Erősíteni kell a központi, a nemzeti szintű és regionális programok közötti koordináció rendjét, a tagállami szintű követelmények teljesülése (pl. regionális szintű adatgyűjtés) érdekében. A 2007-2013-as időszak tapasztalatai alapján, különösen az ágazati programok esetében az irányító hatóságok pozícióját, kompetenciáját meg kell erősíteni a programvégrehajtás, és ennek részeként a közreműködő szervezetek kézbentartása végett. Nagyobb odafigyelést érdemel az uniós pénzügyi alapok és programok közötti koordináció is. A tagállami szervezeteknek megfelelő jogosítványokkal kell rendelkezniük, a 2007-2013-as időszakban feltárt közbeszerzési szabálytalanságokhoz hasonló problémák megelőzéséhez. Biztosítani kell, hogy a közreműködő szervezetek a delegált feladatok ellátásához szükséges szükséges humán erőforrással rendelkezzenek, beleértve, hogy képesek legyen a kedvezményezettek szakmai támogatására, továbbá meg kell oldani az érzékelhető, bizonyos szakpolitikai területhez (pl. szennyvíz) kötődő kompetencia hiányosságokat is. Továbbá a horizontális jellegű ex-ante kondicionalitások, nemek közötti egyenlőség, fogyatékkal élők társadalmi integrációja, diszkriminációmentesség, illetve állami támogatás kritériumainak való megfeleléshez elengedhetetlen az uniós támogatások felhasználásért felelős intézményrendszer képzése. Figyelemmel kell lenni továbbá, hogy a kritériumok a partnerség elvének alkalmazása során is megfelelően érvényesüljenek.
Lettország	Lettországnak kellő figyelmet kell fordítania az alapok és programok közötti eredményes koordináció kialakítására. Az audithatósági funkció helyének meghatározásakor szem előtt kell tartani a funkcionális függetlenség követelményét. Meg kell szervezni teljesítménykeret programokon átnyúló működési kereteit. Fel kell mérni a tapasztalt szakemberek terén felmerülő megtartó erő kockázatot és tervet kell kidolgozni ezen kapacitás megőrzésére.

Litvánia	Litvániának kiemelt figyelmet kell fordítani az alapok és programok közötti koordináció kialakítására, az átfedések és kettős finanszírozás megelőzésére. A teljesítménykeret nyom követési mechanizmusának magában kell foglalnia a problémákra való gyors reakció eszközeit is. Új szervezetek kijelölése esetén az irányítási és ellenőrzési rendszerben betöltött funkciójuk betöltéséhez szükséges kapacitásfejlesztésről gondoskodni kell, a közbeszerzéssel összefüggő ismeretek átadását pedig a tágabb (közbeszerzésért felelős és fejlesztéspolitikai) intézményrendszer számára meg kell szervezni.
Luxemburg	A Belügyi Alapokkal való koordináció fontos. Az irányító hatóságnak gondoskodnia kell a csaláselleni intézkedések működtetéséről.
Magyarország	Magyarországnak megfelelő figyelmet kell fordítania az ágazati és területi programok közötti koordinációra. A projektek kiválasztásának versenyeztetésen kell alapulnia, az előzetes forráselosztás minőségi kockázatot hordoz. Gondoskodni kell egyrészt a programvégrehajtás kapcsán felhalmozódott intézményi tudás megőrzéséről, annak előzetes értékeléséről, hogy milyen hatással járhat a közreműködő szervezetek az irányító hatóságokkal való összehasonlása, a korábban kiszervezett feladatkör jelentős csökkentése. Az új szervezeti keretek között elengedhetetlen a feladatok pontos szétválasztása. Intézkedéscsomagot kíván a közbeszerzés szabályosság előmozdítása a szabálytalanságok és jelentős számú csalási kísérletre tekintettel. Meg kell szervezni továbbá a különböző típusú kedvezményezettnek adminisztratív kapacitásának fejlesztését, beleértve a partnerszervezeteket, a területi tervezésért felelős szerveket, az integrált területi eszközök megvalósítóit is.
Málta	Máltának fejlesztenie kell a klímaváltozással, mint új prioritással összefüggő kapacitását, az irányító hatóságok és szaktárcák vonatkozásában egyaránt. A teljesítménykeret működését megfelelő módszertannal és mechanizmusokkal meg kell erősíteni. Az informatikai rendszernek biztosítani kell a programvégrehajtásban érintett szervezetek között interoperabilitást, az elektronikus portál fejlesztésekor kiemelt figyelmet érdemelnek a projektgazdák igényei. A programok tervezése és végrehajtása során a többszintű kormányzás és partnerség elvének érvényesülnie kell. Integrált területi beruházás esetében a városok önkormányzataira át kell ruházni a projekt kiválasztás funkcióját és ennek megfelelően közreműködő szervezetként kell kijelölni őket.
Németország	Németországnak erősítenie kell a koordinációt az uniós alapok és programok között, valamint a nemzeti és regionális programok között, utóbbiak intézményrendszere tekintetében a hatáskörök világos elválasztásával. Az irányítási és ellenőrzési rendszer működését a nagyfokú tagoltság nehezíti. A 2007-2013-as időszakban az ERFA támogatások felhasználása 17 eltérő, általában megfelelően bizonyult irányítási és ellenőrzési rendszer keretében zajlott, a nagyszámú közreműködő szervezet audit problémákhoz vezetett. A struktúra egyszerűsítésre, a közreműködő szervezetek száma visszaszorításra szorult, azonban a 2007-2013-as

	időszakban bizonyított rendszerelemekre alapozva. Az új követelmények beépítésének, kiemelten a teljesítménykeret működtetésének, beleértve koordinációjának megteremtését mielőbb meg kell szervezni. Németországnak az audithatóságok helyét is célszerű felülvizsgálnia, az irányító és igazoló hatóságokkal való ugyanazon szervezeti elhelyezés gyengítheti a funkcionális függetlenséget. Németország a közigazgatás hatékonyságának érdekében saját forrásaiból gondoskodik a folyamatos továbbképzésről, mindazonáltal az állami támogatással összefüggő szaktudást, illetve a kedvezményezettek és partnerszervezetek adminisztratív kapacitását azonban képzések útján, illetve kedvezményezettek esetében rendszeresen frissített útmutatókkal fejleszteni kell. A kedvezményezettek adminisztratív terheinek lehetőségét célszerű rendszeresen értékelni, Németországnak érdemes jobban kiaknáznia az egyszerűsített pénzügyi elszámolási módokat is, illetve erősen javasolt, hogy minden operatív program esetében felhasználóbarát, elektronikus felületet alakítson ki. Mindemellett az egyszerűsítések nem gyengíthetik az uniós támogatásfelhasználás szabályosságát.
Olaszország	A megfelelő adminisztratív kapacitás mind a tágabb közigazgatásban, mind a szűkebb irányítási és ellenőrzési rendszerben megtapasztalt hiányosságai, az elmúlt évtizedek jelentős ráfordításainak ellenére elmaradó minőségi változás radikális szemléletváltást és beavatkozást tesz szükségessé. A fejlesztéseket a közigazgatás egészére értelmezve <u>egységes kapacitás terv</u> keretében kell összefogni, a hiányosságok felszámolását célzó intézkedések mellett az új követelményekre (pl. csalás elleni küzdelem) is figyelemmel. A monitoring feladatok megvalósításához részletes útmutatásokat kell kidolgozni, meg kell teremteni a független programértékelés szervezeti-személyi bázisát is. A Területi Kohéziós Ügynökség működőképességét és hatáskörének meghatározását a programidőszak kezdetére meg kell szervezni. Az audit tevékenység nemzeti szintű koordinációját meg kell erősíteni.
Portugália	Nagyobb hangsúlyt érdemelnek az előző időszak tapasztalatai, elemzésük segíthet a szűk keresztmetszetek felszámolásához, irányt adnak a kapacitásfejlesztési tevékenységek számára. Portugáliának meg kell szerveznie az alapok és programok közötti hathatós koordinációt, megelőzve az összeférhetetlenséget és a kettős finanszírozást. Az irányítási és ellenőrzési rendszer a 2007-2013-as időszakban jól működött, az új koncepció ugyanakkor szabályossági kockázatot hordoz. Világosan meg kell határozni a programvégrehajtásban részt vevő szervezetek funkcióját, beleértve a Fejlesztési és Kohéziós Ügynökség állami támogatás terén végzett feladatait, az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek közötti feladat átruházás rendjét. Megfelelő hangsúlyt kell kapniuk a csaláselleni intézkedéseknek. A megnövekedett számú ESZA finanszírozású programra tekintettel nagy jelentőséggel bír a jól működő koordinációs rend. Az adminisztratív kapacitást meg kell őrizni, az ESZA források tekintetében a szaktudást a régiókban fejleszteni kell. A szakmai segítségnyújtási források az irányítási és ellenőrzési rendszer teljesítményének, a kedvezményezettek kompetenciáinak javítását, az előzetes kondicionalitások teljesítését, az elektronikus pályázatkezelési rendszer kialakítását egyaránt finanszírozhatják.

Románia	Romániának az uniós támogatások sikeres megvalósításához erősítenie kell az ezirányú elkötelezettséget, a közszférabeli szervezetek a fejlesztések megvalósításért viselt felelősségérzetét. Javítani kell az uniós stratégiákkal (Duna), pénzügyi alapokkal és programokkal való összehangolást, a tagállami szintű koordinációs fórum fontos eszköz, ám a program monitoring bizottságok hatáskörével való összhang odafigyelést igényel. A területi eszközök alkalmazása szintén megújult koordinációs mechanizmusokat igényel. A programok megvalósításához szükséges adminisztratív kapacitás rendelkezésre állása érdekében további lépéseket kell tenni. A működés során célszerű megőrizni az előző időszakban alkalmazott modern menedzsment elveket, úgy mint a teljesítmény-orientációt. A koordinációs feladatokat is ellátó Európai Támogatások Minisztériumának állományát meg kell erősíteni. Funkciók (szabálytalanságkezelés) centralizálása nem csökkentheti az irányító hatóságok felelősségét. Tisztázást igényel a Versenyjogi Tanács funkciója az irányítási és ellenőrzési rendszerbe való esetleges beágyazása tekintetében. Érdemes továbbá jobban kiaknázni az egyszerűsített pénzügyi elszámolási módok nyújtotta egyszerűsítési lehetőségeket.
Spanyolország	Spanyolorzágnak lényegesen egyszerűsíteni kell programstruktúráját és kiemelten intézményi felépítését, radikálisan csökkentve a közreműködő szervezetek számát, kevesebb számú, csak a regionális programokkal foglalkozó közreműködő szervezet képezze az irányítási és ellenőrzési rendszer részét. Az adminisztratív kapacitást is lényegesen meg kell erősíteni, célszerű lehet az igényeknek megfelelően ezt régióként és alaponként specializálni. Erősíteni kell továbbá az alapok közötti koordinációt, a kedvezményezettek szintjén is, utóbbit egyablakos rendszer kialakításával és az informatikai rendszer fejlesztésével segítve. Megfelelő figyelmet kell fordítani (a csaláskezelési intézkedéscsomagon belül) a közbeszerzési kockázatok kezelésére.
Svédország	Svédországnak erősítenie kell az alapok és programok közötti koordináció rendszerét. Biztosítani kell a hatékony és eredményes csaláselleni intézkedésekhez szükséges adminisztratív kapacitást.
Szlovákia	Míthogy a 2007-13-as programok megvalósítását folyamat jelleggel akadályozta a szakértárcáknál tapasztalható erőforrás hiány, az irányítási és ellenőrzési rendszer hiányosságai pedig állandó kihívást támasztott a szabályszerű és hatékony pénzgadálkodás elvének megfelelő támogatásfelhasználással szemben. A szabálytalanságok jelentős része közbeszerzési tárgyú, a közbeszerzésekre Szlovákiának kiemelt figyelmet kell fordítani. Az intézményrendszerben politikai befolyás érvényesült, negatívan hatott a program lebonyolításra, ezt megfelelő jogi és adminisztratív eszközökkel a 2014-2020-as időszakban eliminálni kell. Kiemelt fontosságú a korrupció-elleni küzdelem.
Szlovénia	A Bizottság észrevételei között dominálnak az intézményi struktúrával és adminisztratív

kapacitással foglalkozó megjegyzések, nagyon hangsúlyos az adminisztratív kapacitás hiánya. Ez magában foglalta a szűken vett irányítási és ellenőrzési rendszer működtetésében résztvevők elégtelen mennyiségét, magas fluktuációját, emellett adott ágazatokban, illetve a horizontális szabályozás, kiemelten közbeszerzés területén érzékelhető szakember hiányt, illetve mind a partnerek, mind a kedvezményezettek körében szükséges kapacitás fejlesztéseket. Szorgalmazta a szakmai segítségnyújtási források megfelelő allokációját (az irányítási és ellenőrzési rendszerben dolgozó köztisztviselők jelentős része rövid távú szerződésekkel rendelkezik). A tervezett leépítés feltétlen átgondolást igényel. A kapacitásfejlesztés elengedhetetlen a 2007-2013-as időszak szabályossági problémáinak megoldásához. A Bizottság támogatja Szlovénia erőteljesen centralizált berendezkedését, hangsúlyozza a kontinuitás jelentőségét. Az irányító hatóságnak a korábbiaknál nagyobb mértékű kontrollt kell gyakorolnia a közreműködő szervezetek felett, ezek számát pedig csökkenteni kell. A végrehajtási feladatok ellátásában részt vevő valamennyi szervezetet (tenderdokumentációt előzetes ellenőrzésében részt vevő tanácsadó testületet is) az irányítási és ellenőrzési rendszer részeként kell kezelni. Integrált területi beruházás alkalmazáshoz megfelelő irányítási struktúrát kell rendelni. A struktúrát alkalmassá kell tenni az alapok és programok közötti erőteljesebb koordinációra.

Forrás: Kondor (2026) saját szerkesztése az Európai Bizottság, illetve a tagállamok által közölt pozíciós papírok és a Partnerségi Megállapodásra tett észrevételek alapján

A javaslatokat megvizsgálva, élesen elkülöníthetők a 2014-2020-as időszak új jogszabályi követelményeiből eredő, és ennek következtében a tagállamok számára általánosságban megfogalmazott javaslatok, illetve az egyes tagállamok sajátos berendezkedéséből, és a korábbi időszakok tapasztalataiból származó észrevételek. Végül, de nem utolsó sorban ugyancsak személyre szabott reakciók kapcsolódnak az egyes tagállamok saját végrehajtásra vonatkozó koncepcióihoz.

Az általános észrevételek között kiemelhető a különböző uniós stratégiákkal, alapokkal és programokkal való összehangolás megnövekedett igénye a szinergiák kihasználása és a kettős finanszírozás esélyének kizárása érdekében. Hasonlóképpen visszatérő felszólítás tárgyát alkotja az új követelmények (pl. előzetes kondicionalitások, teljesítménykeret, csalás elleni küzdelem, elektronikus pályázatkezelés) teljesítésének megszervezése. A tagállamokkal folytatott kommunikáció egységesége és következetessége előrevetíti, hogy a tagállami kormányok az ezeknek való megfelelés tekintetében valós mozgástérrel nem igazán rendelkezhetnek. Hasonlóképpen, általános elvárásként jelent meg a Bizottság közléseiben a korábbi tapasztalatok beépítése, a megszerzett tudás, a bizonyított mechanizmusok és jó gyakorlat megőrzése, ezek mibenlétének értelmezése azonban már nagyobb fokú szabadságfokkal járt.

A Bizottság a programok számának csökkentését javasolta egyes tagállamok számára, ez közvetlen intézményi hatású igény: önálló formában nem kell tovább működtetni a megszűnő programok intézményeit. A szakpolitikai eszközrendszerért bizottsági javaslatok elsődlegesen a szükséges szakmai kapacitás oldaláról befolyásolták az intézményi választásokat, pl. hol koncentrálódik a szükséges szakmai kapacitás, a szaktárcákon belül, vagy a háttérintézményekben. A horizontális jellegű előzetes kondicionalitások, kiemelten állami támogatás, közbeszerzés, nemek közötti egyenlőség, fogyatékkal élők társadalmi integrációja, diszkriminációmentesség a közvetlen kohéziós politikai intézményrendszer határain kívül eső teendőket (pl. jogalkotást) is tartalmaztak, ám megvalósulások közvetlenül és kedvezően befolyásolta a programok lebonyolítását. Ugyanakkor a Bizottság egyes megállapítások konkrétan a programvégrehajtás intézményi feltételeinek jobbítására vonatkoztak. Az észrevételek jól leválasztható szegmensét alkották valamely tagállam végrehajtási rendszerében korábban felszínre került hiányosság. Ezek jellegétő függött a Bizottság észrevételének ereje, Olaszország esetében pl. a szövegezés szerint is „ragaszkodott” a nemzeti szintű programok audithatósági funkciójának központosításához. Egyes tagállamok (pl. Ciprus, Németország egyes elemei) esetében viszont határozottan preferálta a bizonyított intézményi modell továbbvitelét.

Észrevételeinek súlyát jelzi, hogy a tagállamok a Partnerségi Megállapodás és az operatív programok keretében szövegszerűen visszaigazolták a javaslat megfogadását és gyakorlatba való átültetését. A javaslatok mindazonáltal kötőerővel nem rendelkeztek, a tagállamok a tárgyalások elérhették a Bizottság induló mandátumának módosulását.

7.1.3. A tagállamok megközelítése

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 122 (1) bekezdése értelmében az irányító és ellenőrző intézményrendszer kialakítása és működtetése a tagállamok hatáskörébe tartozik, amelyek intézményi stratégiájukat külső és belső tényezők együttes figyelembe vételével határozzák meg.

Az elsődleges igazodási kényszert az uniós szintű szabályozás és kapcsolódó dokumentumokban lefektetett előírások alkotják, amelyek az intézményrendszerrel szemben rendkívül összetett, szerteágazó és konkrét követelményrendszert fektetnek le. A 2014-2020-as időszakra való elkészületek során a struktúrával összefüggésben általános elvárásként fogalmazódott meg az egyszerű, átlátható felépítés, amely lehetővé teszi a korábbi időszakokban tapasztalt szűk keresztmetszetek feloldását (Európai Bizottság, 2011), így a támogatások hatékony fel-

használását és a kedvezményezettek adminisztratív terheinek visszaszorítását (Európai Bizottság, 2011, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság).

A jogszabályok, kiemelten a közös rendelkezésekről szóló rendelet, valamint a részletszabályokat tartalmazó útmutatók rendelkeznek a végrehajtási struktúra alkotóelemeiről is, meghatározzák az egyes intézményi elemeket, azok jellegét (kötelező vagy opcionális), funkcióját, a funkció telepítésének feltételeit (jogállás, funkcionális függetlenség igénye), illetve a kialakítás során alkalmazható rugalmassági lehetőségeket is.

Az irányítási és ellenőrzési rendszer alkotóelemei két kategóriába sorolhatóak. A jogszabályok bizonyos intézmények létrehozására kötelezik a tagállamokat, míg más (opcionális) intézmények alkalmazását a mérlegelési jogkörükben hagynak.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 123. cikke értelmében a tagállamoknak kötelező az operatív programok megvalósításához irányító hatóságot és audithatóságot létrehozni. Az igazoló hatóság sajátos átmenetet képez a kötelező és opcionális szervek között, ugyanis bizonyos körülmények fennállása esetén – amelyről viszont a tagállamok dönthetnek - kötelező önálló hatóságként működtetni. A hatóságok mellett a tagállamoknak fel kellett állítaniuk az operatív programok monitoring bizottságait is. Míg a tagállamok a létrehozásuk kapcsán nem, a telepítésük helyével, kapcsolatrendszerük meghatározásával, funcióellátásuk megszervezésével kapcsolatban rendelkeztek mozgástérrel.

A nem kötelező intézmények, az alapvetően pályázatkezelési funkciókat ellátó közreműködő szervezetek illetve a központi koordináció alkalmazását viszont szabadon mérlegelhették.

Az irányítási és ellenőrzési struktúra a 2007-2013-as és a 2014-2020-es időszak közötti átrendezése a kontinuitás vs. változtatás dilemmájának eldöntését (is) magában foglalta. Az intézményrendszer érdemi átalakítása ugyanis számos kockázatot hordoz a kohéziós pénzeszközök felhasználása szempontjából. Az új intézmények megszervezése, beüzemelése időigényes, csúszáshoz vezethet a programok végrehajtásának elindításában, így kiemelt veszélyeket hordozhat a programidőszak során kezdeményezett átrendezés. Míg a kezdeti, a programidőszak első éveiben elszenvedett idővesztés a pénzügyi lebonyolítás sajátos dinamikájának köszönhetően behozható, a programidőszak második felében, de különösen az programciklus utolsó – nagyjából a kifizetési időszakra eső – harmadában bekövetkezett lassulás nagyban megnöveli a végleges (nettó) forrásvesztés esélyeit. Következésképpen a legnagyobb gondossággal kell előkészíteniük az intézményi koncepciót, tekintettel arra, hogy a létrehozott intézményi felállás hosszú távon ad keretet a végrehajtásnak és egyúttal erőteljesen befolyásolja annak kimenetét.

További kockázat, hogy ha csak időlegesen is, ám a struktúraváltás ronthatja az abszorpciós teljesítményt. A végrehajtási rendszer bármilyen, akár egyszerűsítést célzó átalakítása is azt a veszélyt hordozza, hogy fennakadást okoz és új adminisztratív terheket keletkeztethet (European Committee of the Regions, 2023). Az eltérő intézményi-szervezeti (pl. szakmai karrier-út, javadalmazás) körülmények magas fluktuációt válthatnak ki, a szakemberek nagyarányú távozása, vagy kulcsszakemberek elvesztése mind a források felszívásának képességet (European Commission, 2007⁴⁷), mind a program terhére elszámolt kiadások szabályosságát veszélyeztethetik (Surubaru, 2017).

A stabil tagállami intézményrendszer megszilárdult kapcsolattartási mechanizmusokat, személyes kapcsolatokat és fokozatosan kiépült bizalmat teremt a tagállami és az Európai Bizottság között, a revízió érzékeny veszteséget hordozhat mindkét fél számára. Emellett a tagállami intézményrendszer fejlesztésére a tagállamok jelentős szakmai segítségnyújtási forrásokat fordítanak, az ezekből létrehozott eredmények megőrzését is erodálhatják a nagyívű átrendezések és azok következményei.

Maga a 2014-2020-as időszak uniós szabályozói eszközei is ösztönözte a tagállamokat, hogy az előző időszakban bizonyítottan jól működő rendszereiket folytatólagosan használják. Először is, a kijelölési útmutató magát a szándékot is deklarálja „A Bizottság ezért arra ösztönzi a tagállamokat, hogy tartsák meg a jelenlegi rendszerek meglévő elemeit, amennyiben azok hatékonyan működnek (pl. alacsony hibaarányról szóló jelentés, 1. és 2. kategóriába tartozónak értékelt rendszerek, az 1083/2006/EK rendelet 73. cikkének végrehajtása a 2007–2013 közötti időszakban, az 1198/2006/EK rendelet 73. cikkének végrehajtása a 2007–2013 közötti időszakban (EHA)”⁴⁸.

Ha a tagállam azt az előző időszakban kialakított végrehajtási rendszerét vitte tovább, amelynek működését a korábbi ellenőrzések megfelelőnek értékelték, mentesülhetett a kijelöléssel összefüggő teljes körű auditálás alól (közös rendelkezésekről szóló rendelet 124 cikk (2) bekezdés). Ez esetben az ellenőrzés csak az új követelmények teljesítésével összefüggő feltételekre összpontosított, azaz a kijelölés folyamatának időigénye és a kijelöléssel együttjáró adminisztratív teher lényegesen lecsökkent.

A jól működő rendszer alacsonyabb kockázatot hordozott az Európai Bizottság számára. A kockázat szintje egyenesen befolyásolta azt a döntését, hogy mely operatív programok esetében kérje be a tagállamoktól a kijelölési folyamat teljes dokumentációját részletesebb vizsgá-

⁴⁷ Commission staff working document - Annex to the Report from the Commission - 18th Annual Report on Implementation of the Structural Funds (2006) {COM(2007) 676 final} /* SEC/2007/1456 final */

⁴⁸ EGESIF_14-0013-final Útmutató a tagállamok számára a kijelölési eljárásról, 7. oldal

latok érdekében (közös rendelkezésekről szóló rendelet 124 cikk (3) bekezdés). Az uniós előírások összességében egyértelműen jelezték, hogy az irányítási és ellenőrzési rendszer megváltoztatása a kijelölési folyamat összetettségét és így az uniós támogatásokhoz való hozzáférés időigényét növelheti.

Mint az előzőekben bemutatásra került, a konkrét jogszabályi előírások mellett az Európai Bizottság is megfogalmazta az intézményrendszer kialakításával összefüggő problémafelvetéseit és javaslatait. Részben már magában a pozíciós papírban előrevetítette elképzeléseit, majd a tagállam tervezett intézményi megoldására formális észrevételeket a partnerségi megállapodás és az operatív programok tervezete kapcsán, és az intézményrendszerre vonatkozó párbeszéd végighúzódtott a tárgyalások folyamatán.

A tagállamok számára az új program- és intézményrendszer koncepcionálása során a kiinduló megfontolást az uniós szabályozói követelmények jelentették, figyelemmel a rugalmassági lehetőségekre is. Ennek értelmében létre kellett hozniuk a kötelező intézményeket, mérlegelhették az ezek telepítéséhez kapcsolódó rugalmasságot engedő kritériumokat és megfontolhatták, hogy élnek- és milyen feltételek mellett a szabadon választható intézmények megalkotásával. Az új végrehajtási rendszer kialakításának belső tényezői közé tartozhatott az alkotmányos berendezkedés és kormányzati felelősségi rend, illetve ezek esetleges változásai (pl. utóbbi módosulása országgyűlési választásokból adódóan vagy attól függetlenül, pl. kormányátalakításnak köszönhetően), kormányzati filozófia, decentralizációs vagy éppen centralizációs törekvések, az előző időszak tapasztalatai (pl. hatékonyságjavítás szükségessége) és az új követelmények teljesítésének megszervezése. Nem lehet elfeledkezni a kormányzati és intézményi hagyományok erejéről, az új tagállamokban gyakran erőteljesen központosított berendezkedést és kultúrát mutatnak a kohéziós politikai megvalósításának keretei (Bachtler & McMaster, 2018).

A tagállamok számára az új program- és intézményrendszer koncepcionálása során a kiinduló megfontolást az uniós szabályozói követelmények jelentették, figyelemmel a rugalmassági lehetőségekre is. Ennek értelmében létre kellett hozniuk a kötelező intézményeket, mérlegelhették az ezek telepítéséhez kapcsolódó rugalmasságot engedő kritériumokat és megfontolhatták, hogy élnek- és milyen feltételek mellett a szabadon választható intézmények megalkotásával. Az új végrehajtási rendszer kialakításának belső tényezői közé tartozhattak:

- (i.) Az alkotmányos berendezkedés, közigazgatási rendszer változásai: Belgiumban 2014. január 1-től lépett hatályba a Hatodik Államreform, amely jelentősen bővítette a régiók és államalkotó közösségek hatáskörét – kohéziós politikai fejlesztések ha-

tókörebe eső szakpolitikaterületekkel, pl. egészségügy, turizmus - és fiskális autonómiáját -adóztatási joguk megerősítésével (Goossens és Cannoot, 2021). Ez a fejlemény Belgium teljesen decentralizált kohéziós intézményrendszerében érdemi változást nem igényelt, a koordinációs platformok és mechanizmusok megerősítését viszont igényelte. Görögországban a 2010. májusában elfogadott Kallikratisz-program (Pálné, Kazciba és Oppe, 2016) a helyi önkormányzati rendszer reformjára irányult: az újonnan létrejövő regionális önkormányzatok kompetenciájába került a fejlesztés-tervezés, gazdaság- és területfejlesztés (Hlepas, 2015), amely változások lényeges átformálták a 2014-2020-as időszak végrehajtási intézményi struktúráját. Franciaország is felülvizsgálta közigazgatási régiórendszerét, a reform eredménye azonban nem volt összeegyeztethető az időközben kidolgozott regionális operatív programok földrajzi hatókörével, így tekintettel a már jóváhagyott Partnerségi Megállapodásra is, a Bizottság és Franciaország megegyezése értelmében a programok megvalósítása még az eredeti régióbeosztás szerint történt.

- (ii.) A kormányzati felelősségi rend, illetve ezek esetleges változásai: nemcsak a programozási időszak során is gyakori jelenség a minisztériumok, hatás- és feladatkörük módosulása, országgyűlési választásokból adódóan vagy attól függetlenül, pl. kormányátalakításnak köszönhetően.
- (iii.) a kormányzati filozófia, decentralizációs vagy éppen centralizációs törekvések megvalósításának igénye: a 2014-2020-as időszakban Lengyelország folytatni kívánta a régiós szint mellé rendelt források arányának növelését. Franciaország a decentralizációs folyamat új szakaszához érve az ERFA források teljes körű, az ESZA pénzeszközök részleges a régiók számára történő „átadása” mellett döntött. Ellentétes irányú folyamatok zajlottak le többek között Csehországban, Magyarországon a regionális operatív programok összevonása révén.
- (iv.) az előző időszak tapasztalatai (pl. hatékonyságjavítás szükségessége) és/vagy az új követelmények teljesítésének megszervezése. Ausztria a költséghatékonyság érdekében döntött egyetlen ERFA program mellett, amely a korábbi, tartományi szinten menedzment programstruktúra megszűnésével és az irányító hatósági funkció centralizációjával járt. Magyarország a programforrások és szakpolitikai célok összehangolásának javításáért választotta az irányító hatóságok a megszüntetésre

is kerülő Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől a szaktárcákhoz telepítését, míg a közreműködő szervezetek nagyfokú önállósága, a felettük gyakorolható kontroll lehetőségek korlátozott volta vezetett az irányító hatóságok keretébe való beolvasztásához.

Nem lehet elfeledkezni a kormányzati és intézményi hagyományok erejéről, az új tagállamokban gyakran erőteljesen központosított berendezkedést és kultúrát mutatnak a kohéziós politikai megvalósításának keretei (Bachtler & McMaster, 2018).

26. táblázat Tagállami prioritások az intézményrendszer kialakításához

Tagállam	struktúra szempontok
Ausztria	Ausztria költséghatékonysági megfontolásokból az ERFA OP struktúra nagymérvű egyszerűsítése, a kilenc regionális program egyetlen ROP keretében való összevonása mellett döntött. Kezeln akarta továbbá intézményi fragmentációt is, a közreműködő szervezetek számának csökkentésével. Az összevonás megnyitotta az utat az egységes ERFA egységes szabályozás és ennek részeként minimum követelmények meghatározása mellett.
Belgium	Az 2014. január 1-től hatályos intézményi reform (Hatodik Államreform) jelentősen bővítette a régiók és államalkotó közösségek hatáskörét, ebből és a korábbi tapasztalatokból adódóan a koordináció és együttműködés javítása horizontális jelleggel (pl. ESZA programhatóságok között) is vertikális dimenzióban (pl. szövetségi és szubnacionális szint között) fontos céllá vált. Prioritást élvezett a bizonyított intézményi elemek, végrehajtási metódusok és eszközrendszer megőrzése, a hatékonysági szempontból szükséges változtatások mellett (pl. koorfinációs platformok erősítése, egy közreműködő szervezet megszüntetése).
Bulgária	Deklarált cél a két időszak közötti zavartalan átmenet, az intézményrendszer folytonossága, segített a két időszak programjainak párhuzamos végrehajtását és az intézményi tudás megőrzését. Kiemelt cél az adminisztratív kapacitás továbbfejlesztése, a megtartóerő javítása (javadalmazási rendszer felülvizsgálata teljesítményelem erősítésével), mindezekkel a korrupció megelőzése. Az adminisztratív kapacitás javításához Bulgária a nemzetközi pénzüzetekkel való együttműködésének köszönhető tapasztalatait és a JASPERS szakértők szakértelmét (know-how átadás) is hasznosítani kívánta.
Ciprus	Ciprus az intézményi folytonosságot választotta, a Partnerségi Megállapodásban arra is hivatkozva, hogy ennek megfelelő voltát az Európai Bizottság (észrevételeiben) is visszaigazolta. Mindemelllett előirányozta a célzott kapacitásfejlesztést az új szakpolitikai tématerületekért (pl. klímaváltozás) foglalkozó intézményekben, az irányítási és ellenőrzési rendszer egyszerűsítése a párhuzamosságok megszüntetésével (pl. költségelszámolások kettős ellenőrzése), a közbeszerzés ellenőrzések központosítását (a feladatot a közreműködő szervezet helyett a Kincstárhoz rendelve).
Csehország	Csehország az értékelések javaslatai (eredményorientáció erősítése, világos felelősség meghatározás és eljárásrend, pénzügyi menedzsmentet segítő operatív tervezés, megőr-

	zöerőt javító HR menedzsment eszközök) alapján egyrészt az egyszerűsítést tűzte ki általános célként. A programstruktúra esetében ez a programok összevonásával járt, pl. a regionális programokat egyetlen integrált regionális fejlesztési program váltotta fel, intézményi centralizáció mellett. A standardizálás jegyében egységes szabályozói-módszertani kereteket vezetett be illetve egységes monitoring információs rendszert (MS2014+) működtetett.
Németország	Németország az ellenőrzési rendszer megerősítésére törekedett. A közreműködő szervezetek rendszerét egyszerűsíteni kívánta, számukat radikálisan korlátozva. Az információcsere javítását célozta az e-kohéziós rendszer segítségével (minthogy minden OP külön informatikai rendszerrel rendelkezett).
Dánia	Dánia meglévő intézményrendszerét kívánta továbbvinni, lényeges változásokat nem irányzott elő.
Észtország	Észtország a tagállami szakpolitikák, költségvetés és uniós finanszírozású fejlesztések tervezésének és megvalósításának teljes körű összehangolására törekedett. A forráskoordináció javítása érdekében a korábbi három operatív program összevonásra került, melynek végrehajtásában meglévő, erősen centralizált intézményrendszerére támaszkodott, az intézményi koordináció erősítését a tematikus irányító bizottságok létrehozása szolgálta. Az egyszerűsítés a pályázók és kedvezményezettek, illetve az intézményrendszer vonatkozásában is kiemelt prioritás volt – a digitalizáció, elektronikus pályázatkezelésre való átállás, az egységes informatikai rendszer továbbfejlesztése útján.
Görögország	Görögország általános célként a 2007-2013-as rendszerjellegű problémáinak (bonyolult, sokszereplős felépítés átfedésekkel és gyenge koordinációval, túlszabályozás és bürokratizmus stb.) a hatékonyságának javítását fogalmazta meg. Ennek részét alkotta a közreműködő szervezetek számának, a végrehajtási feladatok delegálásának csökkentését, az irányítási és ellenőrzési rendszer működésének, eljárásainak egyszerűsítését, a politikai és operatív irányítási, illetve szakmai végrehajtási szintek elválasztását.
Finnország	Az intézményi struktúra és a megvalósítás rendjének egyszerűsítése végett Finnország a korábbi négy program helyett, a szárazföldi régióira jutó ERFA és ESZA forrásokat egyetlen programba vonta össze. Ezel minimálisra csökkentette az tagállami szintű hatóságok és monitoring bizottságok számát, a lebonyolító szervek tekintetében is az egyszerűsítésre törekedett. A területi autonómiával rendelkező Åland szigetek önálló programot hajt végre, centralizált intézményekkel. Az adminisztratív kapacitásfejlesztés a szabályozás egységes értelmezése érdekében és a kedvezményezettek számára is folytatni kell. Az informatikai rendszer a meglévő alapján kerül kialakításra, továbbfejlesztéssel.
Franciaország	A 2014-2020-as intézményi stratégia kitüntetett fontosságú eleme a programtervezés és programvégrehajtás irányításának <u>decentralizációja</u> volt. A területi közpolitikai tevékenységekre és a nagyvárosi térségekre vonatkozó (ún. MAPTAM) törvény lehetőséget adott a régiók számára az IH funkció ellátására, illetve rendelkezett az ehhez kapcsolódó (kiemelten pénzügyi korrekció vonatkozásában felmerülő) pénzügyi felelősségről is. Az új struktúra fényében a régiós szintű adminisztratív kapacitás meg kellett erősíteni, az informatikai rendszert az új hatáskör megosztáshoz igazítani. A közreműködő szervezetek számának csökkentése (különösen ESZA források esetében), illetve az új követelményrendszerből és intézményi berendezkedésből adódó koordinációs struktúra továbbfejlesztése (pl. monitoring és értékelés koordinációs testület létrehozása) is cél volt.
Magyarország	Magyarország számára kiemelt cél volt a fejlesztéspolitikai rendszer egyszerűsítése, intézményi oldalról ez pl. a közreműködő szervezetek és irányító hatóságok összeol-

	vasztását jelentette. Az irányító hatóságok decentralizálása ugyanakoort a központi koordináció, a standardizálási folyamatok erősítését igényli. Folytatódik az irányító hatósági funkciók centralizálása, pl. állami értékelői szakembergárda létrehozásával.
Hollandia	A cél a programstruktúra megtartása, a jól működő végrehajtási rendszerek megőrzése volt, a szükséges, kisebb változtatások mellett, illetve a hatékonyság javítása, standardizálás és kapacitásbővítés szem előtt tartásával, a regionális operatív programok közös informatikai rendszerének bevezetésével. Az ERFA programok egységesítését, a végrehajtás minőségének javítását szolgálta a megvalósító szervek között megkötött együttműködési megállapodása.
Írország	Az végrehajtásban részt vevő szervezetek széles körű tapasztalatokat szereztek a kohéziós pénzeszközök felhasználásában, megfelelő felkészültségűek, lényeges változtatásra vagy fejlesztésre nincs szükség. A helyi önkormányzati reform részeként 2014-ben újrászerveződő régiós közgyűléseket integrálni kell (pl. kisebb mértékű kapacitásfejlesztést igényelhet). Az egyszerűsítés érdekében folytatni kell az egyszerűsített pénzügyi elszámolás alkalmazását. Javítani kell a monitoring rendszerrel összefüggő hatáskör elhatárolást, az adatgyűjtés és szolgáltatás felelősségének meghatározását.
Olaszország	Elengedhetetlen a nagyon bonyolult struktúra (58 irányító hatóság, 26 audit hatóság, 5 nemzeti és 21 regionális program) egyszerűsítése, mellette a koordináció megerősítése. Az előző időszakban az audit terén feltárt komoly minőségi különbséget meg kell szüntetni, a fragmentált audit rendszer egységesítésével és részleges központosítással.
Litvánia	A programstruktúra áramvonalassá tételét szolgálta a korábbi négy operatív program egyetlen programba olvasztása, új végrehajtó szervek létrehozása, a társhatóságokkal (pl. Versenytanács) szorosabb együttműködési keretek megteremtése, a minisztériumok és ügynökségek közötti feladatok átrendezése.
Luxemburg	Luxemburg az egyablakos rendszer bevezetése, egyszerűsítés, hatékonyság, intézményi komplexitás csökkentésére törekedett.
Lengyelország	Lengyelország a régiók által kezelt források részarányát kívánta növelni, a végrehajtó szervek számának csökkenteni. Az egyszerűsítést és erősebb kontrollt szolgálta az igazoló és irányító hatóságok egybeszervezése. Az ERFA decentralizáció pozitív tapasztalatai alapján kitűzte az ESZA forráskezelés decentralizációjának elindítását.
Portugália	Portugália a nagyobb mértékű központosítás és a fragmentáció megszüntetése mellett döntött, amely intézmények összevonásával járt. A tagállami szintű koordináció eredményességének javítása érdekében Kohéziós és Fejlesztési Ügynökség került létrehozásra.
Románia	Cél a fragmentáció megszüntetése, irányító hatóságok 3 minisztérium keretei között való összevonása (2017 két szaktárca és velük együtt irányító hatóság további összevonása)
Spanyolország	Elsődleges prioritás a programok és közreműködő szervezetek számának csökkentése.
Svédország	Jelentősebb fejlesztést az egységes informatikai rendszer bevezetése kíván.
Szlovákia	Fontos irány a tagállami szintű koordináció és ezzel együtt a standardizáció erősítése, ez egységes informatikai rendszer kifejlesztése. A végrehajtási folyamatban részt vevő szervezetek intézményi fejlesztése központi támogatást igényel.
Szlovénia	A centralizált irányítás jegyében a kormány 2014. február 27-i döntésével létrehozta a Fejlesztésekért és Európai Kohéziós Politikáért felelős Kormányhivatalt, amely egyúttal irányító hatósággént is funkcionál (ETC felelősséggel is). A központosítás mellett az új

rendszer hangsúlyos eleme a standardizálás (pl. egységes szabály- és eljárásrend, útmutatás). Cél az adminisztratív kapacitás megerősítése, kialakítása a 2007-13-as tapasztalatok és részletes szükségletfelmérés alapján készül. A korábbi informatikai rendszer jelentős részben teljesíti a követelményeket, az új fejlesztések teljes körűen 2014 decemberétől üzemképesek, a tesztelés, finomhangolás ez után következik.

Forrás: Kondor saját szerkesztése a tagállamok Partnerségi Megállapodása, prezentációi és intézményi stratégiái, leírásai alapján

A táblázatból kitűnik, hogy a tagállamok széles körében megjelent az egyszerűsítés, illetve hatékonyság növelésének igénye, ebből kifolyólag a programstruktúra komplexitásának viszszafejtése, a fragmentáció felszámolása, a koordináció feltételeinek továbbfejlesztése, a kedvezményezettek adminisztratív terheinek visszaszorítása (pl. elektronikus pályázatkezelési rendszer bevezetése Svédországban, egyablakos rendszer meghonosítása). Megfogalmazott a központosítás szándéka akár egy-egy funkció (pl. társfinanszírozás, közbeszerzés ellenőrzés megszervezése), akár szervezeti szinten (intézmények összevonása Portugáliában, igazoló és irányító hatósági funkciók egyberendezése Lengyelországban) is. Mindemellett a tagállamok egy kisebb csoportja (Franciaország, Lengyelország) a megkezdett decentralizációs törekvések folytatása mellett döntött. Utóbbi középpontjában az irányító hatósági funkciók szétterítése, illetve szubnacionális szintre való telepítése állott.

A tagállamok egy része nem kívánt nagyobb volumenű átfomálásba fogni, elsődlegesen az új jogszabályi követelményekből következő kiigazításokra összpontosítottak, legfeljebb egy-egy kisebb horderejű változtatással. A tagállamok másik csoportja azonban lényegesen nagyobb kihatású lépéseket határozott el.

Az első fontos döntés általában nem is az intézményrendszer, hanem az operatív programok új struktúrájára vonatkozott.

7.2. A program- és kapcsolódó intézményi struktúra felépítésének jelentősége

Az intézményrendszer jellege, komplexitása elválaszthatatlan a tagállam által megválasztott programstruktúrától. A programok számától függ a kötelezően és opcionálisan kijelölhető végrehajtó és ellenőrző szervek, a monitoring bizottságok (és albizottságok) száma, a közöttük lévő kapcsolatrendszer és koordinációs igény, így a koordinációs testületek összetétele. Minthogy a programok rendszerének kialakítása tagállami hatáskör, az uniós szabályozás e tekintetben (pl. programok jellege, száma, allokáció nagysága) rendelkezéseket nem tartalma-

zott, a 2014-2020-as időszakban is meglehetősen különbséget mutatott az egyes tagállamok program architektúrája.

Az új szabályozás megengedte, hogy a tagállamok több pénzügyi alap forrásait összerendezzék programjaikban. Ez elviekben lehetőséget nyújtott a 2007-2013-as időszakban duplikált intézményi struktúra megszüntetésére, az eddig alaponként megbontott és külön finanszírozott programok, és ezáltal irányító hatóságok összevonását.

Táblázat: az operatív programok számának változása a 2007-13-as és a 2014-20-as programozási időszak között

27. táblázat A tagállamok programstruktúrájának változása a 2007-2013-as és 2014-2020-as időszak között

operatív programok (A CPR részét nem képező FEAD operatív programok nélkül)	Programozási időszak	
	2014-2020	2007-2013
ERFA és KA OP-k	124	249
ESZA OP-k	95	118
Többalapú OP-k	92	-
Összesen	387	440

Forrás: Európai Számvevőszék 2/2017 különjelentése⁴⁹ 23. oldal (Forrás: Bizottsági adatok, Infoview és SFC2007, a Számvevőszék szerkesztése)

A táblázat a két időszak közötti időszak teljes, azaz az Európai Területi Együttműködés célkitűzés alá eső programokat is magában foglaló állomány elmozdulását mutatja. A programok számossága terén a 2014-2020-as időszakban is megmaradtak a tagállamok közötti jelentős különbségek. A tagállamok közel fele (12 tagállam) kisszámú elemből álló struktúrát alkalmazott. Gyakorinak bizonyult az egyetlen programra szorítkozó felállás, illetve az egy-egy ERFA illetve ESZA finanszírozású program kettőse. Az ellenpólust kisszámú (5) tagállam (Lengyelország, Olaszország, Spanyolország, Franciaország, Németország) alkotja, amelyek viszont nagyszámú programra támaszkodik.

⁴⁹ A Bizottság tárgyalásai a 2014–2020-as partnerségi megállapodásokról és kohéziós programokról: a kiadások célzottabban irányultak az Európa 2020 stratégia prioritásaira, de a teljesítménymérés rendszere egyre bonyolultabbá vált

3. ábra Az operatív programok száma a 2014-2020-as időszakban



Forrás: Kondor szerkesztése (2025) az Európai Bizottság által közzétett, Inforegio adatok alapján

A programstruktúra azonban 2014-2020-as időszakra jelentős változásokon ment keresztül. Ezt a tagállam belső indíttatása mellett az Európai Bizottság hozzáállása, ám a tagállamok elsődlegesen saját prioritásaik fényében, de más szempontoknak pl. a tárgyalás dinamikájának (jóváhagyási folyamat felgyorsításának szándéka) figyelembe vételével döntöttek a javaslatok átvételéről.

28. táblázat A Bizottság programstuktúrát érintő javaslatai (példák)

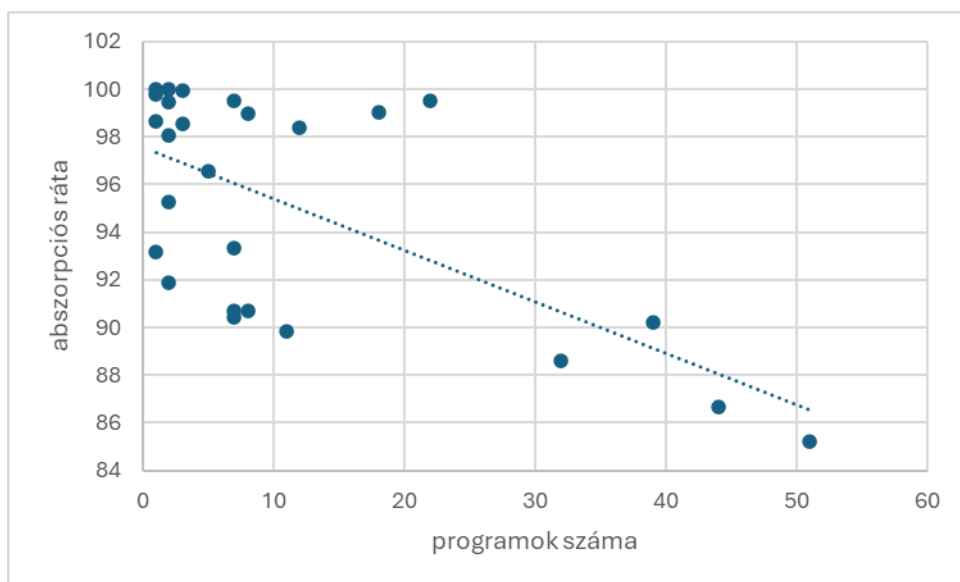
Tagállam	észrevétel	következmény
Lengyelország	A Bizottság erős kifogással élt az EU egyik legkevésbé fejlett és versenyképes, sajátos fejlesztési szükségletekkel rendelkező kelet-lengyelországi „makrorégió” fejlesztéseinek önálló programba szervezése ellen	Lengyelország végül elindította és a 2021-27-es időszakban is folytatta kelet-lengyelországi programját
Spanyolország	A Bizottság jelezte, hogy a programok számának csökkentését tartja szükségesnek.	Spanyolország lényegében nem változtatott a programstruktúráján. Kormánya jelezte, hogy a programok számának csökkentése terén a mozgástere igen korlátozott a hatáskörök megosztása okán.
Görögország	A Bizottság bátorította Görögországot az új integrált eszközök alkalmazására	Görögország úgy döntött, hogy széles körben alkalmaz integrált területi eszközöket (pl. ITI).

Forrás: Kondor szerkesztése (2024) a Bizottság a Partnerségi Megállapodásra adott észrevételei, illetve a Partnerségi Megállapodások alapján

Mint a táblázat példáiból kitűnik, a Bizottság javaslatait a tagállami preferenciák, megfontolások felülírhatják: egyrészt az igazán nagyszámú operatív programot működtető tagállamok a jogszabály nyújtotta programösszevonási lehetőségek ellenére nem vagy alig változtattak a struktúráján. Más tagállamok viszont még jóval kisebb elemszám mellett is lényeges egyszerűsítést végeztek el.

Annak érdekében, hogy a programstruktúra egyszerűsítésének jelentőségét világosan láthassam, megvizsgáltam, az operatív programok száma és a 2023. december végéig elért abszorpciósráta viszonyát.

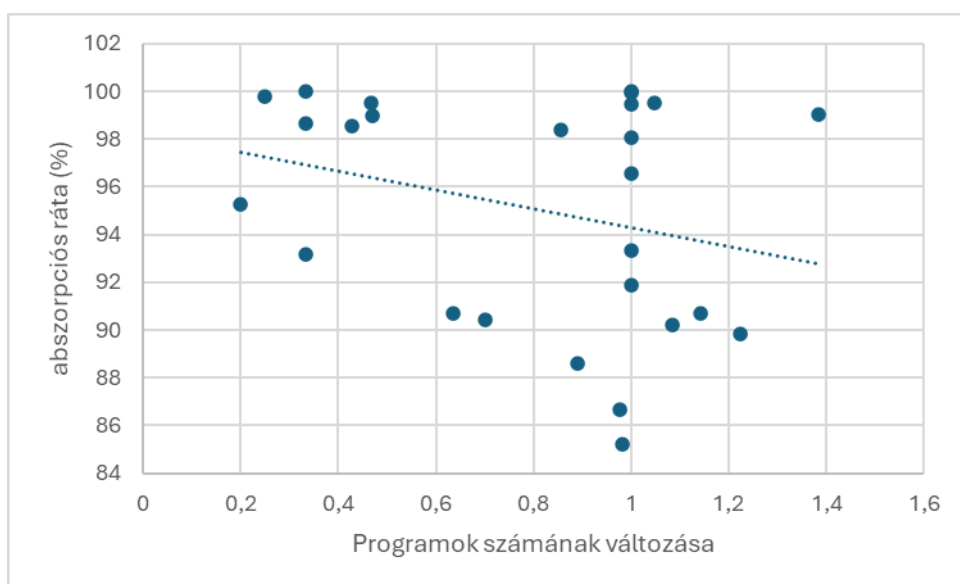
4. ábra A programstuktúra összetettsége és az abszorpció közötti kapcsolat



Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

Az ábrából kitűnik, hogy a programok számának emelkedése – ha nem is meghatározó mértékben, de – a források felhasználásának mértékét kedvezőtlenül befolyásolja. Bár nem kizárólagosan, ám az uniós támogatások kiaknázásának maximalizálása kritikus fontosságú szempont volt a tagállamok azon döntésének meghozatalában, hogy milyen jellegű és mértékű módosítást hajtsanak végre az operatív programok körében. Az átalakítás kockázatáról esett szó korábban, így azt is érdemes megnézni, hogy a programok számának korlátozása hozott-e előnyt az érintett tagállamok számára a kohéziós források lehívásában.

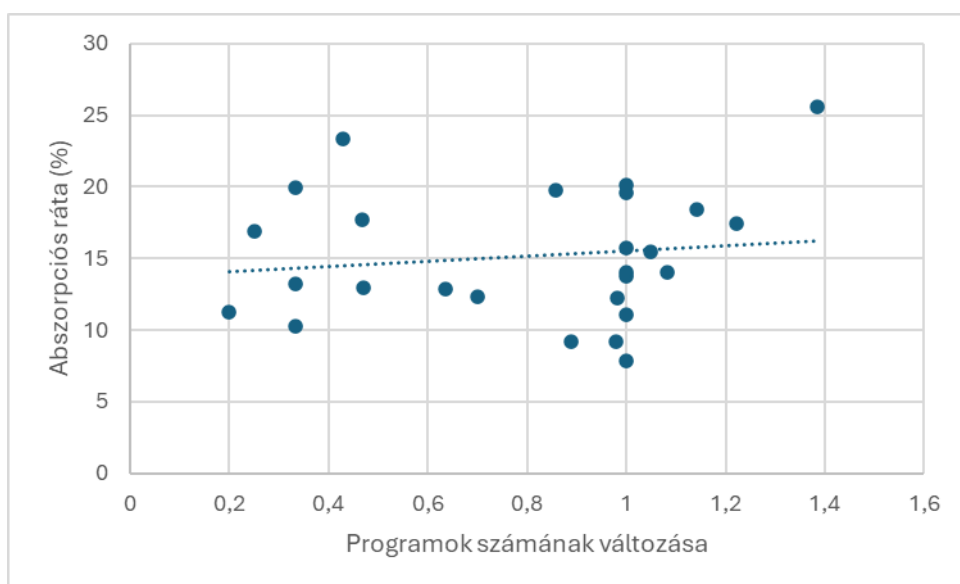
5. ábra A programstruktúra változtatásának mértéke és az abszorpció közötti kapcsolat



Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

A pontdiagram kirajzolja, hogy a programok számának lényeges csökkentése a program időszak végére a tagállamok egy része esetében magas abszorpciós szintet eredményezett. A kép árnyalja, hogy ez nem minősíthető általános érvényű fejleménynek. Bár a program struktúra komplexitásán nem változtató tagállamok egy része is képes volt hasonló mértékű forrás-lehívási arány elérésére, körükben magasabb maradt az alulteljesítés, a programszám növelése pedig inkább okozott gondot, mint fejlődést.

6. ábra A programstruktúra változtatásának mértéke és a középtávú abszorpciós teljesítmény viszonya



Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

Végül, de nem utolsó sorban az ábra segítségével az is látható, hogy az átrendezés átmenetileg teljesítménybeli veszteséggel járt a nagyobb ívű változtatásba belefogó tagállamokban.

A programstruktúra és az irányítási és ellenőrzési rendszer felépítése között szoros kapcsolat áll fenn. Míg az összetett programstruktúra és ehhez illeszkedő intézményrendszer alkalmazását sokrétű cél és szándék indokolhatja, a komplexitás végrehajtási kihívásokat keletkeztet. Minél összetettebb, különböző szinteken nagy számú intézményi szereplő vesz részt a programok végrehajtásában annál nehezebbé válik a tagállami prioritások és hasonlóképpen a végrehajtásra vonatkozó előírások egységes értelmezése (Európai Számvevőszék, 2018). Míg az uniós támogatások eredményes hasznosításához elengedhetetlen a struktúra hatékonysága, átláthatósága (Európai Bizottság, 2011), a programok, ezáltal a szakpolitikai eszközök és a végrehajtási intézményrendszer összetettsége ezt alááshatja. A Partnerségi Megállapodás, mint a tagállami szintű befektetési stratégia megvalósítása a programok és az azokat széles értelemben vett (azaz a szakpolitikákért felelős tárcákat is magában foglaló) végrehajtó-ellenőrző intézmények összehangolt hozzájárulását igényli (European Commission, 2012, European Committee of the Regions), ennek elérése a struktúra komplexitásának növekedésével arányosan nehezül.

A tagállami - Belgium, Bulgária, Dánia, Lengyelország, Észtország (ESZA vonatkozásában - értékelések megerősítették, hogy a fragmentált intézményi struktúra, gyenge kooperáció és irányítás komoly nehézségeket okoz a programok lebonyolításában (Európai Bizottság, 2021)

A struktúra tekintetében fontos követelmény, ugyanakkor gyakran előforduló hiányosság, hogy biztosítsa a felelősség és feladatok átfedésmentes elosztását és telepítését, nemcsak szervezeti, hanem szervezeti egység szintjén is (Arnaoutoglou, 2021). Ez intézményi komplexitás azonban egyenes „kedvez” a duplikációknak, az átfedő hatásköröknek és egyúttal a kooperáció és koordináció hiányának. Ezen túl, a program- és kapcsolódó intézményi struktúra jellege közvetlenül befolyásolta az intézményrendszer kijelölésének megszervezését és legfőképp időigényét is.

A Bizottság és a tagállamok deklarált szándéka ellenére, a program- és intézményi struktúra áramvonalasabbá tétele a legjobb esetben is részlegesen – egyes tagállamok szintjén - sikerülhetett. Összességében, tehát az Európai Területi Együttműködés célkitűzés berendezkedését is beszámítva több mint 1400 tagállami szerv foglalkozott 390 ERFA, KA, ESZA finanszírozású operatív program irányításával és ellenőrzésével, ez 116 audíthatóságot, 300 irányító és igazoló hatóságot és 924 közreműködő szervezetet ölelt fel, számos esetben a méretgazdaság elvét mellőzve (Európai Számvevőszék, 2018).

A két program időszak közötti programstruktúra és abszorpció teljesítmény alakulása különböző és részben ellentétes mintákat mutat a tagállamok között.

- (i.) A tagállamok kisebb, jól elkülöníthető csoportja – élt a több alaphól finanszírozott programok bevezetésével. Észtország, Lettország, Litvánia és Szlovénia a jogszabály adta lehetőséget kihasználva egyetlen operatív program keretébe szervezte a kohéziós támogatás szakpolitikai eszközeit. Az uniós támogatások koncentrációja egyszerűbb, átláthatóbb és egységes irányítású végrehajtási intézményrendszert enged.

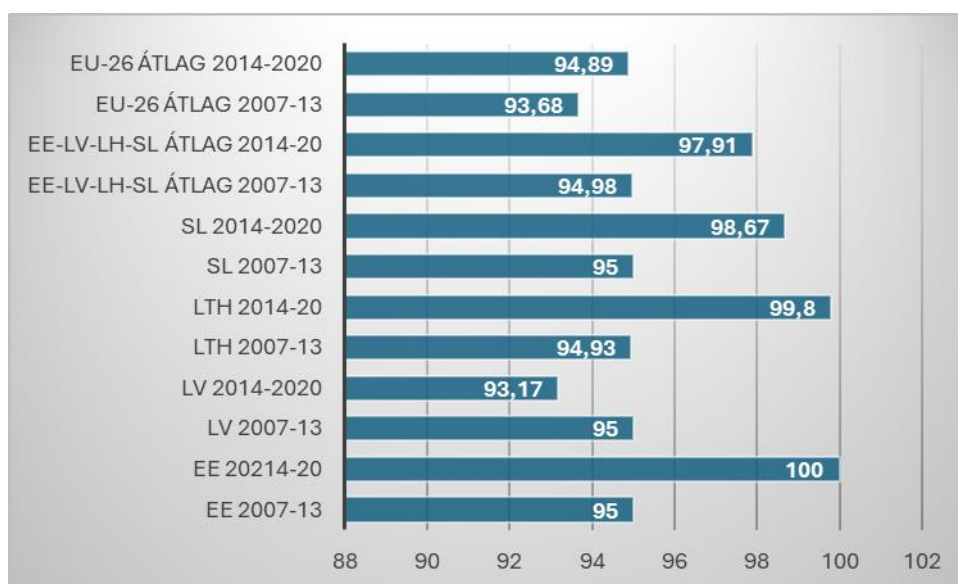
Lettország az átalakítás céljaként, többek között, a végrehajtásban részt vevő szervezetek közötti pontos hatáskör megosztást és a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentését tűzte ki. (Operational programme “Growth and Employment”)

Litvánia az intézményrendszer átláthatóságát kívánta javítani a funkciók megfelelő elkülönítésével, a programmegvalósításával összefüggő feladatok ellátásának erőteljesebb felügyeletével, illetve transzparens támogatásnyújtás révén.

Az egyszerű, átlátható, világos hatáskör- és feladatelosztás alapján működő intézményrendszer a programvégrehajtás hatékonyságának előfeltétele. Érdekes megvizsgálni, hogy a balti államok és Szlovénia esetében valóban megjelenik-e az új program struktúra (és intézményrendszer) az abszorpció teljesítményre gyakorolt jótékony hatása a két programidőszak között. A balti államok és Szlovénia az előző időszakhoz képest a programidőszak első felében nem tudták abszorpció eredményeiket javítani. Bár szembetűnő, hogy az uniós szintű forrás-lehívási teljesítmény is romlott a 2014-2020-as időszakra, az országcsoport, amely az előző időszakban az uniós átlag feletti költési dinamikát tanúsító a 2014-2017-es időszakban pénzügyi lebonyolítás tekintetében az uniós átlaggal összhangban haladt.

Az eredmények elemzésekor figyelembe kell azonban venni, hogy a két időszak elszámolási rendszere eltért. Míg a 2007-13-as időszakban a program lezárásáig a programköltségvetés 5%-as visszatartásra került, a 2014-2020-as időszakban az éves pénzügyi lebonyolítási rendre és éves zárásra való áttérésnek köszönhetően az időszak végén a tagállamok számára még nem folyósított támogatás mértéke jóval kisebb arányt képviselt.

7. ábra A balti államok és Szlovénia teljesítménye a két programozási időszakban



Forrás: Kondor saját szerkesztése (2024)

A vizsgált tagállamcsoport a 2014-2020-as időszakban elért abszorpciós szintet összességében két százalékponttal javítani tudta, a belső egyenetlenségek azonban jól megragadhatók.

(ii.) A tagállamok második csoportját a kis vagy közepes számú, az eredeti programstruktúrát lényegesen egyszerűsítő tagállamok – Ausztria, Belgium, Csehország, Finnország, Magyarország, Szlovákia tartoznak. Körükben jellemző a regionális programok összevonása központosított irányítású területi programba.

Csehország a hatékonyabb és eredményesebb megvalósítását ambicionálta a regionális programok gyakorlatának lezárásával.

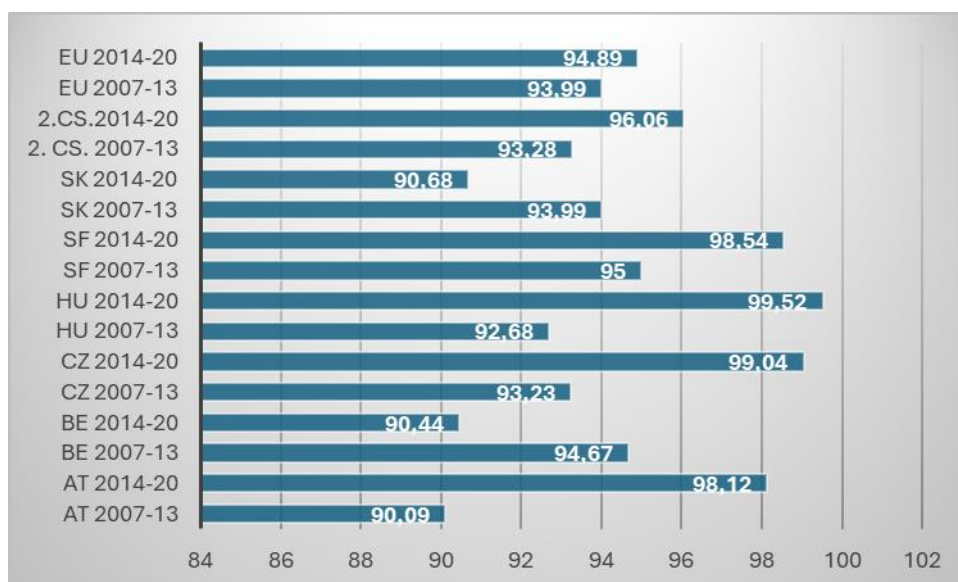
Ausztria szakítani kívánt a kis allokációval bíró regionális operatív programok gyakorlatával, amelyeket a költséghatékonysági szempontból aggályosnak, a szakpolitikai eszközrendszer oldaláról fragmentáló hatásúnak ítélt.

Magyarország a forrásfelhasználás gyorsítása érdekében a programstruktúrát (és ezzel együtt a végrehajtási intézményrendszert) is átfomálta. A regionális operatív programokat két (a két régió kategóriának megfelelő) területi operatív program keretében egyesítette, emellett egyetlen programba – közigazgatás fejlesztés - vonta össze a korábban három közigazgatás korszerűsítésére és az operatív programok végrehajtási rendszerének fejlesztésére irányuló programját.

A 2. csoport teljesítménye a 2014-2020-as időszak első felében szintén elmaradt a korábbi időszak értékeitől. Ez a fejlemény összhangban állt a 2014-2020-es időszak forrásfelhasználásának uniós szintű lassulásával. Míg az abszorpciós dinamika növelése tekintetében Finnország, Magyarország lényegesen tudta javítani a forrásfelhasználási rátáit az előző időszakhoz

képest, Ausztria mutatói rendkívüli visszaeséről tesznek tanúbizonyságot. Utóbbit önmagában a programstruktúra megváltozása nem magyarázza: ugyanebben az időszakban Ausztria 8, Csehország 9 és Magyarország is 8 programmal csökkentette struktúráját. A programok egybeolvasztása azonban a prioritások, pénzügyi keretek, intézményi hatáskörök átrendezésével jár együtt. Az ezekből fakadó konfliktusok természete, erőssége formálja a felmerülő nehézségek felszámolásának, az új berendezkedés megteremtésének és bevezetésének időigényét. A 2014-2020-as időszakra való felkészülés keretében Magyarország eleve központi irányítású területi programjait szüntette meg, Csehország esetében a kormány a regionális tanácsok a programok feletti irányítói hatáskörét vette vissza. Ausztriában azonban teljes mértékben decentralizált, szövetségi szinten irányított regionális programok kerültek összevonásra.

8. ábra A programstruktúrát lényegesen egyszerűsítő országok teljesítménye a két programozási időszakban



Forrás: Kondor saját szerkesztése (2024)

Az időszak végi adatokból kitűnik, hogy a csoport egészének teljesítménye az uniós átlagot több, mint 3 százalékponttal meghaladja. Belgium és Szlovákia abszorpciós adatai az előző időszakhoz képest és az uniós szintű trenddel összevetésben is lassúbb pénzügyi lebonyolításról tesznek tanúbizonyságot. Ugyanakkor szembetűnő Csehország és Magyarország teljesítménybeli előretörése. Ausztria egy harmadik mintát rajzol ki, a programidőszak második felében behozta nagymértékű lemaradását, az uniós átlag feletti mértékben sikerült pénzügyi keretét kihasználnia.

A tagállamok ez csoportja esetében megállapítható, hogy a programstruktúra átalakításától, kiemelten egyszerűsítésétől remélt hatékonyságjavulás abszorpciós tekintetben csak a programidőszak második felében realizálódott. Egyrészt maga az operatív programok rendszerének felülvizsgálata, az ezzel járó finanszírozási, hatásköri és intézményi konfliktusok az első években korlátozhatják is a programok és ezzel együtt a támogatások felhasználásának indítását.

A tagállamok harmadik csoportját a kis illetve közepes számú programmal rendelkező tagállamok csoportja. Alapvetően a korábbi programrendszer megőrzése mellett döntöttek – Bulgária, Ciprus, Dánia, Írország, Hollandia, Luxemburg, Málta - vagy annak kisebb mértékű módosítása mellett döntöttek - Románia, Portugália, Svédország. E tagállamok körében a programstruktúra, és a kapcsolódó intézményi megoldások és adminisztratív kapacitás kontinuitása a mérvadó. Az a szemlélet részben saját megfontolásból táplálkozik, figyelemmel a fejlesztési prioritások jellegére, a végrehajtási rendszer tökéletesítésére fordított erőfeszítésekre, másrészt maga az Európai Bizottság is nyújtott ilyen fajta ösztökélést az előkészületek és tárgyalások során.

Bulgária a meglévő struktúrákra támaszkodásban látta annak garanciáját, hogy a két egymást követő időszak programcsomagját az időszakok átfedése okán párhuzamosan végrehajtsa. Az előző időszak logikáját követve, központosított programcsomagot indított (Partnerségi Megállapodás p. 639, Moraliyska, 2018).

Románia számára elsődleges fontosságú volt a 2007-13-as időszak egészét beárnyékoló abszorpciós kihívások megelőzése (Nita, 2019). Bár az összetettebb programstuktúra lehetősége is felmerült, Románia végül a korábbi időszakhoz hasonló berendezkedés mellett tette le a voksot (Mendez, C., Wishlade, F., & and Bachtler, J. 2014).

Ha a tagállam megtartja a szakpolitikai cél és eszközök megszervezésének, azaz a programstruktúra kialakításának elveit és logikáját az segíti a végrehajtásban és ellenőrzésben részt vevő szakembergárdájuk, módszereik, eszközeik megőrzését is. A folytonosság kedvezőbb feltételeket teremthet az új ciklus programjainak gyors elindításához.

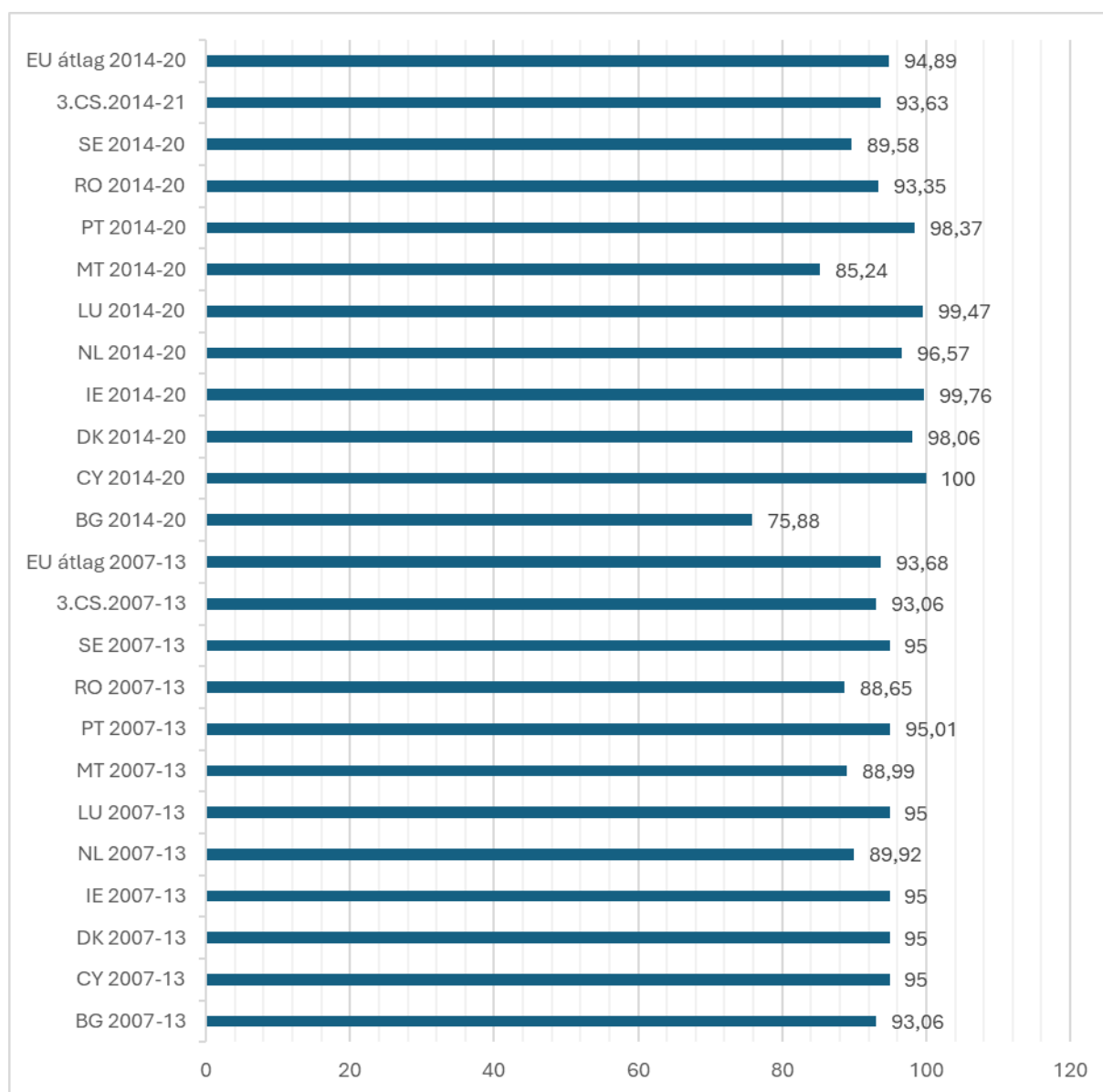
A két programidőszak első felére vonatkozó abszorpciós adatok összevetése egyik oldalról azt tükrözi, hogy korábban vizsgált országcsoporthoz hasonlóan összességében e tagállamok sem tudták a 2007-13-as abszorpciós teljesítményüket a 2014-2017-es periódusban megismételni. Ugyanakkor az is szembetűnő, hogy a második időszak első éveire a forrásfelhasználása időhatékonyságát javították. Míg ugyanis a 2007-13-as időszakban a pénzügyi lebonyolítási folyamataik gyorsasága elmaradt az uniós átlagtól, utóbbit a 2014-2020-as időszak első két

évében azt meghaladták. Megállapítható egyidejűleg azonban az is, hogy a kezdeti előny rendkívül csekély, az országcsoport ezt növelni sem tudta, sőt a programidőszak felére eredményük már az uniós átlaggal egyenértékű.

A kezdeti évek pozitív fejleményét általánosságban az egyes tagállamok relatív teljesítményének szemrevételezése megerősíti: a 2014-2020-as időszak első felének végére néhány kivétellel és esetenként lényegesen magasabb helyre kerültek az abszorpciós teljesítmény tagállami sorrendjében. Szembeszökő Írország erőteljes, negatív irányba történő elmozdulása. E tagállam számára ugyanis a korábbi gyors fejlődésének vitathatatlan tényezőjét képező kohéziós politikai keretek, kiemelten módszertani elemek megőrzése, továbbvitele fontos mozgatórugó. A kijelölési folyamat elhúzódása azonban a 2014-2020-as időszak második feléig gátolta a korábbi időszakokban tapasztalt abszorpciós dinamika teljesülését.

Minthogy a kontinuitás előnyének tartóssága már a programidőszak első felének folyamatai alapján is kérdéses, különösen érdekes a 3. országcsoport a két időszak teljes programciklusára vonatkozó eredményeinek összevetése.

9. ábra A programstruktúrát megőrző tagállamok teljesítménye a két programozási időszakban



Az ábrából kiviláglik, miszerint a harmadik országcsoporthoz tartozók összességében, ám alig egy százalékponttal javította abszorpciós teljesítményét a 2014-2020-as programidőszak végére. Ennek alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy az abszorpciós teljesítményre a programstruktúra – és ugyan nem automatikusan, de a mögöttes intézményi berendezkedés - kontinuitása korlátozott hatással bír.

Az országcsoporthoz tartozók egyes tagjainak teljesítményét vizsgálva különösen kézzel fogható a pozícióromlás az előző időszakokkal összevetésben: míg a 2007-13-as pénzeszközök lehívása terén a harmadik országcsoporthoz tartozók tagjainak több, mint fele az élmezőnyt alkotta, azaz lehívta keretből a programzárás befejezéséig lehetséges 95%-ot, a 2014-2020-as időszakban mindössze három tagállam foglal el helyet a legjobb abszorpciós rátával rendelkező tagállamok első harmadá-

ban. Ismét érdemes kiemelni Írország esetét, e tagállam sikeresen bírkózott meg a programindítással összefüggésben felmerült problémák megoldásában és 2023. szeptemberének végéig közel teljes pénzügyi keretét felhasználta. A csoport heterogenitását támasztja alá Ciprus sikere is, minthogy e tagállam a vizsgálat időszakban a 2014-2020-as időszakban rendelkezésre álló keretét az uniós költségvetésből maradéktalanul lehívta.

Önmagában a programstruktúra nem elégséges e két tagállam kiugró teljesítményének magyarázatára. Ciprus két elemből álló programcsomagja megfeleltethető az abszorpciós teljesítményben lényegesen hátrébb helyezkedő Dánia, Málta választásának. Szemben továbbá ezen tagállamokkal, amelyek központosított ágazati programokat működtettek, Írországnak két decentralizált regionális programot és emellett egy további ágazati programot is le kellett bonyolítania.

(iii.) A negyedik csoportot a nagyszámú programmal rendelkező tagállamok – Franciaország, Lengyelország, Németország, Olaszország és Spanyolország alkotják. Bár e tagállamok egy része korábban is tapasztalat abszorpciós nehézségeket, nagyszámú regionális programot (is) magában foglaló programstruktúrájuk megtartása mellett döntöttek. Ezt részben az alkotmányos keretek (Németország szövetségi állami berendezkedése), autonóm közösségek (pl. Portugália, Spanyolország, Olaszország) illetve a decentralizáció folyamata (Franciaország, Olaszország, Lengyelország) indokolják.

Spanyolország számára a programstruktúra megtartása kiemelt fontossággal bírt (az Európai Bizottság annak racionálására irányuló nyomása ellenére). Mindazonáltal, elkötelezte magát a szakpolitikai eszközök a regionális és ágazati programok közötti optimális és átlátható megosztására, illetve célként fogalmazta meg a programvégrehajtás hatékonyságának (és szabályosságának) növelését is, az ehhez szükséges egyszerűsítések végrehajtásával.

Lengyelország a megkezdett decentralizációt kívánta folytatni, így a 2014-20-as időszakban régió már az ERFA és ESZA források megközelítőleg 60%-át kezelte, amelyhez célkitűzésként a koordinációs rend és adminisztratív kapacitásfejlesztés erősítését társította. Másrészt viszont több régiót érintő, központilag irányított fejlesztési programot vezetett be a kelet-lengyelországi térség sajátos nehézségeinek feloldása érdekében.

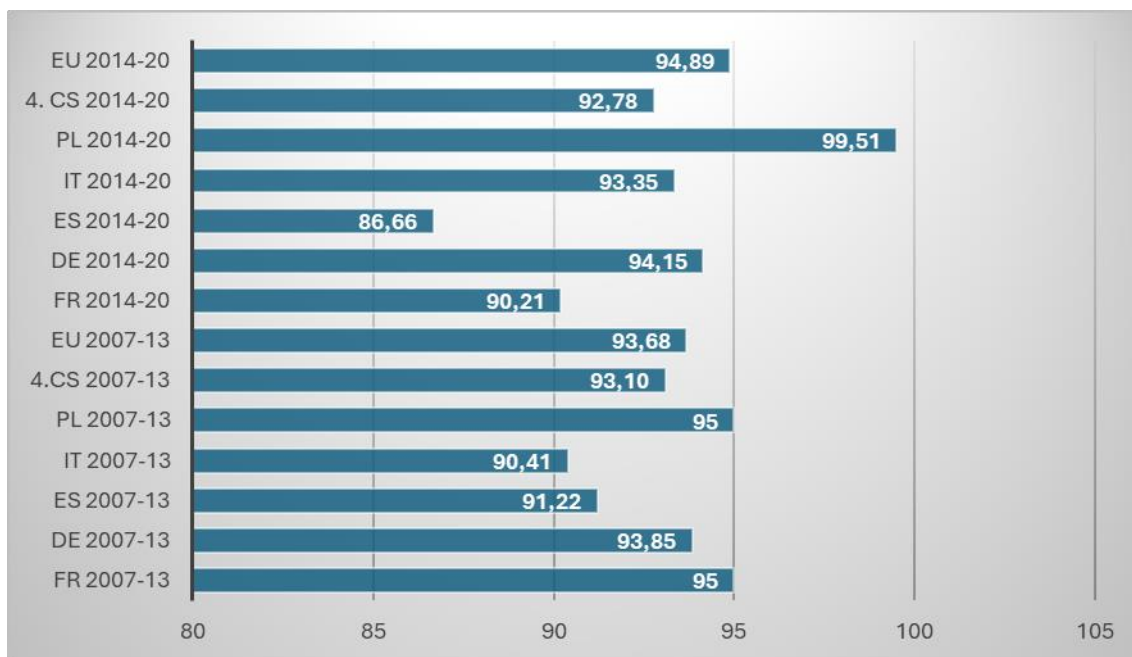
Franciaország is továbblépett a decentralizáció terén: Guadeloupe, French Guiana, Martinique, Reunion és Mayotte esetében a prefektus hatásköréből a regionális fejlesztési tanács kompetenciájába került az ERFA források felhasználásának teljes körű, és az ESZA pénzeszközök részleges irányítása.

Miközben a programmegvalósítás hatékonyságának javítása általánosságban és konkrét intézkedések formájában is feltűnt valamennyi tagállam deklarált szándékai között, és a végrehajtási feltételek javítását szolgáló erőfeszítések ellenére a negyedik országcsoporthoz nem bizonyult eredményesnek teljesítménye fokozása, az uniós átlagtól az előző időszakban megtapasztalt elmaradásának csökkentése terén.

Ábra: A negyedik országcsoporthoz abszorpciós teljesítményének változása 2007-2010 és 2014-2017 között

A tagállami szintű fejlődést nézve megállapítható, hogy a két időszak között Németország és Spanyolország erősen visszaesett a tagállamok abszorpciós sorrendjében, míg az országcsoporthoz többi tagja igen kis mértékű elmozdulást mutatott, Franciaország negatív, míg Olaszország és Lengyelország pozitív irányban.

10. ábra A nagyszámúprogrammal rendelkező tagállamok teljesítménye a két programozási időszakban



Forrás: (Kondor saját szerkesztése 2024)

A 2014-20-as programidőszak végére a negyedik országcsoporthoz az uniós átlagtól való elmaradása valamelyest csökkent, ám a különbség így is meghaladta a két százalékpontot. Ugyanakkor e csoporton belül is nagy szórást mutat az egyes tagállamok által elért abszorpciós ráta. Miközben Lengyelország közel a teljes keretét lehívta, Spanyolország az előző időszakban tanúsított teljesítményét sem tudta hozni, sem a támogatások az uniós költségvetésből való lehívását felgyorsítani - vélhetően komoly abszorpciós veszteséggel kell számolnia.

A két időszak közötti relatív teljesítményt tagállami szinten elemezve szembeszökő Franciaország és Olaszország a tagállamok abszorpciós sorrendjében való nagyarányú lecsúszása és az eleve alacsony abszorpciós teljesítményt felmutató Spanyolország további pozícióvesztése.

A struktúra és a abszorpciós teljesítmény esetleges kapcsolatát illetően le kell szögezni, hogy e három ország rendelkezik a legnagyobb számú és részben irányítási tekintetben is ténylegesen, de napi végrehajtás terén mindenképp decentralizált operatív programmal. Bár nagy abszorpciós kockázatot hordozó operatív program esetében a tagállamok viszonylag korlátozott mértékben (és utolsó mentsvárként) élnek a bajban lévő program forrásaainak részleges más program javára történő átcsoportosításával, a merev regionális allokáció rendszer ezt ellehetleníti. Ahogy hosszú, nehéz, konfliktusokkal együtt járó tárgyalási folyamat lehet a régiós allokációkról való megegyezés (Mendez, Wishlade, & Bachtler 2014), úgy vállalhatatlan fel politikailag a régiós döntéshozók számára a régiót „illető” pénzeszközök átadása.

(iv.) Külön „csoportot” alkot Görögország, a 2014-2020-s időszakra közel megkettőzte operatív programjai számát. Nemcsak abból a megfontolásból kell külön kezelni, mert a többi tagállam folytonosságra vagy egyszerűsítésre irányuló törekvéssel szemben egyedül fogott bele a programstruktúra nagyívű bővítéséhez. Görögország a pénzügyi válság majd ebből kibontakozó gazdasági recesszió, illetve a mentőcsomag részét képező drasztikus megszorító intézkedések miatt nem volt képes az operatív programok társfinanszírozását előteremteni, amely a programvégrehajtás leállásával fenyegetett. Az Európai Bizottság a likviditási helyzet javítása érdekében (rendkívüli) előleget folyósított. Ez a lépés az uniós társfinanszírozási arány 75%-ról 99,8%-ra történő felemelésével, az eredetileg programzárás befejezéséig visszatartott programköltségvetés 5%-nak felszabadításával és átutalásával, bizonyos programelemek közötti átcsoportosításokkal együtt 2012-től az abszorpció gyors emelkedéséhez vezetett. A Bizottság által gyakorolt felügyelet, a görög kormánnyal való szoros felügyelet a kohéziós politikai terén is érvényesült és meg is nyilvánult mind a 2013-as időszak abszorpciós szempontból rendkívül sikeres elzárásához és az új programok gyors elindításához. Sajátos helyzetéből adódóan – a támogatásokat eltérő feltételek mellett vehette igénybe sem lenne besorolható a négy országcsoport valamelyikébe.

29. táblázat Görögország abszorpciós teljesítményének változása a két időszakban

	félidei abszorpció szint	abszorpció az időszak végén	ráta
2007-13	21,86		100
2014-20	25,03		99,06

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

A 2014-2020-as időszakban több fejlemény, pl. több alapból finanszírozott operatív programok lehetősége, egyszerűsítés igénye és szándéka mind uniós, mind tagállami szinten, az elő-

ző időszak végrehajtási tapasztalatai, az Európai Bizottság „nyomásgyakorlása” vagy kormányzati struktúra átalakítása is ösztönözte a tagállamokat a programok felépítésének átgondolására. Az előző időszak meglehetősen komplex program rendszere és részben ebből adódó fragmentált intézményrendszere végrehajtási nehézségeket generált. A tagállami szintű stratégia, azaz a Partnerségi Megállapodás bevezetése, az abban foglalt célok illetve az új programokon átnyúló követelmények, pl. előzetes feltételek, tematikus koncentráció szoros nyomon követésének, ennek és a növekvő kockázatok okán a koordináció megerősítésének szükségessége a centralizációs tendenciákat táplálta. Ezzel szemben a maguk a jogszabályi előírások és a lényeges átalakításokkal együtt járó kockázatok a kontinuitás értékelték fel. A programstruktúra és abszorpciós teljesítmény kapcsolatának vizsgálata közepes erős összefüggést mutatott ki, ugyanakkor a programstruktúra érdemi újraszervezése és az abszorpciós teljesítmény javulása között és csak a program időszak végének vonatkozásában statisztikailag is legfeljebb épp gyengének minősíthető összefüggés mutatható ki. Következésképpen a programrendszer áramvonalasítása nem tudta ellensúlyozni az abszorpciót befolyásoló többi tényező erőteljes ráhatását. Az intézményi tényezők közül elsőként a programok irányító hatóságának telepítését, megszervezését érdemes szemre vételezni.

7.2.1. Az irányító hatóság megszervezése

Hasonlóan a korábbi időszakok gyakorlatához a tagállamoknak létre kellett hozniuk az operatív program megvalósításáért felelős irányító hatóságokat. Jogállás tekintetében nem változott a mozgásterük, az irányító hatósági funkciók ellátására nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási hatóságot vagy szervet, illetve magántestületet jelölhettek ki. Másrészt megőrzésre került az a megengedő kitétel is, miszerint ugyanaz a hatóság több program irányítását is végezheti. Ez a típusú rugalmasság különös jelentőséggel bírt a 2007-13-as időszakban, amikor a tartalmilag összetartozó szakpolitikai intézkedések külön operatív program részét képezték, ha megvalósításukat más pénzügyi alap finanszírozta. A 2014-2020-as időszakban azonban az egységes egységes irányítás feltételei jelentősen javultak. Az új szabályozás (ismét) lehetővé tette a tagállamok számára, hogy az operatív programjaikban lefektetett fejlesztési eszközrendszert több alap felhasználásával működtessék. Ez megteremtette a programstruktúra és ebből következően a végrehajtási intézményrendszer egyszerűsítésének, az irányító hatóságok és program monitoring bizottságok csökkentésének lehetőségét. Ezen túl, az irányító hatóságok továbbra is dönthettek úgy, hogy feladataiak egy részének lebonyolításával - prog-

ram végrehajtására vonatkozó teljes felelősségük megtartása mellett - közreműködő szervezet(ek)et bíznak meg.

Az irányító hatóság egyidejűleg kedvezményezett funkcióját is betölthette. Erre első sorban akkor került sor, ha az általa kezelt operatív program szakmai segítségnyújtási forrásokat tartalmazott, amelyből az irányító hatóság, jóváhagyott projektek útján közvetlenül részesült. Gondoskodnia kellett azonban a szakmai segítségnyújtási pénzeszközök felhasználásával érintett funkciók szétválasztásáról: strukturális-személyi-eljárásrendi tekintetben is élesen el kellett különítenie a szakmai segítségnyújtási források felhasználásáért illetve a szakmai teljesítés és elszámolt kiadások jóváhagyásáért felelős szervezeti egységeket és szakembereket.

A funkciók összeférhetetlenségének megelőzése azonban nemcsak a szakmai segítségnyújtási támogatások párhuzamos feladatköréből (programirányítás és projektvégrehajtás) eredhetett. A tagállamoknak az irányító hatóságokat ugyancsak függetleníteniük kellett az ellenőrzésükért felelős audit hatóságoktól is.

A strukturális követelményeken túl a tagállamoknak az irányító hatóságok feladatkörének - támogatásfelhasználás szabályosságát, hatékonyságát és eredményességét javító elemekkel való - lényeges bővülését (Ceddia, 2022) is számba kellett venniük az új intézményi koncepció kialakítása során.

30. táblázat Az irányító hatóság funkcióinak változása a két programidőszak között

2007-2013	2014-2020
monitoring bizottság munkájának támogatása	monitoring bizottság munkájának támogatása
éves végrehajtási/záró jelentés elkészítése	éves végrehajtási/záró jelentés elkészítése
	stratégiai jelentés elkészítése
projektkiválasztás	projektkiválasztás
nagyprojekt kidolgozása és benyújtása	nagyprojekt kidolgozása és benyújtása
	pénzügyi eszközök működtetésének megszervezése és felügyelete
	beavatkozási kategória és kiadások összerendezése
hitelesítés	hitelesítés
információs rendszer működtetése (számviteli nyilvántartás és menedzsment funkciók ellátása érdekében)	E-kohéziós rendszer és elektronikus adatcsere működtetése
megfelelő projekt szintű számviteli nyilvántartás megszervezése	megfelelő projekt szintű számviteli nyilvántartás biztosítása
értékelések megszervezése	értékelések megszervezése

ellenőrzési nyomvonal mögötti eljárásrend kidolgozása, működtetése	ellenőrzési nyomvonal mögötti eljárásrend kidolgozása, működtetése
szabálytalanság- és követeléskezelés	szabálytalanság- és követeléskezelés
	eredményes és arányos csalásellenes intézkedések, ehhez kockázatelemzés
	vezetői nyilatkozat és éves összefoglaló elkészítése
	kommunikációs stratégia kidolgozása és megvalósítása
	kifogáskezelés
programmódosítás előkészítése	programmódosítás előkészítése
programzárás	programzárás
közreműködő szervezet	írásos megállapodás megkötése, folyamatos támogatás és kontroll

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) a közös rendelkezésekről szóló rendelet alapján

A tagállamoknak választaniuk kellett, hogy az új funkciók teljesítésével összefüggő felelősséget az intézményi struktúrán belül hova telepítik. A feladatok elvégzésébe az irányító hatóság mellett bekapcsolódhatott (delegálás révén) közreműködő szervezet, illetve (egységesítés, központosított funkcióellátás útján) a központi koordinációs szerv is.

Az eredményes és arányos csalásellenes intézkedések meghozatala fejlesztéseket igényelt, a tagállamoknak mérlegelniük és szét kellett választaniuk az új rendszer egységesíthető, és ezáltal központosítható elemeit a programok sajátosságaihoz köthető részekről. Az E-kohéziós (elektronikus pályázatkezelési és kommunikációs) rendszer bevezetésének, illetve elektronikus adatcsere rendszernek az előírása a követelmények olyan bővülésével járt, hogy a tagállamok jelentős része lecserélte meglévő informatikai rendszerét; amely megszervezés és működtetés kapcsán általában szintén a központi koordinációs szerv hatáskörének növekedését hozta. Utóbbihoz hozzájárult a stratégiai jelentés bevezetése is: a tagállamoknak két alkalommal (2017, 2019) valamennyi programra és pénzügyi alapra kiterjedő beszámolót benyújtaniuk a Bizottság számára. A jogorvoslathoz való jog biztosítására irányuló kifogáskezelési funkció mind az irányító hatóságok struktúráján belül (pl. kifogáskezelési egység létrehozása), mind az irányító hatóságok és a központi koordinációs szerv viszonyában (funkcióellátás paramétereinek egységesítése, illetve funkció részleges vagy teljes központosítása) eredményezhetett változást. Hasonlóképpen a programspecifikus és általános – vagy Partnerségi Megállapodás szintű – feladatok szétválasztásának igénye merülhetett fel a kommunikációs stratégia kidolgozása és kivitelezése, valamint az értékelések kapcsán.

A 2014-2020-as időszak fontos változást hozott a fejlesztéspolitikai célok megvalósítása érdekében nyújtott támogatás formájának vonatkozásában is. A korábbi programozási időszakokban a tagállamok - a fejlesztés tárgya és a kedvezményezett célcsoport jellegének figyelembe vételével - alapvetően szabadon határozhatték meg, hogy szakpolitikai eszközeik mellé vissza nem térítendő támogatást vagy ún. pénzügyi eszközt – tőkejuttatás, hitel- és garancianyújtás – rendelnek. A 2014-2020-as időszakban az programok eredményessége javításának szándéka a pénzügyi eszközök súlyának növekedéséhez vezetett. A jogszabályok és az Európai Bizottság által egyaránt ösztönzött szélesebb körű alkalmazásuk azonban eltérő eljárásokat, eszközöket, humán kapacitást és - kiemelten a pénzügyi intézetekkel való - koordinációs rendszert igényelt. Mindezek az irányító hatóságok belső felépítésében és külső kapcsolatrendszerében egyaránt érvényesültek.

A 2014-2020-as időszakban nemcsak a tagállami szervek által ellátandó funkció köre bővült ki, az uniós szabályozásban és kapcsolódó iránymutatásokban részletesen előírásra kerültek az egyes funkciók ellátásával összefüggő minimum követelmények is.

31. táblázat A projektkiválasztással összefüggő követelmények változása a két időszakban

időszak	jogszabályi követelmény
2007-13	IH biztosítja, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek összhangban állnak az operatív programra alkalmazandó feltételekkel, valamint a vonatkozó közösségi és nemzeti szabályoknak végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfelelnek
2014-20	a) megfelelő kiválasztási eljárásokat és szempontokat határoz meg és alkalmaz i. projektek hozzájárulnak az egyedi célkitűzések és eredménymutatók eléréséhez ii. hátrányos megkülönböztetéstől mentesek és átláthatók iii. figyelembe veszik a 7. és 8. cikkben leírt általános alapelveket b) projekt adott pénzügyi alap(ok) hatálya alá tartozik, beavatkozási kategóriába (ETHA intézkedésbe) – besorolható c) kedvezményezett „megkapja” a támogatás feltételeit, beleértve a projekt keretében nyújtandó termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó konkrét követelményeket, a pénzügyi tervet, a határidőket, a tájékoztatási, kommunikációs és láthatósági követelményeket tartalmazó dokumentumot d) a kedvezményezett rendelkezik a szükséges adminisztratív, pénzügyi és működési kapacitással e) megkezdett projekt megfelel az uniós és nemzeti szabályoknak f) a projekt nem tartalmaz olyan tevékenységet, amelyek a 71. cikk szerinti visszatérítési eljárás alá estek vagy kellett volna esniük valamely termelő műveletnek a programterületen kívül történt áthelyezését követően; g) meghatározza azt a beavatkozási kategóriát – az ETHA esetében intézkedéseket – amelyekhez az adott művelet kiadása rendelő

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2026) az uniós szabályozás alájában

A táblázat az irányító hatóság egyik meghatározó jelentőségű feladatköre, a projektkiválasztás tartalmi követelményeinek változását mutatja az előző időszakhoz képest. Jól látszik, hogy a 2014-2020-as időszakban a feladat elvégzésének, részben új tartalmi elemei is lefektetésre kerültek a szabályozásban. Ez különösen azért figyelemre méltó, mert a projekt kiválasztása a programvégrehajtás egyik leginkább időigényes funkcióját képviseli (Európai Bizottság, 2010⁵⁰)

Végül, de nem utolsó sorban a tematikus célok és hozzájuk kapcsolódó kötelező allokációk rendszere átformálta az operatív programok eszközrendszerét, átalakította ezek egymáshoz viszonyított súlyát. A szakpolitikai cél- és eszközrendszer, emellett az irányító hatósági funkciók és feladatok kiterjesztése egyaránt járhattak következményekkel a program megvalósításába bevont szervezetek körére és az egyes szervezetek felépítésére nézve is. Új típusú szakpolitikai intézkedések megjelenése elengedhetetlenné tette annak átgondolását, hogy a szükséges szaktudást az irányító hatóság (pl. kapacitásbővítéssel a már meglévő végrehajtási intézményi keretek között) vagy a struktúra átalakításával (pl. új közreműködő szervezet bevonásával) kívánja megoldani. Ha a következmények nem is feltétlenül az intézményi felépítés szintjén érvényesültek, az eljárásrendek és alkalmazott módszertanok (pl. a feladat elvégzését ellenőrző listák tartalma) és eszközök (pl. informatikai fejlesztések) lényeges felülvizsgálatát, új típusú szakértelem (pl. horizontális célok) kiépítését viszont igényelték, így befolyásolták az új időszakra való felkészülés, majd a kijelölés elvégzéséhez szükséges időintervallum hosszát, ezáltal a kohéziós pénzeszközök lehívásának megkezdését.

A 2014-2020-as időszakban az irányító hatóságok létrehozásával összefüggő döntések kiemelt szempontjai a telepítésük helye, az igazoló hatósággal, központi koordinációs szervvel munkamegosztás, valamint a közreműködő szervezet bevonásának szükségessége volt.

Amikor a tagállamok az irányító hatóságok számát, helyét kívánták meghatározni a programstruktúrából indultak ki, figyelemmel arra, minden operatív program megvalósításával kijelölés formájában irányító hatóságot kellett megbízniuk. Természetesen, ha a tagállam adott szakpolitikai területen élt a korábban különálló ERFA és ESZA finanszírozású operatív program vagy más (pl. regionális) programok összevonásával, e lépésével az irányító hatóságok számát csökkentette.

32. táblázat Tagállami irányító hatóságok

Tagállam	irányító hatóság
----------	------------------

⁵⁰Európai Bizottság (2010) Ötödik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról

Ausztria	Centralizált ERFA és ESZA irányító hatóság.
Belgium	Minden tartományban önálló irányító hatóság működik, a tartomány önkormányzatának, szakosított ügynökségének, minisztériumának bázisán.
Bulgária	Az irányító hatóságok a szaktárcák és minisztertanács hivatalának keretében működnek.
Ciprus	Centralizált irányító hatósági struktúra (Európai Programok, Koordinációs és Fejlesztési Főigazgatóság) működik.
Csehország	A szaktárcák és Prága város önkormányzata (Prága Növekedési Póus OP) működtetik az irányító hatóságokat.
Németország	Az ESZA (nemzeti program) irányítását a szaktárca végzi (Munkaügyi és Szociális Minisztérium), tartományi szinten ESZA és ERFA irányító hatóságok ugyanannak tartományi minisztériumnak a keretein belül (pl. Szászország) is működnek, de két külön tartományi minisztérium is ERFA és ESZA programra (pl. Bajorország)
Dánia	Centralizált irányítási struktúra (Dán Vállalkozásfejlesztési Hatóság) működik.
Észtország	Centralizált irányítási struktúra (Pénzügyminisztérium) működik.
Görögország	A nemzeti szintű programok irányító hatósága a Gazdasági és Fejlesztési Minisztérium, a regionális programok esetében ezek a Regionális Tanácsok.
Spanyolország	Egy-egy ERFA és ESZA irányító hatóság (ERFA: Európai Támogatások Főigazgatósága, ESZA: Menedzsment Aligazgatóság, ESZA divízió) működik.
Finnország	Az irányító hatóság a Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium, Alund esetében saját tárcája.
Franciaország	A regionális programok esetében irányító hatóság a a régiós önkormányzat/regionális tanács, a nemzeti ESZA OP 65%-át tagállami szintű szerv irányítja (Foglalkoztatás és Szakképzés Általános Delegáció), 35% -át a regionális tanácsok.
Magyarország	Az irányító hatóságok a szaktárcák keretében működnek, később központosításra kerülnek, végül a centralizált Nemzeti Fejlesztési Központba integrálódnak.
Írország	A nemzeti ESZA program az Oktatási és Szakképzési Minisztérium, a regionális programokat a régiók közgyűlése irányítja.
Olaszország	A nemzeti operatív programokat a szaktárcák, a regionális operatív programokat a regionális szervek (pl. tartományi minisztérium) irányítják.
Litvánia	Centralizált irányítási struktúra (Pénzügyminisztérium).
Luxemburg	Külön ERFA (Gazdasági Minisztérium) és ESZA (Munkaügyi, Foglalkoztatási, Szociális és Szociális Gazdaság Minisztérium) irányító hatóság működik.
Lettország	Centralizált irányítási struktúra (Pénzügyminisztérium) működik.
Málta	Centralizált irányítási struktúra (Európai Ügyek Minisztériuma) működik.
Hollandia	ERFA programok esetében az önkormányzatok, a nemzeti ESZA program esetében a Szociális Ügyek és Foglalkoztatás Ügynökség működteti az irányító hatóságot.
Lengyelország	A nemzeti operatív programok központosított irányító hatóság (Befektetési és Gazdaságfejlesztési Minisztérium) mellett működnek, a regionális operatív programok esetében

	ben a funkciót a regionális közgyűlések látják el.
Portugália	A nemzeti operatív programok irányítását a szaktárcák, a szakmai segítségnyújtási programét a Kohéziós és Fejlesztési Ügynökség, a regionális operatív programokét a Regionális Koordinációs és Fejlesztési Bizottságok végzik.
Románia	Az irányító hatósági feladatokat a szaktárcák végzik, részben központosítva.
Szlovákia	Az irányító hatósági feladatokat a szaktárcák végzik.
Szlovénia	Centralizált irányítási struktúra (EU Kohézió Politika Fejlesztési Kormányhivatal) működik.

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) Ernst & Young, s.r.o. (2019) EU Member States' Profiles Annex 2 to the Final Report alapján

Hasonlóképpen a 2007-2013-as időszakban alkalmazott megoldáshoz az irányító hatóságokat a tagállamok működtethették centralizált, decentralizált és hibrid formában.

Az irányítási feladatok decentralizációját mindenekelőtt befolyásolta a tagállamok alkotmányos berendezkedése. A szövetségi államokban a szintek közötti, illetve területi autonómiával rendelkező közösség esetében utóbbival való hatáskör megosztás az operatív programok tervezése és végrehajtása kapcsán is relevanciával bírt, és a tagállamok az érintett programok irányítási jogkörét meghatározóan a szubnacionális (tartomány) szinthez csatolták hozzá.

33. táblázat Szövetségi államok irányítási struktúrája

tagállam	tagállami szint	szubnacionális szint
Belgium		valamennyi operatív program
Németország	ESZA finanszírozású fejlesztések nemzeti programja	regionális operatív programok

Forrás: Kondor saját szerkesztése az Európai Bizottság által közzétett (Inforegio) adatok alapján

A **centralizált** berendezkedés is mutatott fokozatokat. Értelmszerűen, az egyetlen operatív programmal rendelkező tagállamok – Litvánia, Lettország, Észtország, Szlovénia – végrehajtási rendszere központosított, egyetlen irányító hatóság felügyelete alatt működik. Több operatív program esetében a tagállamok számára több döntési alternatíva is felmerülhet az irányító hatóságok számát, funkcióját, intézményrendszeren belüli elhelyezését, más szervezetekkel való kapcsolatát illetően. A centralizáció következő verziója, amikor az irányító hatóság több operatív programmal rendelkezik, ezeket egyetlen vagy néhány szervezet keretébe rendezi. Ilyen megoldást képvisel az ERFA és ESZA nemzeti programot egyaránt működtető Dán Vállalkozásfejlesztési Hatóság, vagy a 2024 során hazánkban létrehozott Nemzeti Fejlesztési

Központ, amely számos ágazati program mellett a centralizált területfejlesztés programot is működteti. A centralizáció leggyengébb formáját az a berendezkedés alkotja, amikor különböző szaktárcák, esetleg kormányhivatalok, ügynökségek felelnek az operatív programok lebonyolításáért a szubnacionális szinttel való hatáskör megosztás nélkül, például Ausztriában, Luxemburgban, Bulgáriában, Szlovákiában. Érdekes változat, amikor a tagállam számos regionális operatív program létrehozása mellett dönt, de az irányító hatósági feladatokat a központi közigazgatási szintre telepíti (Spanyolország). A centralizált rendszert egy-egy autonom terület elkülönült és decentralizált módon megvalósított programja gazdagíthatja, átmenetként a hibrid modell felé (pl. Finnország, Alund).

A **decentralizált** modell az irányító hatósági funkciók szubnacionális szintre történő telepítését foglalja magában, tiszta formában Belgiumban teljesül.

A **hibrid** modellben az ágazati programok végrehajtásának felelőssége nemzeti szinten marad, míg a regionális operatív programok megvalósításáért a szubnacionális, régiós szint szervei felelnek. E modellt követi Lengyelország, Olaszország, Franciaország.

Az irányító hatóság jogállását illetően az ágazati programok esetében a tagállamok általában az operatív program domináns szakpolitikai eszközrendszeréért felelős minisztériumot bízzák meg, míg a regionális programok esetében a regionális önkormányzati szerveket decentralizált végrehajtású programok esetében, dekoncentrált szervet (pl. prefektus) vagy központi közigazgatási szervet centralizált irányítású területi program esetén. Előfordult, hogy az irányító hatóság funkcióját önálló kormányzati ügynökség látja el.

A Dán Vállalkozásfejlesztési Ügynökség a 2014-2020-as időszakban mind a gazdaságfejlesztési (ERFA finanszírozású), mind a foglalkoztatás központú operatív program irányító hatósági feladatait ellátta.

Sajátos helyzetet jelent a szakmai segítségnyújtási operatív program megvalósítása, ennek felelősségét a tagállamok általában a központi koordinációt ellátó szerv(ezet) hatáskörébe helyezik.

34. táblázat A szakmai segítségnyújtási programok irányításának elhelyezése

Tagállam	irányító hatóság helye
Csehország	Területfejlesztési Minisztérium
Franciaország	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
Görögország	TA Irányító Hatóság
Lengyelország	Befektetési és Gazdaságfejlesztési Minisztérium
Portugália	Fejlesztési és Kohéziós Ügynökség
Románia	Befektetési EU projektek Minisztériuma

Spanyolország	Munkaügyi és Szociálpolitikai Minisztérium
Szlovákia	Miniszterelnöki Hivatal

Forrás: Kondor szerkesztése Inforegio alapján (2024)

A struktúra nagyobb hatókörű átalakítása, a centralizáció és decentralizáció a programirányításban való előkészítése megnövelhette a program időszak első éveinek kezdeti nehézségeit.

Ausztria a 2014-2020-as időszak kezdetére radikális intézményi átalakítást hajtott végre: a tartományi kormányok innentől fogva már nem irányító hatósági státusszal, hanem közreműködő szervezetként vettek részt az ERFA támogatások felhasználásában, míg az irányító hatósági funkciót központi közigazgatási szerv látta el. Csak 2013. júliusában született döntés a korábbi regionális operatív programokat felváltó egyetlen ERFA finanszírozású program kialakításáról, míg a szervezeti keretekre vonatkozó első érdemi egyeztetésre novemberig kellett várni. A tárgyalások másfél évig tartottak, a tartományi szint a kompetenciák elvesztésétől való félelme, illetve döntéshozatal sajátos jogi-intézményi feltételei miatt. A szövetségi és tartományi kormányok közötti, a 16 közreműködő szervezetet érintő megállapodás a pontos feladatmegosztásról 2017 júniusában került elfogadásra. Mindezek lényeges csúszáshoz vezettek az uniós támogatások lehívásában. (Melidis Melidis & Gruber, 2022)

Hasonlóképpen a vártnál hosszabb előkészületeket és csúszást okozott Finnországban korábban négy önálló operatív program egyetlen program keretébe rendezése. Hosszú, gyakran heves viták sorozatának végére sikerült megállapodni a program lebonyolításának szervezeti kereteiről (Turkai, 2013).

A végrehajtási intézményrendszer átalakítása, az adminisztratív kapacitás szükségletek változását vis maga után vonja. Megteremtése, mennyiségi és minőségi értelemben véve is időigényes. Következésképpen hiányának időszakában az abszorpció elmaradását eredményezi, amelynek korrigálása – a forráslehívás mértékétől függően – nem is feltételenül lehetséges.

7.2.2. Az Igazoló hatóság megszervezése

Az előírások az igazoló hatóság jogállása tekintetében nem tartalmaztak változást. A tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi hatósághoz/szervhez is telepíthették az igazolás funkcióját. Megőrzésre került az a mozgásterük is, miszerint ugyanazt az igazoló hatóságot több programhoz is rendelhették.

Ugyanakkor folytatódott az igazoló hatóság funkciójának az irányító hatóság feladatkörébe való integrálásának iránya (Bode, Zippel & Weber, 2021). A tagállamok az igazolással összefüggő feladatok elvégzését valamelyik kijelölt irányító hatóságra is rábízhatták, azaz a programokat önálló igazoló hatóság működtetése nélkül (közös rendelkezésekről szóló rendelet, 123. cikk (2) bekezdés) is megvalósíhatták. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor az igazoló hatóság hatásköre is bővült, az éves pénzügyi lebonyolítási rendre való áttéréssel összefüggő új feladatokkal.

35. táblázat Igazoló hatóság funkcióinak változása a két időszak között

Igazoló hatósági funkciók 2007-13-as időszakban	Igazoló hatósági funkciók a 2014-20-as időszakban
igazolt költségnyilatkozatok és kifizetési kérelmek elkészítése (megbízhatóság, alátámasztottság, jog- és szabályszerűség) igazolása, és benyújtása, audit eredmények figyelembe vételével	a kifizetési kérelmek elkészítése, (számszaki pontosság, megbízhatóság, alátámasztottság) igazolása, audit eredmények figyelembe vételével és benyújtása a Bizottságnak
	költségvetési rendelet 59. cikke (5) bekezdésének a) pontjában említett éves beszámolók elkészítése, teljességük, pontosságuk, hitelességük, megfelelőségük igazolása
bejelentett költségekre vonatkozó számviteli nyilvántartások elektronikus formában történő tárolása	monitoring és információs rendszer alkalmazásával teljes körű számviteli nyilvántartás vezetése
költségek megfelelőségének ellenőrzése (tényfeltárás) az irányító hatóságnál	költségek megfelelőségének ellenőrzése (tényfeltárás) az irányító hatóságnál
hozzájárulás részben vagy egészben történő törlése követ kezében visszafizetendő, valamint visszavont összegek nyilvántartás	az alapokból származó támogatás részben vagy egészben történő törlése következtében visszafizetendő, valamint visszavont összegek nyilvántartása

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025)

Hasonlóképpen a programvégrehajtási funkciók teljesítésének megosztásához, a szabályozás az igazoló hatóságok számára is lehetőséget nyújtott arra, hogy feladataik ellátásába közreműködő szervezetet vonjanak be.

Az igazoló hatóság kapcsán a legjelentősebb változást a döntési alternatívák tekintetében az hozta, hogy nem volt többé kötelező önálló hatóságként működtetni. A tagállam dönthtte el, hogy összevonja az igazoló és irányító hatósági funkciókat vagy a meglévő szervezeti bázisra alapozva szervezi meg az igazolási tevékenységet.

A tagállamok nagyobb része az önálló igazoló hatóság mellett döntött, ugyanakkor Ausztria, Lengyelország, Észtország élt az intézményi összevonás, ezáltal egyszerűsítés lehetőségével.

Az önálló igazoló hatósági funkció megtartása mellett döntő tagállamok berendezkedése is több mintát rajzol ki – hasonlóan a 2007-2013-as időszakban választott megoldásokhoz.

- i.) Az igazoló hatóság központosított formában történő működtetése, a szervezet valamennyi operatív program és pénzügyi alap igazolási feladatait ellátja. Ez a modell érvényesül többek között Magyarországon, Csehországban.
- ii.) Alaponként külön igazoló hatóságok működtetése, mint látható Írország, illetve Ausztria esetében
- iii.) Decentralizált igazoló hatóságok (is) működnek: Olaszország rendszere központosított és régiós szintre decentralizált igazoló hatóságokat egyaránt tartalmaz.

36. táblázat Tagállami igazoló hatóságok a 2014-2020-as időszakban

Tagállam	igazoló hatóság
Ausztria	Alap-specifikus (ERFA: Kancellária, ESZA: Munkaügy, Szociális és Fogasztóvédelmi Minisztérium)
Belgium	Az irányító hatóságok látják el az igazoló funkciót
Bulgária	Központosított (Pénzügyminisztérium -Nemzet Alap Igazgatóság)
Ciprus	Központosított (Kincstár, Hitelesítési és Igazolási Igazgatóság)
Csehország	Központosított (Pénzügyminisztérium Nemzeti Alap).
Németország	A nemzeti ESZA OP esetében a Munkaügyi és Szociális Ügyek Minisztériuma, regionális programok esetében az irányító hatóság egyúttal az igazoló funkciót is betölti.
Dánia	Központosított (Deloitte).
Észtország	Központosított (Pénzügyminisztérium).
Görögország	Központosított (Társfinanszírozott Projektek Speciális Hitelesítő és Igazoló Hatósága)
Spanyolország	Alap-specifikus (ERFA: Európai támogatások Főigazgatósága, ESZA: ESZA Menedzsment Aligazgatóság)
Finnország	Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium, illetve Alund Pénzügyminisztérium.
Franciaország	Regionális Közpénzügyi Igazgatóságok, az igazoló hatóságok koordinációját a Pénzügyminisztérium Közpénzügyi Főigazgatósága végzi.
Magyarország	Központosított (Magyar Államkincstár)
Írország	Alap-specifikus (ERFA: Közpénzügyi és Reform Minisztérium, ESZA: Oktatási és Szakképzési Minisztérium)
Olaszország	Az irányító hatósággal megegyező szervezetben (Kutatás és Innováció OP) vagy más szervezetben (pl. Trento).
Litvánia	Központosított (Pénzügyminisztérium, Nemzeti Alap)

Luxemburg	Alap-specifikus (ERFA: Gazdasági Minisztérium, ESZA: Pénzügyminisztérium)
Lettország	Központosított (Államkincstár)
Málta	Központosított (Pénzügyminisztérium)
Hollandia	Központosított (Holland Vállalkozásfejlesztési Ügynökség)
Lengyelország	Az irányító hatóság látja el igazoló funkciót.
Portugália	Központosított (Kohéziós és Fejlesztési Ügynökség).
Románia	Központosított (Pénzügyminisztérium)
Svédország	Az irányító hatóság látja el.
Szlovákia	Központosított (Pénzügyminisztérium)
Szlovénia	Központosított (Pénzügyminisztérium)

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) Ernst & Young, s.r.o. (2019) EU Member States' Profiles Annex 2 to the Final Report alapján

Míg maguk a program terhére elszámolható kiadások az irányító hatóság által felügyelt rendszerben keletkeznek, azok a Bizottsággal történő elszámolása, a költségek az uniós költségvetésből származó lehívásához szükséges operatív és pénzügyi mechanizmusok, mögöttes, pl. nyilvántartási rendszerek megszervezése az igazoló hatóság feladata. Az abszorpcióra való hatása kettős: napi szinten végzi az elszámolásokkal összefüggő tevékenységet, a rendszer szintjén gondoskodik ezek kapcsán az uniós (és tagállami) szabályozói követelményeknek való maradéktalan megfelelésről. Súlyos mulasztások – bár ritkán fordul elő, ám nem példa nélküli – az uniós támogatások folyósításának szüneteltetéséhez vezetnek.

7.2.3. Az Audit hatóság megszervezése

Az operatív program irányítási és ellenőrzési rendszer eredményes működésének folyamatos vizsgálatáért felelős (Ceddia, 2022) audit hatóságot a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási hatóság vagy szerv keretében hozhatták létre, és ugyanazt a hatóságot akár több operatív program ellenőrzésével is megbízhatták (közös rendelkezésekről szóló rendelet 123. cikk (4) bekezdés).

Az audit hatóság az intézményrendszerben való elhelyezésekor, a tagállamoknak gondoskodniuk kellett (közös rendelkezésekről szóló rendelet 123. cikk (4) bekezdés) az irányító és igazoló hatóságtól való funkcionális függetlenségéről. Ez magában foglalta, hogy ellenőrzési feladatait saját belátása szerint tervezze meg és vigye végbe, illetve ezt ne terhelje az ellenőrzött szervekkel való összeférhetetlenségi konfliktus sem (Bode, Zippel, Weber, 2021).

Ez a követelmény az ellenőrző és ellenőrzött szerv szétválasztására irányul, célja, hogy az audit hatóság mind az irányító, mind az igazoló hatóságtól független legyen felügyelet, illetve irányítás tekintetében. A jogszabály megengedte ugyan, hogy feladatkörük szétválasztása mellett az érintett hatóság(ok) ugyanazon közigazgatási hatóság vagy szerv keretébe tartozzanak, a 250 millió eurót meghaladó uniós támogatású programok esetében azonban ezt feltételekhez kötötte. Egyrészt, ha a tagállam az előző időszakban alkalmazott végrehajtási és ellenőrzési rendszerére támaszkodott, és a Bizottság még az operatív program jóváhagyását megelőzően visszaigazolta az ezirányú tagállami audit vélemény helytállóságát. Másrészt az előző időszak tapasztalatai alapján maga a Bizottság is nyilváníthatott pozitív véleményt az audit hatóság funkcionális függetlenségéről és megbízhatóságáról. Az audit hatóság feladatkörének módosulása elsődlegesen az éves pénzügyi lebonyolítással összefüggő ellenőrzési követelményekből adódik.

37. táblázat Az audithatósági funkciók változása a két időszak között

Audithatóság funkciók a 2007-13-as időszakban	Audithatóság funkciók a 2014-20-as időszakban
ellenőrzési stratégia benyújtása	audit stratégia elkészítése és benyújtása
irányítási és kontrollrendszer megfelelő működésének és a projektek megfelelő mintán alapuló ellenőrzése	irányítási és kontrollrendszer megfelelő működésének és a projektek megfelelő mintán alapuló ellenőrzése
	éves elszámolás ellenőrzése
éves ellenőrzési jelentés és vélemény elkészítése	éves ellenőrzési jelentés és vélemény elkészítése
zárányilatkozat benyújtása (végső egyenleghez kapcsolódóan)	

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) a közös rendelkezésekről szóló rendelet alapján

Az uniós jogszabály a kijelöléssel összefüggő előzetes rendszer audit elvégzését ugyanakkor nem rendelte kötelezően az audit hatósághoz, a tagállamok dönthették el, hogy ennek lebonyolítására melyik szervet kéri fel. Amellett, hogy az éves elszámolással összefüggő ellenőrzés lényegesen kiszélesítette az audithatóság feladatkörét, az egyes funkció tartalma, ebből kifolyólag ellenőrzési módszertana és erőforrás igényes is átalakult. A 2014-2020-as időszaktól kezdődően ellenőrzési tevékenységében jóval nagyobb hangsúlyt kap az irányító hatóságok a Bizottság számára történő jelentéstételi, pl. teljesítménykerethez tartozó teljesítmény-mutatók minőségének, megbízhatóságának vizsgálata (Bode, Zippel & Werfel, 2021).

Az audithatóságok számának, helyének meghatározásakor a tagállamokat közigazgatási rendszerük felépítése, a közigazgatási szervek gyakorlata és eljárásrendje (Bode, Zippel & Weber,

2021), a korábbi időszak tapasztalata mellett az is befolyásolhatta – ám nem feltétlenül bizonyult végül mérvadónak – hogy az Európai Bizottság hogyan ítélte meg megbízhatóságát, teljesítményét.

Táblázat: Tagállami audithatóságok a 2014-2020-as időszakban

Tagállam	audit hatóság
Ausztria	Alap-specifikus (ERFA: Kancellária, ESZA: Munkaügyi, Szociális és Fogyasztóvédelmi Minisztérium)
Belgium	Pénzügyi felügyelő hatóság (Finances Inspectorate) tartományi szintű szerve
Bulgária	Központosított (Pénzügyminisztérium - EU Támogatások Audit Hatósága)
Ciprus	Központosított (kormányzati ellenőrzési hivatal/Internal Audit Service)
Csehország	Központosított (Pénzügyminisztérium)
Németország	A szövetségi szintű ERFA-ESZA audit koordinációt a Pénzügyminisztérium végzi, a nemzeti ESZA OP esetében a Munkaügyi és Szociális Ügyek Minisztériuma.
Dánia	Központosított (Dán Vállalkozásfejlesztési Hatóság)
Észtország	Központosított (Pénzügyminisztérium)
Görögország	Központosított (Pénzügyi Ellenőrző Bizottság)
Spanyolország	Főszámvevő (ERFA), illetve autonóm közösségek számvevői.
Finnország	Központosított (Pénzügyminisztérium).
Franciaország	Központosított (Ellenőrzés-koordinációs Tárcaközi Bizottság)
Magyarország	Központosított (EUTAF)
Írország	Alap-specifikus (ERFA : Közpénzügyek és Reformok Minisztériuma, ESZA: Oktatási és Szakképzési Minisztérium)
Olaszország	Koordináció: Európai Unióval való Kapcsolatok Főfelügyelősége, regionális programok esetében regionális szerv, nemzeti programok esetében az irányító és igazoló hatóságtól különböző szervezetben (pl. Területi Kohéziós Ügynökség)
Litvánia	Központosított (Litván Nemzeti Számvevőszék)
Luxemburg	Központosított (Pénzügyminisztérium)
Lettország	Központosított (Pénzügyminisztérium)
Málta	Központosított (Pénzügyminisztérium)
Hollandia	Központosított (Pénzügyminisztérium)
Lengyelország	Központosított (Nemzeti Adóhatóság)
Portugália	Központosított (Pénzügyi Főfelügyelőség)
Románia	Központosított (Állami Számvevőszék)
Svédország	Központosított (Svéd Pénzügyi Menedzsment Hatóság)
Szlovákia	Központosított (Pénzügyminisztérium)
Szlovénia	Központosított (Pénzügyminisztérium)

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) Ernst & Young, s.r.o. (2019) EU Member States' Profiles Annex 2 to the Final Report alapján

Az audithatóságok megszervezése követte az előző időszakban mérvadó modelleket. A centralizált szervezés egyrészt szorosan kapcsolódott az egyetlen operatív programmal rendelkező tagállami koncepcióhoz (pl. balti államok, Szlovénia), másrészt a több operatív programra épülő, ám erőteljesen központosított felépítéshez (pl. Magyarország, Csehország, Szlovákia). Teljes decentralizációra Belgium esetében került sor míg jellemzően a hibrid modell megőrzését választották az ágazati és regionális operatív programstruktúrára alapozó tagállamok (Olaszország, Spanyolország, Németország). Az audithatóság az abszorpcióra gyakorolt hatását nem lehet eléggé hangsúlyozni és ebből a szempontból a modellek más jellegű kockázatot hordoztak. Az audithatóság ellenőrzési stratégiájának és módszertanának adekvátsága garanciát jelent a Bizottság számára, hogy az operatív programok irányítási és ellenőrzési rendszerének működése kapcsán megfogalmazott véleménye megalapozott, mérvadó, megbízható. Ha ellenben az előbbiekkal kapcsolatban komoly kétség merül fel, a Bizottság úgy értékeli, hogy nem rendelkezik megbízható értékeléssel a program végrehajtási rendszerének helytállóságáról és – a helyzet tisztázásáig, az audithatóság mulasztásainak felszámolásáig – leállítja a program finanszírozását.

A - program és/vagy alapok tekintetében centralizált —audithatóság előnyét elsődlegesen ellenőrzési módszertanának és értékelésének egységessége, a szakértelem koncentrációja és a méretgazdaságosság adja. Hátránya, hogy működésének súlyos hiányosságai esetén a Bizottság valamennyi program támogatásának folyósítását leállítja.

A decentralizált audit hatóságok egyik előnye a program helyi működési környezetének, ebből adódó sajátosságoknak (pl. kockázatok) alaposabb ismerete. Emellett, esetleges szankcionálása csak az adott operatív program pénzeszközeinek korlátozását vonja maga után. Hátránya a sokszereplős rendszerek velejáró gyengesége: a módszerek, gyakorlatok, értelmezések tagállamon belüli eltérése, minőségbeli különbségek, amelyek megnehezítik a korrekciók megelőzését vagy akár a tagállami érdekérvényesítést.

A hibrid rendszerben egyidejűleg vannak jelen a nemzeti szintű és decentralizált, regionális audithatóságok. A nemzeti szintű, ágazati programok ellenőrzését végző audit hatóságok hozzáadott értéke a „szakosodás” adott program szakpolitikai eszközrendszerének és tágabb kontextusának (pl. célcsoport, kedvezményezett kör) ismerete, míg ugyanezek az előnyök megegyeznek a regionális programokat ellenőrző szervek szintjén is, hasonlóképp az esetleges szankcionálás izolált volta. E felállás veszélyét is a heterogenitás hordozza, amelyet akárcsak

a decentralizált rendszerek esetében a tagállamok a koordináció erősítésével igyekeznek kezelni.

Olaszország összetett, tagállami és régiós audithatóságokból álló struktúrát hozott létre. Az egyes audithatóságok kijelölése az Európai Unióval fenntartott Pénzügyi Kapcsolatok Főfelügyelőségének véleményéhez kötött és a Főfelügyelőség koordinálja az audithatóságok tevékenységét (Ceddia, 2022).

A 2014-2020-as időszak utolsó harmadára megszaporodtak az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság audit hatóságok megbízhatóságát feszegető észrevételei.

7.2.4. OP monitoring bizottság

Az eredmény orientáció realizálása nem nélkülözhetette a monitoring bizottságok megerősítését. Amellett, hogy a közös rendelkezésről szóló rendelet leírta a monitoring bizottság megalkotásának és működtetésének peremfeltételeit, a 2014. januárjában elfogadott Partnerségi Kódex ezt számos részletszabállyal egészítette ki.

	2007-13	2014-20
funkció	Biztosítja az operatív program végrehajtásának minőségét, meggyőződik a végrehajtás eredményességéről .	
összetétel	A bizottság munkájában tanácsadói minőségben részt vesz az Európai Bizottság képviselője és hozzájárulásuk szerint az EBB és az EBA egy-egy képviselője. Az elnöki tisztséget a tagállam vagy az irányító hatóság egy képviselője tölti be.	tagállamok legalább a következők körében azonosítják az érintett partnereket (i.) illetékes regionális, helyi, városi és más hatóságok (ii.) gazdasági és szociális partnerek (iii.) civil társadalmat képviselő szervezetek. Kialakításához a tagállamok figyelembe veszik a programok elkészítésébe bevont partnerek közreműködését, előmozdítják a nemek közötti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának ügyét. A Bizottság tanácsadói minőségben részt vesz a monitoring-bizottság munkájában, hasonlóképp az Európai Beruházási Bank is, ha hozzájárul a programhoz. A monitoring-bizottság elnöke a tagállam vagy az irányító hatóság képviselője.

		A monitoring-bizottság tagjainak listáját közze kell tenni.
ülések		• évente legalább egyszer ülésezik • az ülésekről szóló előzetes értesítés és a dokumentumok átadása általános szabályként nem lehet kevesebb 10 munkanapnál;
jóváhagy	• projekt kiválasztási szempontrendszer (OP módosításától számított hat hónapon belül) és azok módosítása • éves és záró végrehajtási jelentések • operatív program módosítására vonatkozó javaslat	• projekt kiválasztási szempontrendszer • az éves végrehajtási jelentések és a záró végrehajtási jelentések; • az irányító hatóság által a program módosítására tett javaslatok • értékelési terv és módosításai, beleértve közös értékelési terv részeként is • kommunikációs stratégia és módosításai • programterületen kívül, de EU-n belül megvalósuló projektek vagy azok típusai
javasol	(Irányító hatóság számára) OP felülvizsgálata vagy vizsgálatára a célkitűzések elérése, a programvégrehajtás, beleértve pénzügyi ellenőrzés javítása érdekében	• (irányító hatóság számára) program végrehajtása és értékelése tekintetében, a kedvezményezettekre háruló adminisztratív terhek csökkentéséhez fűződő intézkedéseket is ideértve
megvizsgál, tájékozik	• előrehaladás az operatív program céljainak megvalósításában, végrehajtás, különösen az egyes prioritások célkitűzéseinek elérése • értékelések • éves ellenőrzési jelentés vagy a jelentésnek az érintett operatív programra vonatkozó része, valamint a Bizottság által tett esetleges észrevételek	• az operatív program megvalósítását veszélyeztető problémák; • előrehaladás, • eredményességi felülvizsgálat eredménye • értékelési terv, értékelési eredmények, javaslatok megvalósítása • közösség cselekvési terv végrehajtása • nagyprojektek végrehajtása • kommunikációs stratégia végrehajtása • férfiak és nők közötti egyenlőség, esélyegyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának előmozdítását célzó intézkedések, beleértve a fogyatékkal élők hozzáférését; • fenntartható fejlődést előmozdító intézkedések

	dések;
	• előzetes feltételek teljesítése • pénzügyi eszközök

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2026) az uniós jogszabályok alapján

Egyrészt a Partnerségi Kódex előírásainak, másrészt a tematikus célokhoz kötődő megváltozott eszköztár, valamint a horizontális elvek folyamatosan fejlődő követelményei a monitoring bizottságok összetételében is elmozduláshoz vezethettek.

Kiszélesedett a monitoring bizottság által tárgyalta és jóváhagyását igénylő ügyek köre is, illetve lefektetésre kerültek – és szigorítást hoztak – a hatékony ügymenethez szükséges feltételek (pl. felkészülést segítő dokumentumok kézbesítésének határideje). A gyorsan változó programkörnyezetben a kötelező éves rendszerességű ülésezés sem bizonyult feltétlenül elégségesnek, az akár két-három ülés és emellett írásos ügyvitel (véleményezés, jóváhagyás) bonyolítása folyamatos odafigyelést és ráfordítást igényelt az irányító hatóságtól.

Bár erről a közösségi jogszabály nem rendelkezett, a monitoring bizottságok saját hatáskörükben és elfogadott ügyrendjük szerint létrehozhattak albizottságokat is.

A monitoring bizottság jelentőségét az abszorpció kapcsán az adta, hogy rendszeresen napirendjére vette a program előremenetelének értékelését, beleértve az akadályozó tényezők megismerését és javaslatokkal élt, szükség szerint döntés hozott a szükséges lépések kapcsán. Megfelelő összetétele garantálta a nyomon követéshez szükséges hozzáértést, megszervezésének körülményei pedig a tagok felkészültségét, ezáltal döntésképeségét befolyásolták. Néhány tagállam, pl. Ausztria a hozzáértő szervezés érdekében központi, egységes titkárságot hozott létre a monitoring bizottsági ülések szervezésére.

7.2.5. Központi koordinációs szerv

Minthogy a 2014-2020 időszakról fogva kiemelt hangsúlyt élvezett az uniós költségvetési forrásokból finanszírozott szakpolitikai eszközök, programok és finanszírozó alapok működésének összehangolása a megfelelő koordinációs rendszer felállítása a tagállamok számára is kötelezettséggé vált. A Partnerségi Megállapodásban be is kellett mutatniuk, hogy hogyan szervezik meg „*az ESB-alapok közötti, illetve más uniós és nemzeti finanszírozási eszközökkel, valamint az EBB-vel való koordinációt*” (közös rendelkezésekről szóló rendelet 15. cikk (1) bekezdés b) pont i.) alpont).

Ellentétben a 2007-13-as időszahoz képest, amelynek szabályozása nem rendelkezett központi koordinációs szervről, az új előírások (közös rendelkezésekről szóló rendelet (8) bekezdés) nemcsak lefektették kijelölésének lehetőségét, hanem meg is fogalmazták hatáskörének fő elemeit. (i.) a központi koordinációs szerv az alábbiak szerint:

(i.) Bizottsággal való kapcsolattartás és a Bizottság tájékoztatása, (ii.) a kijelölt tagállami hatóságok és szervek tevékenységének koordinálása és (iii.) a jogszabályok alkalmazásának összehangolása.

A központi koordinációs szerv hatáskörének bővítését számos további tényező ösztönözte, így

- a partnerségi megállapodás bevezetése, megvalósításának – beleértve a tematikus célok és kapcsolódó allokációk rendszerének - nyomon követése, esetleges módosításának megszervezése,
- a több programból finanszírozott integrált területi eszközök, illetve közös akcióterv alkalmazása, projektek több alapból történő finanszírozásának lehetősége
- partnerségi megállapodás monitoring bizottság létrehozása és működtetése,
- azok az új követelmények, amelyek valamennyi programot magában foglaló egységes keretek kialakítását igényel(het)ték (pl. E-kohéziós követelményeknek megfelelően kialakított új informatikai rendszer, stratégiai jelentés elkészítése),
- azok az új lehetőségek, pl. egyszerűsített költségelszámolás, amelyek bevezetése éppen a tapasztalatok hiánya okán bonyodalmakat okozott az egyes irányító hatóságoknak (Európai Bizottság, 2021)
- azok az operatív program megvalósításához közvetlenül kötődő feladatok, amelyek kapcsán a jogszabály expliciten deklarálta ellátásuk központosításának lehetőségét (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 56. cikke értelmében a tagállamok több operatív programot is magában foglaló értékelési tervet készíthettek, a 115. cikk előírta, hogy a tagállamoknak *egységes* honlapot vagy egységes honlap-portált kell létrehozniuk) vagy amelyeket a tagállamok hatékonyabbnak láttak központosított módra megszervezni,
- a végrehajtási feladatok elvégzésének hatékonyságát és szabályosságát egyaránt szolgáló mind a tagállamok, mind a Bizottság részéről erőteljesebbé váló standardizálás, a nemzeti elszámolhatósági szabályok összehangolásának igénye (Európai Bizottság, 2019)

- a szabálytalanságokból adódó megnövekedett pénzügyi korrekciós kockázatok, amelyek az egységes jogszabály értelmezés és ellenőrzés koordináció szükségességére figyelmeztettek.

A koordináció hatóköre, intenzitása változhatott és változott is a programciklus során, az első években a programok indításával összefüggő feltételek megteremtésére, felmerülő problémák megoldására fókuszált, később előtérbe került az abszorpció, szabályosság és eredményesség érvényesülésének nyomon követése a programok végrehajtása során. Különösen megerősödött a koordináció igénye azoknak a váratlan fejleményeknek, válsághelyezeteknek a bekövetkeztével, amelyek az operatív programok teljes körének előrehaladását veszélyeztették.

A koronavírus járvány során a tagállamok, pl. az ESZA forrásokért felelős irányító hatóságok közreműködésével ad-hoc munkacsoportokat, Belgium, Dánia, Franciaország új koordinációs platformokat működtetett a válságra adandó válaszok kimunkálása és ebben az uniós források szerepének, mobilizálásuk feltételeinek meghatározása végett (Európai Bizottság, 2023)

A közös rendelkezésekről szóló rendelet nem tartalmazott ugyan részleteket a koordinációs funkció telepítésének körülményeire, a koordinációs szerv a jogszabályban lefektetett hatásköre azonban egyértelműen magas szintű politikai koordinációt és az intézményrendszerben ennek megfelelő elhelyezését feltételezte.

38. táblázat A tagállamok központi koordinációs szervei

Tagállam	központi koordinációs szerv
Ausztria	Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK)
Belgium	Nem működik központi koordinációs szerv
Bulgária	• Minisztertanács, emellett végez koordinációs feledatokat még: • miniszterelnök helyettes (hivatala) – jogi-intézményi keretek, ellenőrzés koordináció, uniós intézményekkel kapcsolattartás • EU támogatások központi koordinációja – ESIF szakpolitikai koordináció • EU pénzügyi érdeinek védelmét koordináló tanácsa – tárcaközi koordináció terrorizmus és szabálytalanságok elleni küzdelem terén
Ciprus	• önálló központi koordinációs szervet nem hozott létre, de koordinációs feladatokat ellát az Európai Programok, Koordinációs és Fejlesztési Főigazgatóság (a központi irányító hatóság)
Csehország	• Területfejlesztési Minisztérium
Németország	• Szövetségi Gazdasági és Energia ügyek Minisztériuma

Dánia	• koordinációs funkciót gyakorlatilag a strukturális alapok monitoring bizottsága lát el
Észtország	• nem működik központi koordinációs szerv
Görögország	• Gazdasági és Fejlesztési Minisztérium
Spanyolország	• ERFA: Európai Támogatások Főigazgatósága • ESZA: Menedzsment Aligazgatóság, ESZA divízió
Finnország	• Regionális és Strukturális Politikák Tanácsadó Bizottsága
Franciaország	• Kiegyensúlyozott területi fejlődés Általános Bizottság, emellett • alaponként külön koordinációs szerv • ERFA: Kiegyensúlyozott területi fejlődés Általános Bizottság • ESZA: Foglalkoztatás és Szakképzés általános delegációja
Magyarország	• Miniszterelnökség, majd folyamatosan változott, jelenleg Nemzeti Fejlesztési Központ
Írország	• Alapok Nemzeti Koordinációs Bizottsága
Olaszország	• operatív programok végrehajtását felügyelő és támogató bizottság
Litvánia	• nem működik központi koordinációs szerv
Luxemburg	• Tanácsadó bizottság
Lettország	• Központi Pénzügyi és Szerződéskötési Ügynökség
Málta	• Tárcaközi Koordinációs Bizottság
Hollandia	• nem működik központi koordinációs szerv
Lengyelország	• Befektetési és Gazdaságfejlesztési Minisztérium
Portugália	• Területfejlesztési Minisztérium, Partnerségi Megállapodás Tárcaközi Koordinációs Bizottság, technikai szintű koordináció Kohéziós és Fejlesztési Ügynökség
Románia	• EU Ügyek Minisztériuma
Svédország	• EFA: Svéd Gazdaság- és Regionális Fejlesztési Ügynökség • ESZA: Svéd ESZA Tanács
Szlovákia	• Befektetés és Innovációért felelős Miniszterelnök Helyettes Hivatala
Szlovénia	• Tárcaközi Koordinációs Bizottság

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2025) Ernst & Young, s.r.o. (2019) EU Member States' Profiles Annex 2 to the Final Report alapján

A központi koordinációt ellátó szervek továbbá gyakran működtek a tagállami szintű, önálló szakmai segítségnyújtási operatív programok irányító hatóságaként is.

7.2.6. Közreműködő szervezetek

A 2014-2020-as időszakban fontos változást hozott a közreműködő szervezetek alkalmazásának területei, bevonásuk módja és feladatellátásuk nyomon követése tekintetében is.

Az új szabályozás (közös rendelkezésekről szóló rendelet 123. cikk (6)-(7) bekezdés) megőrizte az irányító és igazolási hatóságok lehetőségét, hogy – teljes felelősségük megőrzése mellett - feladataik elvégzésébe közreműködő szervezeteket vonjanak be (Bode, Zippel & Weber, 2021). Ezek akár csak az előző időszakban segíthették (i.) az irányító vagy az igazoló hatóság bizonyos feladatainak ellátását és (ii.) az operatív program egy részének irányítását (globális támogatások).

A közreműködő szervezet alkalmazásának új területeként jelent meg (közös rendelkezésekről szóló rendelet 36. cikk (3) bekezdés) az integrált területi beruházás, melynek végrehajtására kijelölhettek területi szereplőt, helyi hatóságot, regionális fejlesztési szervezetet vagy civil szervezetet.

A közreműködő szervezet feladatainak ellátásához a tagállamok belátásuk szerint választhattak közjogi vagy magánjogi szervezetet. Az integrált területi beruházás megjelenésével a közreműködő szervezetek eddig különösen közigazgatási szerveket, kormányzati ügynökségeket tartalmazó köre kibővült a területi szereplőkkel.

Az operatív programhoz rendelhettek egy vagy több közreműködő szervezetet egy vagy két szinten. Ugyanaz a közreműködő szervezet több operatív program végrehajtási feladatainak kivitelezésében is részt vehetett.

39. táblázat A közreműködő szervezetekre vonatkozó előírások változása a két időszak között

	2007-2013	2014-2020
definíció	• irányító vagy az igazoló hatóság illetékessége alatt jár el, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a műveleteket végrehajtó kedvezményezettek vonatkozásában • az ilyen hatáskör-átruházás nem érinti az irányító hatóság és a tagállamok pénzügyi felelősségét	• irányító vagy igazoló hatóság felelőssége alatt működik, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a műveleteket végrehajtó kedvezményezettek vonatkozásában; • az irányító vagy az igazoló hatóság felelősségének megőrzése mellett
funkció	irányító hatóság meghatározott feladatainak ellátása	• irányító vagy az igazoló hatóság bizonyos feladatainak ellátása • operatív program egy rész-

		ének irányítása • integrált területi eszköz végrehajtása bele értve a helyi hatóságokat, regionális fejlesztési szervezeteket vagy civil szervezeteket
KSZ jogállása	bármely közjogi vagy magánjogi intézmény	bármely közjogi vagy magánjogi szervezet,
feladat átruházással összefüggő követelmények	globális támogatás esetén: • bizonyítania kell fizetőképességét, az érintett területre, valamint az irányítási és pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó szakértelmét • fő szabályként a programrégióban székhellyel vagy képviselettel kell rendelkeznie • az irányító hatósággal kötött megállapodásnak tartalmaznia kell a globális támogatás működtetésének részletszabályait	• a feladatmegosztásra vonatkozó szabályokat hivatalosan, írásban kell rögzíteni • IH/tagállam és közreműködő szervezet között írásos megállapodás (globális támogatás) • közreműködő szervezet biztosítékokat nyújt fizetőképessége, illetve az érintett területre, valamint az adminisztratív és a pénzügyi irányítási képességére vonatkozó szakértelme vonatkozásában • az irányító hatóságnak a közreműködő szervezetet folyamatosan felügyelnie kell

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2026) az uniós jogszabályok alapján

Az új előírások egyértelműen az irányító hatóság felelősségét kívánták eörsíteni a közreműködő szervezet kiválasztása (pl. alkalmasságának vizsgálata) és a delegált feladatok ellátásának kontrollálása kapcsán. A programvégrehajtás elindításának időpontjára közreműködő szervezettel való feladatmegosztás és együttműködés részleteit írásban kellett rögzíteni. Az irányító hatóságnak meg kellett győződnie arról, hogy a közreműködő szervezet képes mozgósítani a rábízott feladatok elvégzéséhez szükséges humán kapacitást, valamint a programidőszak során a közreműködő szervezet felügyeletéről és beszámoltatásáról folyamatosan kellett gondoskodnia.

Globális támogatás esetében az irányító hatóságnak bizonyosságot kellett szereznie továbbá arról is, hogy a közreműködő szervezet stabil pénzügyi háttérrel rendelkezik (fizetőképesség), a szakpolitikai intézkedés illetve a globális támogatás működtetéséhez szükséges szakértelem

biztosított, illetve adminisztratív és pénzügyi irányítási rendszere megfelel a kohéziós pénzeszközök felhasználásával összefüggő követelményeknek. Másrészt viszont az irányító hatóságnak folyamatos jelleggel információt és segítséget kellett nyújtania a közreműködő szervezet számára kötelezettségei teljesítéséhez.

Tekintettel arra, hogy a közreműködő szervezetek bevonása opcionális, a tagállam döntése, hogy alkalmazása esetén milyen mértékben és milyen jellegű feladatokkal bízta meg, palettájuk az egyes tagállamokban meglehetősen sokszínű berendezkedésről tanúskodik.

Tagállam	közreműködő szervezetek	delegált funkciók
Ausztria	nagyszámú közreműködő szervezet, szaktárcák, szakosított szövetségi, illetve tartományi szintű szervek	- pályázati felhívások előkészítése - támogatási kérelmek fogadása és értékelése, támogatási döntés meghozatala - szerződéskötés - első szintű (elszámolások, beszámolók) ellenőrzés, támogatás folyósítás - jogosulatlan támogatás visszakövetelése
Belgium	nem alkalmaz külön közreműködő szervezetet	
Bulgária	egyetlen közreműködő szervezet, Intelligens Növekedés OP végrehajtó ügynökség	- támogatási kérelme fogadása - helyszíni ellenőrzések lefolytatása - igazoló és ellenőrző szervek számára információnyújtás
Ciprus	- szaktárcák a szakpolitikai intézkedések esetén - helyi önkormányzatok a fenntartható városfejlesztés esetén - Kincstár közbeszerzés ellenőrzés terén	- pályázati felhívás előkészítése, projek kiválasztás, - pénzügyi lebonyolítás és ellenőrzés, szabálytalanságok jelentése irányító és igazoló hatóságoknak - projektek nyomon követése, kommunikáció - közbeszerzés: költségek ellenőrzése
Csehország	- operatív programonként egy, Környezetvédelem OP esetében két közreműködő szervezet - elkülönített állami pénzalap kezelő szervezetek, ügynökségek	- elsődlegesen, információs szolgáltatások a nyilvánosság számára - IH-val való megállapodás szerint első szintű ellenőrzési feladatokat is elláthat
Németország	nemzeti ESZA program esetén két-szintű közreműködő szervezet rendszer (KSZ1 szaktárca KSZ2 kor-	- első szintű közreműködő szervezet: szakpolitikai, módszertani koordináció - második szintű közreműködő szervezet: pro-

	mányhivatal • regionális programok esetén tartományi minisztériumok, hatóságok, önkormányzatok, amelyek gyakran tovább delegálják feladataikat	jekt kiválasztás, támogatási szerződés megkötése, első szintű ellenőrzés, szabálytalanság- és panaszkezelés
Dánia	• Regionális Növekedési Fórum	• projektértékelés, döntési javaslat elkészítése • kedvezményettek tájékoztatása
Észtország	• első szintű közreműködő szervezetek: miniszterelnöki hivatal, szaktárca (összesen 7) • második szintű közreműködő szervezetek: szakosított kormányzati szervek	• első szintű közreműködő szervezet: szakpolitikai koordináció, operatív tervezés • második szintű közreműködő szervezet: projekt kiválasztás, első szintű ellenőrzés, követeléskezelés
Görögország	• K+F+I közreműködő szervezet • ROP irányító hatóságok ágazati (pl. környezetvédelem) KSZ feladatokat látnak el • Versenyképesség OP irányító hatóság regionális programokban KSZ feladatokat lát el pénzügyi eszközök esetében	• projekt kiválasztás • első szintű ellenőrzés
Spanyolország	• általában programonként egy-két közreműködő szervezet, nemzeti szintű programok esetében kormányzati szervek, regionális hatóságok, • regionális programok esetén régiós önkormányzati szervek	• programmenedzsment • első szintű ellenőrzés
Finnország	• regionális szintű közreműködő szervezetek (regionális tanácsok, ELY központok, regionális együttműködési munkacsoport) • Szociális és Egészségügyi Minisztérium	• információnyújtás • projektértékelés és döntéshozatal • projekt monitoring, • első szintű ellenőrzés, követeléskezelés
Franciaország	• regionális szinten: önkormányzatok, regionális tanácsok, Helyi Integrációs Foglalkoztatási Terv partnerség (ESZA) • nemzeti szinten: állami szerv	• projekt kiválasztás • fenntartható városfejlesztés
Magyarország	• Kincstár (TOP)	• első szintű ellenőrzés, támogatásfolyósítása

Írország	• ESZA: minisztériumok és kormányzati szervek	• első szintű ellenőrzés • adatszolgáltatás
Olaszország	• a programok egy részében nincs közreműködő szervezet • ROP Sardinia: 3 közreműködő szervezet, önkormányzatok • Kormányzás és intézményi kapacitás OP: kétszintű KSZ rendszer	• irányító hatóság igényétől függően, pl.. • első szintű ellenőrzés, szabálytalanságok bejelentése, információnyújtás
Litvánia	• szaktárcák és kormányzati ügynökségek	• projekt kiválasztás és döntéshozatal • első szintű ellenőrzés, követeléskezelés • panaszkezelés • csalás elleni intézkedések
Luxemburg	• nem működik közreműködő szervezet	
Lettország	• első szintű KSZ: szaktárcák • második szintű KSZ: Központi Pénzügyi és Szerződéskezelési Ügynökség	• első szintű ellenőrzés, előzetes közbeszerzés ellenőrzés, projektek nyomon követése • információnyújtás a
Málta	• ERFA esetében két, ESZA esetében 1 közreműködő szervezet • szaktárcák, kormányzati ügynökség	• programmenedzsment
Hollandia	• néhány program esetében van, helyi önkormányzatok	
Lengyelország	• nagyszámú közreműködő szervezet • nemzeti operatív programok: • első szintű közreműködő szervezet szaktárcák • másodszintű KSZ: vízügyi tanácsok • regionális programok közreműködő szervezete: régiós szervek	• projekt kiválasztása • követeléskezelés
Portugália	• szakosított szervek, ügynökségek	• projekt kiválasztás • projektek nyomon követése • első szintű ellenőrzés • adatgyűjtés
Románia	• első szintű KSZ: szaktárcák, regionális fejlesztési ügynökségek, szakosított kormányzati szervek	• projekt kiválasztás • projektek nyomon követése • első szintű ellenőrzés

	• második szintű KSZ (csak egy programban): regionális fejlesztési ügynökségek	• adatgyűjtés
Svédország	• Nincs közreműködő szervezet	
Szlovákia	• szaktárcák, ügynökség, régiós szervezetek	• egyes irányító hatóság csak az OP egy része (pl. prioritás) megvalósítást delegálták
Szlovénia	• első szintű KSZ: szaktárcák • másodiksintű KSZ (végrehajtó szervezetek): alapítványok, háttér ügynökségek	• pályázatkezelés teljes vertikuma

A közreműködő szervezetek feladatai is változatosságot mutatnak, tekintettel arra, hogy ez az irányító hatóság igényének megfelelően más szervezetek (például második szintű közreműködő szervezet) bevonásától függően alakul.

Spanyolország már a 2007-13-as időszakban súlyos problémát okozott közreműködő az egyes operatív programok megvalósításába bevont közreműködő szervezetek sokasága. Tapasztalatai alapján a közreműködő szervezeti rendszer racionalizálásáról és számuk radikális lecsökkentéséről döntött. Példának okáért Galícia ERFA finanszírozású operatív programja a korábbi 26 helyett egyetlen közreműködő szervezettel működött a 2014-2020-as időszakban.

A közreműködő szervezetek képezték jellemzősen a közvetlen kapcsolatot a program és kedvezményezettek között, illetve irányító hatósági feladatokat ellátva közvetlenül befolyásolhatták a program forrásainak felhasználását és lehívását.

7.2.7. Partnerségi megállapodás monitoring bizottság

A tagállamok szabadon dönthettek arról, hogy létrehoznak-e partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottságot. Nem feltétlenül Partnerségi Megállapodás Monitoring elnevezéssel, ám tagállami szintű testületek működtetéséről döntött többek között Bulgária, Görögország, Franciaország, Magyarország, Szlovákia is

A testület bevezetésének fő motivációi közé tartozik, hogy keretet nyújt a programvégrehajtás tagállami szintű áttekintéséhez, a valamennyi programot érintő stratégiai célok elérésének vizsgálatához, erősíti a koordinációt, segíti a programok összehangoltabb megvalósítását, a

közös problémák megoldását és a bevált gyakorlatok megosztását. Ugyanakkor a bizottság konzultatív jellegű, az operatív programok megvalósítására vonatkozó döntéseket nem hozhatt, minthogy utóbbi kizárólagosan a programot felügyelő monitoring bizottságok hatáskörébe tartozik. A Partnerségi Megállapodása ráhatása a programszintű abszorpciós folyamatokra meglehetősen áttételesen merült fel.

7.3. A végrehajtási intézményrendszer kijelölésének rendje

A 2014-2020-as időszak új követelménye, az irányítási és ellenőrzési rendszer a tagállamok által történő kijelölése a programok megvalósítása során felmerült kiadások megtérítésének, azaz a kohéziós támogatás utalásának közvetlen előfeltétele volt. Adott operatív program elfogadása és a kijelölési folyamat lezárulta között a Bizottság kizárólag a jogszabály által előírt előleget folyósította a tagállam számára. Következésképpen a kijelölés lebonyolításának hatékonysága közvetlenül befolyásolta a tagállam abszorpciós teljesítményét.

7.3.1. A kijelölés előzménye és célja

A kijelölési eljárás alapvető célja, a programok megvalósításához szükséges végrehajtási intézményrendszer megfelelő voltának biztosítása volt. A 2007-13-as időszakban a tagállamok végrehajtásának előzetes megfelelőségi vizsgálatát az Európai Bizottság végezte. A 2014-2020-as időszakban az intézményi akkreditáció nemzeti hatáskörbe került. E hatásköri átrendezés mögött az a szándék állt, hogy erősödjön a tagállamok hatékony és eredményes pénzgazdálkodás iránti elkötelezettsége (Európai Bizottság, 2011), javuljanak az elszámoltathatóság feltételei tagállami szinten (Byrne, 2014). A kijelölés eszközének segítségével a jogalkotók biztosítani kívánták, hogy a megfelelő irányítási és ellenőrzési rendszerek kezdettől fogva rendelkezésre állnak (Európai Számvevőszék, 2011, Battista, 2014), így az érintett intézmények- az irányító és kifizető hatóságok - képesek a jogszabályban lefektetett funkcióikat teljesíteni, az ehhez szükséges intézkedéseket meghozzák (Európai Bizottság, 2014⁵¹). A kijelölési mechanizmus a tagállamok azirányú felelősségét is növelte, hogy a szükséges adminisztratív kapacitás rendelkezésre állását megszervezzék (Európai Számvevőszék, 2011).

Bár a kijelölés deklarált mozgatórugói között az egyszeűsítés szándéka is megjelenik, bevezetése az operatív programok tervezéséhez és tárgyalásához hasonlíthatóan komplex követelményrendszer elé állította a tagállamokat (Ferry-Polverari, 2018). A kijelölés tárgyát, az eljárás-

⁵¹ Regionális és Városfejlesztési Főigazgatóság 2014. évi tevékenységi jelentés

rást és kapcsolódó követelményeket a CPR 123-124. cikke foglalta össze, a részletszabályokat a kijelölési útmutató, a dokumentum sablonokat a Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete tartalmazta. A kijelölés adminisztratív lebonyolítása (dokumentumok benyújtása, üzenetváltás stb.) a Bizottság és a tagállamok közötti hivatalos kommunikációt szolgáló informatikai (SFC) rendszeren keresztül történt.

7.3.2. A kijelölés folyamata

A kijelölési eljárás középpontjában az irányító hatóság és igazoló hatóság átfogó, előzetes vizsgálata állt. Ezt független auditszervezetnek kellett elvégeznie. A feladatot a tagállam rábízhatta az audithatóságra, vagy felkérhetett más olyan az irányító hatóságtól és adott esetben az igazoló hatóságtól független közjogi, illetve magánjogi szervet, amely rendelkezett az ellenőrzés elvégzéséhez szükséges kapacitással és feladatát a nemzetközileg elfogadott auditstandardoknak megfelelően végzi.

A kijelölési eljárás előkészítése során a tagállamoknak meg kellett alkotniuk saját végrehajtási szabályaikat (jogszabályok, belső eljárásrendek) és meg kellett határozniuk azokat a szervezeteket, amelyeket később kijelölni kívánnak. Ezt követően el kellett készíteniük az ún. az operatív program irányítási és ellenőrzési rendszerének leírását⁵²; vagy közös rendszerkeírást, ha ugyanaz a rendszer több program megvalósításának alapjául is szolgált. Ez a dokumentum tartalmazta az irányító és igazoló hatóságok jogállására, szervezeti felépítésére és funkcióira vonatkozó információkat. Ebbe beletartozott a programvégrehajtásban érintett szervezetek közötti kapcsolatrendszer és információ áramlás, a funkcionális függetlenség követelményeinek teljesülése (szervezetben belül is), a megfelelő kapacitás rendelkezésre állását garantáló humán erőforrás és képzési terv. Feladatok delegálása esetén ismertetni kellett a közreműködő szervezeteket és bevonásuk, valamint folyamatos felügyeletük és teljesítményük értékelésének feltételrendszerét. A tagállamoknak részletesen be kellett mutatniuk továbbá a feladatok megvalósítását szolgáló eljárásrendjeiket és munkafolyamataikat, a szabálytalanságkezelés és követeléskezelés rendjét, az ellenőrzési nyomvonal és dokumentum megőrzés megszervezését. Ismertetniük kellett az informatikai rendszer felépítését, elveit, működési kereteit, az információbiztonságot garantáló elemeit és a rendszer kiépültségének szintjét – minthogy ezt az előírások értelmében 2015. december 31-ig kellett elérniük.

⁵² a Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete III. melléklet

A tagállamoknak hasonló rendszerleírást már az előző időszakban is elő kellett állítaniuk, azonban ha ezek még alapként is szolgálhattak, az uniós szabályozói környezet változásainak, számos új funkció és követelmény megjelenésének köszönhetően, és amennyiben releváns, a tagállami működési környezet átrendezéséből adódóan jelentős felülvizsgálatot igényeltek. Az elkészítés, ezzel összefüggésben az érintett szervezetek közötti munkamegosztás meghatározását a tagállamok végezték, mindenesetre a kijelölés útmutató (5. oldal) az irányító hatósághoz kapcsolta, hogy összeállítsák az általuk megbízott közreműködő szervezetekre vonatkozó dokumentum részeket. A kijelölési útmutató tartalmazta azt az ellenőrző listát is, amelyet a tagállami szervek a felkészüléshez – önértékelés elvégzéséhez, a rendszerleírás elkészítéséhez – használhattak, szükség szerint saját szempontjaikkal kiegészítve.

A következő szakaszban a független audit hatóság megvizsgálta az irányítási és ellenőrzési rendszer, azaz a rendszerleírásban foglalt szervek működését. Erre azonban csak akkor kerülhetett sor, ha a jogi-intézményi-szervezeti keretek valamennyi a végrehajtásban érintett szerv tekintetében meghatározásra és formális megerősítésre kerültek, illetve az ellenőrző szerv a rendszerleírást kézhez kapta. A vizsgálatra az előírt⁵³ szempontrendszer szerint került sor, ennek megfelelően az ellenőrzés a belső kontroll környezet, a kockázatkezelés, az irányító és igazoló hatóságok funkcióellátásának és monitoringot támogató szerepének körülményeire és megfelelőségére összpontosított. A kijelölési szempontrendszer közvetlenül megfeleltethető volt az irányítási és ellenőrzési rendszer vizsgálatára vonatkozó kritériumrendszernek⁵⁴, azaz a tagállami szervek felkészültségét a független audit hatóság utóbbi kulcskritériumai mentén mérte fel és minősítette. A kijelölési szempontok és kapcsolódó fő követelmények teljesítésének vizsgálatakor kiemelt fontossághoz jutott az esetleges hiányosságok a támogatásfelhasználás szabályosságára gyakorolt hatása. Ennek megfelelően fő követelmény terén bebizonyosodott hiányosságok esetén a független audit szerv az érintett szerv vonatkozásában nem adhatott ki legmagasabb minősítési kategóriába eső - fenntartás nélküli - véleményt.

Míg a kijelölési szempontrendszer elsődlegesen a pénzeszközök szabályos elköltéséhez szükséges feltételeinek értékelését szolgálta, az irányító és ellenőrzési rendszer megfelelő működése közvetve és közvetlenül is elősegítette a támogatások ütemes felhasználását.

⁵³ CPR XIII. melléklet Az irányító hatóság és az igazoló hatóság kijelölésének kritériumai, illetve az ezt részletes vizsgálati kritériumrendszerre lebontó EGESIF_14-0013-final Útmutató a tagállamok számára a kijelölési eljárásról

⁵⁴ EGESIF_14-0010-final Iránymutatás a Bizottság és a tagállamok részére a tagállamokban működő irányítási és kontrollrendszerek értékelésének közös módszertanáról (Európai Bizottság, 2014. december 18.)

40. táblázat Kijelölési szempontok és az abszorpció teljesítmény viszonya

kijelölési szempont	abszorpcióval való viszony
1. belső ellenőrzési környezet	
IH és IgH feladatait lefedő szervezeti struktúra és feladatmegosztás, a funkciók elkülönítésével.	- A teljes körű feladatkijelölés és elosztás egyértelmű felelősséget rendel a kohéziós források felhasználásához szükséges valamennyi feladathoz. Megelőzi a felelősség telepítésének hiányából vagy átfedéseiből adódó ráfordításvesztést, beleértve a támogatás odaítélésével, folyósításával összefüggő feladatok elvégzésének és döntések meghozatalának késedelmét. - A funkciók szétválasztásának (támogatástervezés és elosztás, illetve a támogatás-felhasználás ellenőrzés), illetve az ún. szenzitív pozíciók kezelésének célja az összeférhetetlenség (objektív ténymegállapítás és döntéshozatal ellehetlenülése), ezáltal a szervezet integritás keretrendszerével együttesen a szabálytalanság és a támogatás visszafizetésének megelőzése.
Közreműködő szervezet bevonása esetén a kötelességei, feladatok meghatározását, elkészültségük vizsgálatát, beszámoltatásukat biztosító irányítási keretek megléte.	- A közreműködő feladatok az abszorpciót közvetve érintő (pl. projekt kiválasztás útján) és közvetlenül is érintő (pl. támogatásfolyósítás útján) feladatokat elláthatnak. - A számukra delegált feladatok és az ellátásukkal összefüggő követelmények részletes előírása és teljesülésük ellenőrzése, az átruházott feladatok kivitelezésének folyamatos felügyelete és a közreműködő szervezet beszámoltatása a források szabályos, eredményes és időbeni felhasználását segítették. Meglévő (belső vagy kiszervezett) kapacitásaik értékelése annak megállapítását szolgálta, hogy rendelkeznek-e a feladataik megvalósításához szükséges szakértelemmel és tapasztalatokkal. Egész programelem megvalósításának átruházása esetén (globális támogatás) az irányító hatóságnak meg kellett vizsgálnia a közreműködő szervezet pénzügyi stabilitását is. - Mindezek megelőzhetővé tették vagy legalábbis csökkentették az abszorpció veszteségeit (pl. automatikus forráselvonás az N+3 követelmények alulteljesítése esetén, visszafizetési következmények szabálytalanság, illetve teljesítménymutatók alulteljesítése esetén).
A szabálytalanságok esetére és a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetésére vonatkozó jelentéstételei és monitoringeljárások megléte.	- A feltárt szabálytalanság legalább átmeneti abszorpció veszteséget hoz a program szempontjából, hiszen a szabálytalanul felhasznált támogatást más projekt(ek) szabályos kiadásával kell helyettesíteni. Másrészt az irányító és igazoló hatóságoknak gondoskodniuk kell a szabálytalansággal érintett kiadások teljes körű visszatérítéséről és ezek részletes nyilvántartásáról. Ezek elmaradása rendszerszintű hiányosságokat jelent és ennek megfelelően programszintű pénzügyi szankciót vonhat maga után. Egyes (pl. éves elszámolás benyújtását követő) illetve súlyos esetekben végleges forrásvesztéssel is járhat. - Ha a tagállami szervek tárják fel a szabálytalanságot, az érintett forrást újra fel-

	használhatják, az abszorpciós követelmények ezt sürgetővé is teszik. A visszafizettetés jogszabályi követelményent túl, a visszakövetelés fedezetet teremt a támogatás újrahelyezéséhez, amennyiben releváns tehermentesítve a tagállami költségvetést, amely a támogatás ismételt kihelyezésének terhét visszafizetés hiányában – átmenetileg – viseli.
A szükséges szakmai készségekkel rendelkező emberi erőforrás a szervezet különböző szintjei és feladatai közötti megfelelő elosztására vonatkozó terv megléte.	• Az operatív programok végrehajtása sajátos kapacitás igényel: az uniós és tagállami szintű kohéziós politika végrehajtási szabályozás mellett a horizontális (pl. közbeszerzés) és ágazati jogszabályok ismeretét, valamint megfelelő alkalmazását, utóbbi tekintetében a programvégrehajtás (tervezett eszközrendszer eredményessége) és a támogatásfelhasználás ellenőrzésének tapasztalatai kiemelt fontosságúak: mindezek munkaévekben is megragadható tapasztalatokat feltételeznek. Emellett a terhelés a programciklus során való hullámszerűen változik, a programidőszak kezdeti szakaszában a tervezés és projektkiválasztás feladatrendszere dominál, míg az utolsó években a támogatásfolyosítás igényel kiemelkedő kapacitást. • A megfelelő mennyiségű és minőségű kapacitás szervezeti szintek és feladatok közötti megtervezése és megszervezése elengedhetetlen a programciklus különböző szakaszaiban esedékes stratégiai és operatív jellegű feladatok a jogszabályokkal összhangban történő elvégzéséhez és következésképpen a támogatási keret maradéktalan kihasználásához. (Példának okáért erőforrás hiány okán a projektkiválasztás során elszenvedett csúszás vagy végigvonul a programciklus egészen növelve az abszorpciós kockázatot vagy addicionális ráfordítást igényel a késedelem csökkentése, felszámolása. A humán erőforrásmenedzsment megfelelő eszközeinek (toborzás, karriertervezés, képzés és fejlesztés, helyettesítési rendszer stb.) működtetése elengedhetetlen a programok megvalósítáival összefüggő feladattömeg, ráadásul rendkívül gyorsan változó körülmények között történő elvégzéséhez. • A kritériumnak különös súlyt ad, hogy az adminisztratív kapacitás korlátai, az abból adódó nehézségek nyilvánvalóvá váltak az előző programciklusokban. A tagállamoknak az adminisztratív kapacitás fejlesztését szolgáló terveikről a programozási dokumentumokban számot is kellett adniuk. • Az adminisztratív kapacitás meglétének ellenőrzése és szükség szerint kikényszerítése közvetlenül és közvetve (pl. szabálytalanságok megelőzésével) javítja az abszorpciós teljesítményt.
2. kockázatkezelés	
Az arányosság elve mentén kialakított kialakított kockázatkezelési rend, különös tekintettel az irányítási	• A kohéziós pénzeszközök felhasználása önmagában számos kockázatot hordoz, amelyet a működési környezet rendkívül gyors változása tovább fokoz. A kockázatok megelőzése és/vagy kezelése elengedhetetlen a támogatásfelhasználás szabályosságához és eredményességéhez, így a kohéziós pénzeszközök lehívásához.

és ellenőrzési tevékenységek lényeges módosításának kockázati vonatkozásaira.	- Következtetésképpen a kockázatmenedzsment a végrehajtási és ellenőrzési folyamatokba történő horizontális jellegű beépítése a programvégrehajtás nélkülözhetetlen feltétele. A kockázatelemzés elvégzése, a kockázati tényezők cselekvési tervvé történő átfordítása és ezek megvalósításának nyomon követése segíti a szabályossági kockázatok, beleértve csalás bekövetkezésének és/vagy eszkálciojának megelőzését, illetve gyors kezelését. - A kockázatmenedzsment nélkülözhetetlen feltétele a projekt és programszintű abszorpciót akadályozó problémák megoldásának.
3. irányítási és kontrolltevékenységek	
irányító hatóság	
A támogatási kérelmek benyújtására, értékelésükre és kiválasztásukra vonatkozó eljárások megléte, külön tekintettel a pályázatok relevanciáját (egyedi célkitűzések eléréséhez való hozzájárulásukat) biztosító iránymutatásokra és előírásokra.	- Az operatív programokban lefektetett célok a támogatott projektek segítségével valósulnak meg. Ez viszont csak akkor teljesülő feltétel, ha a projektek kidolgozása és kiválasztása ennek megfelelően történik. - A benyújtással összefüggő eljárásrend megléte garantálja egyrészt a támogatás lehetőségének a megfelelő célcsoportok számára való közzétételét, a kérelmek megfelelését a támogatás (adminisztratív) feltételeinek, ezáltal megelőzi az esetleges szabálytalan odaitélésből adódó későbbi visszafizetési kötelezettséget. Emellett, a benyújtással összefüggő feltételek meghatározásával javítja a projekt kiválasztás időigényét. - A kiválasztási szempontrendszer a monitoring bizottság által történő jóváhagyása nemcsak erősíti a transzparenciát, hanem a tagok széles körű tapasztalatainak becsatornázásával javítja a programok eredményességét. - A projektek értékelésével és kiválasztásával összefüggő eljárásrend - amellett, hogy a szakpolitikai célok megvalósítását leginkább segítő fejlesztések támogatását célozza, tartalmazza a projekt minőségével (megvalósíthatóságának feltételei) és szabályosságával (kiemelten támogathatósági feltételeknek való megfelelés) összefüggő elvárások teljesülésének elemzését, valamint a pályázó felkészültségének teljes körű (pl. adminisztratív, szakmai, pénzügyi stb.) vizsgálatát is. A csalásmutatók beépítése lehetővé teszi a visszaélések kiszűrését. - A projekt kiválasztás folyamatának teljes körű dokumentálása, a dokumentumok megőrzése követhetővé és visszakereshetővé teszi a támogatás odaítélésének előkészítésével és a döntés meghozatalával összefüggő tényezőket. - Mindezek megelőzhetővé teszik akár a vállalt teljesítménytől való elmaradásból, akár az elszámolt kiadások szabálytalanságából adódó abszorpciók veszteségeket is.
A hitelesítési vizsgálatokra ⁵⁵ vonatkozó	A hitelesítés, kedvezményezett által benyújtott kifizetési kérelem ellenőrzése, a projektek terhére elszámolni kívánt kiadások szabályosságát biztosítja.

⁵⁵ A CPR magyar nyelvű verziója helytelen fordítást tartalmaz. A kritérium nem az ellenőrző hatóság eljárásaira vonatkozik (az adott kritériumcsoport eleve az irányító hatóságot illeti), hanem a hitelesítési feladatokkal összefüggő követelményeket foglalja össze.

eljárások megléte, ideértve a kedvezményezettek valamennyi kifizetési kérelmének dokumentumalapú ellenőrzését és a projektek helyszíni ellenőrzését.	• A programszintű támogatáslehívás részeként a projektek terhére elszámolt kiadások kerülnek aggregált módon benyújtásra. Ha a projektszintű hitelesítés hiányosságai veszélyeztethetik, vagy bizonyíthatóan veszélyeztetik a programok terhére történő támogatásfolyósítás szabályosságát a tagállamnak szankciókkal, így jelentős pénzügyi visszafizetési kötelezettséggel kell szembenézniük. • A kedvezményezettek által benyújtott elszámolások dokumentum alapú, illetve helyszíni ellenőrzési rendjének, eljárásainak megfelelő megtervezése elengedhetetlen a szabálytalansági kockázatot hordozó kiadások kiszűréséhez, a későbbi programszintű szankciók, abszorpciós veszteségek megelőzéséhez.
A kedvezményezettek kifizetési kérelmeinek feldolgozására és a kifizetések engedélyezésére vonatkozó eljárások megléte.	• Az abszorpció szabályos kiadások megtérítését feltételezi, ellenkező esetben a támogatás lehívása és ezzel összefüggő abszorpciós teljesítmény átmeneti, ugyanis a szabálytalanul felhasznált támogatást a kedvezményezettel a program javára vissza kell fizettetni. • A kiadások szabályossága tekintetében alapvető azon mechanizmus megléte, amely a kifizetési kérelmek valamennyi támogathatósági követelményre kiterjedő ellenőrzését biztosítja, és előfeltételként a támogatás utalásával összekapcsolja. A dokumentum alapú ellenőrzések lehetővé teszik a kiadások és a mögöttes projekt átfogó (jogi, fizikai, szakmai, pénzügyi stb.) vizsgálatát. A helyszíni ellenőrzések kiemelt jelentőségűek a fizikai teljesítésre, eredeti dokumentumokra vonatkozó bizonyosságszerzéshez, az érintett projektek kiválasztásának megfelelő módszertanát (kockázatelemzés, mintavétel) az eljárásrendek előírják. • Az ellenőrzési feladatok teljes körű és részletes dokumentálása egyrészt követhetővé teszi a támogatás folyósításával összefüggő döntések meghozatalát, annak körülményeit, másrészt az esetleges további teendők (pl. szabálytalansági eljárás megindítása) nyomon követhetőségét. • A tagállami eljárásrendeknek igazodniuk kell az uniós szabályozás által előírt kifizetési határidőkhöz, utóbbi betartása az abszorpciót kedvezően befolyásolna. Emellett a hitelesítés (folyamatba épített ellenőrzés) révén megelőzhető, hogy a kedvezményezett számára szabálytalan kiadások kerüljenek megtérítésre, amelyeket később vissza kell követelésni.
A projektek, amennyiben releváns egyes résztvevők, nemek szerint bontott adatainak az informatikai rendszerben történő gyűjtésére, rögzítésére és tárolására vonatkozó eljárás, illetve a nemzetközi standar-	• A kohéziós támogatások elszámolása, illetve a végreható szervezetek elszámoltathatósága tényalapú, a tagállamok által működtetett informatikai rendszerben rögzített adatok alapján történik. A 2014-2020-as időszakban különös figyelmet kapott a rendszer alkalmassága teljesítménymutatók (mértékök, indikátorok) követésére. • A tagállamoknak gondoskodniuk kellett a rendszer működésének biztonságáról is, meg kellett alkotniuk az adatok minőségét (hitelesség, integritás, szabályozott és ellenőrzött hozzáférés) és tárolását, az esetleges vészhelyzet kezelését tartalmazó eljárásokat. Gondoskodniuk kellett továbbá a természetes személyek adatainak védelméről is.

doknak megfelelő adatbiztonsági előírások megléte	Az informatikai rendszer előírásoknak megfelelő működése elválaszthatatlan az uniós támogatás a tagállamok számára történő folyósításához. Az informatikai rendszerben tárolt adatok szolgálnak alapul és egyúttal nyújtanak bizonyosságot a hitelesítési és igazolási feladatok elvégzéséről, a projektek és programok előrehaladásáról, beleértve a teljesítménytartalék felszabadításához kötött teljesítmény elérését. Az informatikai rendszer működésbeli hiányosságai a tagállam számára történő támogatás kiutalás leállítását vonja maga után.
Az irányítási hatóság által kidolgozott eljárások annak biztosítására, hogy a kedvezményezettek vagy külön elszámolási rendszert vagy megfelelő számviteli szabályzatot tartsanak fenn a műveléhez kapcsolódó valamennyi ügylethez.	- A kedvezményezettek támogatott projektjeiket napi működési környezetükben és esetlegesen más fejlesztésekkel együttesen valósítják meg. Következésképpen létfontosságú a projekthez kapcsolódó ráfordításaik elkülönített kezelése annak érdekében, hogy a kohéziós politikai támogatások kizárólag a támogatott projekt közvetlen költségeinek megtérítését szolgálják. - Az irányító hatóságoknak felügyelniük kell, hogy ehhez a kedvezményezettek rendelkeznek-e külön elszámolási (számviteli) rendszerrel vagy a költségek elkülönítésének rendjéről és mechanizmusairól rendelkező számviteli szabályzattal. Külön figyelmet kellett fordítaniuk a projekt mellett más célokat is szolgáló kiadások megosztásának, az előírt költségkorlátok betartásának megoldására. - A kedvezményezett számviteli/nyilvántartási rendszerének alkalmassága az adott projekt kiadásainak elkülönítésére előfeltételét alkotja a támogatás folyósításának. Következésképpen, hiánya a projekt támogatásának felfüggesztését vonja maga után.
A hatékony és arányos csalás elleni intézkedések alkalmazásához szükséges eljárások.	- Az uniós támogatások csalárd felhasználása egyidejűleg okoz veszteséget a szakpolitikai célok előmozdítása, az uniós és hazai költségvetés illetve a kohéziós politika reputációja számára. A csalás emellett növeli az abszorpciók kockázatát, hiszen a jogosultak támogatásokat vissza kell követelni – ez komoly nehézségekbe ütközhet az elkövető sajátos szándékai okán - és új szabályos projektek kiadásaival helyettesíteni. Kiemelt fontossággal bír az az irányító hatóságok csalás megelőzési tevékenységek, ennek érdekében a programok indítása előtt kockázatelemzést végeznek, és megszervezik azokat az intézkedéseket, amelyek a feltárt csalási kockázat visszaszorítását eredményezik. - A felelős szervekkel (audit hatóság, tagállami nyomozó hatóságok, Európai Bizottság és OLAF) való koordináció és jelentéstétel segíti mind az adott csalás gyanús eset, mind az esetleges rendszerszintű problémák kezelését. Továbbá, a pénzeszközök csalárd felhasználásának gyanúja ösztönzi vagy egyenesen szükségessé teszi az intézményi kapacitás továbbfejlesztését, a kockázatelemzés aktualizálását, a belső kontroll rendszer megerősítését, az Arachche csalási kockázat jelző rendszer használatának kiszélesítését stb. - Az eredményes csalásmegelőzés javítja az abszorpciót: nem kerül sor a csalás

	esetében gyakran különösen nehéznek bizonyuló visszakövetelésnek, az elhúzó-dó nyomozati és bírósági eljárás okán kohéziós pénzeszközök lehívásának⁵⁶ vagy rendezésének hosszú késedelmére.
A megfelelő auditnyomvonal és archiválási rendszer biztosításához szükséges eljárások.	• A támogatás felhasználásának folyamata projektek és programok szintjén is nagyszámú döntési pontot tartalmaz, a döntések jellege, tartalma közvetlenül befolyásolja projekt szinten a támogatás kiutalását, program szinten a közösségi források lehívását. A támogatásokkal összefüggésben meghozott döntések visszakövethetősége, illetve maga a támogatásnyújtás folyamata megfelelő dokumentálást követel, és emellett természetesen igényli a dokumentumok biztonságos megőrzését is. • Az abszorpcióra gyakorolt hatás tekintetében, az auditnyomvonal és a mögöttes dokumentumok megléte nélkül nem lehet az a kiadások szabályosságát bizonyítani, amely kizárja az uniós támogatás terhére történő elszámolhatóságot.
A vezetői megbízhatósági nyilatkozatnak, az elvégzett kontrollokról és a feltárt hiányosságokról szóló jelentésnek, valamint a végső auditok és kontrollok éves összefoglalójának az elkészítésére vonatkozó eljárások.	
Az annak biztosításához szükséges eljárások, hogy a kedvezményezett megkapja az egyes műveletek támogatási feltételeit tartalmazó dokumentumot.	• A kohéziós pénzeszközök felhasználása számos többletkövetelménnyel (általános előírások, pl. kommunikáció, horizontális elvek, illetve támogatási konstrukció/projekt specifikus előírások, pl. meghatározott mérföldkövek és indikátorok) jár a kedvezményezett számára. Ezeket a támogatás folyósításához maradéktalanul teljesítenie kell. • Az irányító hatóságnak meg kell alkotnia és a kedvezményezettnek számára át kell adnia és/vagy közzé kell tennie azokat a dokumentumokat, amelyek a támogatás megtervezéséhez és felhasználásához kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket rögzítik (jogszabály, pályázati felhívás és kapcsolódó dokumentumok stb.formájában). Kiemelt figyelmet kell fordítani a támogatáshoz való hozzáférés jogosultságának, a támogatás terhére történő kiadások elszámolhatóságának (pl. nemzeti elszámolhatósági szabályok), a megvalósítás és a támogatás ellenében létező eredmények attribútumainak meghatározására. • Az irányító hatóságnak/tagállamnak ki kell továbbá alakítania és meg kell szer-

⁵⁶ Amennyiben a csalás ténye nem kerül megállapításra, a kohéziós politikai támogatás elvileg lehívható, valószínűleg szabálytalansággal érintett

	veznie az információk közzétételének rendjét. • A támogatással összefüggő feltételek hiánya, annak jellegétől függően valamilyen program (pl. nemzeti elszámolhatósági előírások) vagy a programok egy részének megvalósítását és ezáltal a kohéziós pénzeszközök abszorpcióját késlelteti.
Igazoló hatóság	
A Bizottsághoz benyújtott időközi kifizetési kérelmek igazolására vonatkozó eljárások.	• A kohéziós pénzeszközök lehívásának alapjául elsődlegesen az igazoló hatóság által az Európai Bizottság számára benyújtott időközi kifizetési kérelem szolgál. A jogszabályi követelményeknek történő maradéktalan megfelelés elengedhetetlen a kifizetési kérelem teljesítéséhez. • Az igazoló hatóságnak olyan eljárásrendet kell alkalmaznia, amely biztosítja számár, hogy hozzáférjen a költségelszámolással érintett projektekkel összefüggő információhoz, különös tekintettel a hitelesítés és külső ellenőrzések megállapításainak figyelembe vételére.
Az elszámolások elkészítésére és azok valódiságának, teljességének és pontosságának igazolására szolgáló eljárások, továbbá eljárások annak igazolására, hogy a kiadások az összes audit eredménye alapján megfelelnek az alkalmazandó jogoknak.	• A Bizottság számára benyújtásra kerülő elszámolások megfelelősége, teljesíthetősége alapvetően függ egyrészt azon mögöttes nyilvántartási rendszer(ek) megbízhatóságától, amelyből az elszámolásokhoz szükséges adatok kinyerésre kerülnek. Továbbá, elválaszthatatlan az elszámolások minőségének kérdéséről az elkészítésükkel összefüggő ellenőrzési mechanizmusok működése. • A tagállamoknak gondoskodniuk kell az elszámolások alapjául szolgáló elektronikus számviteli nyilvántartási rendszer kifogástalan működéséről, a program irányítási és ellenőrzési feladatait segítő informatikai rendszerrel való szerves kapcsolatáról, illetve a kohéziós politikai támogatású tranzakciók egyértelmű elkülönítéséről (pl. integrált rendszerek esetén). • Az igazoló hatóságnak le kell fektetnie azokat az eljárásrendeket és szabályozni a munkafolyamatokat, amelyek a Bizottság számára benyújtásra kerülő elszámolások teljességét, a programra terhelt kiadások valódiságát és pontosságát garantálják. Emellett az elszámolások elkészítésének folyamatába be kell épülnie az ellenőrzési jelentések és megállapítások mérlegelésének is. • Az elszámolások előkészítési rendjének megbízhatósága közvetlenül befolyásolja az abszorpciót, amennyiben esetleges hiányosságok tapasztalása esetén az Európai Bizottság további információkéréssel fordul a tagállamhoz, amely fejlemény automatikusan a 60 napos kifizetési határidő kitolódását vonja maga után. Az elszámolások megbízhatóságát veszélyeztető rendszerszintű probléma felmerülése esetén Az Európai Bizottság szankciókkal él, az operatív program keretében benyújtott kifizetési kérelmek határidejének megszakítása a támogatásfolyósítás azonnali, ám rendszerint rövidebb időszakra vonatkozó leállításával jár. Súlyosabb megítélés a program számára történő támogatásfolyósítás felfüggesztését, azaz tartósabb forrásmegvonást eredményez, amely korlátozás ráadásul pénzügyi korrekció elvégzése után kerül általában feloldásra.

iii. A megfelelő audit-nyomvonal biztosítására szolgáló eljárások, amelyek keretében számítógépesített formában rögzítik az egyes műveletekre vonatkozó számviteli adatokat, köztük a visszafizetendő, visszafizetett, valamint visszavont összegekre vonatkozó adatokat.	• A tagállamok az operatív programok terhére kizárólag jog-és szabályszerű kiadásokat terhelhetnek rá. Következésképpem a szabálytalanul felhasznált pénzeszközöket mielőbb vissza kell követelniük, ehhez megfelelő követeléskezelési és követelésnyilvántartási rendszert kell működtetniük. • A követeléskezelési folyamat valamennyi lépését és tranzakcióját rögzítő elektronikus nyilvántartás alapján az igazoló hatóságnak rendelkeznie kell visszafizetendő, visszafizetett, valamint visszavont összegekre, a nem visszafizetethető, valamint a valamely közigazgatási jogorvoslati eljárás vagy felfüggesztő hatályú közigazgatási fellebbezés miatt felfüggesztett projekteket érintő támogatások adataival. • Az igazoló hatóság eljárásrendjének biztosítania kell az elszámolások fentieknek megfelelő kiigazítását (pl. visszakövetelt összegek levonása), az irányító hatóságtól/közreműködő szervezetektől érkezett kiadási nyilatkozatokkal történő egyeztetését. • A tagállamnak továbbá biztosítani kell az informatikai rendszer biztonságát és integritását, minthogy ennek adatai képezik az uniós költségvetési hozzájárulás folyósításának alapját.
Adott esetben olyan eljárások, amelyekkel biztosítható, hogy az igazoló hatóság megfelelő információkat kapjon az irányító hatóságtól az elvégzett auditokról, valamint az audithatóság által vagy annak hatáskörében végzett ellenőrzések eredményeiről.	• Az igazoló hatóság nem ellenőrizhette az irányító hatóságok/közreműködő szervezetek által megküldött kiadási nyilatkozatok mögötti tranzakciók sokaságának szabályosságát. Alapvetően az irányító hatóságok/közreműködő szervezetek hitelesítési folyamatainak és az audit hatóság ellenőrzéseire támaszkodott. • Az igazoló hatóságnak meg kellett szerveznie - és eljárásrendben is rögzítenie -, hogy az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek által lebonyolított folyamatba épített ellenőrzésekről rendszeresen és időben információt kapjon. Emellett meg kellett vizsgálnia az általuk készített, a program végrehajtására vonatkozó jelentéseket is, különös tekintettel a hitelesítési rendszer működésének bemutatására. • Az igazoló hatóságnak továbbá folyamatosan tájékozódnia kellett az audit hatóság vizsgálatainak eredményéről is. • Az első és másodszintű ellenőrzési folyamatok működésének és kimenetének nyomon követése egyrészt a bizonyosságszerzést szolgálja az igazoló hatóság számára, hogy az irányító hatóság/közreműködő szervezet hitelesítési rendszere alkalmas a szabálytalan kiadások kiszűrésére. Másrészt az audit hatóság jelentéseinek feldolgozása lehetővé teszi esetleges egyedi konszolidáció elvégzését is (az audit hatóság által kifogásolt kiadás kiemelését). • Az igazoláshoz szükséges információ rendelkezésre állása és minősége közvetlenül befolyásolja az abszorpció mértékét: rendszerszintű hiányosságok esetén, amely az elszámolt kiadások jelentős szabályossági kockázatát hordozza, az igazoló hatóság megállítja a költségnyilatkozatok az Európai Bizottság számára történő megküldését.

4. Monitoring		
Irányító hatóság		
A monitoring-bizottság munkájának támogatására vonatkozó eljárások.	- A monitoring bizottság nyomon követi az operatív program megvalósítását és foglalkozik az esetleges problémák, beleértve az irányítási és ellenőrzési rendszer működésében tapasztaltak – megoldásáról. - Az irányító hatóság feladata, hogy a monitoring bizottság tagjait ehhez információval ellássa: előkészítse, dokumentálja és utánkövesse az üléseket, illetve ülésezéstől függetlenül szolgáljon tájékoztatással a tagok számára. E tevékenységét részletes eljárásrend alapján kell bonyolítani. - Az irányító hatóságnak külön figyelmet kell fordítani a monitoring bizottság által feltárt hiányosságok felszámolásának nyomon követésére. Ki kell dolgoznia továbbá a projektek végrehajtására és az elvégzett értékelések eredményeire vonatkozó jelentéskészítés eljárásrendjével.	
A Bizottságnak benyújtandó éves végrehajtási jelentések és záró végrehajtási jelentések elkészítésére vonatkozó eljárások.	- Az éves és zárójelentések a programok megvalósítása érdekében, illetve a támogatások felhasználásával összefüggésben végzett tevékenységeket, az elért eredményeket összegzi. Az irányító hatóságnak szabályzatba kell foglalnia a jelentés kidolgozásának rendjét, -így rendelkeznie kellett a teljesítménymutatókkal kapcsolatos adatok megfelelő gyűjtéséről és jelentésbe foglalásáról. - Az éves vagy záró végrehajtási jelentés benyújtásának elmaradása abszorpciós veszteséggel járt.	
Igazoló hatóság		
Az igazoló hatóság rendelkezik az irányító hatósági ellenőrzések eredményeinek és az audithatóság által vagy annak hatáskörében végzett auditok eredményeinek a kifizetési kérelem Bizottsághoz történő benyújtását megelőzően végzett monitoring feladatainak elvégzésére vonatkozó eljárásokkal	- Az igazoló hatóság kiemelt felelőssége, hogy az Európai Bizottság számára benyújtott elszámolások megfeleljenek a jogszabályi követelményeknek, és így kizárólag szabályos kiadásokat tartalmazzanak. - Az igazoló hatóságnak ezért az elszámolás benyújtását megelőzően meg kell vizsgálnia a hitelesítéssel összefüggő valamint az audit hatóság által lefolytatott ellenőrzések eredményét és szükség szerint kiigazításokkal kell élnie. - A benyújtott elszámolások megbízhatósága az Európai Bizottság számára alapvető szempont a támogatás folyósításakor. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy ezek szabálytalan kiadásokat tartalmaznak, a probléma tisztázásáig a támogatás utalását leállítja, utóbbi hossza, esetleges szankciók kivétele és mértéke a hiányosságok súlyosságától függ.	

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2024) a CPR XIII. melléklete (Az irányító hatóság és az igazoló hatóság kijelölésének kritériumai és az EGESIF_14-0013-final Útmutató a tagállamok számára a kijelölési eljárásról alapján)

Amellett, hogy mint azt a szempontrendszer tükrözi a kijelölés középpontjában a források uniós és hazai jogszabályoknak és egyéb előírásoknak (pl. pályázati felhívás, támogatási szerződés) megfelelése állt, a jogi-intézményi követelmények teljesítése közvetve az abszorpciók teljesítményt is jótékonyan befolyásolta. Ezek egy része önmagában nélkülözhetetlen volt a kohéziós források lehívásához. Emellett a szabálytalanságok és csalás megelőzése csökkentette a későbbi, pénzügyi korrekcióból adódó forrásvesztési kockázatot.

Minthogy az intézményrendszer felkészültségének felmérésére ideális esetben a programok indítását megelőzően, de legalábbis a programozási időszak kezdeti szakaszában került sor, a független audit szerv a program végrehajtásához és ellenőrzéséhez kialakított rendszer elvi megfelelőségét, azaz a kijelölési szempontrendszernek való megfelelőségét értékelte. A vizsgálat értelemszerűen nem tért ki a rendszer tényleges működésére, erre a későbbi rendszerellenőrzések keretében került sor. Módszertan tekintetében a független audit hatóságok a dokumentum alapú (jogszabály, eljárásrend, IH-KSZ megállapodás, 2007-13-as időszak audit jelentései) elemzést szükség szerint interjúkkal egészítették ki.

A vizsgálatok eredményét, kiemelten az irányítási és ellenőrzési rendszer a kijelölési kritériumnak való megfelelőségét a független audit szervezet jelentés⁵⁷ formájában összegezte és hivatalos véleményben⁵⁸ rögzítette. Ezek véglegesítését azonban az ellenőrző szervekkel történő strukturált és dokumentált egyeztetési eljárás előzte meg, amely a megállapítások ismeretetésére, megvitatására és az esetleges nézeteltérések rendezésére irányult. A független audit szervnek megállapításait nemcsak tényyszerű alátámasztással kellett ellátnia, hanem a vizsgált szervek eltérő álláspontja esetén megfelelő időintervallumot kellett nyújtania számukra véleményük és a szükséges kiegészítő információk megtételére.

A vizsgálat kimenetének súlyát nem lehet eléggé hangsúlyozni, az auditáló szerv minősítése megnyitotta vagy elzárta az utat az adott szervezet minősítéséhez. Az audit véleményként

⁵⁷ a Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete IV. melléklet - A független auditszervezet jelentésének mintája az 1303/2013/EU rendelet 124. cikke (2) bekezdése szerint, illetve

⁵⁸ a Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete V. melléklet - Az 1303/2013/EU rendelet XIII. mellékletében meghatározott kijelölési kritériumok irányító hatóság és igazoló hatóság általi teljesítéséről szóló független auditszervezeti vélemény mintája

megfogalmazható három alternatíva ⁵⁹ közül kizárólag a fenntartás⁶⁰ nélküli vélemény garantálta a vizsgált intézmény hivatalos kijelölését, hiszen minden minden kritérium maradéktalanul teljesült. A fenntartásos vélemény és az elutasító vélemény között lényeges különbségek húzódtak, a mögöttes hiányosságok számossága és jellege tekintetében is, ez a végkimenetet azonban nem befolyásolta. A kijelölésre egyik vélemény sem adott lehetőséget.

41. táblázat A kijelölési audit eredménye

Megállapítás	Értékelés	Következmény
a kritériumok teljesülnek	fenntartás nélküli vélemény	a tagállam az érintett szervet kijelölheti
egy vagy két kulcskritériumhoz kapcsolódó kijelölési szempont nem teljesül	fenntartásos vélemény vagy elutasító vélemény	a tagállam nem jelölheti ki az érintett szervet
egy vagy két kulcskritériumhoz kapcsolódó kijelölési szempont részlegesen teljesül	fenntartásos vélemény vagy elutasító vélemény	a tagállam nem jelölheti ki az érintett szervet
kulcskritériumok nem teljesülése a jogszabályi előírások széles köre esetében veszélyezteti a megfelelőséget	elutasító vélemény	a tagállam nem jelölheti ki az érintett szervet

Forrás: Kondor saját szerkesztése

A kijelölési folyamatot a tagállamnak legkésőbb az első kifizetési kérelem benyújtásáig le kellett zárni, ennek ugyanis előfeltételét képezte, hogy a tagállam a Bizottságot tájékoztatja az irányító hatóság és igazoló hatóság kijelölésének módjáról és időpontjáról. (A kijelölés jogi formáját a tagállam szabadon megválaszthatta, ám teljesítenie kellett a megfelelő szintű szabályozás jogszabályi követelményét.)

Ezt követően, a program becsült kockázatától függően, a Bizottság felkérhette a tagállamot a kijelöléssel összefüggő valamennyi dokumentum megküldésére további ellenőrzések végett. A programok ezirányú kiválasztására az érintett főigazgatóságok (az általános rendelet hatálya alá tartozó REG, EMP és MARE) közös kockázatelemzése alapján került sor. A magas kockázatú programok esetében annak érdekében, hogy meggyőződhessen a kijelölési folya-

⁵⁹ A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. szeptember 22.) V. melléklet

⁶⁰ Az útmutató magyar fordítása szerint minősítés nélküli vélemény. Ez egyrészt félrevezető, hiszen maga a vélemény a minősítés kifejezése. Másrészt ez az ellenőrzési kimenet nem a minősítés, hanem a fenntartás hiányát jelent.

mat megfelelő voltáról, a Bizottság dokumentum alapú elemzést végzett, amelyet az érintett tagállamban lefolytatott tényfeltáró vizsgálattal egészíthetett ki. E további vizsgálódások alapvető célja a kijelölési eljárás megfelelőségéről való bizonyosságszerzés volt, kiegészítő információk bekérése, a tisztázást igénylő kérdések rendezése útján. Eltérő helyzetet jelentett, ha a tagállam időközi kifizetést is benyújtott, ez esetben a Bizottság dönthetett úgy, hogy ún. korai megelőző rendszerellenőrzést végez, amely audit már a rendszer tényleges működését is tesztelte, különösképpen az esetlegesen korábban feltárt kockázatokra tekintettel.

A kijelölésre került intézményrendszer működését a tagállamnak a programidőszak során nyomon kellett követnie, az ezért felelősként nevesített – lehetőség a kijelölési folyamat valamennyi érintettjétől független - intézmény (jellemzően a koordinációs hatóság) számára az ehhez szükséges információt (pl. ellenőrzési jelentések) folyamatosan kellett továbbítani.

Abban az esetben, ha kijelölt szervről a programvégrehajtás során bebizonyosodott, hogy már nem felel meg a kijelölési feltételeknek, a tagállamnak próbaidőt kellett számára elrendelnie, hogy a felmerült hiányosságokat megszüntethesse. Amennyiben ez elmaradt, a kijelölés megszüntetésre került. Ekkor az irányító vagy igazoló hatóságnak az eredeti kijelöléssel megegyező feltételek mellett kellett a kieső szerv pótlását megszerveznie. (CPR 125 (4)). A tagállamnak haladéktalanul értesítenie kellett a Bizottságot a próbaidő kiszabásáról és időtartamáról, a korrekciós intézkedések végrehajtásáról, illetve amennyiben erre sor került a kijelölés megszüntetéséről és az új szerv kijelöléséről.

Amennyiben a program végrehajtása során az irányító hatóság vagy az igazoló hatóság úgy döntött, hogy új közreműködő szervezetet vont be, a kijelölés tekintetében nem volt szükség az Európai Bizottságnak történő újbóli bejelentésre; a kijelölést koordináló tagállami szervezetnek kellett felügyelnie, hogy az új közreműködő szervezet alkalmazása kielégíti a vonatkozó előírásokat. Ez elsődlegesen a feladatok és követelmények írásban történő lefektetését jelentette, valamint a közreműködő szervezet alkalmasságának értékelését az audit hatóság által lefolytatott éves rendszerellenőrzés során.

Bármilyen megfontolásból történjen is, a tagállamoknak mindenestre már a rendszerleírásuk részeként le kellett fektetniük azokat az elveket és mechanizmusokat, amelyeket akkor alkalmaznak, ha módosítani kívánták a már kijelölt intézményrendszert – a megfelelő kockázatelemzés elvégzése mellett.

A kijelölés intézménye közvetlenül és lényegesen befolyásolta a programok pénzeszközeinek abszorpcióját. Mint a szempontrendszerből kitűnik, a kijelölés az intézményi struktúrák megfeleltetésére, a jogi-szervezeti keretek, humán erőforrás és eszközrendszer kielégítő voltára összpontosított. Bár a kijelölési audit szabályosságközpontú volt, jellemzően a kiadások keletkezésével (projektkiválasztás), felmerülésével és teljesítésével összefüggő feltételek megtétele irányult, ezek teljesülése önmagában gyorsíthatta a későbbi abszorpciót. Másrészt a tágabb feltételek (pl. humán erőforrás rendelkezésre állása, informatikai rendszer működése) elemzése a programvégrehajtás más aspektusai (pl. időhatékonyság) terén is jótékony hatást hozhatott, különösen az esetleges továbbfejlesztést igénylő ügyek feltárásával.

Először is, a kijelölés lefolytatásának végső határideje és a Bizottság ezirányú tájékoztatása összekapcsolásra került az első időközi kifizetési kérelem benyújtásának időpontjával. A kijelölési folyamat tervezet hosszát azonban különböző tényezők módosíthatták. Akadályozó tényezőt jelenthetett az intézményi koncepció képlékenysége (pl. nem született még döntés valamennyi, a programok végrehajtásában és ellenőrzésében részt vevő intézményről), a relatíve felkészületlen szervezetek fejlesztése vagy az intézményrendszer átalakításának komplexitása, az ebből feladattömeg. Kijelölés hiányában a tagállam azonban nem nyújthatott be időközi kifizetési kérelmet⁶¹, a kijelölés elhúzódása tehát késedelmet okozott a kohéziós források lehívásában.

7.3.3. A kijelölés tényleges működése: rendszerszintű problémák

Az eljárás jelentős megcsúszása a programok meghatározó részét sújtotta, a kijelölés folyamatával összefüggésben ugyanis számos probléma merült fel. Mindenekelőtt, az eljáráshoz az Európai Bizottság részletes követelményeket által közzétett részletes útmutató szolgált alapul. Ez különös jelentőséggel bírt két okból is. A korábbi gyakorlathoz képest, amikor is az előzetes akkreditációt az Európai Bizottság irányította, a kijelölés új feledatként a tagállamok hatáskörébe került. Bár – audit hatóságaik - komoly ellenőrzési ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeztek, a kijelölés kapcsán most teljes körű és új követelményekkel bővült vizsgálatot kellett lefolytatniuk és megfelelően dokumentálniuk.

Másrészt, új funkció lévén, az Európai Bizottság pontos elvárásai sem lehettek egészében ismereteseek a tagállamok számára. Az útmutató, amely támaszkodott a korábbi időszak hasonló dokumentumára, hosszas egyeztetési folyamatot követően került elfogadásra. Részletei-

⁶¹ Nem korlátozta viszont a tagállam forráslehívását próbaidő bevezetése, az alkalmatlannak bizonyult kijelölt szerv lecserélésének megszervezése, a Bizottság ez esetben ugyanis nem szakíthatta meg az időközi kifizetési kérelem teljesítését.

ről a tagállamok így már jóval a hatályosulást megelőzően tájékozódhattak, a tervezet különböző szinteken és fórumokon történő tárgyalása pedig lehetőséget nyújtott problémafelvetésre és az előírások tisztázására is. Bár a kijelölési útmutató tervezetét a tagállamok kétségtelenül hasznosíthatták, azonban az ebben foglaltak és a végleges, közzétett dokumentum előírásai között lényeges különbségek mutatkoztak.

Az EGESIF munkacsoport 4. ülés 2014. június 4-én tartott ülésén még nyitott kérdés-ként kerültek megvitatása olyan, az irányítási és ellenőrzési rendszer kialakításához és kijelöléséhez szervezesen kapcsolódó kritériumok, mint a közreműködő szervezetek kijelölésének módja, az Arachne családi kockázatjelző eszköz „benchmark elemként” való (azaz kötelező jellegű) szerepeltetése Továbbá a tagállamok jelezték az útmutató módszertani (pl. vizsgálati szempontrendszer hatóságok közötti elválasztásának) hiányosságait is.

A fentiek alapján megállapítható, hogy mind kijelölés előkészítésére és lefolytatására vonatkozó részletes követelmények és feltételek végleges, a tagállamok számára valós jogbiztonságot nyújtó formában csak A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete elfogadását, 2014. szeptember 22-át és a kijelölési útmutató⁶² közzétételét, azaz 2014. december 18-át követően álltak rendelkezésre. A körülményeket azonban tovább bonyolította, hogy a kijelölési eljárásra vonatkozó megkésett iránymutatás sem tartalmazott elegendő információt a tagállamok számára. A helyzet súlyosságát, az iránymutatás és ebből kifolyólag a tagállami intézményszervezési folyamat késedelmét jól érzékelteti, hogy 2016. januárjában az útmutató mellékleteként került kiadásra a közreműködő szervezetek kijelölésére és az ellenőrzési és irányítási rendszer részleges felállítására vonatkozó kérdések-válaszok összegzés⁶³.

A kijelölési útmutató azonban önmagában nem volt elégséges sem a felkészüléshez, sem a kijelölési audit elvégzéséhez, illetve utóbbi eredményeinek értékeléséhez. Maga a Bizottság meglátása szerint is⁶⁴ több rendelet, illetve útmutató együttesen írta le az irányítási és ellenőrzési rendszer fő összetevőit.

42. táblázat A kijelöléshez kapcsolódó rendeletek és útmutatók

Rendelet/útmutató	Megjelenés időpontja
EGESIF_14-0021-00 A csaláskockázatok értékelése, valamint	2014.június 16.

⁶² EGESIF_14-0013-final Útmutató a tagállamok számára a kijelölési eljárásról, Európai Bizottság, 2014. december 18.)

⁶³ Questions and answers on Designation of intermediate bodies and partial set-up of management and control systems (2. verzió, 2016. január 21.)

⁶⁴ DG Regional and Urban Policy Annual Activity Report 2014 (p. 36)

hatékony és arányos csalásellenes intézkedések	
A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete	2014. szeptember 22
EGESIF_15-0002-04 Útmutató a tagállamok számára az ellenőrző hatóságok által benyújtandó éves kontrolljelentésről és ellenőri véleményről továbbá az ellenőrző hatóságok által feltárt hibák kezeléséről a fennmaradó teljes hibaarányok megbízható meghatározása és bejelentése érdekében	2014. december 17.
EGESIF_14-0013-final Útmutató a tagállamok számára a kijelölési eljárásról, Európai Bizottság	2014. december 18.
EGESIF_14-0010-final Iránymutatás a Bizottság és a tagállamok részére a tagállamokban működő irányítási és kontrollrendszerek értékelésének közös módszertanáról	2014. december 18.
EGESIF_14-0011-02 végleges Útmutató a tagállamok számára az auditstratégiáról	2015. augusztus 27
EGESIF_14-0012_02 final Útmutató a tagállamok számára Irányítási ellenőrzések	2015. szeptember 17.
EGESIF_15-0008-02 Iránymutatás a tagállamok számára a vezetői nyilatkozat és az éves összefoglaló elkészítésére vonatkozóan	2015. augusztus 19.

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2024)

Jól látszik, hogy a kijelölési folyamathoz szorosan illeszkedő irányítási és ellenőrzési rendszer értékelésére vonatkozó útmutató elfogadására is **2014. december 18-ig** kellett várni. A kiadás tekintetében 2015. évre áthúzódó útmutatók egészében vagy részben a 2014-2020-es időszakban bevezetett új funkciókra, illetve követelményekre összpontosítottak.

A pontos előírások hiányából vagy értelmezéséből adódó problémák végigkísérték a kijelölés folyamatát. A tisztázást, a felmerült nehézségek megoldását mind a munkacsoportok (pl. EGESIF), mind a tagállamokkal folytatott bilaterális egyeztetések szolgálták.

A kijelölés lefolytatása azonban nemcsak uniós szinten, hanem a tagállamokban is feltételezte az elfogadott jogi-intézményi keretek meglétét. A tagállami végrehajtási szabályozók megalakozását hátráltatta a CPR és alaprendeletek kései elfogadása. A rendszerleírás elkészítése meglehetősen összetett és időigényes feladat volt, maga a kijelölési útmutató is figyelmeztett erre (8. oldal) és alternatívaként a tervezet szintű dokumentumok, kész dokumentumelemek tanulmányozását jelölte meg.

A kijelölési audit komoly kockázatot hordozott a tagállamok számára, minthogy kijelölésre kizárólag fenntartás nélküli véleménnyel bíró szervezet kerülhetett. Lassította a kijelölés folyamatát, ha fennállt a veszélye, hogy valamely szerv nem teljesíti a feltételeket és így az auditáló szerv fenntartással vagy korlátozással ellátott véleménye ellehetleníti a programvégre-

hajtásban történő részvételét. Ilyen körülmények között ugyanis a tagállamnak vagy az érintett szervezet jobb felkészültségét, vagy más szerv bevonását kellett megszerveznie.

Meghosszabbodott a kijelölés teljes időigénye abban az esetben is, ha a Bizottság bekérte a kijelöléssel összefüggő teljes dokumentációt, illetve helyszíni ellenőrzés lefolytatása mellett is döntött.

A Bizottság ellenőrzésének eredményeként a tagállamoknak a feltárt hiányosságok felszámolása érdekében intézkedéseket kellett meghatározniuk, és ezek megvalósulását a Bizottság szorosan nyomon követte, amely befolyásolhatta kifizetés igényléseik teljesülését.

A kijelölés mechanizmusa elsődlegesen a kohéziós pénzeszközök szabályos és kisebb mértékben eredményes felhasználásához szükséges feltételek meglétét volt hivatott biztosítani. A felkészülés követelményei (az irányítási és ellenőrzési rendszer leírásának tartalmi elemei), a független audit szerv által alkalmazott szempontrendszer azonban számos olyan követelményt és megfontolást magában foglalt, amelyeknek való megfelelés az abszorpció teljesítményt is kedvezően befolyásolta. Ugyanakkor a kijelölés folyamata a tagállamokban elhúzódott, jelentős mértékben az uniós szintű szabályozás és kiemelten a részletszabályokat tartalmazó útmutatók kései elfogadása okán. A kijelölés az abszorpciót egyértelműen hátráltató tényezővé vált. Elvégzését az uniós szabályozás az operatív program terhére történő első kifizetési kérelem előfeltételévé tette: minthogy a kijelölés a vártnál hosszabb időt vett igénybe, az első kifizetése kérelmek beérkezésére, a kohéziós pénzeszközök folyósítására is később került sor.

A kijelölés időbeni alakulásával összefüggő adatok 15 hónapos időszakot felölelő bontásban állnak rendelkezésre: az Európai Bizottság felelős főigazgatóságai az éves tevékenységi jelentésekben adtak számot a kijelölési folyamat állásáról. Az előző naptári évre vonatkozó jelentések azonban a következő év első negyedévére vonatkozó adatokat is tartalmazták. Természetesen a Bizottság a kijelölésre vonatkozó tájékoztatásának tényleges dátuma tekintetében éven belül nagy különbségek lehetnek az egyes tagállamok között, a rendelkezésre álló adatok a kijelölési folyamat időigényét, különösen elhúzódását egyértelműen tanúsítják.

43. táblázat A kijelölési folyamat alakulása a tagállamokban

Tagállam	OPk száma	2014		2015		2016		2017	
		OP kijelölés (db)	OP kijelölés (%)	OP kijelölés (db)	OP kijelölés (%)	OP kijelölés (db)	OP kijelölés (%)	OP kijelölés (db)	OP kijelölés (%)
Ausztria	2	0	0	0	0	0	0	2	100
Belgium	7	0	0	0	0	4	57	7	100
Bulgária	8	0	0	3	38	8	100	8	100
Ciprus	2	0	0	0	0	2	100	2	100
Csehország	9	0	0	0	0	9	100	9	100
Dánia	2	0	0	2	100	2	100	2	100
Észtország	2	1	50	2	100	2	100	2	100
Finnország	3	0	0	0	0	1	33	2	67
Franciaország	65	0	0	8	12	61	97	65	100
Görögország	33	0	0	33	100	33	100	33	100
Hollandia	5	4	80	4	80	5	100	5	100
Horvátország	2	0	0	0	0	2	100	2	100
Írország	3	0	0	0	0	0	0	2	67
Lengyelország	38	0	0	22	58	38	100	38	100
Lettország	2	0	0	2	100	2	100	2	100
Litvánia	2	0	0	0	0	2	100	2	10
Luxemburg	2	0	0	1	50	2	100	2	100
Magyarország	10	0	0	10	100	10	100	10	100
Málta	3	0	0	0	0	3	100	3	100
Németország	33	0	0	0	0	14	42	33	100
Olaszország	57	0	0	1	2	46	81	57	100
Portugália	20	0	0	6	30	20	100	20	100
Románia	6	0	0	0	0	0	0	6	100
Spanyolország	45	0	0	1	2	45	100	45	100
Svédország	12	0	0	12	9	12	100	12	100
Szlovákia	7	0	0	4	57	6	86	7	100
Szlovénia	2	0	0	0	0	2	100	2	100

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2024) a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság 2014-2018 közötti éves tevékenységi jelentései alapján

A kijelölési folyamat időhatékonyasága két dimenzióban értékelhető. Abszolút értelemben vizsgálható a kijelölési folyamat kitűzött és tényleges időkeretének viszonya. Relatív értelemben fontos hozadékkal szolgál a kijelölés az abszorpciós folyamatokra gyakorolt hatása, azaz az az esetleges változás, amely a 2007-13-as és a 2014-2020-as időszak időközi kifizetési dinamikája között létezik.

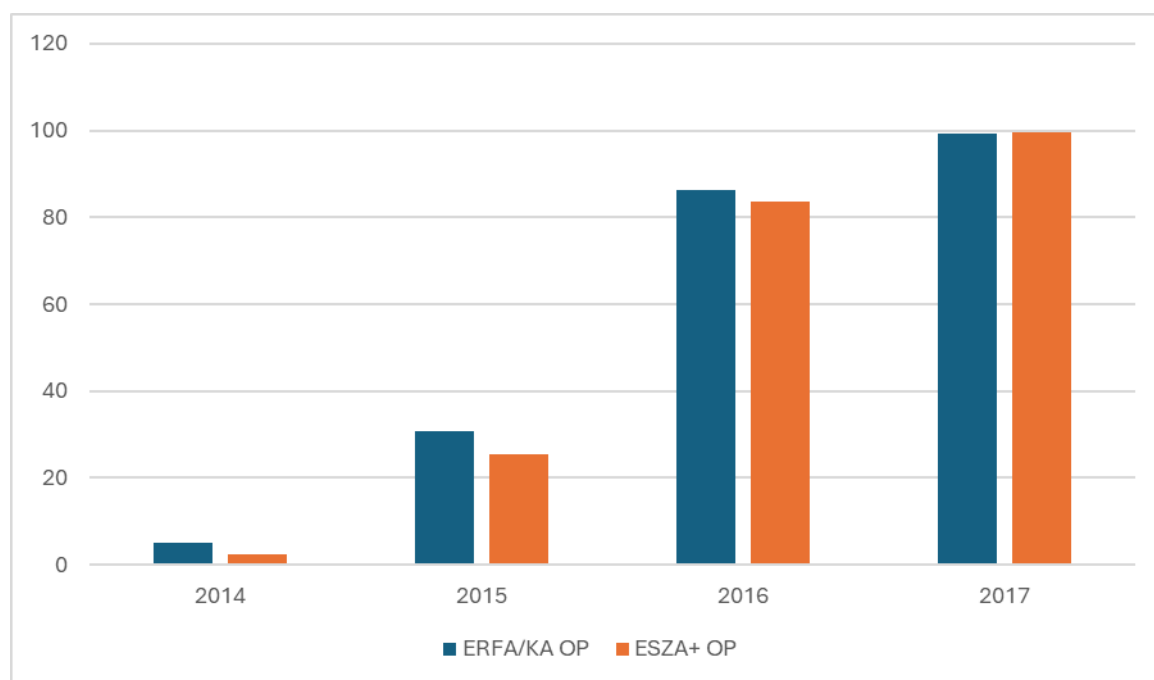
A folyamat nem várt időigénye⁶⁵ részben a tervszámokból is kitűnik. A főigazgatóságok egyrészt már 2014 során számoltak azzal, hogy a kijelölésre vonatkozó tájékoztatás kézhez vételét követően ellenőrzést folytatnak le (DG EMP), illetve a folyamat nagyjából 2015-ig történő befejeződését vetítették elő (DG REG). A számszerűsített mutatók folyamatos módosítása jól tükrözi az elmaradást. A programidőszak első évében a Bizottság ugyanis alig féltucat program kijelöléséről kapott hivatalos tájékoztatást és 2016. első negyedévének végére még mindig csak a programok nagyjából egyharmada rendelkezett kijelölt intézményrendszerrel. A tagállamok széles körét érintő késedelem a problémák rendszer jellegét igazolta, ezek folyamatosan szerepeltek a Bizottság munkacsoportjainak (EGESIF, ESZA technikai munkacsoport és ESZA Bizottság) és a Tanács formációinak (Strukturális Akciók munkacsoport) napi-rendjén. Emellett, a Bizottság 2015. második felében levelet intézett a tagállamokhoz és segítséget ajánlott a még nyitott ügyek rendezéséhez. Bár az intenzívebbé vált egyeztetéseknek és a közösen meghatározott megoldásoknak köszönhetően a következő egy év alatt a programok több, mint négyötöde esetében sikerült a folyamatot lezárni, a kijelölés (néhány kivételtől⁶⁶ eltekintve) csak 2017 során zárult le. (Ezzel egyidejűleg, 2018-tól fogva a kijelöléssel kapcsolatos teljesítménymutatók eltűntek a főigazgatóságok menedzsment terveiből.) A kijelölési eljárás elhúzódását közös és tagállam specifikus tényezők egyaránt befolyásolták.

A kijelölés sebességét meghatározó tényezők közül a finanszírozó alap jelleg kizárható. Az ERFA/KA és az ESZA+ támogatású programok hatásainak kinevezése nagyjából hasonló dinamikát mutatott. A folyamat a 2016-os évben és 2017. első negyedévének végéig bezárólag gyorsult fel, a legtöbb tagállam ekkor fejezte be a még függőben lévő kijelölési folyamatokat. Ugyancsak egy-egy ERFA illetve ESZA OP hatásainak kijelölése áthúzódott a következő évre.

⁶⁵ Az elhúzóds tényét már a Regionális és Városfejlesztési Főigazgatóság 2015. évi tevékenységi jelentése is leszőgezi (p. 47.)

⁶⁶ Finnország (egy ERFA) és Írország (egy ESZA) programja esetében.

44. táblázat A kijelöléssel rendelkező programok aránya alaponkénti bontásban



Forrás: Kondor szerkesztése (2024) a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság 2014-2018 közötti éves tevékenységi jelentései alapján

Bár a centralizált végrehajtási struktúra kétségtelen előnyökkel jár, a programok száma nem feltétlenül predesztinálta a kijelölés sebességét. Görögország (33) és Magyarország (10) 2015 során befejezte a kijelölési eljárást, miközben több kisszámú programmal rendelkező tagállam, így Luxembourg, Litvánia és Horvátország (2) esetében erre egy évvel később került sor, míg Ausztria (2) esetében két évvel hosszabb ideig tartott. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a nagyszámú programot végrehajtó tagállamok egy része - Olaszország (57), Spanyolország (45), Franciaország (65), Németország (33) számára az átlagosnál hosszabb időszakot igényelt -2017 során zárult - a kijelölés lebonyolítása⁶⁷.

A kijelölés időigényére erőteljes befolyásolt gyakorolt az előző időszak végrehajtási és ellenőrzési rendszerének átalakítása. Magas kockázatúnak számítottak ugyanis azok a programok, amelyek irányítási és ellenőrzési rendszere jelentősen megváltozott az előző időszakhoz képest, így Bizottság mélyebb vizsgálódásának tárgyát képezték. Emellett kockázatot képviselhetek azonban a korábbi időszakból átemelt irányítási és ellenőrzési rendszerek amennyiben működésükben jelentős hiányosságok mutatkoztak. Az intézményrendszer nagyfokú centrali-

⁶⁷A Bizottság által rendelkezésre bocsátott adatokból nem lehet következtetni a kijelölési eljárás lezárásának pontos időpontjára (hónap), ugyanazon naptári éven belül ugyanakkor a tagállamok teljesítménye között jelentős különbségek létezhetnek. Pontos teljesítési időadatok hiányában programstruktúra (programok száma) és kijelölési időigény kapcsolata tekintetében csak durva becsléssel próbálkozhattam, korreláció statisztikailag azonban nem mutatható ki.

zációja pedig azt a veszélyt hordozhatta, hogy a rendszer központosított elemének működésben felmerülő hiányosságok a programok teljes körét érintik.

45. táblázat A kijelöléssel illetve a benyújtott időközi kifizetési kérelemmel összefüggésben elvégzett Bizottsági auditok

Főigazgatóság	2015	2016	2017
EMP	19 dokumentum alapú vizsgálatra kiválasztott OP 1 tényfeltáró ellenőrzés (GR valamennyi OP)	dokumentum alapú vizsgálatra kiválasztott OP 5 tényfeltáró ellenőrzés 8 korai preventív ellenőrzés	1 tényfeltáró audit 9 korai preventív ellenőrzés
REG	51 dokumentum alapú vizsgálatra kiválasztott OP 1 tényfeltáró ellenőrzés (GR valamennyi OP)	6 tényfeltáró ellenőrzés: CZ, ES, FR, HR, HU, PL	18 korai preventív ellenőrzés (BG, CZ, DE, ES, FR, HU, IT, PL, RO, SK, UK)

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2024) a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság 2014-2016 közötti éves tevékenységi jelentései alapján

A megértéshez feltétlenül el kell helyezni a kijelölési folyamatot mind a 2007-13-as, mind a 2014-2020-as időszak programciklusában is. Míg utóbbi esetében a kijelölés lefolytatását elvileg sürgetővé tette a programok keretében ténylegesen teljesült kiadások az uniós költségvetésből történő lehívása (az időközi kifizetési kérelem benyújtásának segítségével, a kijelölési eljárás előkészítésének, megszervezésének és kivitelezésének időszaka egybeesett az előző időszak abszorpciós csúcsidőszakával és a rendkívül összetett, programzárási folyamattal (Miserciu, 2019). Egyrészt a prioritást az előző időszak megfelelő lezárása és ezzel szoros összefüggésben a tagállami pénzügyi keretek maradéktalan felhasználása élvezte, a le nem hívott programforrások végleges forrásvesztést jelentettek volna a tagállamok számára. Hasonló közvetlen pénzügyi kockázatot az első évek késlekedése még nem hordoz, emellett a tagállamok az abszorpciós dinamika javításához tapasztalatokkal és mechanizmusokkal egyaránt rendelkeztek. Másrészt, miközben a két programozási időszak középtávú átfedése rendkívüli munkaterhelést eredményezett a végrehajtási intézményrendszer (és a kedvezményezettek) számára, az arányos kapacitásnövelés jellemzően elmaradt.

Az uniós tagállamok teljes körét megvizsgálva egyenes arányosság statisztikai alapon nem mutatható ki sem az abszorpciós elmaradás (2013. december 31-i szint) és a kijelölési folyamat megkezdésének időigénye között⁶⁸, sem az abszorpciós elmaradás (2013. december 31-i

⁶⁸ A korrelációs mutató értéke 0,149755223.

szint) és a kijelölési folyamat lezárásának időigénye között⁶⁹. Érdekes a kérdést tovább vizsgálni, azaz hogy a 2007-13-as időszak forrásainak felhasználása tekintetében legsúlyosabb elmaradást mutató tagállamok, amelyek erőforrásait feltételezhetően nagymértékben terhelte az abszorpció felgyorsításának feladatrendszere, milyen időkeretben tudtak megbirkózni a kijelölés követelményrendszerével. A Bizottság azon tagállamok képviselőivel, amelyek esetében az abszorpciós teljesítményt aggályosnak értékelte munkacsoportot⁷⁰ hozott létre. A legnagyobb abszorpciós kockázatot képviselő tagállamok körébe Bulgária, Románia, Csehország, Olaszország, Szlovákia került, ezt a valamivel kisebb kockázatot hordozó Szlovénia és Magyarország került⁷¹.

46. táblázat A magas abszorpciós kockázatot hordozó tagállamok kijelölési folyamatának időkerete

Tagállam	abszorpciós hátralék (2013.12.31.)	kijelölés éve	kijelölés lezárulása	kijelölés időigénye	kijelölés meg- kezdésének időigénye
BG	49,95	2015	2016	3	2
RO	61,19	2017	2017	4	4
CZ	47,47	2016	2016	3	3
IT	49,88	2015	2017	4	2
SK	47,32	2015	2017	4	2
SI	37,1	2016	2017	4	3
HU	40,99	2015	2015	2	2

Forrás: Kondor saját szerkesztése (2024) a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság 2014-2018 közötti éves tevékenységi jelentései alapján

A tagállamok ezen szűkebb körének elemzésekor sem tárható fel általános jellegű minta⁷². Jelentős időhatékonysági különbségek láthatóak a hasonló mértékű elmaradással küzdő Magyarország és Szlovénia közül kijelölési eljárása között. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a legnagyobb abszorpciós teherrel szembesülő Románia számára jóval hosszabb időszakot követelt meg a kijelölés előkészítése, az akkreditációs folyamat lezárására csak a 2007-13-as időszak zárási feladatainak elvégzése és a zárási dokumentáció az Európai Bizottság számára 2017. márciusában történő megküldését követően kerülhetett csak sor (Miserciu, 2019).

A kijelölés folyamatát egyértelműen gyorsította az Európai Bizottság a tagállamok számára nyújtott szakmai támogatása, kiemelten a követelmények teljesítése során tapasztalt gondok

⁶⁹ A korrelációs mutató értéke 0,047333531.

⁷⁰ Eredeti megnevezése „Task Force”

⁷¹ EGESIF_14_0043-00 EN, 10th MEETING of the EXPERT GROUP on ESIF (EGESIF), 17th December 2014

⁷² A kis elemszám és kis értékkülönbségek okán alkalmazott Spearman korrelációs együttható értéke az abszorpciós hátralék és az első kijelölés időigénye viszonyában -0,102678571.

elhárításában, „személyre szabott” (tagállami, illetve programok specifikumoknak megfelelő) megoldások kimunkálásában. Ezek közé tartozott az új E-kohéziós követelményeknek való megfelelés: ezek eleve új, időigényes fejlesztéseket igényeltek, a tagállamok egy része ráadásul új informatikai rendszer kialakítása mellett döntött, és az új rendszer teljes körűen működőképes állapotba történő eljuttatása gyakran a jogszabályban lefektetett (2015. december 31-i) és a kijelölési tervezett időbeni keretein is túlmutatott. A kijelölés lezárását nagyban előmozdította a kijelöléshez elengedhetetlen készütség (minimum rendelkezése álló modulok) pontosítása, valamint az esetlegesen átmenetileg alkalmazott tartalékrendszer lehetőségének tisztázása. Akadályt képeztek azok a bizonytalanságok is, amelyek a közreműködő szervezetek bevonásával, feladatellátásuk felügyeletének megszervezésével kapcsolatosan merültek fel. Ugyancsak lényeges kihívást okoztak a csalás elleni küzdelem kapcsán bevezetett új jogszabályi követelmények.

A kijelölés jelentőségét az irányítási és ellenőrzési rendszer megfelelő működésének, és így a későbbi szabályossági problémák megelőzése mellett az adta, hogy az adott operatív program esetében kizárólag a kijelölést követően nyújthatott be időközi kifizetési kérelmet.⁷³ A 2007-2013-as és 2014-2020-as időszak abszorpció teljesítményének összehasonlítása azt mutatja, hogy az első időközi kifizetési kérelem benyújtásának időbeni alakulása lényeges átrendező-dés nem hozott.

47. táblázat Első időközi kifizetési kérelem benyújtásának időigénye

Tagállam	2007-13-as időszak		2014-2020-as időszak	
	első időközi kifizetési kérelem benyújtásának éve	első időközi kifizetési kérelem benyújtásának időigénye (években)	első időközi kifizetési kérelem benyújtásának éve	első időközi kifizetési kérelem benyújtásának időigénye (években)
Ausztria	2009	3	2017	4
Belgium	2009	3	2016	3
Bulgária	2010	4	2015	2
Ciprus	2009	3	2016	3
Csehország	2009	3	2016	3
Dánia	2009	3	2016	3
Észtország	2009	3	2015	2
Finnország	2009	3	2016	3

⁷³ A YEI esetében a kijelölés elhúzóda az előleg

Franciaország	2009	3	2016	3
Görögország	2009	3	2016	3
Hollandia	2009	3	2017	4
Magyarország	2008	2	2016	3
Írország	2008	2	2016	
Lengyelország	2009	3	2016	3
Lettország	2009	3	2016	3
Litvánia	2009	3	2016	3
Luxemburg	2009	2	2016	3
Olaszország	2009	3	2016	3
Málta	2009	3	2016	3
Németország	2008	2	2016	3
Portugália	2008	2	2015	2
Románia	2008	2	2017	4
Spanyolország	2009	3	2015	2
Svédország	2009	3	2016	3
Szlovákia	2009	3	2016	3
Szlovénia	2009	3	2016	3
Módusz	2009	3	2016	3

Forrás: Kondor szerkesztése (2024)

A tagállamok zöme a programidőszak harmadik évében kezdte meg az időközi kifizetési kérelmek benyújtását, ezt a tendenciát a kijelölési követelmény kedvezőtlenül csak kisebb mértékben módosította.

Azoknak a tagállamoknak az esetében, ahol a kijelölés megkezdése az átlagosnál hosszabb időt vett igénybe – Ausztria és Románia (2017) – azonban szembetűnő, hogy ezzel párhuzamosan, az első időközi kifizetési kérelem időigénye is lényegesen megnövekedett az előző időszakhoz képest.

48. táblázat A 2007-2013-as és a 2014-2020-as időszak első felének abszorpció teljesítménye

Tagállam	időszak	1. év	2. év	3. év	4. év
Ausztria	2007-13	2,06	5,15	19,32	29,43
Ausztria	2014-2020	0,94	1,88	4,7	11,23
Belgium	2007-13	1,73	5,01	18,01	23,19
Belgium	2014-2020	0,86	2,45	5,9	12,29
Bulgária	2007-13	2,2	5,58	9,63	15,65
Bulgária	2014-2020	0,12	2,15	8,49	15,56

Ciprus	2007-13	2,17	5,52	15,24	26,17
Ciprus	2014-2020	1,06	3,11	7,24	19,6
Csehország	2007-13	1,43	5,61	12,29	20,43
Csehország	2014-2020	0	1,83	5,65	12,99
Németország	2007-13	2	5,23	17,46	28,63
Németország	2014-2020	0,76	1,83	5,68	14,21
Dánia	2007-13	2	5	11,54	19,71
Dánia	2014-2020	0,93	1,85	5,18	13,74
Észtország	2007-13	2,17	5,51	19,45	34,96
Észtország	2014-2020	0,95	2,31	10,68	19,97
Spanyolország	2007-13	2,01	5,08	10,65	22,46
Spanyolország	2014-2020	0,16	4,57	6,9	10,15
Finnország	2007-13	2	5	16,54	25,79
Finnország	2014-2020	0,93	1,87	12,27	28,06
Franciaország	2007-13	1,56	4,96	13,59	23,61
Franciaország	2014-2020	0,77	2,47	6,11	14,08
Görögország	2007-13	1,98	4,96	10,62	21,86
Görögország	2014-2020	0,73	6	17,01	25,03
Hollandia	2007-13	2	5	8,33	17,38
Hollandia	2014-2020	0,93	1,87	4,67	15,7
Írország	2007-13	2	11,08	23,33	36,2
Írország	2014-2020	0,56	4,29	5,2	7,85
Lengyelország	2007-13	2,08	5,35	13,02	23,22
Lengyelország	2014-2020	0,27	1,98	8,64	15,46
Lettország	2007-13	2,17	5,51	14,89	25,13
Lettország	2014-2020	0,94	2,07	8,67	13,27
Litvánia	2007-13	2,17	5,51	21,27	34,14
Litvánia	2014-2020	0,94	2,02	9,68	16,94
Luxemburg	2007-13	1	5	10,12	16,06
Luxemburg	2014-2020	0,94	1,88	8,08	20,13
Magyarország	2007-13	2,17	5,56	13,05	21,02
Magyarország	2014-2020	0	1,95	7,27	17,73
Málta	2007-13	2,17	5,51	9,71	17,55
Málta	2014-2020	0,8	1,88	6,46	12,16
Olaszország	2007-13	1,69	5	9,77	14,95
Olaszország	2014-2020	0,24	1,72	6,13	9
Portugália	2007-13	1,99	5,02	13	25,23
Portugália	2014-2020	0,91	3,95	11,02	19,8
Románia	2007-2013	2,22	5,64	10,48	13,17

Románia	2014-2020	0	2,95	5,63	11,05
Svédország	2007-2013	2	5	16,15	26,93
Svédország	2014-2020	0,83	2,64	8,67	17,48
Szlovénia	2007-2013	2,17	5,52	13,46	24,8
Szlovénia	2014-2020	0,22	1,93	5,49	10,31
Szlovákia	2007-2013	2,15	5,46	9,99	18,89
Szlovákia	2014-2020	0,8	2,06	7,79	13

Magyarázat: a színes jelölés (a 2007-13-as időszak esetében sárga, a 2014-2020-as időszak esetében halványzöld) az első időközi kifizetési kérelem benyújtásának évét jelöli.

Forrás: Kondor szerkesztése (2024) az Európai Bizottság Cohesion Data rendszerében közzétett adatok alapján

A kijelölési eljárás lezárulása elviekben megnyitotta az utat az uniós költségvetési hozzájárulás igényléséhez. Ésszerű feltételezés lehetne, hogy a tagállamok a kijelölést követően azonnal éltek az uniós költségvetési hozzájárulás lehívásának lehetőségével. Különösen arra a tényre való tekintettel, hogy a programok végrehajtását már részlegesen akár azok elfogadása előtt, de a jóváhagyást követően bizonyosan megkezdték, éppen a későbbi abszorpciók követelmények teljesítése érdekében.

49. táblázat Kijelölés és az első időközi kifizetési kérelem benyújtásának időbeni kapcsolata a tagállamokban

Tagállam	első kijelölés(ek) éve	első időközi kifizetési kérelem benyújtásának éve	első időközi kifizetési kérelem benyújtásának időigénye (években)
Ausztria	2017	2017	4
Belgium	2016	2016	3
Bulgária	2015	2015	2
Ciprus	2016	2016	3
Csehország	2016	2016	3
Dánia	2015	2016	3
Észtország	2014	2015	2
Finnország	2016	2016	3
Franciaország	2015	2016	3
Görögország	2015	2016	3
Hollandia	2014	2017	4
Magyarország	2015	2016	3
Írország	2017	2016	
Lengyelország	2015	2016	3
Lettország	2015	2016	3

Litvánia	2016	2016	3
Luxemburg	2015	2016	3
Olaszország	2015	2016	3
Málta	2016	2016	3
Németország	2016	2016	3
Portugália	2015	2015	2
Románia	2017	2017	4
Spanyolország	2015	2015	2
Svédország	2015	2016	3
Szlovákia	2015	2016	3
Szlovénia	2016	2016	3
Módusz		2016	3

Mint a táblázat azonban a szemlélteti, a tagállamok egy része a kijelölés megtörténtét követően sem vagy csak korlátozottan élt azonnal az időközi kifizetés igénylésének lehetőségével. Az időközi kifizetések igénylésének menetét, és tágabban az abszorpciós folyamatot számos más tényező befolyásolta.

Összességében megállapítható, hogy az eredetileg az egyszerűsítés eszközének szánt kijelölés jelentősen megnövelte a tagállamokkal szemben támasztott követelményeket és adminisztratív terhet. A teljes lépéssorozat magában foglalta a program megvalósítás jogi-intézményi kereteinek megalkotását, a végrehajtási rendszer működését részleteiben bemutató leírások elkészítését, e rendszer a tagállam által kijelölt független audit szerv által történő vizsgálatát és hivatalos véleményének megformálását, a kijelölési dokumentáció összeállítását, a Bizottság az elvégzett kijelölésről való tájékoztatását, majd ezt követően a Bizottság igényeinek megfelelően további, kiegészítő információk, magyarázatok nyújtását dokumentum alapon, illetve a Bizottság tényfeltáró helyszíni ellenőrzése keretében. Mindezek elvégzése elve jelentős emberi erőforrás és időráfordítást igényelt, azonban a kijelölés időhatékony lebonyolítását további rendszerszintű nehézségek is akadályozták.

Mind a részletes iránymutatások elfogadásának elhúzódása, mind az új előírások teljesítésével összefüggésben felmerülő bizonytalanságok érzékelhetően hátráltatták a tagállami szervek felkészülését, a kijelölés elindítását és véghezvitelét. Következésképpen a kijelölés a vártnál jóval hosszabb időt vett igénybe. A problémák általános jellege nyilvánvaló volt, rendszeres napirendjét adták a felelős bizottsági és tanácsi munkacsoportoknak: e tisztázó egyeztetések kisebb, a 2016 során intenzívebbé váló bilaterális megbeszélések már jelentős mértékben segítették a folyamat felgyorsítását.

Míg a kijelölés a tagállamok számára általában nehézségeket okozott, megszervezésének időhatékonyságában azonban jelentős különbségeket mutatnak. Miközben a programokat finanszírozó alap jellege nem gyakorolt érdemi hatást a kijelölési követelményeknek való megfelelés időkeretére, a program- és intézményi struktúra bizonyos hatása megragadható. Mindezekelőtt az arányosság elve – az uniós költségvetési támogatás nagysága és a felhasználásával járó adminisztratív terhek egyenes viszonya – alapján azoknak a programoknak a kijelölési követelményei, amelyek kohéziós politikai támogatása nem haladta meg a 250 millió eurót „egyszerűsített” eljárás alá estek. E programok esetében a Bizottság tájékoztatásával a folyamat automatikusan lezárult.

Hosszabb eljárásra számíthattak a Bizottság által kockázatosnak értékelt programok végrehajtásáért felelős szervek. A kockázat alapvetően két okból származott. Amennyiben a tagállam az előző időszakhoz képest jelentősen átalakította a program(ok) irányítási és ellenőrzési rendszerét a Bizottság nem rendelkezett információval e rendszer működésének megfelelő voltával. Más esetben viszont, amikor a tagállam a meglévő intézményi struktúra megőrzése mellett döntött, éppen a program végrehajtási rendszerének működésével kapcsolatos korábbi kedvezőtlen tapasztalatok ronthatták a kockázati besorolást. A kockázatosnak értékelt programok kijelölési dokumentációját a Bizottság további vizsgálatok érdekében mindig bekérte és amennyiben szükségesnek látta, helyszíni tényfeltáró látogatásokat is folytatott.

A végrehajtási intézményrendszer az előző időszak lezárásával összefüggő leterheltsége és a kijelölés kezdetének, valamint lefolytatásának időigénye között egyenes kapcsolat nem állapítható meg. Bár egyes esetekben a tagállamok nagyfokú hátraléka és a kijelölés időkerete arányosságot mutat (Románia), az előző időszakban jó abszorpciós teljesítményről tanúskodó tagállamok egy része (Finnország, Írország) az átlagosnál jóval lassabban fejezte be az intézmények kijelölését.

Levonható tehát a következtetés, hogy a kijelölés időigényét a rendszerjellegű problémák mellett a sajátos tagállami adottságok is befolyásolták.

Minthogy a programhatóságok kijelölése elengedhetetlen volt az időközi kifizetési kérelmek benyújtásához, a csúszás az abszorpciós folyamatokat is kedvezőtlenül befolyásolta. Ha a kifizetésigénylés időbeni trendje nem is mutat jelentős változást az előző időszakhoz képest, e téren nem realizálódtak azok az időhatékonysági elvárások, amelyet az Európai Bizottság kijelölésre vonatkozó számszerűsített teljesítménymutatói tanúsítanak. A 2014-2020-as időszak első éveinek abszorpciós mutatói jelentősen elmaradtak az előző időszak teljesítményétől, ebben a kijelölési folyamat meghatározó szerepet játszott. Önmagáért beszél az a tény,

hogy a Bizottság nem sokkal a kijelölési folyamat befejeződését követően már döntést hozott a metódus 2021-2027-es időszakban való megszüntetéséről.

7.4. Az éves elszámolási rendszer bevezetésének következményei

Az éves elszámolási rend bevezetését a kohéziós pénzeszközök elköltésének szabályosságát tartósan terhelő hiányosságok ösztönözték, bár a támogatások folyósításával kapcsolatos napi szintű végrehajtási feladatokat a tagállami szervek végezték, az Európai Bizottság viselte a végső, osztatlan felelősséget az uniós költségvetés jog- és szabályszerű megvalósításáért (Cipriani, 2010, Bode, 2021, Porras-Gómez, 2022). A Bizottság számára a legnagyobb kockázatot annak lehetősége hordozta, hogy szabálytalanul felmerült és/vagy teljesített kiadást utólagos megtérítését engedélyezi az annak kiszűrését elmulasztó tagállam számára (Európai Bizottság, 2013, Európai Bizottság, 2016).

7.4.1. Rendszerszintű problémák

A 2014-2020-as időszakban a tagállamok erősödő abszorpciós fókusz (Downs et al., 2003; Bachtler et al., 2009, Davis-Polverari, 2011) a szabályosság háttérbe szorításával fenyegetett (Európai Bizottság, 2010, Böhme-Lüer, 2020). Az irányítási és ellenőrzési rendszer megerősítésének hagyományos készletét (Európai Bizottság, 2010 több tényező tovább szilárdította.

A megvalósítását hosszabb ideje visszatérő problémák (Stephenson 2015; Stephenson, Sánchez-Barrueco, and Aden 2020; Laffan 2003; Davies and Polverari 2011; Cipriani 2010; Bachtler, Mendez-Miller 2017, Walczyk & Dotti, 2023) terhelték. A kockázatok egyrészt a végrehajtási rendszer jellegéből - pl. sokszintű és sokszereplős, nagyszámú és sokféle támogatott projekttel bíró – származtak, illetve az új körülmények okán – sokasodó pénzügyi alapok köre – merültek fel. A nettó befizető tagállamok folytonosan erőforrások jobb felhasználását (Mendez-Bachtler, 2022, Mendez-Bachtler, 2011; Pollack, 1995).

A tagállami irányítási és ellenőrzési rendszer alkalmasságát javító új jogszabályi előírások kiegészítették a Bizottság számára a kiadások szabályosságát garantáló meglévő eszközöket új elemekkel, így például bevezetésre került az igazgatási megbízhatósági (vezetői) nyilatkozat és az éves záróelszámolás (Európai Bizottság, 2011).

Egyézt az eredményes végrehajtás elválaszthatatlan a szabályok betartásától (Európai Bizottság, 2010), a korrupció akadályozza az eredményes forrásfelhasználást (Mungiu-Pippidi

(2013), miközben a járadékvadászat érzékelhetően összekapcsolódott a támogatásokkal (Bachtler-Mendez, 2010), ám az ellenőrzések „robbanásszerű megszorodása” a szabályság követelmények formáljogi teljesítése felé vitte el a tagállamokat (Davis-Polverari, 2011, Domorenok, 2020). A tagállamok felelnek a kedvezményezettek által elkövetett hibák és szabálytalanságok megelőzésért, felderítésért és korrekciójáért, míg a Bizottság pénzügyi korrekciós képessége ösztönzi a tagállamokat arra, hogy a forrásokat helyénvalóan és céloknak megfelelően használják fel (Európai Bizottság, 2013).

A 2007-13-as időszak második felében az Európai Számvevőszék által megállapított, a kohéziós politika terén hagyományosan magas hibaarány (Malan, Chen, Brady, Burillo et al. 2021, Walczyk-Dotti, 2023) emelkedni kezdett. Az Európai Unió 2012. évi költségvetésének mentesítési eljárása keretében a mentesítési eljárásért felelős jelentéstevő, illetve a költségvetés ellenőrző bizottság tagjait alkotó fő politikai pártok koordinátorai Barroso elnöktől levélben kérték a nettó korrekció eszközének megteremtését és alkalmazását (Európai Bizottság, 2013).

7.4.2. Az új rendszer kialakításának legfontosabb szempontjai

A pénzügyi rendelet felülvizsgálata megteremtette a lehetőséget arra az új rendszer bevezetésére. A Bizottság jogszabály előterjesztése a tagállamok elszámolásának és kapcsolódó ellenőrzésének folyamatait szervesen hozzáillesztette a források felhasználásáért felelős főigazgatóságok a zárszámadáshoz kapcsolódó beszámolási rendszeréhez. Mint belső munkadokumentumában⁷⁴ lefektette, ehhez elengedhetetlen volt, hogy a tagállamok által elvégzett ellenőrzések és átadott dokumentumok időzítés, tartalom, minőség és megalapozottság tekintetében kielégítsék az uniós szinten esedékes beszámolási követelményeket. Megoldást kívánt az a hiányosság, is, miszerint a kohéziós pénzeszközök felhasználását irányító szervek formális, politikai szintű felelősségvállalását a rendszer valójában nem kényszerítette ki. A cél olyan rendszer megteremtése volt, amely teljes körű bizonyosságot nyújtott a Bizottság számára, hogy a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszerei a jogszabályi előírásokat maradéktalanul teljesítik és a gyakorlatban is megfelelően működnek (Nyikos, 2013, Nyikos-Talaga, 2014, p. 114.)

⁷⁴ SEC(2011) 250 final Commission Staff Working Paper Adding value to Declarations: increasing assurance on execution in shared management

A bizonyosság forrását az ellenőrzések adták, minthogy az Európai Bizottság a tagállami hatóságokhoz képest a tranzakciók csekély töredékét tudta csak ellenőrizni (Ferry & Polverari, 2018), így az újonnan kialakított rendszer a tagállamok irányítási rendszeren belül különösen javította az audithatóság kompetenciáit (Bode, 2021, Bode, 2019a, pp. 2-3, 51-52; Weber, M.; Latopoulou, C.; Guevara-López, J., 2014, p. 41; Karakatsanis G., Weber M., 2016, pp. 172-174). Ezt az irányt alátámasztották a 2007-2013-as időszak tapasztalatai is: az éves hibaarány legnagyobb mértékű csökkenésére 2009 és 2010 került sor, amely pontosan egybeesett az audithatóságok működésbe lépésével (Bode, Zippel & Weber, 2021). Az új előírások az uniós pénzügyi érdekek védelme érdekében erősebb szankcionálási jogköröket teremtettek a Bizottság számára is.

Az előírások kisebb része (kiemelten a nettó korrekció intézménye) közvetlen befolyást gyakorolt a tagállamok abszorpciós teljesítményének alakulására, többségük (pl. adminisztratív terhek növelésével) közvetve tette ezt.

7.4.3. Az új pénzügyi pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszer alkotóelemei

Az új rendszer előzményei a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig nyúlnak vissza, amelynek 317. cikke felhatalmazta a Bizottságot, hogy a tagállamok számára a költségvetés végrehajtásával összefüggő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeiket és az ezekkel járó felelősséget rendeletben előírja. Az *Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendlete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról* fektette le többek között azokat az alkotóelemeket – a bizonyosságszerzést szolgáló eszközöket, kötelezően alkalmazandó dokumentumokat és határidőt, a Bizottság ezekkel összefüggő jóváhagyási és szankcionálási kötelezettségeit - amelyek a 2024-2020-as időszak kohéziós szabályozásába beépültek.

Az új struktúra az eddig egymástól részben vagy egészében független beszámolás, ellenőrzési és támogatásfolyósítási folyamatok összehangolását, a Bizottság oldaláról a tagállami végrehajtási rendszerek, a benyújtott kiadások megfelelőségére vonatkozó információszerzés módjának lényeges továbbfejlesztését igényelte. Míg azonban az új előírások érdemben reagáltak a Bizottság által kifogásolt hiányosságokra, azokra a problémákra, amelyekkel a tagállamoknak kellett szembenézniük és amelyek közvetlenül (pl. jogszabályok, útmutatók kései elfogadása, akár visszamenőleges hatállyal) vagy közvetve (pl. adminisztratív terhek radikális meg-

növekedése) növelték a hibaarányt az új rendszer továbbra sem kínált megoldást. Ez elővetítette, hogy az új rendszer sem az abszorpció gyorsítására és kiváltképp a hibaarány optimális szintre történő visszaszorítására nem lesz képes.

7.4.3.1. Az elszámolás időszaka

Alapvető fordulatot hozott az eddig egységesen kezelt naptári év és számviteli év kettéválasztása. A számviteli év július 1-én kezdődött és a következő év június 30-ig tartott. Kivételt képezett a programidőszak első számviteli éve, ez 2014. január 1-től 2015. június 30-ig tartott. (CPR 2. cikk). A számviteli év a bizonyosságszerzés rendjével szoros összekapcsolásra került. A korábbi ciklusok gyakorlata szerint a programok zárására csak a programidőszak végén kerülhetett sor, a számviteli év bevezetésével ez most évente történt. A számviteli év vált ugyanis az éves zárás keretében benyújtásra kerülő dokumentumok referencia-időszaka.

Minthogy a zárás teszi teljessé a tagállam által a program terhére benyújtott elszámolások ellenőrzését, az éves zárás előírása azzal a következménnyel járt, hogy a Bizottság elvileg a tagállam által már teljes körűen ellenőrzött kiadások alapján dönthetett a támogatás folyósításáról vagy tagadta meg az utalást.

7.4.3.2. A támogatások folyósításának rendje

A támogatásokhoz a tagállamok továbbra is utólag, a Bizottság számára benyújtott kiadásaik alapján történik változatlan maradt. A felmerülő kiadások fedezésére a Bizottság kétfajta előleget nyújtott. A programszintű előlegfinanszírozást a tagállamok az időszak egésze során használhatták. Az éves előleg a számviteli év során felmerülő végrehajtási költségek, és kiemelten a kedvezményezettek támogatási igényeinek fedezetét szolgálta és az éves elszámolás, illetve zárás keretében felhasználásával el kellett számolniuk, illetve az elköltetlen előleget az Európai Bizottság elvonta⁷⁵.

A kedvezményezettek a projektek megvalósításának ütemével egyezően nyújtották be beszámolóikat és kifizetési kérelmeiket, a támogatást az irányító hatóságnak (a CPR 132. (1) bekezdése szerint) 90 napon kellett teljesítenie. A kedvezményezettek széles köre számára az utalások jellemzősen több számviteli éven keresztül folytatódtak.

A számviteli év során a tagállam folyamatosan nyújthatott be időközi kifizetési kérelmet a program terhére, míg a számviteli évre vonatkozó végső kifizetési kérelmet minden év július 1 és július 31. között kellett benyújtani. Az időközi kifizetési kérelmeket a Bizottság csak formai-számszaki ellenőrzéseknek vetette alá, a mögöttes tranzakciók jog- és szabályszerűsége-

⁷⁵ Az éves előleg maradványának visszavonása technikai jellegű tranzakció, nem csökkenti az operatív program pénzügyi keretét.

gének vizsgálata nélkül utalta az igényelt támogatást, annak 90%-a erejéig. A számviteli évet követően a tagállam beküldte végső időközi időközi kifizetési kérelmét: ez eltérhetett a számviteli év során eszközölt időközi kifizetési kérelmek aggregált összegétől, pl. csökkentette az igényelt uniós hozzájárulást az időközben felderített szabálytalanságok fényében. A Bizottság az utolsó kifizetést szeptember 30-ig teljesítette, kivéve ha a kifizetési határidőt megszakította vagy felfüggesztette.

A számviteli év során bejelentett összes kiadás nem volt teljes egészében jogszerűnek és szabályszerűnek tekinthető mindaddig, amíg a tagállamok az összes ellenőrzést el nem végzik (Európai Bizottság, 2013). Azt a pénzügyi kockázatot, hogy az időközi kifizetési kérelmek alapján folyósított támogatás szabálytalan kiadásokat is tartalmaz (azaz később az uniós költségvetés számára vissza kell követelni) fedezi az időközi kifizetési kérelmekben igényelt uniós költségvetési támogatás 10%-nak visszatartása. A záróegyenleg folyósítására csak azt követően kerül sor, hogy a Bizottság a tagállam éves elszámolását elfogadta.

7.4.3.3. Az éves zárás előkészítése

Az előírások szerint (CPR 138. cikke) a tagállamok 2016. február 15-ig, majd ezt követően ugyanerre a határidőre évente be kell nyújtaniuk az éves elszámolással összefüggő dokumentumcsomagjukat. A határidőt a Bizottság kivételes esetben és a tagállam ezirányú kérésére március 1-ig meghosszabbíthatja. A STEP rendelet az utolsó számviteli évre vonatkozó beszámolás határidejét egy évvel, 2026. február 15-ig meghosszabbította.

A dokumentumcsomag a Bizottság számára elsődleges és meghatározó jelentőségű információforrásként szolgál annak a bizonyosságnak a megszerzéséhez (Bode, Zippel, & Weber, 2021), hogy a tagállam irányítás és ellenőrzési rendszerének működése garantálja az uniós költségvetés terhére elszámolt kiadások jog- és szabályszerűségét. Ennek érdekében az egyes programok kapcsán a tagállamoknak öt dokumentumot kell benyújtaniuk – a lentiek szerint.

Igazolt elszámolások

Az CPR 126(b) bekezdése szerint az igazoló hatóság feladata a program terhére az adott számviteli évben felmerült kiadásokat összesítése, és annak igazolása, hogy az elszámolások teljes körűek, pontossak és hitelesek, a mögöttes szereplő kiadások megfelelnek a vonatkozó, hatályos jogszabályoknak, a program keretében érvényes kiválasztási szempontok szerint kiválasztott és jogszerűen megvalósított projektek keretében merültek fel.

Az elszámolások összeállítása során az igazoló hatóságnak nagy figyelmet kell fordítania az audithatóság ellenőrzéseinek eredményeire, szükség szerint kiigazítva a benyújtásra kerülő elszámolások körét (a szabálytalansággal érintett tételeket kiemelve). Az éves elszámolás mértéke nem haladhatta meg végső időközi kifizetési kérelmében bejelentett támogatások összegét, illetve utóbbihoz képest terhelhette levonás is, ha valamely kiadás ellenőrzése még nem zárult le, vagy a korábban elszámolt kiadás szabálytalanságának lehetősége időközben felmerült vagy bebizonyosodott⁷⁶. Az igazoló hatóságnak gondoskodnia kellett róla, hogy a záró elszámolás ne tartalmazzon sem a számviteli év során, sem a végső kifizetési kérelem benyújtása és az éves elszámolás benyújtása közötti időszakban feltárt, szabálytalansággal érintett kiadást ki. Ha a Bizottság az éves záróelszámolással összefüggő vizsgálataiban során szabálytalan kiadást tárt fel, az érintett uniós költségvetési támogatást véglegesen elvonta.

A vezetői nyilatkozat

A CPR 125(4)(e) bekezdése értelmében az irányító hatóságnak a program az adott számviteli évben történő végrehajtására vonatkozó vezetői nyilatkozatot kell készítenie megerősítendő, hogy

- (i.) az elszámolásokban foglalt információk pontosak és teljes körűek
- (ii.) az elszámolt kiadások e tervezett céloknak, illetve a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelően merültek fel
- (iii.) az irányítási és ellenőrzési rendszer biztosítja az elszámolásokban szereplő kiadások jog- és szabályszerűségét megtisztítását.

A vezetői nyilatkozat nem önmagában álló dokumentum. Azoknak a rendszeres elemeknek a meglétét, működését, amelyek a kiadások jog- és szabályszerűségét garantálják az éves záró csomag részét képező többi dokumentum támasztja alá, ezek közül nagy súllyal esik az éves összefoglaló.

Az éves összefoglaló

Az uniós szabályozás értelmében (CPR 125 (4) (e) az irányító hatóságnak éves összefoglaló kell készítenie, amellyel a számviteli év során, az elszámolt kiadásokkal összefüggésben elvég-

⁷⁶ Nem szerepelhetett viszont benne új kiadás, különösen a korábban szabályossági kockázat okán a benyújtott időközi elszámolásból kihagyott, időközben azonban szabályosnak minősített kiadás benyújtására csak a következő számviteli év időközi kifizetési kérelme keretében nyílt lehetőség. EGESIF_15_0018-04 Iránymutatás a tagállamok számára az elszámolások elkészítéséhez (p. 17)

zett, valamint folyamatban lévő⁷⁷ ellenőrzések eredményét szintetizálja. Ez magában foglalja a

- audit hatóság által⁷⁸ lefolytatott ellenőrzések eredményét,
- hitelesítési – dokumentum alapú és helyszíni – ellenőrzések lényegi összegzését
- az audit hatóság végleges jelentéseiben nevesített legfontosabb hibák és hiányosságok elemzését,
- a rendszerszintű hiányosságok megelőzését, illetve kijavítását szolgáló intézkedések bemutatását

Az irányító hatóságnak ügyelnie kellett az éves összefoglalóban és a vezetői nyilatkozatban foglaltak összhangjára, amely az audit hatóság az éves zárással összefüggő ellenőrzésének fontos vizsgálati szempontját alkotta.

Az éves kontrolljelentés

Az éves kontroll jelentést - a CPR 127. (5) b) értelmében- az audithatóságnak kell elkészítenie. Fontosságát erősíti, hogy az Európai Bizottság az ebben foglaltakra támaszkodik a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszerének vizsgálatakor (Bode, Zippel, & Weber, 2021), a rendszerre vonatkozó véleménye kialakításakor. A dokumentum a számviteli év során benyújtott kiadásokkal összefüggően elvégzett rendszer ellenőrzések, mintavételes ellenőrzések, illetve az elszámolások összegzését tartalmazza. Amennyiben több operatív program ugyanazzal az irányítási és ellenőrzési rendszerrel rendelkezik, az audit hatóság készíthet egyetlen közös éves kontroll jelentést (Európai Bizottság, 201879) azonban az információt programonként elválasztva. Hasonlóképpen, több alapból (pl. ERFA-KA) finanszírozott programok esetén a jelentésben az információt alapok szerint meg kell bontani⁸⁰.

A rendszerellenőrzés eredményének bemutatása⁸¹ pontos képet nyújt arról hogy az operatív program jogi-intézményi-szervezeti keretek, humán erőforrás és eszközzrendszer esetleges

77 A folyamatban lévő ellenőrzésekből származó esetleges pénzügyi korrekciókat arra a számviteli évre vonatkozó éves összefoglalóban kell szerepeltetni, amelynek során az ellenőrzés lezárult, a pénzügyi korrekcióról döntés született, illetve a szabálysértéssel érintett támogatás visszafizetésre került.

78 Az EGESIF_15-0008-05 Iránymutatás a tagállamok számára a vezetői nyilatkozat és az éves összefoglaló elkészítésére vonatkozóan (p. 10.) értelmében, mivel az audit hatóság maga is készített éves összegző jelentést a lefolytatott ellenőrzéseiről, az ezekben fellelhető információt az irányító hatóságnak az éves összefoglalóban nem kell teljes egészében és szövegszerűen megismételnie.

79 EGESIF_15-0002-04 Útmutató a tagállamok számára az ellenőrző hatóságok által benyújtandó éves kontrolljelentésről és ellenőri véleményről továbbá az ellenőrző hatóságok által feltárt hibák kezeléséről a fennmaradó teljes hibaarányok megbízható meghatározása és bejelentése érdekében (p. 9.)

⁸⁰EGESIF_15-0002-04 Útmutató a tagállamok számára az ellenőrző hatóságok által benyújtandó éves kontrolljelentésről és ellenőri véleményről továbbá az ellenőrző hatóságok által feltárt hibák kezeléséről a fennmaradó teljes hibaarányok megbízható meghatározása és bejelentése érdekében (p. 11.)

81 A részletes követelményeket az „EGESIF_15-0002-04 Útmutató a tagállamok számára az ellenőrző hatóságok által benyújtandó éves kontrolljelentésről és ellenőri véleményről továbbá az ellenőrző hatóságok által feltárt hibák kezeléséről a fennmaradó teljes hibaarányok megbízható meghatározása és bejelentése érdekében, 4. Rendszerellenőrzések” tartalmazza

mennyiben teljesíti a kiadások jog- és szabályszerű felhasználásához, tágabban a hatékony és eredményes pénzgazdálkodáshoz szükséges feltételeket.

A *projekt ellenőrzések*⁸² eredményének bemutatásának⁸³ célja, hogy az irányítási és ellenőrzési rendszer tényleges működéséről, így a végrehajtási szervek feladatellátásának megfelelőségéről, kiemelten a kiadások jog- és szabályszerűséggel összefüggő feltételek teljesüléséről nyújtson tájékoztatást. Minthogy a projekt ellenőrzések a végrehajtási rendszer egészére való következtetések megfogalmazásához vezetnek, a jelentésnek a projektek kiválasztására szolgáló mintavételi módszer, a használt paraméterek alkalmasságát is meggyőzően be kell mutatnia. A mintavételes ellenőrzések megállapításai alapján az audit hatóság alapján ugyanis következtetést von le a kiadások egészének jog- és szabályszerűségére, és ezen keresztül az irányítási és ellenőrzési rendszer megfelelőségére nézve, azaz százalékos formában megadja a teljes populációra, azaz az elszámolt kiadások teljes körére jellemző hibaarányt. E hibaaránynak két változatát is tartalmazza a jelentés. 1.) a teljes hibaarány az elszámolt kiadások azon hányada, amelyek felmerülése vagy teljesítése a projektek ellenőrzésének eredményeként valószínűsíthetően jog- és/vagy szabályszerűtlennek minősül 2.) a fennmaradó teljes hibaarány az elszámolások a Bizottság számára történő benyújtását megelőzően végrehajtott *pénzügyi korrekciók révén csökkentett* a teljes hibaarány.

Az *elszámolások ellenőrzésének* célja annak alátámasztása, hogy a tagállam által benyújtott elszámolások hiánytalanok, pontosak és hitelesek; a jelentés tartalmazza az audit hatóság a kritériumokkal kapcsolatban levont következtetéseit.

Az *általános bizonyossági szint meghatározása*⁸⁴ a vizsgált irányítási és ellenőrzési rendszer minősítését célozza. A bizonyossági szinten az audit hatóság a rendszer és mintavételes ellenőrzési eredmények együttes figyelembe vételével határozott meg.

Az éveskontrolljelentés alapján hozta meg döntését az Európai Bizottság a program finanszírozásának folytatása vagy alacsonyabb kategóriájú besorolás esetén az utalások leállítása mellett, utóbbi pénzügyi korrekció elvégzését, átmeneti vagy végleges forrásvesztést is maga után vonhatott.

82 A szabályozás és útmutató is művelet fogalmát alkalmazza.

83 A részletes követelményeket az „EGESIF_15-0002-04 Útmutató a tagállamok számára az ellenőrző hatóságok által benyújtandó éves kontrolljelentésről és ellenőri véleményről továbbá az ellenőrző hatóságok által feltárt hibák kezeléséről a fennmaradó teljes hibaarányok megbízható meghatározása és bejelentése érdekében, 5. A műveletek ellenőrzése” tartalmazza

84 A részletes követelményeket az „EGESIF_15-0002-04 Útmutató a tagállamok számára az ellenőrző hatóságok által benyújtandó éves kontrolljelentésről és ellenőri véleményről továbbá az ellenőrző hatóságok által feltárt hibák kezeléséről a fennmaradó teljes hibaarányok megbízható meghatározása és bejelentése érdekében, 9. Általános bizonyossági szint” tartalmazza

Az ellenőri vélemény (az elszámolásokról, a rendszerek működéséről, valamint a kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről)

Az audit hatóságnak vélemény formájában éves rendszerességgel számot kell adnia (CPR 127 (5)(a)) a (i.) program irányítási rendszerének működéséről, (ii.) a program terhére elszámolt támogatások jog- és szabályszerűségéről és (iii.) az elszámolások megbízhatóságáról. Véleményét a három alkotóelem tekintetében külön-külön is meg kell fogalmaznia, a lefolytatott ellenőrzései eredményeként megfogalmazott következtetéseire alapozva.

E három alkotóelem ellenőrzésének eredményeit figyelembe az audit hatóság az alábbi típusú vélemény közül választhatott: minősítés nélküli vélemény, korlátozott vélemény (korlátozott hatású fenntartásokkal, korlátozott vélemény (jelentős hatású fenntartásokkal és elutasító vélemény, melyből az utolsó két kategória esetében az Európai Bizottság a programtámogatás folyósítását haladéktalanul leállította.

7.4.4. A dokumentumcsomag benyújtása, ellenőrzése és az uniós költségvetési támogatás folyósítása

A benyújtott elszámolásokat a Bizottságnak legkésőbb május 31-ig meg kellett vizsgálnia és el kellett fogadnia, a tagállamot értesítve, hogy elfogadja-e az elszámolásokat. (késedelmes benyújtás értelemszerűen meghosszabbította a folyamatot). Abban az esetben fogadhatta el az elszámolásokat (CPR 139 (2) bekezdés) ha a rendelkezésére álló információk alapján kétségkívül megállapíthatta, hogy az audithatóság fenntartás nélküli ellenőri véleményt bocsátott ki az elszámolások teljessége, pontossága és helytállósága kapcsán⁸⁵. Az elfogadását követően a Bizottság a tagállam számára a záróegyenleget folyósította.

Amennyiben az elszámolásokat a tagállamnak felróható okokból nem tudta elfogadni, vagy az éves záráshoz kapcsolódó dokumentum alapú, illetve helyszíni vizsgálatok során további szabálytalanságokat tárt fel, pénzügyi korrekciót rendelt el (Európai Bizottság, 2020⁸⁶), azaz a tagállam számára esedékes hozzájárulást csökkenti. Ez járhatott azzal is, hogy a Bizottság nemcsak az utalást nem végezte el, hanem a tagállam számára már folyósított támogatás egy részét is visszakövetelte. Amennyiben a CPR 145 (7) alatt részletezett feltételek – azaz a rendszerszintű hiányosságok kritériumai – teljesültek, **nettó korrekciót** rendel el.

7.4.5. A nettó korrekciós szankció hatása az abszorpciós teljesítményre

Az Európai Bizottság már a korábbi ciklusok során, így a 2007-13-os időszakban is rendelkezett szankcionálási jogkörrel. Azonnal felfüggeszthette az időközi kifizetések folyósítását, ha az adott program irányítási és ellenőrzési rendszerében a kiadások szabályosságát veszélyeztető hiányosságokat tapasztalt, amely általában pénzügyi korrekciót is vont maga után (Európai Bizottság, 2009). Ez azonban nem jelentett tényleges és végleges forrásvesztést a tagállam számára, ugyanis a pénzügyi korrekció elvégzését követően a kohéziós támogatásokat a program keretében ismét felhasználhatta. A nettó korrekció tehát korábban csak kivételesen alkalmazott szankciót jelentett (Európai Bizottság, 2013). A 2014-2020-as szabályozás ebben radikális változást hozott. Egyrészt kiterjesztette a nettó korrekció alkalmazásának lehetőséget súlyos rendszerszintű hiányosságok esetén, de egyúttal automatikussá is tette az alkalmazott szankciót, a visszatartó hatása kétségkívül erőteljesebbé vált, mint a korábban alkalmazható

⁸⁵ Ez alól kivételt képezett, ha tényszerű bizonyítékkal rendelkezett az ellenőri vélemény megbízhatatlanságáról.

⁸⁶ European Commission, DG Regional and Urban Policy (2020), 2019 Annual Activity Report Annexes

eszközké (Európai Bizottság, 2013, Európai Bizottság, 2016). Az új előírások lényegesen csökkentették a források újrafelhasználásának lehetőségét amennyiben a program irányítási és ellenőrzési rendszer kapcsán jelentős hiányosságok kerültek megállapításra (Európai Bizottság, 2016).

Nettó korrekció elrendelésére abban az esetben került sor (CPR 145. cikkének (7), ha a Bizottság a tagállam irányítási és ellenőrzési rendszerében olyan súlyos működésbeli hiányosságokat azonosított, amelyeket a tagállamok maguk nem észleltek és jelentettek és/vagy nem tettek meg a szükséges javító intézkedéseket (Európai Bizottság, 2013, Európai Bizottság, 2019). A Bizottságnak arányos pénzügyi korrekciót kellett elrendelnie, a kiszabott elvonás mértékének összhangban kellett állnia a feltárt hiányosság jellegével és az uniós költségvetésre gyakorolt hatásával.

A nettó korrekció intézményének megerősítése, kiterjesztése nagy bizonytalanságot keltett a tagállamok körében, a kezdeti évek alacsony abszorpciók szintjéhez a forrásvesztés megnövekedett kockázatának észlelése, az ebből adódó nagyobb fokú óvatosság is hozzájárult (Európai Bizottság, 2019, Európai Bizottság, 2019). A tagállamok által a legjelentősebb nehézségek közé sorolt egyértelmű, világos jogszabályi előírások hiánya (Európai Bizottság, 2013) a nettó korrekció intézményét is jellemezte, kiemelten korábbi tapasztalatok hiányában nem tudhatták, hogy a Bizottság milyen körülményeket minősít és sorol majd a „súlyos működésbeli hiányosságok” közé.

Míg kétségtelen, hogy annak időpontját, hogy adott tagállam mikor nyújtja be az egyes programok keretében esedékes első kifizetési kérelmét számos körülmény, kiemelten az operatív program elfogadásának, illetve az intézmények kijelölésének dátuma befolyásolta, a nettó korrekció alkalmazásával kapcsolatos ismerethiány és a kockázat tudatosulása a tagállamok egy részét részét kivárássra készíthette. A gyakorlatban ez azt jelenthette, hogy az elszámolások benyújtását elnapolták a részletek tisztázódásának, illetve más, elszámolással élő tagállamok tapasztalatainak megismeréséig.

8. Következtetések

A kutatás középpontjában a tagállamok azon stratégiája állt, amelynek alapján kohéziós politikai intézményrendszerüket megszervezték a 2014-2020-as időszak programjainak végrehajtásához. Célként egyrészt a lehetőségeiket befolyásoló legfontosabb külső és belső tényezők feltárását tűztem ki, másrészt a megállapodott irány következményeit kívántam elemezni. Ehhez elemeztem az abszorpció, mint teljesítménymérő szerepét, a 2014-2020-as időszakban bevezetett reformok előzményét, kiváltképp kiváltó okait és következményeit a programok lebonyolítására, különösen az abszorpcióra és az intézményi funkciókra nézve. A kutatás elvégzésével sikerült meghatároznom a kritikus jellegű jogszabályváltozások és Európai Bizottság hatását, azonosítanom az intézményi berendezkedést alakító általános érvényességű és tagállam specifikus körülményeket. A kutatás elvégzéséhez elsődlegesen kvalitatív módszerekre támaszkodtam. Széles körű és jellegében szerteágazó adatforrást használtam: domináns jelleggel dokumentumokat, széles körű nemzetközi és hazai szakirodalmi bázist, az uniós intézmények illetve tagállami szervek hivatalos dokumentumait, elemzéseit, értékeléseit. A kutatás újszerűségét a több, mint két évtizedet felölelő időszak és teljes körű földrajzi fókusz adja. A kutatás keretében az alábbi kérdésekre kerestem a választ, illetve a hipotézisek validálását.

1. kutatási kérdés: Milyen tényezők vezettek az abszorpció, mint elsődleges teljesítménymérő dominanciájához?

- 1. hipotézis: Az új tagállamok csatlakozása kedvező környezetet teremtett az uniós költségvetés pénzügyi lebonyolítási szabályainak módosításához.

A kutatás megerősítette történelmi institucionalizmus módszerének hasznosságát olyan döntések körülményeinek vizsgálatakor, amelyek súlyos ellenérdekeltség ellenére elfogadást nyernek és tartóssá válnak. Az abszorpció nyomást kiváltó – automatikus kötelezettségvisszavonási – szabály a 2000-2006-os időszakban történő bevezetésében meghatározó szerepet játszottak a sajátos „történelmi” fejlemények, a régi tagállamok féltelme kivívott jogaik csobulásától, nagyobb költségvetési hozzájárulás szükségességétől a közép-kelet-európai országok csatlakozása következtében. A szabály fennmaradását és megerősödését a sajátos intézményi érdekekkel való összefonódásuk, a jogi-intézményi keretekbe és szervezeti működésbe és kultú-

rába való beágyazódásuk segítették. A feltárt jelenség erős figyelmeztetéssel is szolgál: valós vagy vélt, különleges körülmények között meghozott ellentmondásos, nagy horderejű döntések következményei – a döntés pillanatában beláthatatlanok, és ha látszólag korlátozott időre irányulnak is - hosszú távra rögzülnek. A kohéziós politika a 2028-2034-es időszakra előterjesztett radikális reformját ezen a szemüvegen keresztül kell értékelni.

2. kutatási kérdés: Milyen tényezők vezettek a kohéziós politika reformjához a 2014-2020-as időszakban?

- 2. hipotézis: A 2014-2020-as időszakban bevezetett reformok az eredményesség és szabályosság javítását célozták

3. kutatási kérdés: Hogyan befolyásolta a kohéziós politika 2014-2020-as reformja a végrehajtás feltételrendszerét?

- 3. hipotézis: A 2014-2020-as időszakban bevezetett reformok jelentős többlet-követelményekkel jártak a tagállamok számára.
- 4. hipotézis: A 2014-2020-as időszakban bevezetett reformok a(z) abszorpciók teljesítmény javításához új eszközöket nyújtottak.

A történelmi institucionalizmus, illetve a folyamatkövetés módszere a 2014-2020-as időszak reformja mögötti okok feltárását is hathatósan segítették. Előbbi a 2008-ban indult pénzügyi, majd kibontakozó gazdasági, később szuverén adósságválság hatásának súlyát segített megérteni: a megszorító intézkedések nyomása, a rendelkezésre álló költségvetési források szükségessége, a szakpolitika eredményeivel, vagy inkább vélt eredménytelenségével való szembenézés a kohéziós politika jövőjével kapcsolatos új koncepciók megjelenését vetítette elő. A folyamatkövetés módszere engedte a kohéziós politika koncepcionálási folyamatának lépésről lépésre való megragadását, a 2007-2013-as programidőszak közepe táján, a válság árnyékában elindult reflexiós folyamat fontosságát, az ehhez csatlakozó új irányzatok megjelenését, kiemelten az Európai Bizottság megbízásából fellépő Fabrizio Barca és szakértői csapata újszerű, akár provokatívnak is értelmezhető értelmezési keretét. Mindemellett a folyamat vizsgálata lehetővé tette a sokasodó szakpolitikai értékelések eredményének, javaslatainak értelmezését a megváltozott, meglehetősen képlékeny, várakozásokkal és ambíciókkal teli közegben, illetve a szabályossági mutatók folyamatos romlásának, a közpénzekkel való – csalárd, korrupciós - visszaélés erősödő percepcióját a döntéshozók körében. Mindezek megfelelő táptalajként szolgáltak a modern értelemben vett kohéziós politika megszületését (1988) követő legnagyobb reformhoz.

A kutatás azonban világossá tette, hogy a nagyívű szakpolitikai reformok mögötti általában leegyszerűsíthető, világos ambíciók teljesülése a cél érdekében meghatározott és alkalmazott eszközök hathatóságán múlik. A kohéziós politika a 2014-2020-as időszakban eszközölt újrafarmálását világos, könnyen megragadható célok, úgy mint az eredményesség és szabályosság javítása vezérelték. A kutatás alátámasztotta, hogy a jelentősen módosított uniós szabályozás számos új eszközt nyújtott a tagállamok számára. Bizonyos eszközök pl. a megalapozott tervezés, az egyszerűsített pénzügyi elszámolások, a teljesítménytartalék használata, egyaránt segíthették a gyorsabb forrásfelhasználást, a minőségi teljesítményre összpontosítást, mások, pl. az e-kohézió elsődlegesen a hatékonyságot, az integrált területi eszközök, pénzügyi eszközök igénybe vétele a jobb eredményeket, míg a nettó korrekció szankciója, az éves elszámolás a szabályosságot. Az eredményességet előmozdító irányok (pl. jobb minőségű tervezési dokumentumokra való törekvés) kedvezően hathat a források felhasználásának ütemére is. A burjánzó, szerteágazó szakpolitikai célok és eszközök hatásukban azonban gyakran gyengítik, akár ki is oltják egymást. A 2014-2020-as időszak olyan jellegű és mértékű adminisztratív követelmény növekedést hozott a végrehajtási intézményrendszer számára, amely erodálta számukra az egyszerűsítésekből adódó hatékonyság-javulást, illetve az adminisztratív terhek jelentős részét a pályázókra és kedvezményezettekre is áthárították. Az abszorpciós teljesítmény gyors, lényeges fokozásához az eredetileg a koronavírus járvány okán bevezetett, később más helyzetekre (ukrajnai háború, energiaválság) is alkalmazott jogszabályi könnyítések járultak hozzá. Mind az automatikus visszavonás szabályának, mind a rugalmasabb előírások bevezetésének hatása azt bizonyítja, hogy a pénzügyi lebonyolítás időhatékonysága elsődlegesen jogszabályi kényszerítéssel érhető el. Ez két síkon óvatosságra intő megállapítás. Egyrészt az abszorpció javítására irányuló szabályozás nem kezeli a lassú, vagy legalábbis a finanszírozó elvárása szerint komótos támogatás-lehívás mögöttes okait. Másrészt, mivel a szabályozói eszközök az uniós költségvetési források lehívásának gyorsítására bizonyítottan alkalmasak, a jogszabályt előterjesztő Európai Bizottság előszeretettel irányozza elő, a mellérendelt elvek, pl. közpénzek, uniós költségvetési források hatékony felhasználása a Tanács és az Európai Parlament támogatását is biztosítják. Továbbá, a kutatás megvilágította, hogy a különböző célok és a megvalósításukat segítő eszközök együttes hatásának vizsgálata a szükségesnél jóval kevesebb figyelmet kap még a tényleges transzformációs képességet magában hordozó innovációk esetében is. A kutatás során különösen hasznosnak bizonyult az induktív megközelítés: a tagállamok végrehajtási nehézségeinek feltárása tapasztalataik, megfigyeléseik tanulmányozása segítette felmerült problémáik jellegének, mélységének, kapcsolódásainak

megértését, egyúttal az Európai Bizottság szerepét is ezek megoldásában, illetve bizonyos esetekben keletkezésében.

4. kutatási kérdés: Hogyan változott a tagállamok intézményi struktúrája a 2014-2020-as időszakra?

- 5. hipotézis: Az intézményi struktúrákat a tagállamok igyekeztek jogi-közigazgatási hagyományaikhoz igazítani
- 6. hipotézis: A tagállamok intézményrendszerének koncepcionálását az Európai Bizottság pozíciója befolyásolta

A tagállamok intézményi struktúrájában bekövetkezett változásainak megértéséhez a folyamatkövetés kvalitatív módszer alkalmazása bizonyult rendkívül hasznosnak. Lehetővé tette az intézményi stratégia koncepcionálásához majd véglegesítéséhez vezető folyamat átlátását, világos, egymástól jól elkülöníthető szakaszokra bontását és az egyes szakaszokban végbe-menő, a stratégia tartalmát és az intézményi választást alakító információk, történések felkutatását és elemzését. A folyamatkövetés tagállami kontextusban való használata továbbá megfoghatóvá tette a „helyi” körülmények sajátosságait, sőt erejét, az egyedi jellegű tényezők azonosítását az intézményi koncepciók mozgatórugói között. Ez segít annak magyarázatában, hogy egyes tagállamok milyen megfontolásból vállaltak fel érzékelhető megvalósítási, abszorpciós kockázattal járó irányokat. Franciaország és Görögország esetében is a decentralizáció melletti politikai elkötelezettség vezérelte a programvégrehajtás régiós szintre telepítését, a kockázatok okán épp a szükséges kompromisszumok mellett. Ausztria esetében az uniós támogatás radikális csökkenéséből eredő méretgazdaságossági problémák vezettek – a szövetségi berendezkedés és programvégrehajtási hagyományok ellenére – erőteljes központosításhoz, és éppen az alkotmányos keretek, eredményezte az évekig tartó vitát a szövetségi és tartományi szintek közötti új felelősség és feladatmegosztásról.

A tagállamok intézményi választását a többéves folyamat különböző szakaszaiban keletkezett információk és impulzusok formálták. Értelemszerűen a tagállamok számára kiemelt fontossággal bírt az alkotmányos berendezkedés adottságainak, közigazgatási hagyományaik, illetve a kormányzati törekvések (pl. centralizáció) megfelelő érvényesítése az új intézményi stratégiában. A 2007-2013-as időszak második felében elindultak tagállami berkekben a számvetést szolgáló kezdeményezések is. Önmagában a növekvő abszorpciós nyomás kezelése folytonos szembenézést igényelt a végrehajtási intézményrendszer alkalmasságával kapcsolatban. Eh-

hez a programok félidei értékelése, a 2012. évi stratégiai jelentés elkészítése és – kisebb mértékben, minthogy időben gyakran átnyúltak a következő időszak első évére – a programok, vagy a tagállami szintű ex-post értékelések is értékes inputtal szolgáltak. A tisztánlátás igénye (amely egyaránt adódhatott kételyekből vagy új irányok vizsgálatának szándékából) egyes tagállamokat (pl. Ausztria, Magyarország) külön intézményi fókuszú értékelésre készítetett.

A jövőbeni uniós jogszabályok legfontosabb koncepcionális elemeinek nyilvánosságra hozatala is ezekben az években indult. A nagyhatású tanulmányok (pl. Barca jelentés, Ötödik Kohéziós Jelentés) széles körű megosztása, a rotációs elnökségek szerves részét képező reflexiós eseménysorozatok, a szűkebb, tanácsi és bizottsági munkacsoportokban és szakértői körökben zajló diskurzusok és ezek keretében a Bizottság megnyilvánulásai információval szolgáltak a várható berendezkedés lényegi vonásairól, a részletek tisztázódása akár a programidőszakra jelentősen átnyúló időtávot igényelt. Mindazonáltal, a jogszabálytervezet mérvadó eligazítással szolgált az abszolút követelmények és rugalmasságot engedő szabályok, az ösztönzők és szankciók kapcsán.

Az intézményi struktúrák változása három dimenzióban ragadható meg, természetesen a tagállami megoldásokat tekintve számtalan árnyalattal gazdagítva. A megőrzés szemlélet középpontjában a jól működő (azaz elmarasztaló ellenőrzési megállapítás nélküli) irányítási és ellenőrzési rendszerre való alapozás, és a szaktudás, a megszerzett tapasztalatok megtartása, hasznosítása állt. A tagállamok egy másik csoportja a kisebb módosítás mellett döntött, ezt akár a kormányzati struktúra változása, új prioritások felkarolása is kiválthatták. A tagállamok szűkebb csoportja pedig a radikális átszervezés mellett foglalt állást, amely rendszerint a hatáskörök nemzeti és régiós szint közötti átrendezését, az intézményi felépítés nagyfokú egyszerűsítését ambicionálta. Jellemzően, a tagállami mérlegelést az Európai Bizottság véleménye is befolyásolta.

Az Országspecifikus Ajánlások szervesen beépültek a Bizottság álláspontjába, amelyet először az ún. pozíciós papír keretében, majd a programozás dokumentumokra tett észrevételei útján, végül a tárgyalások során fogalmazta meg. Általános jellegű javaslatai mellett (pl. az új funkciók megszervezésére megfelelő figyelmet kell fordítani), az egyes tagállamokra vonatkozó konkrét ajánlásokat is elővezetett, általában probléma-alapú megközelítéssel, sürgetve a struktúrák túlzó komplexitásának, az ellenőrzések során feltárt, strukturális eredetű rendszerhibák megszüntetését.

Az alkotóelemek egymásra épülésének megértése a kutatás értékes hozadéka. Ugyanakkor megerősíti azt a meglátást is, hogy a végrehajtási intézményrendszer kialakításához holisztí-

kus megközelítés, a fenti dimenziókat összefogni képes koordináció és megfelelő tervezés szükségeltetik.

5. kutatási kérdés: Hogyan befolyásolta az intézményi átalakítás az abszorpció teljesítményt?

- 7. hipotézis: A 2014-2020-as időszakban bevezetett kijelölés eszköze kedvezőtlenül hatott a programok pénzügyi lebonyolítására

A 2014-2020-as időszakban deklaráltan egyszerűsítési célzattal bevezetett kijelölés intézménye súlyos adminisztrációs többletterherrel, a programvégrehajtás és kiváltképp az uniós támogatás lehívásának csúszásával járt számos tagállamban. A folyamat végéről megközelítve: a tagállam akkor adhatta be operatív programja keretében időközi kifizetési kérelmét, ha a programok megvalósításért felelős intézmények kijelölésének folyamata lezárult. A kijelölés a programvégrehajtási jogi-intézményi kereteinek alkalmasságát mérte fel abban az értelemben véve előzetes jelleggel, hogy csak bizonyított intézményrendszer által kezelt költségek kerülhettek az Európai Bizottsághoz benyújtásra. A kijelölési audit elvégzéséhez azonban maradéktalanul rendelkezésre kellett állnia a tagállami szabályozásnak, a tervezett intézmények eljárásrendjének és módszertanainak, humán kaapcitásának és eszközrendszerének. Mind-eközben megkésett az uniós szintű szabály elfogadása, amely automatikusan halasztotta a tagállami jogszabályok létrejöttét, a programok elfogadásának elhúzódása továbbá bizonytalanságot okozott a végrehajtáshoz szükséges kapacitás mennyisége és jellege okán. Az uniós rendeletek részletszabályainak megjelenése részben áthúzódott a 2014-2020-as programozási időszakra, amely nagy nehézséget okozott, bagy egyenesen ellehetetlenítette bizonyos felkészülési folyamatok, kiemelten az informatikai rendszer fejlesztése maradéktalan befejezését. A kijelölésre való felkészülés nehézségei aláásták az uniós támogatások gyors lehívhatóságának esélyét, az előző időszak kifizetés adataival való összehasonlítás általában láttatni engedi a lassulást. Emellett, mint minden új követelmény, különösen ha annak valójáról csak részinformációk állnak rendelkezésre még nagyfokú óvatosságra, kockákatkerülésre is készítette a tagállamok intézményeit. Elhamarkodott megoldások helyett érzékelhetővé vált a kivárás taktikája, más tagállam megméréttetéséből ugyanis már levonhatóak voltak következtetések. A kijelölés semmilyen szempontból nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, ám jellemzően alapos és átfogó értékelése, amely hasonló intézményi kudarcok megelőzését szolgálhatná, elmaradt.

8. kutatási kérdés: Hogyan befolyásolják az Unió jogszabályi előírások közvetlenül az abszorpció teljesítményt?

- 8. hipotézis: A nettó korrekció eszközének bevezetése hátráltatta a tagállamok abszorpció teljesítményét.
- 9. hipotézis: A válságkezelés érdekében meghozott új szabályok lényegesen javították a tagállami abszorpció feltételeit.

A nettó korrekció eszközének részletesebb vizsgálata az eredeti kutatási koncepciónak nem alkotta hangsúlyos elemét. A „korabeli” munkaanyagokban fellelhető ezirányú, rövid közlések azonban megvilágították azt az erőteljes abszorpció teljesítményt átmenetileg visszafogó következményt, amelyet az új szankció a tagállamok körében kiváltott. A kohéziós politika végrehajtási rendjében ismeretetlen éves pénzügyi lebonyolítási és elszámolás rendszerre való áttérés mint kiindulópont is bizonytalanságot okozott. Új funkciók és ezekhez kapcsolódó elvárások megjelenésével, hiányzott a tapasztalat, amely a funkcióteljesítés a Bizottság számára elégséges, illetve megfelelő szintje tekintetében eligazodást nyújthatott volna. Az azonban nem volt kétséges, hogy a Bizottság az éves, azaz a tagállam által teljes körűen ellenőrzött elszámolásának benyújtását követően szabálytalanságot detektál, az érintett uniós támogatás végleges elvonását vonja maga után. A nettó pénzügyi korrekció lehetősége annak felismerésére vezetett, hogy a korábbi gyakorlathoz képest jóval kevésbé lehet hibázni. Következésképpen a tagállamok nagy erőfeszítéseket tettek a benyújtott elszámolások „tisztasága” érdekében, átmenetileg gyakran mellőzték és mellőzik ma is az értelmezés szempontjából esetleg kétséget okot adó költségeket, végeznek el inkább önszántukból kisebb-nagyobb pénzügyi korrekciót, hogy ha szabálytalanságra később fény derül a már elvégzett kiigazítással a problémát megoldhassák. Mindezek azt jelentik, hogy ideiglenesen vagy végleges jelleggel, de csökkentik a program terhére benyújtott költségeiket.

Az uniós szabályozás meghatározó jelentőségét ellentétes irányból támasztja alá a koronavírus járvány okán elfogadott jogszabály módosítási csomag. A Bizottság javaslatára a jogalkotók páratlan gyorsasággal rendelkeztek az előírások rugalmasabbá tételéről. A módosítások először is – meghatározott időszakra vonatkozóan - megengedték a tagállami társfinanszírozási kötelezettség mellőzését, azaz a program keretében megvalósuló fejlesztések benyújtott kiadásait az Európai Bizottság 100%-os mértékig megtérítette. Ez a lépés természetesen felgyorsította az uniós támogatás lehívását. Hasonló hatást váltott ki a tömeges igény tárgyát képező fejlesztések (így például egészségügyi eszközbeszerzés) elszámolhatóvá tétele, ráadásul visszamenőleges hatállyal és bármely régióra vonatkoztatva. A kisebb mértékű program-

módosítás tagállami hatáskörbe utalása megnyitotta az utat a jobb abszorpciós hatást hordozó intézkedésekre való haladéktalan forrás-átcsoportosítást. Az uniós szabályozás bénító vagy éppen megengedő, ösztönző jellegének fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni.

A kutatás rávilágított annak az időkereteknek a rövidségére, amelyben intézményrendszereket lényegesebben átszervezhetik. Ennek a programidőszak kezdetéhez közeli időpontra halasztása veszélyezteti a végrehajtás és támogatás-lehívás gyors megkezdését, hiszen az intézményrendszer nem tud megfelelni a valamilyen formában minden programozási időszakban jelen lévő előzetes intézményi audit követelményeinek. Ugyanakkor az idejekorán, a megelőző időszak derekán vagy utolsó harmadában kezdeményezett transzformáció kedvezőtlenül érintheti a folyamatban lévő – „előzmény” -programok kivitelezését. A működése tekintetében jól ismert irányítási és ellenőrzési rendszer, a mögötte lévő szervezeti rend megváltoztatásától a Bizottság is gyakran ódzkodik, különösen ha ez a meglévő feladatoktól vonhat el erőforrásokat. A kutatás egyik legfontosabb tanulsága, hogy az intézményi struktúraváltás hosszú távú gondolkodást, alapos, átgondolt tervezést és modellezést, illetve az átalakulás és felkészülés határozott irányítását és kommunikációját, a kulcsérintettekkel való folyamatos koordinációt igényel.

„Egy intellektuális tevékenység természetének tisztázása sokkal nehezebb, mint maga az intellektuális tevékenység.” Neumann János

9. A felhasznált irodalom jegyzéke

Unió intézmények dokumentumai: politikai nyilatkozatok, jogszabály előterjesztések, jogszabályok, útmutatók

COM (87) 100 The Single Act: A new frontier for Europe, Communication from the Commission to the Council, 1987.

COUNCIL REGULATION (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988

COUNCIL REGULATION (EC, ECSC, EURATOM) No 2548/98 of 23 November 1998 amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, Article 7

COUNCIL REGULATION (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments

COUNCIL REGULATION (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund

COUNCIL REGULATION (EEC) No 4255/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Social Fund

COUNCIL REGULATION (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments

COUNCIL REGULATION (EEC) No 792/93 of 30 March 1993 establishing a cohesion financial instrument

COUNCIL REGULATION (EEC) No 2083/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4254/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund

COUNCIL REGULATION (EEC) No 2084/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4255/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Social Fund

A Tanács 1260/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK rendelete (1999. július 12.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról

REGULATION (EC) No 1262/1999 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 June 1999 on the European Social Fund

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1080/2006/EK RENDELETE (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1081/2006/EK RENDELETE (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

A TANÁCS 1083/2006/EK RENDELETE (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

A TANÁCS 1084/2006/EK RENDELETE (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1300/2013/EU RENDELETE (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1301/2013/EU RENDELETE (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1303/2013/EU RENDELETE (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1304/2013/EU RENDELETE (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

COM(1998) 131 final Proposal for a COUNCIL REGULATION (EC) laying down general provisions on the Structural Funds

COM(2011) 615 végleges 2011/0276 (COD) Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

EUROPEAN COMMISSION: List of Final Guidance Notes Approved By COCOF From 2006 To 2011

EX-ANTE CONDITIONALITY Fiche no 10

EGESIF_15-0002-04 Útmutató a tagállamok számára az ellenőrző hatóságok által benyújtandó éves kontrolljelentésről és ellenőri véleményről továbbá az ellenőrző hatóságok által feltárt hibák kezeléséről a fennmaradó teljes hibaarányok megbízható meghatározása és bejelentése érdekében

COM(97) 2000 final Agenda 2000 for a Stronger and Wider Union, 1997

COM(2004) 487 végleges A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK A 2007-2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv

COM(2010) 700 Final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, The EU Budget Review

COM(2013) 210 final REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013

COM(2017) 138 A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE - Az additionalitás utólagos ellenőrzése (2007–2013)

EUROPEAN COMMISSION: Enabling synergies between European Structural and Investment Funds, Horizon 2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes. 2014.

COM(2016) 605 final 2016/0282 (COD) Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, valamint a 2012/2002/EK, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1305/2013/EU, az 1306/2013/EU, az 1307/2013/EU, az 1308/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU, a 283/2014/EU és a 652/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, továbbá az 541/2014/EU európai parlamenti és tanácsi határozat módosításáról

EUROPEAN COMMISSION: SWD(2018) 459 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT GUIDANCE NOTE Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014-2020 programming period

Az Európai Tanács 1997. január 12-13-i amszterdami ülése – Az elnökség következtetései

Luxemburg-i Európai Tanács, 1997. december 12. És 13. Az elnökség következtetései

Bécsi Európai Tanács 1998. december 11-12. Az elnökség következtetése

Berlini Európai Tanács, Az elnökség következtetése

Szakközlemények

ANTONESCU, D: New cohesion and regional policy in 2021-2027 period – In MPRA Paper 98122, 2020.

ARATÓ, K.: A civil szervezetek és az Európai Unió.- In Civil szemle. 2005;4:102-31.

- ARATÓ, K., BARTAL, A. M. , KÓNYA. M., NIZÁK, P.: Az Európai Unió strukturális alapjai és a partnerség elve Magyarországon. – Budapest: Rejtjel Kiadó, 2008.
- ARBOLINO, R., BOFFARDI, R.: (2023): Organized crime and corruption: what are the consequences for Italian Cohesion Policy investments? – In *Regional Studies*, 2023. 58. évfolyam 33. szám DOI: 10.1080/00343404.2023.2188181 p. 1-16
- ARDY, B. : Central European enlargement and the European Union budget.-In *Társadalom és gazdaság Közép-és Kelet-Európában/Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 1996. p. 98-112.
- AVDIKOS, V., CHARDAS, A.: European Union Cohesion Policy post 2014: More (place-based and conditional) growth–Less redistribution and cohesion. - In *Territory, Politics, Governance*, 2016. 4. évfolyam 1. szám, p. 97-117.
- BACHE, I. : The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK - In *Journal of European Public Policy* 1999. 6(1): 28–45.
- BACHE, I. : Cohesion policy. In *Europeanization: new research agendas*. London: Palgrave Macmillan UK, 2008.
- BACHE I.: Partnership as an EU policy instrument: A political history. – In *West European Politics*. 2010 33(1) p. 58-74.
- BACHTLER, J.: Reforming the Structural Funds: Options for Change. – In *Regional and Industrial Research Paper Series*, 1997. 26. szám
- BACHTLER, J., & BEGG, I.: Cohesion policy after Brexit: the economic, social and institutional challenges – In *Journal of Social Policy*, 2017 46. évfolyam 4. szám p. 745-763.
- BACHTLER, J., BEGG, I., CHARLES, D., POLVERARI, L.: *Cohesion Policy in Practice. What Does It Achieve?* - London: Rowman & Littlefield 2016
- BACHTLER, J, FERRY, M.: ‘Conditionalities and the Performance of European Structural Funds: A Principal–Agent Analysis of Control Mechanisms in European Union Cohesion Policy’, *Regional Studies* 2013. 49. évfolyam 8. szám p. 1258–1273.
- BACHTLER, J.,GORZELAK, G.: Reforming EU Cohesion Policy: A reappraisal of the performance of the Structural Funds. – In *Policy studies*, 2007. 28(4), 309-326.
- BACHTLER, J., MCMASTER, I.: EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. – In *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2018. 26. p. 398-427
- BACHTLER J. and MENDEZ C. (2007) ‘Who governs EU Cohesion policy? Deconstructing the reforms of the Structural Funds’, *Journal of Common Market Studies* 45, 535-564.
- BACHTLER, J., MENDEZ, C.: Review and assessment of simplification measures in cohesion policy 2007-2013: Report to policy department B: structural and cohesion policies. – Brussels: European Parliament, 2010.
- BACHTLER, J., BEGG, I., POLVERARI, L., & CHARLES, D.: Evaluation of the Main Achievements of Cohesion Policy Programmes and Projects over the Longer Term in 15 Selected Regions

(from the 1989-1993 Programming Period to the Present). Final Report to the European Commission. 2013.

BACHTLER, J., FERRY, M., & GAL, F.: Financial implementation of European Structural and investment funds. - Study for European Parliament. Policy Department on Budgetary Affairs, Brussels, 2018

BACHTLER, J., MENDEZ, C.: Cohesion policy: doing more with less. - In H. Wallace, M. Pollack, C. Roederer-Rynning, & A. Young (szerk.), *Policy-Making in the European Union* (8th ed., pp. 232-253). - Oxford: Oxford University Press 2020a

BACHTLER, J., MENDEZ, C.: Cohesion and the EU's budget: is conditionality undermining solidarity? - In R. Coman, Crespy, V. A., Schmidt (szerk.): *Governance and politics in the post-crisis European Union*, - Cambridge University Press 2020b pp. 121-139. <https://doi.org/10.1017/9781108612609.009>

BACHTLER, J., MENDEZ, C.: Recovery and cohesion: Ambitious objectives, challenging implementation. - In EoRPA Report 21/2 to the 42nd annual meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium, 2021

BACHTLER, J., POLVERARI: Building blocks for a future cohesion policy. First reflections, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Research for REGI Committee, Brüssel. 2017

BACHTRÖGLER-UNGER, J., FRATESI, U., PERUCCA, G.: Administrative capacity and the territorial effects of EU support to firms: a two-step analysis. - In *Regional Studies*, 2024 58:4, 719-732, DOI: 10.1080/00343404.2022.2109613

BALDWIN, R., FRANCOIS, J.F.; PORTES, R.: The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe. – In *Economic policy*, 1997, 12.24: 125-176.

BALDWIN, R. E., FRANCOIS, J. F., PORTES, R., RODRIK, D., & SZÉKELY, I. P.: Foreign-born scientists: mobility patterns for 16 countries. - *Economic Policy*, 1998. 12(24), 125-176.

BARCA, F.: An agenda for a reformed Cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. – In *Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*. European Commission. 2009

BAUER, M. W.: 'Co-managing programme implementation: conceptualizing the European Commission's role in policy execution', *Journal of European Public Policy* 2006. 13 évfolyam 5. szám p. 717–735.

BEACH, D., PEDERSEN, R.B.: *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. 2013. Online: <https://doi.org/10.3998/mpub.2556282>

BECKER, P: (2009): The modernization of European cohesion policy, SWP Research Paper, No. RP 7/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, online: <http://hdl.handle.net/10419/253092>

BEGG, I.: Cohesion or confusion: a policy searching for objectives. - In *European Integration*, 2010. 32. évfolyam 1. szám, p. 77–96. <https://doi.org/10.1080/07036330903375115>.

- BEGG, I.: Reshaping the EU Budget: Yet another missed opportunity?. – In *European Urban and Regional Studies*, 2000.7(1), 51-62.
- BEGG, I.: The economic theory of Cohesion policy. In: *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. - Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 50-64.
- BEGG, I: Innovative Directions for EU Cohesion Policy after 2020 – In *CESifo Forum*, ISSN 2190-717X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 2018. 19. kötet 1. szám
- GEORGE A. L., BENNETT A.: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. - Cambridge, MA/London: MIT Press. 2005
- BENNETT, A.: Process Tracing and Causal Inference. In Brady, Henry – Collier, David (szerk.): *Rethinking Social Inquiry*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010. p. 207–220. Online: <https://doi.org/10.5040/9798216385530.ch-010>
- BERKOWITZ, P., VON BRESKA, E., PIENKOWSKI, J. AND RUBIANES, A.C.: The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008-2013. - European Commission. 2015.
- BERKOWITZ, P. : Cohesion policy. The Elgar Companion to the European Union. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023
- BERKOWITZ, P., RUBIANES, A. C., PIENKOWSKI, J.: The European Union's experience with policy conditionalities. - In *EC-OECD Seminar Series on Designing better economic development policies for regions and cities*, 2017. 28. évfolyam
- BLOM-HANSEN, J.: Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. – In *Journal of European Public Policy*, 2005. 12. évfolyam 4. szám, p. 624–648. <https://doi.org/10.1080/13501760500160136>
- BEKE, M. BLOMEYER, R., FRANCESCHELLI, N., PERREAU, E., SANZ, A.: *Simplified Cost Options in Practice*. European Parliament. 2016.
- BODE, M: Functions and Responsibilities of National Audit Authorities in the Framework of the Cohesion Policy: A Synoptic Comparison Between the 2007-2013, 2014-2020, and 2021-2027 Programme Periods. – In *European Structural & Investment Funds Journal*, 2019. 7(1).
- BODE, M.: National Audit Authorities and their impact on the assurance level of the EU Cohesion Policy spending, *VUZF review*, 2021. 6. évfolyam 1. szám
- BODE, M., ZIPPEL, F., & WEBER, M.: Audit Authorities' Role as Assurance Providers in Cohesion Policy: From 2007-2013 to 2021-2027. – In *European State Aid Law Quarterly*, 2022 (20), 492.
- BOLLEN, F.: The Reform of the EU Structural Funds: 10 Questions on the Magnitude and Direction of Reforms. - In *EIPASCOPE*, 1999 (1). pp. 1-9.
- BOVENS M.: Analysing and assessing accountability: a conceptual framework, *European Law Journal* 2007. 13. évfolyam 4. szám p. 447–468.

- BRAUN, V.; CLARKE, V.: Successful qualitative research: A practical guide for beginners. - Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd, 2013.
- BRADLEY, J, UNTIEDT, G., ZALESKI, J.: The Economic Return of Cohesion Expenditure for Member States, - European Parliament, Brussels. 2009
- BRENNER N.: Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. – In Urban studies. 1999. 36(3):431-51.
- BRUNAZZO M.: The history and evolution of Cohesion policy. – In Handbook on Cohesion Policy in the EU. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, p. 17-35.
- BUBBICO, R. L., DE MICHELIS, N.: The financial execution of Structural Funds. EU. 2011
- CALDAS, P., DOLLERY, B., CUNHA MARQUES. R.: European Cohesion Policy impact on development and convergence: A local empirical analysis in Portugal between 2000 and 2014. - In European Planning Studies 2018. 26: p. 1081–98.
- CAMAGNI, R., CAPELLO, R.: Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis. – In Regional Science Policy & Practice, 2015 7. évfolyam 1. szám p. 25-49.
- CAPPELEN, A, CASTELLACCI, F, FAGERBERG, J ., VERSPAGEN, B: The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union. - In JCMS: Journal of Common Market Studies, 2003. vol. 41, no. 4, pp. 621–644
- CARO, P. D., FRATESI, U.: The role of Cohesion Policy for sustaining the resilience of European regional labour markets during different crises. – In Regional Studies, 2022. 57. évfolyam 12. szám, p-2426–2442. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2118252>
- CASULA, M.: Centralizing cohesion policy in times of austerity: evidence from the policy cycle. 2021 Policy Studies, 42(4), 397-414.
- CASULA, M.: Under which conditions is Cohesion Policy effective: proposing an Hirschmanian approach to EU structural funds. – In Regional & Federal Studies, 2021. 31. évfolyam 4. szám p. 541-567, DOI: 10.1080/13597566.2020.1713110
- CEDDIA, A. R.: The Pivotal Role of Mid-level Implementation Bodies in Italy's Cohesion Policy. – In International Development Policy| Revue internationale de politique de développement, 2022. 14. évfolyam 1. szám
- CHARBONNEAU, É., HENDERSON, A. C., LADOUCEUR, B., & PICHET, P.: Process tracing in public administration: The implications of practitioner insights for methods of inquiry. International Journal of Public Administration, 2017. 40(5), 434-442.
- CHARRON, N.: Explaining the allocation of regional Structural Funds: The conditional effect of governance and self-rule.- In European Union Politics, 2016 17(4), 638-659. <https://doi.org/10.1177/1465116516658135> (Original work published 2016)
- CHECKEL, JEFFREY T. : Tracing Causal Mechanisms. – In International Studies Review 2008. 8(2) p. 362-370.

- CIFFOLILLI, A., POMPILI, M.: Research for REGI Committee – Absorption rates of Cohesion Policy funds – Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2015.
- CIPRIANI, Gabriele: Financing the EU budget: moving forward or backwards? - London: Bloomsbury Publishing PLC, 2014
- CLARKE, C.: Process Tracing. *The Oxford Handbook of Philosophy of Political Science*, 2023. 305.
- COLLIER, D.: Understanding Process Tracing. *Political Science & Politics*, 2011. 44(4), 823–830. Online: <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- CRESCENZI, R., GIUA, M., SONZOGNO, G.V.: (2021). Mind the COVID-19 crisis: An evidence-based implementation of next generation EU. – In *Journal of Policy Modeling*, 2021. 43. évfolyam 2. szám p. 278–297. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.002>
- CRESCENZI, R., FRATESI, U., MONASTIRIOTIS, V.: Back to the member states? Cohesion Policy and the national challenges to the European Union. - In *Regional Studies*, Taylor & Francis Journals, 2020 54. évfolyam 1. szám, p. 5-9
- CAPOCCIA, G. AND R. D. KELEMEN (2007). 'The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism.' *World Politics* 59(3): 341-369.
- CHARRON, N. 2016. "Explaining the allocation of regional Structural Funds: The conditional effect of governance and self-rule," *European Union Politics*, , vol. 17(4), pages 638-659, December
- CRESWELL, J. W.: *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). - Thousand Oaks, CA: Sage, 2014
- CRUCITTI, F., LAZAROU, N. J., MONFORT, P., SALOTTI, S.: The impact of the 2014–2020 European Structural Funds on territorial cohesion. *Regional Studies*, 2024. 58(8), p. 1568–1582. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2243989>
- CUNICO, G., AIVAZIDOU, E., & MOLLONA, E.: Decision-making traps behind low regional absorption of Cohesion Policy funds. – In *European Policy Analysis*, 2022 8(4), 439-466.
- DĄBROWSKI, M., BACHTLER, J., BAFOIL, F.: Challenges of multi-level governance and partnership: Drawing lessons from European Union Cohesion Policy. – In *European Urban and Regional Studies*, 2014. 21. évfolyam 4. szám, p. 355–363. <https://doi.org/10.1177/0969776414533020>
- DAMEN-KOEDIJK, M.: EU cohesion policy and accountability coverage, context, content and costs in the case of ERDF in the Netherlands. 2016.
- Dellmuth, L.M. (2011) The cash divide: the allocation of European Union regional grants, *Journal of European Public Policy*, 18:7, 1016-1033, DOI: 10.1080/13501763.2011.599972
- DARVAS, Z., MAZZA, J., MIDOES, C.: How to improve European Union cohesion policy for the next decade – In *Bruegel Policy Contribution*. 2019. 8. szám
- DAVIES, S.: Is simplification simply a fiction? – In *IQ-Net Thematic Paper* 2015 37(2)
- DAVIES S, POLVERARI L.: Financial accountability and European Union cohesion policy. – In *Regional Studies*. 2011. 45(5):695-706.

DAVIES, S., BACHTLER, J. F., GROSS, F., MICHIE, R., VIRONEN, H., & YUILL, D. M. : The impact of structural funds programmes in Scotland 1994-2006. - In European policy research papers, 2007. No 60.

DEFFAA, W.: The new generation of structural and investment funds—More than financial transfers?. *Intereconomics*, 2016. 51(3), 155-163.

DEL BO, C., FLORIO, M., VIGNETTI, S., SIRTORI, E.: Additionality and regional development: are EU Structural Funds complements or substitutes of national Public Finance? – In Working Papers 2011 01, CSIL Centre for Industrial Studies.

DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S., SMITH, L. T. (Eds.) *Handbook of Critical and Indigenous Methodologies* - Thousand Oaks, CA: Sage, 2008.

DETTMER, B, SAUER, T.: Implementation of European Cohesion Policy at the sub-national level: Evidence from beneficiary data in Eastern Germany. – In *Pap Reg Sci.* 2019; 98: 167–189. <https://doi.org/10.1111/pirs.12348>

DI CATALDO, M.: The impact of EU Objective 1 funds on regional development: Evidence from the U.K. and the prospect of Brexit. – In *Journal of Regional Science* 2017. 57. szám p. 814–39.

DICHARRY, B.: "Allocation des fonds européens : L'autonomie régionale favorise-t-elle les régions riches ?,"- In *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe, Observatoire des Politiques Économiques en Europe (OPEE)* 2021 vol. 44(1), p. 25-30,.

DOMÉNECH, R. , LA FUENTE: The Redistributive Effects Of The EU Budget: An Analysis And A Proposal Reform - In *UFAE and IAE Working Papers* 449.00

DOMORENOK, E.: Financial accountability and the quality of performance in EU cohesion policy. – In Paul Stephenson, P., Sánchez Barrueco, M.L. Aden, H.: *Financial Accountability in the European Union: Institutions, Policy and Practice*, Routledge 2020

DOTTI, N. F., FRATESI, U., OBERST, C.: Regional economic theories as drivers of the EU Cohesion Policy. – In DOTTI ,N.F., MUSIAŁKOWSKA ,I., DE GREGORIO HURTADO, S., WALCZYK, J. (szerk.) *EU Cohesion Policy – 2024* 9781802209396 p. 30-46.

DOZHDEVA, V. , FONSECA. L: Charting the Path Ahead: Monitoring & Evaluation of Cohesion Policy for the 2021-2027 Period – In *IQ-Net Thematic Paper* 2023. 54(2)

DROMETER, M, NAM, C. W.: R&D and Innovation Support in the Evolving EU Cohesion Policy. - In *CESifo Forum*, ISSN 2190-717X, ifo Institut -Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München – 2018. 19. évfolyam 1. szám. pp. 37-42

DUDEK, C. M.: EU accession and Spanish regional development: Winners and losers. – In No. 4. Peter Lang, 2005.

DUDEK, C.M: Changing governance of cohesion policy from – In Zahariadis, N. Buonanno, L. (szerk.) *The Routledge Handbook of European Public Policy* – London: Routledge 2017 (letöltve: 09 Dec 2023 <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315682723-10>

- FELD, L., HASSIB, J.: (2024) : On the role of EU cohesion policy for climate policy. - In ZEW Discussion Papers, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, 2024. 24-050. szám
- FERNANDA, N.: The false promise of decentralization in EU cohesion policy. – In Tulane Journal of International and Comparative Law, 2011. 20. évfolyam 1. szám p. 65-122.
- FERRY M, KAH S.: Research for REGI-Lessons Learnt from the Closure of the 2007-13 Programming Period.
- FÉSÜS, G.: Reforming policies for regional development: The European perspective. - Romania, 2014. 19, 20-250.
- FILIPPETTI, A., SPALLONE, R.: The evolution of Cohesion Policy in 40 years of economic policy agenda. - In European Planning Studies. 2025. 33. évfolyam 9. szám, 1423-1442.
- FIORETTI, C., PROIETTI, P., TINTORI, G., BEVELANDER, P., BRIATA, P., CREMASCHI, M., KARADIMITRIOU, N., MALOUTAS, T., MANDIN, J. and RIGHARD, E.: A place-based approach to migrant integration – In
- FIORETTI, C., PROIETTI, P. and TINTORI, G. editor(s), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.
- FIORETOS, O., FALLETTI, T.G., SHEINGATE, A. (ed.): The Oxford handbook of historical institutionalism. – Oxford: Oxford University Press, 2016.
- FORMAN, B. : Regionális politika az Európai Unióban. – Budapest: VÁTI. 2000
- FORMAN, B.: Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai.- Budapest: Európai Bizottság Magyarországi Delegációja. 2003
- FALK, M., SINABELL, F.: The effectiveness of objective 1 structural funds in the EU 15: New empirical evidence from NUTS 3 regions (No. 310). – In WIFO Working Papers. 2008.
- FRATESI, U., WISHLADE, F. G.: The impact of European Cohesion Policy in different contexts - In Regional Studies, 2017. 51:6, 817-821, DOI: 10.1080/00343404.2017.1326673
- GIUA, M.: Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU regional policy: The case of Italian Objective regions. - In Journal of Regional Science 2017. 57. szám p. 109–31.
- GIUA, M., HOXHAI, R., PIERUCCI, E. (2022). Inclusive Europe: the impact of the EU Cohesion Policy on immigrants' economic integration in Italy. – In Journal of Policy Modeling, 2022 44. évfolyam 3. szám p. 532-549.
- GERRING, J.: Case Study Research. - Cambridge: Cambridge University Press. 2007
- GLÄSER, J., & LAUDEL, G.: . The discovery of causal mechanisms: Extractive qualitative content analysis as a tool for process tracing. In Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research 2019. Vol. 20, No. 3. DEU.
- GOLDSTEIN, J., O. KEOHANE, R. (szerk.): Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change. - Cornell University Press, 1993.

GRABBE, H.: How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity.- *Journal of European public policy*, 2001. 8(6), pp.1013-1031.

FRASER A, GROSS F, BACHTLER J, MILLER S.: Ex post evaluation of the cohesion fund (including former ISPA): work package D: management and implementation. - Glasgow, 2012.

GUDERJAN, M., SMERIGLIO, A., TOURTOURI, M.: What next for EU cohesion policy? Policy and research challenges. – In *Regional Studies, Regional Science*, 2015 2. évfolyam 1. szám ISSN 2168-1376 pp. 185-188. (<https://doi.org/10.1080/21681376.2015.1013151>)

HAJDÚ, G.: A kvantitatív és a kvalitatív társadalomtudományi kutatás módszerei-dióhéjban. *Kúria* 2018. III. évfolyam, 2.

HAJDU, S., KONDOR, Z., KONDRIK, K., MIKLÓS-MOLNÁR, M., NYIKOS, G., SÓDAR, G.: *Kohéziós Politika 2014–2020*, Budapest Dialóg Campus 2017. ISBN: 978-615-5680-52-6

HALL, P. A.: Politics as a process structured in space and time. – In *The Oxford handbook of historical institutionalism*, 2016. p. 1-24.

HALMAI, P.: Strukturális reformok és növekedési potenciál az Európai Unióban. - *Pénzügyi Szemle= Public Finance Quarterly*, 2015 60. évfolyam 4. szám, p. 520-535.

HALMAI, P.: GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás?= EMU 2.0-Responsibility versus solidarity?. – In *Külgazdaság*, 2020. 64. évfolyam 9-10. szám p. 3-34.

HALMAI, P.: Konvergencia és felzárkózás az euróövezetben. - In *Közgazdasági Szemle*. 2019. 66. évfolyam 6. szám p. 687-712.

HALMAI, P.: Posztcovid infláció, gazdaságpolitikai mix az euróövezetben. – In *KÜLGAZDASÁG*, 2023. 67. évfolyam 1-2. szám p. 53-67.

HARMOS, É. J.: A dokumentumelemzés módszertana a hadtudományi tanulmányok készítéséhez. *Hadtudomány*, 2023. 33(E-szám), p. 157-172.

HEALY, A., BRISTOW, G.: Supranational policy and economic shocks: The role of the EU's structural funds in the economic resilience of regions. – IN in: Gillian Bristow & Adrian Healy (ed.), *Handbook on Regional Economic Resilience*, pages 280-298 – Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

HEIL, P., TETENYI, T., DANSON, M.: The use of new provisions during the programming phase of the European Structural and Investment Funds. – Brussels: Publications Office of the European Union, 2016.

HOOGHE, L: *Cohesion Policy and European Integration. Building Multilevel Governance* - Oxford: Oxford University Press, 1996.

HORÁNYI, Ö.: *Jel, jelentés, információ.* – Budapest: Magvető Kiadó, 1975.

HÖRNSTRÖM, L.: Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI Funds. 2016.

HORVAT, A.: Why does Nobody Care About the Absorption? Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession- In *WIFO Working Papers*, 2005. 258. szám

HORVAT, A., MAIER, G.: 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

HUGUENOT-NOËL, R., HUNTER, A., ZULEEG, F. : Can the EU structural funds reconcile growth, solidarity and stability objectives. – In European Policy Centre Issue Paper, 2017. 83. szám p. 1-32.

JASÚREK, I., ŠIPIKAL, M.: Examining conditionalities in Cohesion Policy: an application of the principal–agent framework. – In Territory, Politics, Governance, 2021 p. 1-23.

KAH, S : Planning for the future while maintaining focus on spending: Review of Programme Implementation. – In Winter 2011–Spring 2012: IQ-Net Review Paper, 30 (1).

KAH, S.: Implementing ERDF Through CLLD: Experiences So Far. - In European Structural and Investment Funds Journal, 2019. Vol. 7, no. 1, pp. 47-57

KAH, S., MENDEZ, C., BACHTLER, J., & MILLER, S. : Strategic Coherence of Cohesion Policy: Comparison of the 2007-13 and the 2014-20 Programming Periods. 2015

KALAYDZHIEVA, Z.: The European Court of Auditors' Audits of 2007-2013 Cohesion Policy: What Were the Main Issues Identified?. – In European Structural & Investment Funds Journal, 2018. 6(2).

KARAKATSANIS, G., & WEBER, M.: The European Court of Auditors and cohesion policy. - In Handbook on Cohesion Policy in the EU, Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2016. p. 170-185

KALFOVA, E.: Factors for adoption of EU funds in Bulgaria. – In Heliyon, 2019 5 (1).

KENGYEL, A.: The Importance of EU Cohesion Policy in Central and Eastern Europe. - In Journal Transition Studies Review, 2015. 22. évfolyam 1. szám p. 3-20.

KENGYEL, Á.: Az Európai Unió kohéziós politikájának integrációs jelentősége és szabályozásának jövője. – In Közgazdasági szemle, 2012. 59(3), 311-332.

KERSAN ŠKABIĆ, I., TIJANIĆ, L.: Regional absorption capacity of EU funds. – In Economic Research – Ekonomska Istraživanja, 2017. 30(1), p. 1191–1208. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2017.1340174>

KIRÁLY, G., DÉN-NAGY, I., GÉRING, ZS., NAGY, B.: Kevert módszertani megközelítések: Elméleti és módszertani alapok – In Kultúra és Közösség. 2014. 5. évfolyam 2. szám, p. 95-104.

KOLLER, B. : Többsebességes vagy menüválasztásos jövő?. Tagállami integrációs modellek. 2019:51.

KOLLER, B., KONDOR, Z.: The Essence of Unity?: The Historical Evolution and Future Perspectives of Cohesion Policy in the EU. – In EURÓPAI TÜKÖR: A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA, 2023. 26. évfolyam 4. szám, pp.27-43.

KÖLLING, M.: Policy conditionality a new instrument in the EU budget post-2020. – In Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, 2017. p.1-7.

KOPEVA D, LAPLANA R, HUATDIDIER B, TURPINE N, JELINEK L, RALEY M, NJAVRO M, BAQUIERO O.: The role of multilevel governance for multifunctional land use activities. – In IASC European meeting 2011, p. 14-17.

KRIEGER-BODEN, C. : What direction should EU cohesion policy take?. In CESifo Forum (Vol. 19, No. 1, pp. 10-15). München: ifo Institut-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München. LEONARDI, R.: Cohesion policy in the European Union. The Building of Europe. – London: Palgrave MacMillan, 2005. DOI: 10.1057/9780230503861

KRIEGER-BODEN, C. : EU cohesion policy, past and present: Sustaining a prospering and fair European Union? – In Kiel Working Paper 2016 No. 2037

LAFFAN, B.: The agenda 2000 negotiations: La Présidence Coûte Cher?. – In German Politics, 2000 9:3, 1-22, DOI: 10.1080/09644000008404605

LAPOSA, T. : Az eCohesion-koncepció: szolgáltatáshatékonyság mérése érettségi modellel. – In Európai Tükör, 2019 22(1), 23-44.

LEFEBVRE, M.: The European Budget at the Test of Enlargement. What Kind of European Budget for. 2013. p 13-45.

LEONARDI, R.: Convergence, cohesion and integration in the European Union. - London: Palgrave MacMillan, 1995. ISBN-13:978-1349393503

LEONARDI, R.: Cohesion Policy in the European Union. The Building of Europe. - Houndsmill: Palgrave Macmillan, 2005

LEONARDI R., NANETTI RY.: Multi-level governance in the EU: Contrasting structures and contrasting results in cohesion policy. – In RSA Research Network on Effectiveness, Added Value and Future of EU Cohesion Policy. 2011 November 1 p. 1-25.

LOBO, P.M.A., RAMUDO, R. B.: The European Cohesion funds policy in the regional science literature: A systematic review – In Documentos de Trabajo. Análise Económica, 2025. 77. szám p. 1-40.

LÓPEZ-BAZO, E.: The impact of cohesion policy on regional differences in support for the European union. – In Journal of Common Market Studies, 2022. 60. évfolyam 5. szám, p. 1219-1236.

MACCHIARELLI, C., BEGG, I., BACHTLER, J., MENDEZ, C., WISHLADE, F.: European economic governance and cohesion policy – Brussels, European Parliament 2014.

MAHONEY, J. (2001) The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America, Baltimore: Johns Hopkins University Press

MAHONEY, J, AND SCHENSUL D.: Historical Context and Path Dependence, -In (Eds. Robert E. Goodin and Charles Tilly), The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, Oxford University Press, 10. 1093/oxfordhb/9780199270439.003.0024

MAIRATE A.: The ‘added value’ of European Union Cohesion policy. – In Regional Studies. 2006 40 (02) p. 167-77.

MANCHA-NAVARRO, T., A., GARRIDO-YSERTE, R.: Regional policy in the European Union: The cohesion-competitiveness dilemma. – In Regional Science Policy & Practice, 2008. 1(1), 47-66.

MANZELLA, G. P., MENDEZ, C.: The turning points of EU cohesion policy, Working Paper Report to Barca Report. 2009

- MARKS, G.: Structural Policy and Multi-level Governance in the EC. - In *The State of the European Community. The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. - Boulder, CO: L. Rienner, 1993. p. 391-411.
- MARZINOTTO, B. (2011). A European fund for economic revival in crisis countries (No. 2011/01). Bruegel policy contribution.
- McCANN, P., & ORTEGA-ARGILÉS, R.: Smart specialisation, entrepreneurship and SMEs: issues and challenges for a results-oriented EU regional policy. – *Small Business Economics*, 2016. 46. szám, p. 537-552
- McCANN, P., ORTEGA-ARGILÉS, R.: EU cohesion policy: the past, the present and the future. – In RAUHUT, D., SIELKER, F., HUMER, A. (szerk.): *EU Cohesion Policy and Spatial Governance: Territorial, Social and Economic Challenges*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021 ISBN: 9781839103575 p. 17-25.
- McMASTER, I., KAH, S.: The Performance Framework in Cohesion Policy: Expectations and Reality.- In *IQ-Net Thematic Paper 2017 41(2)*
- MEDEIROS, E., SCOTT, J., FERREIRA, R., BOIJMANS, P., VERSCHELDE, N., GUILLERMO-RAMÍREZ, M., SOARES, A.: European territorial cooperation towards territorial cohesion?.- In *Regional studies*, 2024. 58(8), p. 1518-1529.
- MEDELEANU, C.N., IGNAT, M.D.: Achievements and Prospects of the Absorption of Structural and Cohesion Funds under the Impact of Global Crises. - In C. Ignatescu, A. Sandu, & T. Ciulei(eds.), *Rethinking Social Action. Core Values in Practice*(pp. 470-482). Suceava, Romania: LUMEN Proceedings, 2017. <https://doi.org/10.18662/lumproc.rsacvp2017.43>
- MEDVE-BÁLINT, G.: Funds for the wealthy and the politically loyal?: How EU Funds may contribute to increasing regional disparities in East Central Europe. - In *EU Cohesion Policy* – London: Routledge 2016., p. 220-240.
- MEDVE-BÁLINT, G.: The cohesion policy on the EU's Eastern and Southern periphery: Misallocated funds?. – In *Studies in Comparative International Development*, 2018. 53. szám p. 218-238.
- MEDVE-BÁLINT, G., ŠČEPANOVIĆ, V.: EU funds, state capacity and the development of transnational industrial policies in Europe's Eastern periphery. – In *Review of International Political Economy*, 2020 27. évfolyam 5. szám, p. 1063-1082.
- MEULEMAN, L. AND BRENNINKMEIJER, A.F.M.: How to deal with legal uncertainty: Managing and audit authorities in cohesion policy. – In *European Structural and Investment Funds Journal*, 2017 5(2), p.161-173.
- MENDEZ, C.: The Lisbonisation of EU Cohesion Policy: A successful case of experimentalist governance?.- In *European Planning Studies*, 2011. 19(3), p. 519-537.
- MENDEZ, C.: The post-2013 EU cohesion policy reform and the place-based narrative – In *Journal of European Public Policy*, 2013. 20. évfolyam 5. szám p. 639-659

MENDEZ, C., BACHTLER, J.: Financial Compliance in the European Union: A Cross-National Assessment of Financial Correction Patterns and Causes in Cohesion Policy.- In JCMS: Journal of Common Market Studies, 2017 55(3): 569-592.<https://doi.org/10.1111/jcms.12502>

MENDEZ, C., BACHTLER, J.: The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions - In Regional Studies, 2022. 58. évfolyam 4. szám p. 690-703. DOI: 10.1080/00343404.2022.2083593

MENDEZ, C., BACHTLER, J., & WISHLADE, F.: Setting the stage for the reform of Cohesion policy after 2013.- In European Policy Research Papers 2011. 77. szám

MENDEZ, C., BACHTLER, J. MCMASTER I.: Research for REGI Committee - The Agenda for Cohesion Policy in 2019-2024: Key issues for the REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. 2019

MICHIE, R., FITZGERALD, R.: The evolution of the structural funds. - In The coherence of EU regional policy (eds. Bachtler, J., Turok. I.) - London: Routledge. 2013., p. 14-28.

MIHAILESCU, G. (2012). Two Eastern European countries with different paths: Why Polish manage to efficiently absorb the European money while Romania remains with its funds blocked.

MICHIE R., VAN DER VALK O.: „Everything everywhere and all at once”: Challenging Times in Cohesion Policy. - In Report to the 54th IQ-Net Conference, 2023

MILIO, S.É : Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. - In Regional Studies, 2007. 41:4, 429-442, DOI: 10.1080/00343400601120213

MIKE, K. BALAS, G.: Contracting for Structural Funds - How the EU's Rules of the Game Shape the Behaviour of Member State Governments – in HETFA Working Papers 2014. 8. szám

MOHL, P., HAGEN, T.: Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. – In Regional Science and Urban Economics, 2010 40(5), 353-365.

MOLICA, F., DE RENZIS, A., BOURDIN, S: Between re-renationalisation and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals.- In No. 2024-10. Gran Sasso Science Institute, Social Sciences, 2024.

MOLICA, F., SANTOS, A.: Mapping uncharted territory: research gaps in EU cohesion policy from a policy-making perspective. – In Regional Studies, Regional Science, 2025. 12. évfolyam 1. szám p. 517-531.

MOLLE, W.: Competitiveness, EMU and cohesion experiences in the past (2000–2013); assessment of the present (2014–2020) and lessons for the future (2020 and beyond). International Journal of Management and Economics, 2014. 44. évfolyam 1. szám p. 39-50.

MOLNÁR, D.: Empirikus kutatási módszerek a szervezetfejlesztésben. – In Humán Innovációs Szemle 2010. p. 61-72

MRAK, M., RICHTER, S., SZEMLÉR, T. : Cohesion Policy as a Function of the EU Budget: A Perspective from the CEE Member States – WIIW Research Report. 2015. 400. szám

- MUSIAŁKOWSKA, I., & IDCZAK, P. : How Covid-19 impacted the European integration processes? The case of EU Cohesion Policy and budget. - In E. Mińska-Struzik, & B. Jankowska (Eds.), Toward the “new normal” after Covid-19 –a post-transition economy perspective – Poznań: Poznań University of Economics and Business Press. 2021 <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-061-6/I2> p. 30–43.
- NAGY SÁNDOR, GY., HEIL, P. (Szerk.): A kohéziós politika elmélete és gyakorlata. Európai uniós fejlesztési programok – belülről nézve. – Budapest: Akadémia Kiadó, 2013.
- NEKVASIL, M., MOLDAN, B.: Could Cohesion Policy push EU climate efforts? - In Climate Policy, 2016. 18. évfolyam 1. szám p. 129–139. <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.125187>
- NORTH D.C.: Institutions, institutional change and economic performance. – Cambridge: Cambridge University Press. 1990
- NYIKOS, GY.: Kohéziós intézményrendszerek–tapasztalatok és kihívások. - In Pro Publico Bono–Public Administration, 2013. 1. évfolyam 3. szám, p. 42-52.
- NYIKOS, GY. : A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. Pénzügyi Szemle, 2013. 2, p. 165-185.
- DR. NYIKOS, Gy.: Development policy in the age of austerity - result-orientation, effectiveness and sustainability. - In: Pálné, Kovács I; Profiroi, C M (szerk.) Regionalisation and Regional Policy in Central and Eastern Europe : Selected Revised Papers from the 21st NISPAcee Annual Conference May 16-18, 2013 Belgrade, Serbia Bratislava, Slovakia : NISPAcee, (2014) pp. 165-188
- NYIKOS, G.: New territorial development tools in the Cohesion Policy 2014-2020. – In DETUROPE: Central European Journal of Tourism and Regional Development, 2014. 6(3), 40-53.
- NYIKOS, G.: Research for REGI Committee-Financial instruments in the 2014-20 programming period: First experiences of Member States. - European Union. 2016
- NYIKOS, G., ERDEI-DERSCHNER, K. : A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció. – In EURÓPAI TÜKÖR: AZ INTEGRÁCIÓS STRATÉGIAI MUNKACSO-PORT KÉTHAVONTA MEGJELENŐ FOLYÓIRATA, 2020 23(3), 5-26.
- NYIKOS, Gy., TALAGA, R.: Cohesion Policy in transition. Comparative aspects of the Polish and Hungarian systems of implementation – In Comparative Law Review 2014. 18 p. 111-139
- NUÑEZ FERRER, J., & RUIZ DE LA OSSA, T.: Administrative capacity risk considerably reducing actual investments under cohesion policy and NGEU/RRF.- In European Court of Auditors Journal, 2022. (1) p. 118–124.
- FERRER, J. N., ALCIDI, C., BUSSE, M., MUSMECI, R., & FUJIWARA, N.: Ex Ante Conditionality in ESI Funds: State of Play and Impact on Financial Implementation. 2018.
- NYIKOS, GY., SOÓS, G.: Public Procurement controls in Hungary, PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2017/4, 144–168

- ORREN, K., SKOWRONEK S.: Institutions and Intercurrence: Theory Building in the Fullness of Time In: *Nomos* Vol. 38, *POLITICAL ORDER*, 1996, pp. 111-146, American Society for Political and Legal Philosophy
- PARAMITHIOTTI, G.: The Funding of EU Enlargement. – In *Il Politico*, 1999 p.563-582.
- PELLEGRIN, J., COLNOT, L.: Research for REGI Committee – The Role of Evaluation In Cohesion Policy,– Brüsszel: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2019.
- DR. PERGER, É.: EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége. – Budapest: Ecostat 2009
- POLVERARI, L., BACHTLER, J.: Balance of competences cohesion review: Literature review on EU Cohesion Policy. 2014.
- POLVERARI, L., & BACHTLER, J., DAVIES, S., KAH, S., MENDEZ, C., MICHIE, R., VIRONEN, H.: Balance of Competences Cohesion Review: Literature Review on EU Cohesion Policy. Final Report to the Department for Business, Innovation and Skills – London. 2014. online <https://eprc-strath.org/publication/balance-of-competences-cohesion-review-literature-review-on-eu-cohesion-policy/> (letöltés: 2022. november 26.)
- O'BRIEN, P., SYKES, O., SHAW, D. (2017). Evolving conceptions of regional policy in Europe and their influence across different territorial scales. - In: Deas, Iain and Hincks, Stephen (eds.) *Territorial Policy and Governance: Alternative Paths*. Series: Regions and cities. - London ; New York, NY: Routledge, pp. 35-52. ISBN 9780415661379 2017.
- PÁL, S.: A NUTS-rendszer ki-és átalakulása. – In *Comitatus Önkormányzati*. 2005
- PIERSON, P. (2000). 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.' *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- PIERSON, P. : *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* – Princeton University Press, doi:10.1017/S0022381607080280
- PIERSON, P. (2000). 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.' *American Political Science Review* 94(2): 251-267. Press, doi:10.1017/S0022381607080280
- PETZOLD, W.: The 2021 reform of EU cohesion policy. - In Heinelt, H., Münch, S.: *The EU at a crossroads. Negotiations about the Multiannual Financial Framework 2021–2027* pp. 122-143
- PETZOLD, W. (2022). The 2021 reform of EU cohesion policy. Research Gate. URL: https://www.researchgate.net/publication/359145007_The_2021_reform_of_EU_cohesion_policy (letöltve: 2024. április 4.)
- PINHO, C., VARUM, C., & ANTUNES, M.: Structural Funds and European Regional Growth: Comparison of Effects among Different Programming Periods – In *European Planning Studies*, 2014 23(7), p. 1302–1326. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.928674>
- POLVERARI, L.: The monitoring and evaluation of the 2014-20 Cohesion policy programmes.- In *IQ-Net Thematic Paper*, 2015. 36. kötet 2. szám

POLVERARI, L., DOMORENOK, E., & GRAZIANO, P.: Empowerment via delegation? The administrative capacity-building potential of Cohesion Policy urban development strategies.- In *Regional Studies*, 2022. 58(4), 733–744. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2058698>

PUIGCERVER-PENALVER, M. C.: The impact of structural funds policy on European regions growth. A theoretical and empirical approach. – In *The European Journal of Comparative Economics*, 2007 4(2), 179-208.

PUNTON M., WELLE K.: Applying Process Tracing In Five Steps. – Practice Paper No.10 April. Institute of Development Studies.

PUNTON M., WELLE K.: Straws-in-the-wind, hoops and smoking guns: What can process tracing offer to impact evaluation? - In Practice Paper No.10. April. Institute of Development Studies

RECHNITZER, J., SMAHÓ, M. : Területi politika. – Budapest: Akadémiai Kiadó, 2011.

RICKS, J., LIU, A.H.: "Process-tracing research designs: A practical guide." – In *PS: Political Science & Politics* 2018. 51.4 p. 842-846.

RODRÍGUEZ-POSE, A., GARCILAZO, E.: Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions.- In *Regional Studies*, 2015 49(8), p. 1274–1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>

RODRÍGUEZ-POSE, A., NOVAK, K.: Learning processes and economic returns in European Cohesion policy - In *Investigaciones Regionales Journal of REGIONAL RESEARCH*, 2013. 25. szám p. 1-20

SAMEK, L., DRUFUCA, M., FERRARI, S M, PATRIZIO, E., PESCE, M, DE SILVIS, F, MOJA, EC: Research for REGI Committee – Gender Dimension of the EU Cohesion Policy, Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018

SANTOS, I., NEHEIDER, S.: A better process for a better budget. – In *Bruegel Policy Brief* 2009. 04, July 2009.

BERTALAN, P., & SARUDI, C. : A globalizáció és a kohéziós politika hatása magyarországon a 2014–2020-as időszakban [Globalisation and the effect of the cohesion policy in Hungary in 2014–2020]. *DETUROPE*, 2016. 8(2), 73-87.

SCHIMMELFENNIG, F., ENGERT, S., & KNOBEL, H.: Research Design: Variables, Cases and Methods. - In *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change* London: Palgrave Macmillan UK. 2005

SCHIMMELFENNIG F, SEDELMEIER U.: The study of EU enlargement: theoretical approaches and empirical findings.- In *Palgrave advances in European Union studies* - London: Palgrave Macmillan UK. 2006.

SKOCPOL T, PIERSON P. : "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". In: Katznelson I, Milner HV *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton ; 2002. pp. 693-721.

SCHRÖDER, S.: The 2007-2013 European cohesion policy: A new strategic approach by the Commission?. In: ZEI Discussion Paper, 2008 C190.

SCHWAB, T.: Quo vadis, Cohesion Policy? European regional development at a crossroads. In *Intereconomics*, 2024 5. szám

SCOTTI, F., FLORI, A., PAMMOLLI, F.: The economic impact of structural and Cohesion Funds across sectors: medium-to-long term effects and spillovers. - In *Economic Modelling*, 2022. 111. szám 105833.

SEGUITI, M. L.: The role of the European Union budget in view of EU enlargement. – In *Public Budgeting & Finance*, 2003, 23.2: 96-117.

STEINMO, S., THELEN K., AND LONGSTRETH, F. (eds.) (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press

SORENSEN, A: Taking Path Dependence Seriously: An historical institutionalist research agenda in planning history.'- In *Planning Perspectives* 2015 30(1): 17-38.

ŠUMPÍKOVÁ, M., PAVEL, J., KLAZAR, S., & POTLUKA, O.: European Union funds: absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on the regional level in the Czech Republic. – In *Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and Its Neighbours*, 2005

SURUBARU, N. C.: Revisiting the role of domestic politics: politicisation and European Cohesion Policy performance in Central and Eastern Europe. - In *East European Politics*, 2017. 33:1, p. 106-125.

SZABÓ, P.: A területi kohézió fogalmának értelmezési lehetőségei az európai unióban: Possibilities of Interpretation of the Concept of Territorial Cohesion in the European Union. *Közép-Európai Közlemények*, 2020. 13(3), p. 59–73

SZABÓ, M.: Közpolitikai Diskurzuselemzés. *Politikatudományi Szemle*, 29. (3) p. 7-31.

TRAMPUSCH, C., PALIER, B.: Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality. – In *New political economy*, 2016. 21(5), 437-454

TELLE, S., ŠPAČEK, M., CRĂCIUN, D.: Divergent Paths to Cohesion: The (Unintended) Consequences of a Place-Based Cohesion Policy. - In: Lang, T., Görmar, F. (eds) *Regional and Local Development in Times of Polarisation. New Geographies of Europe*. – Szingapúr: Palgrave Macmillan, 2019. https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1_7.

THELEN, K.: Historical Institutionalism in Comparative Politics – In *Annual Review of Political Science* 1999. 2:369–404

TÖDTLING-SCHÖNHOFER, H., HAMZA, C., KRONBERGER, A.: EU Member States' Preparedness for Cohesion Policy 2014-2020. 2013

TÖDTLING-SCHÖNHOFER, HAMZA, C., RADZYNER, A., BACHTLER, J., KAH, S., MENDEZ, C.: Implementation of Cohesion Policy 2014-2020: Preparations and Administrative Capacity of Member States. 2014

- TÖMMEL I, VERDUN A.: Political leadership in the European Union: an introduction. - In *Journal of European Integration*. 2017. 39. évfolyam 2. szám p. 103-12.
- TONDL, G.: Economic and social cohesion and regional policy: A review of the literature.- In *Mapping European economic integration*. Palgrave Studies in European Union Politics. – London: Palgrave Macmillan. 2013 - ISBN978-1-349-34735-3 p. 189-213.
- TOSUN, J.: Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis. - *Journal of Common Market Studies* 2014. 52(2)
- TUCA, S.: The Stage of the European Union's Economic Recovery.- In *Procedia Economics and Finance*, 2014. 16, 374-380.
- TULUMELLO S.: Multi-level territorial governance and cohesion policy: Structural funds and the timing of development in Palermo and the Italian Mezzogiorno. – In *European Journal of Spatial Development*. 2016(62):1-23.
- VAN DEN BRANDE, L.: Multilevel Governance and Partnership. The Van den Brande Report. - Prepared at the Request of the Commissioner for Regional and Urban Policy Johannes Hahn. 2014.
- VARGA, A.: "Rejtett realizmus." - in *Európai Tükör*, 28. évfolyam (1) szám, doi: 10.32559/et.2025.1.2
- VIRÁG, A.: Diskurzuselemzés a politika-és vezetéstudományban (Discourse analysis in the political and management sciences). *Vezetéstudomány-Budapest Management Review*, 2014. 45(3), p. 30-38.
- VIRONEN H., LEHURAUX, T. (2016): First signs of growth: progress with the 2014-20 programmes, - In *IQ-Net Review Paper* 2016 38 (1)
- VITRAI, J.: Kevertr módszereken alapuló tervezési eszköz dokumentációja – Budapest: Magyar Adiktológiai Társaság. 2011, online: <http://www.mat.org.hu/dok/pdf/00096.pdf> (letöltés: 2023. február 11.)
- VIŢĂ V.: Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality. – In *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017. p. 1-28.
- VIŢĂR, V.: Mainstreaming Equality in European Structural and Investment Funds: Introducing the Novel Conditionality Approach of the 2014–2020 Financial Framework. – In *German Law Journal*, 2017 18(4), 993-1016.
- VÝROSTOVÁ, E., NYIKOS, GY.: Administrative Capacity and EU Funds Management Systems Performance – the Cases of Hungary and Slovakia. – In *Regional Studies*, 2023. p. 1–15. Online: <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2152434>
- WALENDOWSKI, ROMAN & OTTE: Research for REGI Committee – Territorial Needs and Ring-fencing Requirements: Experience with Implementation in ERDF and ESF - European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2019.
- WEISE, C.: From Association to Membership: What Can Be Done by the EU to Ease Eastern Enlargement?, - In *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, 1996 Vol. 65, Iss. 3, pp. 309-322

WIKTORSKA-ŚWIEĆKA, A.: Process Tracing in Evaluating Innovation in Sub-Regional Governance. Case Study of Selected Integrated Territorial Investments in Poland. – In Polish Political Science Review, 2018. 5(1), p. 22-42.

WILLEMS, T., VAN DOOREN, W.: Coming to terms with accountability: Combining multiple forums and functions. – In Public Management Review, 2012. 14(7), pp.1011-1036.

WISHLADE, F. G.: Competition and cohesion–coherence or conflict? European Union regional state aid reform post-2006. - In Regional Studies, 2008. 42(5), 753-765.

WOSTNER, P.: On the Character of the EU and its Budget; Look into the Future. Look into the Future (November 11, 2007).

WOSTNER, PETER: Micro-Efficiency of the EU Cohesion Policy (January 13, 2008). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1083477> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1083477>

ZAHARIADIS, N.: Building better theoretical frameworks of the European Union's policy process. - In Journal of European Public Policy, 2013. 20. évfolyam 6. szám p. 807-816.

Szakpolitikai dokumentumok és munkaanyagok

EUROPEAN COMMISSION: Implementation of the Structural Funds Budget 1989-1995, Detailed analysis and comments - Working Document, 1996.

EUROPEAN COMMISSION: Directorate-General for Regional and Urban Policy: The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union 1989-99 – A first assessment presented by country – Brussels: Publications Office, 1997

EUROPEAN COMMISSION: Commission staff working document - Annex to the Report from the Commission - 18th Annual Report on Implementation of the Structural Funds (2006) {COM(2007) 676 final} /* SEC/2007/1456 final */

EURÓPAI BIZOTTSÁG: COM(2008) 800 végleges (2008): A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak, Az európai gazdasági fellendülés terve

EUROPEAN COMMISSION: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the 20TH ANNUAL REPORT ON IMPLEMENTATION OF THE STRUCTURAL FUNDS (2008) PARTS 1 - 3 {COM (2009) 617

EUROPEAN COMMISSION: COM(2008) 301 végleges A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai stratégiákról és programokról folytatott tárgyalások eredményeiről

EUROPEAN COMMISSION: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the 20TH ANNUAL REPORT ON IMPLEMENTATION OF THE STRUCTURAL FUNDS (2008) PARTS 1 - 3 {COM (2009) 617, 2009

SEC(2010) 898 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical Evaluation of Irregularities- Own Resources, Agriculture, Cohesion Policy, Pre-Accession Funds and Direct Expen-

diture -Year 2009 Accompanying document to the Report from the Commission on the protection of the European Union's financial interests and the fight against fraud – 2009

COM(2010) 700 végleges A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK, A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK ÉS A NEMZETI PARLAMENTEKNEK Az uniós költségvetés felülvizsgálata

European Commission SWD (2012) 61 final: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 for the European Regional Development Fund the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund

Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013

COM(2017) 138 A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE - Az adicionalitás utólagos ellenőrzése (2007–2013)

EUROPEAN COMMISSION: Enabling synergies between European Structural and Investment Funds, Horizon 2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes. 2014.

EUROPEAN COMMISSION (2016) Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds Final Report

EUROPEAN COMMISSION: COM(2013) 210 final REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013

COM(2013) 934 final A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A nettó pénzügyi korrekciók alkalmazása a tagállamokra a mezőgazdasági és a kohéziós politika terén

EUROPEAN COMMISSION: Annual activity report 2013 - Regional and Urban Policy Annexes

COM(2014) 474 final REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud 2013 Annual Report

EUROPEAN COMMISSION: GUIDANCE FICHE PERFORMANCE FRAMEWORK REVIEW AND RESERVE IN 2014-2020 FINAL VERSION – 14 MAY 2014

EUROPEAN COMMISSION: Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2016 European Commission. Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2016, 2017.

EUROPEAN COMMISSION: The implementation of the provisions in relation to the ex-ante conditionalities during the programming phase of the European Structural and Investment (ESI) Funds, Final Report, 2016

EUROPEAN COMMISSION: Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF): WP12: Delivery System. 2016.

EUROPEAN COMMISSION: COM(2017) 755 Final Report From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions Strategic report 2017 on the implementation of the European Structural and Investment Funds {SWD(2017) 452 final}

EUROPEAN COMMISSION: Spending review Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (SWD (2018) 171). 2018

EURÓPAI BIZOTTSÁG: 627 final REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Strategic report 2019 on the implementation of the European Structural and Investment Fund

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Harmadik Jelentés a Gazdasági és Szociális Kohézióról, 2004

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Ötödik Jelentés a Gazdasági és Szociális Kohézióról, 2010

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Hatodik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról. 2014.

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról, 2017.

EUROPEAN COMMISSION: Strategic Plan 2016-2020 DG Regional and Urban Policy

Éves jelentés a költségvetés végrehajtásáról (2016/C 375/01)

EUROPEAN COMMISSION, DG REGIONAL AND URBAN POLICY: 2019 Annual Activity Report Annexes

EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR BUDGET: Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds in 2019, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/02312>

European Committee of the Regions: Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, Levarlet, F. and Hrelja, D., State of play and future challenges of the European Social Fund in promoting social cohesion in Europe's cities and regions, European Committee of the Regions, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2863/267234>

EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS: COMMISSION FOR TERRITORIAL COHESION POLICY AND EU BUDGET: Levarlet, F. and Hrelja, D., State of play and future challenges of the European Social Fund in promoting social cohesion in Europe's cities and regions, European Committee of the Regions, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2863/267234>

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Annual Report on the 1995 budget

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Annual Report on the 1999 budget

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Annual Report on the 2008 budget

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Annual Report On The Implementation of the Budget (2010/C 303/01), online: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar09/ar09_en.pdf

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: OPINION No 7/2011 (presented pursuant to the second subparagraph of Article 287(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union) on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006 (2012/C 47/01)

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors on the Parallel Audit on Simplification of Regulations in Structural Funds by the Working Group on Structural Funds. - 2016, online: https://www.eca.europa.eu/sites/CC/Lists/CCDocuments/Final%20report%20WGSE/FinalReportWGSF_EN.pdf

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Simplification in post-2020 delivery of Cohesion Policy Briefing Paper 2018

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK: Éves jelentés a költségvetés végrehajtásáról (2016/C 375/01)

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK: 15/2017. sz. Különjelentés: Előzetes feltételrendszerek és eredményességi tartalék a kohéziós politika területén: innovatív, de még nem eredményes eszközök, Luxemburg, 2017.

Európai Számvevőszék 2/2017. sz. különjelentés: „A Bizottság tárgyalásai a 2014–2020-as partnerségi megállapodásokról és kohéziós programokról: a kiadások célzottabban irányultak az Európa 2020 stratégia prioritásaira, de a teljesítménymérés rendszere egyre bonyolultabbá vált”

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK: 2019/06 Különjelentés A csalások kezelése az uniós kohéziós kiadások terén: az irányító hatóságoknak hatékonyabbá kell tenniük a csalások felderítését, a válaszlépéseket és a koordinációt

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Performance-based financing in Cohesion policy, Special Report 2021/24

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Simplification in post-2020 delivery of Cohesion Policy Briefing Paper May 2018

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Performance-based financing in Cohesion policy, Special Report 2021/24

EUROPEAN PARLIAMENT: Cohesion policy and the integration of migrants in urban areas, Briefing, 2016

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye (2013) – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

European Committee of the Regions: Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, Levarlet, F. and Hrelja, D., State of play and future challenges of the European Social Fund in promoting social cohesion in Europe's cities and regions, European Committee of the Regions, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2863/267234>

HIGH LEVEL GROUP: Issue paper 7 – Increasing policy effectiveness through the reassessment of the conditionality mechanisms October 2023, Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy

EUROPEAN COMMISSION: The implementation of the provisions in relation to the ex-ante conditionalities during the programming phase of the European Structural and Investment (ESI) Funds, Final Report, 2016

EUROPEAN COMMISSION: 'Internal Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds', ver2.0 (Part I). 29 August 2014

EURÓPAI BIZOTTSÁG, REGIONÁLIS ÉS VÁROSPOLITIKAI FŐIGAZGATÓSÁG:

„Mainstreaming of Horizontal Principles: Peter Berkowitz, CPR 7-8. cikkek prezentációja, 2015 november 17

EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ENVIRONMENT: Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds (ERDF, ESF, CF) – Results, evolution and trends through three programming periods (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020) – Final report, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/748821>

