

OTDK dolgozat

Változások a kohéziós politikában

Az Európai Unió költségvetési reformfolyamat értékelése

Kézirat lezárva: 2013. március 25.

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	2
1. Elméleti keretrendszer: A Többszintű kormányzás és újra-nemzetiesítés vitája.....	5
2. A jogszabálysomag elfogadásának folyamata	9
3. A Bizottság tervezetének felépítése	12
4. Koncentráció és addicionalitás	15
4.1. A Kohéziós források összegének változása.....	15
4.2. Koncentráció és társfinanszírozás	17
4.3. Források felhasználhatósága.....	20
4.4. Felső értékhatár.....	20
5. Programozás.....	22
5.1. Közös Stratégiai Keret.....	22
5.2. Partnerségi Megállapodás.....	27
5.3. Operatív programok.....	28
5.4. Teljesítményközpontú megközelítés	30
5.5. Integrált megközelítés.....	31
5.6. Területi megközelítés	32
Eredmények összefoglalása és konklúzió	36
Felhasznált irodalom	38

BEVEZETÉS

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 174 (2). cikke alapján az EU „*különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére*” törekszik.

Az egyenlőtlenségek csökkentése több szempontból is kiemelten fontos az EU számára. Az egységes piac jelentette gazdasági integráció nem jelent automatikus konvergenciát a különböző adottságokkal rendelkező nemzetgazdaságok számára, azaz a felzárkózás nem csupán piaci mechanizmusok működésének kérdése. Ez fontos, hiszen az Európai Unió jelenleg fejlettségüket tekintve erősen heterogén tagállamokból áll. Fejlett és kevésbé fejlett gazdaságok és régiók csoportjai alkotják, melyek versenyképességüket, kibocsátásukat, vagy akár az államszerkezet hatékonyságát tekintve nagyban különböznek egymástól.

A különbözőség csökkentése nemcsak az integráció mélyítése szempontjából kívánatos (kiegyensúlyozott verseny), hanem a szereplők politikai célja is: a kevésbé fejlett tagállamok a minél gyorsabb felzárkózás útjára kívánnak lépni, míg a fejlett tagállamok a megnyílt piacokért cserébe egyfajta szolidaritást vállalnak, bízva az későbbi együttműködés növekvő kifizetéseiben. Emellett pedig az erősebb és versenyképesebb EU minden tagállamának stratégiai érdeke, hiszen globális verseny alakuljon ki a különböző regionális integrációk jelentette gazdasági blokkok között. A kevésbé fejlett területek növekedési lehetőségeinek kiaknázása fontos útja lehet az Unió jövőbeli fejlődésének. Emiatt az Unióban viszonylagos egyetértés alakult ki az elmúlt bő két évtizedben egy uniós szintű fejlesztéspolitika szükségességét tekintve. A kohéziós politika mára kialakult, bonyolult rendszere ezeket az igényeket hivatott kielégíteni.

A kohéziós politikára szánt összeg az uniós költségvetés egyik legnagyobb kiadási tétele (a közös agrárpolitika mellett), lényegében itt kerül felhasználásra a tagállami befizetések egy jelentős része. Ezért az Uniós költségvetés tervezésekor a kohéziós politika kérdései állandóak: *Milyen lesz a kohéziós politika működése, a támogatások szétosztása és ezek felhasználása?*

Jelenleg a következő többéves költségvetési időszak (2014-2020) költségvetésének kialakítása, és ennek elfogadása zajlik. Az új többéves költségvetési időszak új kohéziós politika szabályozást is jelent, mely a dolgozat készítésekor még szintén nem tekinthető

véglegesnek, de főbb irányokat az Európai Bizottság és az Európai Tanács már meghatározta, az Európai Parlament pedig még nem hozott döntést a költségvetést illetően.

Dolgozatomban a már meghatározott főbb irányok mentén kívánom elemezni a kohéziós politika következő hét éves szabályrendszerét, kiemelve a változásokat az előző hét éves költségvetési ciklus (2007-2013) szabályrendszeréhez képest. Az elemzés alapja tehát a Bizottság 2011 őszén nyilvánosságra hozott jogszabálysomag-tervezete és a 2013. február 8-án elfogadott tanácsi következtetések.

Az uniós szakpolitikák közül a kohéziós politika az a szakterület, ahol a különböző szintű szereplők érdekei talán a leglátványosabban ütköznek. Végrehajtást tekintve érintettek különböző nemzet alatti közigazgatási szereplők (például önkormányzatok, régiók), maguk a nemzetállamok kormányai és a nemzetek feletti Európai Bizottság, mint szabályozó és ellenőrző intézmény. A szabályrendszer elfogadását tekintve mind a Bizottság, mind a nemzetállamok (az Európai Tanácson és az Parlamenten keresztül) erős befolyással bírnak, így a születendő költségvetés és azon belül is a kohéziós politika szabályozása egy közös kompromisszum eredménye. Ám a kompromisszum nem jelent feltétlenül azonos súlyú érdekérvényesítést. Ezért dolgozatomban azt vizsgálom, hogy az előző szabályrendszerhez képest előirányzott változások mely szereplők érdekeit tükrözik.

A vizsgálathoz a többszintű kormányzás és az „újra-nemzetiesítés tézisének” elméleti vitáját használom elemzési keretként. A szakirodalomhoz híven az allokáció és programalkotás területein keresem a változásokat és ezeket értékelem az elemzési keret tükrében. Hipotézisem az, hogy a főleg a programalkotás területén belül olyan új eszközök jelennek meg a szabályozásban, melyek a több szintű kormányzás elveinek feleltethetőek meg, mely ezzel a bizottsági elképzeléseket erősíti meg a jövőbeli szabályozásban.

Az új szabályozás jelentette változásokat viszont érdemes egészében áttekinteni, hiszen így ad kaphatunk teljes képet arról, hogy a döntéshozók milyen problémákat és megoldásokat látnak a rendszer működtetésében és az unió céljainak elérésében. Ezért a dolgozat célja kettős: egyrészt meg kívánom vizsgálni, miként érvényesül a különböző szintű szereplők érdeke a szabályozásban, másrészt viszont egy átfogó képet kívánok festeni az új szabályrendszer jelentette változásokról.

Ennek érdekében a dolgozatban először felvázolom elemzési keretemet, azaz a több szintű kormányzás és az újra-nemzetiesítés tézisének vitáját, bemutatva más szerzők munkáit a

témában. Majd felvázolom az új szabályrendszer jelentette változásokat, kiemelve az koncentráció és programalkotás területein meghatározott új formákat. A dolgozat utolsó részében pedig eredményeimet összefoglalom, megvizsgálom hipotézisem érvényességét és levonom a következtetéseimet.

1. ELMÉLETI KERETRENDSZER: A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS ÉS ÚJRA-NEMZETIESÍTÉS VITÁJA

A kohéziós politika elemzésével alapvetően két tudományos irány foglalkozik. Az egyik a nagyrészt az Európai Uniót vizsgáló integrációs elméleti megközelítés iránya, mely lehetővé teszi a kohéziós politika értékelését az uniós kormányzati struktúrában, leírja a döntéshozatal folyamatát, és hozzásegít az érintett szereplők viselkedésének és érdekeinek megértéséhez. A másik tudományos irány a kohéziós politikát a fejlesztéspolitika és a közgazdaságtan felől közelíti meg, mint értékelésre alkalmas szakpolitikát.

Kengyel Ákos a Közgazdaságtani szemlében, 2012 márciusában megjelent cikkében¹ jól összefoglalja, melyek azok a fejlődés-gazdaságtani és fejlesztéspolitikai megfontolások, melyek az uniós kohéziós politika értékeléskor fel kell, hogy merüljenek. Elengedhetetlen a kohéziós politika hatásainak, hozzáadott értékének, és makrogazdasági következményeinek értékelése, ezek jól vizsgálhatóak kvantitatív közgazdaságtani eszközök segítségével. A már hivatkozott cikkben a szerző bemutatta azokat a makroökonómiai modelleket és főbb eredményeiket (HERMIN, QUEST, DSGE), melyek igazolhatják a kohéziós politika hozzáadott értékét a támogatott területek növekedéséhez.² Ezek pontosítása és kibővítése teret adhat nemcsak a hozzáadott érték, hanem a támogatások hatékonyságának vizsgálatához. A fejlődés-gazdaságtani látásmód a tartalmi szempontok értékelésére ad lehetőséget, ezzel tematizálva kohéziós politika főbb irányait és céljait.

Hipotézisem vizsgálatához az integrációelméletek irányát választottam, de fontosnak tartom megjegyezni, hogy a két tudományos irány kiegészíti egymást. Csak mindkét aspektus vizsgálatával kaphatunk tisztább képet a kohéziós politikáról, annak céljairól, működéséről és hatásairól.

Az integrációelméleti megközelítések az elmúlt fél évszázad alatt alakultak ki a nemzetközi politikaelmélet különböző iskoláiból, az ide vonatkozó szakirodalom kiterjedt és szerteágazó. Ezért elemzésemhez olyan elméleti keretrendszer kerestem, mely alkalmas a kohéziós politika változásainak kutatására.

Az integrációs elméletek első hulláma az integráció jellegével és legitimitásával, illetve mélyülésének folyamatával, dinamikájával foglalkozik. Ilyen elméletnek tekinthető a

¹ Kengyel [2012]

² Kengyel [2012]

föderalizmus, tranzakcionalizmus, funkcionalizmus és neofunkcionalizmus, a kormányköziség elmélete, illetve ezek különböző elágazásai.³ Ezzel szemben az elmúlt bő két évtizedben az elméletek köre olyan koncepciókkal, elemzési keretekkel bővült ki, melyek inkább alkalmasak a már meglévő integráció, azaz az EU különböző politikáinak, kormányzási struktúráinak, döntéshozatalának vizsgálatára. Ez az elméleti váltás inkább szerves átmenetet jelent és semmiképp sem egyértelmű törés az elméleti fejlődésben, erre jó példa, hogy például a liberális kormányköziség elmélete már jórészt olyan problémákkal foglalkozik, melyek az érettebb integrációt jellemzik, ez az elmélet a mai napig meghatározó a diskurzusban.⁴

Az új elméletek egy csoportja az EU kormányzását tette meg fókuszának, hiszen egy sajátos kormányzati struktúra állami és nem állami szereplőinek viselkedését kívánták megérteni a szerzők. Az „Új kormányzati módok” (New Modes of Governance – NMG) kutatásai a formális és informális kormányzás működését kutatják a különböző szereplők és szintek között, kialakulása jórészt a Maastrichti Szerződés (és az „open method of co-ordination” bevezetése) okozta változásoknak köszönhető.⁵ Az NMG irodalom talán legfontosabb aspektusa a többszintű kormányzás (Multi-level governance – MLG) koncepciója, melynek értelmében az nemzetállamok szerepe az integrációban erodálódik, a nemzet alatti és nemzet feletti szintek átvesznek az állam szuverenitásából fakadó hatásköröket. Ezeken a különböző szinteken különbözik a szereplők érdeke, elképzelése és kompetenciája, így egymáshoz való viszonyuk is dinamikusan változhat aktív érdekérvényesítésükön keresztül.⁶

A kohéziós politika az integrációnak az a területe, ahol a többszintű kormányzás koncepciója legerősebben fellelhető. Maga az MLG koncepció kialakulása nagyban köthető a kohéziós politika megújulásához. 1988-ban a Bizottság megreformálta az addigi strukturális alapok működését, hiszen a spanyol, portugál és görög csatlakozások után új igények jelentek meg az addig csak kis amplitúdóval, névlegesen működő támogatási rendszer mögött. Az 1988-as reformok megkétszerezték a strukturális alapok költségvetését és bemutatásra kerültek a végrehajtás fő alapelvei (programozás, adicionalitás, koncentráció és partnerség), melyek azóta is meghatározzák a kohéziós alapok működést.⁷ A reformokat követően jelent

³ Rosamond [2000]

⁴ Diez, Wiener [2004]

⁵ Kohler-Koch, Rittberger [2006]

⁶ Marks et al. [1996], Szolcsányi [2008]

⁷ Kengyel [2004]

meg a többszintű kormányzás koncepciója, többek között Gary Marks nagyhatású cikke alapján.⁸ Ennek értelmében a strukturális alapok zászlóshajóként képviselték a többszintű kormányzás koncepcióját, amely nehezen magyarázható a neofunkcionalista és kormányközi elméletek vitáival. Marks elmélete hamar erős kritikákat kapott a kormányköziséget hangsúlyozó elméletek oldaláról, melynek alapja, hogy a strukturális és kohéziós politikák kialakítása még mindig jórészt a tagállami politikák eredője, működése és szabályozása kormányok óvatosan megkomponált megegyezéseinek köszönhető.⁹ Ezzel megkezdődött a vita a többszintű kormányzás és az államközpontú megközelítések között.

A 2014-2020 közötti szabályozás jelentette változásokat a két megközelítés érvényességével kívánom szemléltetni. A módszertan alapja John Bachtler és Carlos Mendez 2007-ben kiadott tanulmánya,¹⁰ melyben a kohéziós politika reformjait elemezték 1988-tól a 2007-2013-as többéves keret jelentette reformokig. Ők is a többszintű kormányzás érvényesülését (pl: nagyobb bizottsági befolyás, közvetlen jogkörök nemzet alatti szereplőknek) ütköztetik az állam-központú perspektívával melyet az újra-nemzetiesítés tézisével („renationalisation thesis”) feleltetnek meg. Utóbbi elnevezés arra utal, hogy a többszintű kormányzás nagyobb térnyerése a 1988-as reformok és a Maastrichti Szerződés jelentette új szabályok után megállt, és a Bizottság és a nemzetállami kormányok (Európai Tanács) közötti „küzdelem” a Bizottság folyamatos visszaszorításával zajlik, kisebb-nagyobb sikerekkel.

Bachtler és Mendez cikkükben 2 elv vizsgálatára fókuszálnak: a koncentráció és programozás elveire. Vizsgálatukban minden egyes reformot az előző szabályozással hasonlítanak össze, emellett pedig a közel 20 év (1988-2006) tendenciáját követik végig. A vizsgálat mutatói (a teljesség igénye nélkül): a törvényhozás során kinek az akarata érvényesült, azaz melyik szint, melyik intézmény (Bizottság, Tanács, EP, vagy akár a kormányok egy csoportja) tudta végigvinni akaratát, ki a kezdeményezett, illetve hogy a végrehajtás során a szabályozás milyen következményekkel járt a különböző szereplőkre nézve (programozás).

Ezek áttekintése után arra a fő következtetésre jutnak, hogy az újra-nemzetiesítés tézisének érvei gyakran torzítanak, a nemzeti kormányok szerepe pedig túlbecsült az

⁸ Marks [1993]

⁹ Pollack [1995]

¹⁰ Bachtler, Mendez [2007]

érvelésben, míg a többszintű kormányzás még mindig jobban írja le a kohéziós politika működését és a reformok jelentette történéseket.

A dolgozat következő részében Bachtler és Mendez módszertana alapján fogom elemezni az új szabályozás jelentette változásokat. Dolgozatomban alapvetően én is az általuk vizsgált két elv érvényesülését vizsgálom, de mivel igyekszem teljes körű képet adni a változásokról érinteni fogom az addicionalitás és a partnerség elvének érvényesülését is az új szabályzatban,

2. A JOGSZABÁLYCSOMAG ELFOGADÁSÁNAK FOLYAMATA

Mivel a 2014-2020 közötti kohéziós politika szabályzata még nem került végleges elfogadásra, érdemes röviden végigtekintenünk a döntéshozatal eddig lezajlott folyamatát. Ez azért is fontos lehet számunkra, mert teljesebb képet kaphatunk a különböző intézmények erőviszonyairól és a jogszabálysomag vitatottabb pontjairól.

A Bizottság 2011. október 6-án előterjesztette a következő periódus kohéziós politikáját előirányzó jogszabálysomagot¹¹, mely a későbbi tárgyalások alapjait szolgáltatta a következő többéves pénzügyi keret tárgyalásain belül. A többéves pénzügyi keret (MFF) tárgyalása egy a normál döntéshozatali eljárástól némileg eltérő eljárás formájában történik, mely a 3 főbb szereplő, a Bizottság, az Európai Tanács és a Parlament közötti folyamatos egyeztetéseken és az álláspontok közelítésén alapszik. Szükség is van erre, hiszen a többéves pénzügyi keret elfogadása körülbelül 75 különböző jogszabálytervezet elfogadását takarja. A kohéziós politikával kapcsolatos jogszabálytervezet csak egy csoportja ezeknek a jogszabályoknak.

A tárgyalások alapvetően 2 vágányon folynak: egy döntéshozói és egy politikai vágányon. Két vágány közül a politikai az, amely kifelé transzparensabb, a vizsgálat számára használható információkkal szolgál, ezért elemzésemben erre és alapvetően a Bizottsági tervezetre hagyatkozom. A politikai vágány viszont csak a szabályozás főbb kérdéseit érinti és a többéves költségvetéssel együtt kerül tárgyalásra, így a továbbiakban a költségvetés elfogadásának útját fogom végigkövetni.

A Bizottság javaslatát mind a Parlament, mind a Tanács több körben véleményezte, és bár az intézmények (főleg a Tanács és a Parlament) álláspontja sok kérdésben közelített egymáshoz a dán elnökség idején, több kérdésben a mai napig nem sikerült egyezsége jutnia a három intézménynek.¹²

Az elmúlt év folyamán több kísérlet is történt az intézmények részéről a patthelyzet feloldására. A Bizottság 2012. augusztus 11-én előállt a jogszabálytervezet egy módosított javaslatával, melyben a Tanács és a Parlament kritikáira igyekezett reagálni. A három intézmény között nagy törés volt, hogy az eredeti tervezet szerint a Bizottság a Közös Stratégiai Keretet saját hatáskörén belül fogadná el. Mindez szembe megy az eddigi gyakorlattal, hiszen a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokat (előző ciklus uniós szintű

¹¹ Mivel már nem elérhető, a 2012-ben módosított verzióját elemzem. Európai Bizottság [2012a]

¹² Európai Tanács [2013a]

stratégiai dokumentuma) a Tanács fogadta el. A Bizottság által beterjesztett módosítás emiatt 2 részre szedte a Közös Stratégiai Keretet (ezért tárgyaltuk a dolgozatban is két részben) és az általánosabb rendelkezésekről szóló első rész elfogadását megtartaná saját döntéshozói jogkörének. Ez a megoldás nem volt elfogadható a többi szereplő számára.

A 2012 második félévében soros ciprusi elnökség október 29-én kiadta a többéves költségvetési keret újabb tárgyalási keretdokumentumát (Negotiating box)¹³, mely tartalmazza a tárgyalások fő elemeit és lehetőségeit. Ez alapján a kohéziós politika kérdéses pontjai a következők voltak:

- A Közös Stratégiai Keret elfogadásának kérdése
- A pénzügyi keretek és a kohéziós politika forrásainak csökkentése
- Az új régiók meghatározása, társfinanszírozási arány mértéke
- A „capping” kérdése
- Az Európai Összekapcsolási Eszköz és az ezen a címen a Kohéziós alaphoz elvonott 10 milliárd euró.
- A tematikus célokhoz való köztetés lazítása
- A makrogazdasági feltételrendszer alkalmazása
- A teljesítményközpontú feltételrendszer lazítása

Az elnökség tárgyalási keretdokumentumát ez alkalommal sem tudta támogatni a Bizottság. Az egyeztetések folytatódtak, az előkészítő tárgyalások mellett 2012. november folyamán külön csúcstalálkozót tartanak az EU állam és kormányfői, annak érdekében, hogy a november 22-23-i Európa tanácsi ülésen megegyezésre, vagy a közeli állapotokig jussanak a tárgyalások. Ennek eredményeképpen a csúcsra Herman von Rompuy, az Európai Tanács elnöke megfogalmazott egy közelített álláspontból álló vázlatot, mely alapjául szolgált a tárgyalásoknak.

A felvázolt főbb kérdéskörökből is látszik, hogy a támogatások mértéke az egyik legfontosabb kérdés, nemcsak tagállami, hanem tematikus szempontok miatt is. A november 22-23-i csúcson végül nem sikerült megegyeznie a tagállamokat képviselő kormányfőknek, és erős érdekellentétek rajzolódtak ki a befizető tagállamok és kohéziós politika nettó haszonélvezői között.

¹³ Az Európai Unió Tanácsa [2012]

A megállapodás végül 2013. február 7-8 között lezajlott Tanácsi ülésen született meg, maratoni hosszúságú (25 óra) tárgyalások után.¹⁴ Az ülésen sikerült megállapodni a tagállamok vezetőinek főbb kérdésekben és keretösszegekben. Mindez magával vonja azt is, hogy a bizottsági rendelettervezet részleteiben változtatásra került. Mivel az Európa tanácsi ülés csak a főbb kérdésekről állapodott meg a költségvetést illetően, ezért a jogszabálycsomag-tervezet részletes harmonizálása tanácsi döntéshez jelenleg is folyik.¹⁵

A Tanács által elfogadott javaslatot az Európai Parlament fogja tárgyalni következő körben, 2013 nyarára tehető a végső elfogadás. Ám a Parlament 2013. március 13-án állásfoglalásában jelezte,¹⁶ jelenlegi formájában nem tudja elfogadni a tanácsi következtetéseket. A Parlament többek között azt kifogásolta, hogy a következtetések nem átláthatóak, hogy a programozás nem elég rugalmas, ellenezte a jelenlegi költségvetés tételeinek továbbgörgetését és jelezte, hogy részleteiben egyéb rendelkezésekkel sem ért teljesen egyet.¹⁷

Amint a Parlamenttel is sikerül megegyezni a többéves pénzügyi keretet illetően, megkezdődhet a tervezet jogi elfogadása és a hétéves periódus szabályozásának további előkészítése úgy, mint a Közösségi Stratégia Keret véglegesítése az EU oldaláról, illetve a Partnerségi Megállapodás és az Operatív Programok véglegesítése a tagállamok oldaláról.

¹⁴ Európai Tanács [2013]

¹⁵ uo.

¹⁶ Európai Parlament [2013]

¹⁷ uo.

3. A BIZOTTSÁG TERVEZETÉNEK FELÉPÍTÉSE

Az Európai Bizottság tervezete alapvető fontosságú elemzésem szempontjából, hiszen nemcsak a tárgyalási alapot szolgáltatja a későbbi döntéshozatal során, hanem érvényesíti a többszintű kormányzás koncepcióját a későbbi megvalósulás során. Mindemellett pedig a szabályozott területek egy részén egyelőre még csak erre a forrásra támaszkodva lehet tenni állításokat a következő periódus szabályozásáról, hiszen eltekintve a szabályozás kiemelten fontos területeitől (jórészt a koncentráció területén), még nincs hivatalos tanácsi álláspont. Ennek megfelelően a jelen, 3-ik fejezetben a Bizottság tervezetét elemzem, külön jelelve azokat a területeket, ahol hivatalos tanácsi megállapodás született.

A Bizottság által benyújtott jogszabálysomag-tervezet¹⁸ egy általános rendeletet és specifikus rendeletek csoportját jelenti. Az általános rendelet (ún. ernyő rendelet) a Közös Stratégiai Keret alapjaira¹⁹ vonatkozó szabályozást tartalmazza. A specifikus rendeletek csoportjába a különböző alapok és célok (ERFA, ESZA, KA, ETE, ETT)²⁰ kiegészítő rendeletei tartoznak. Ezek a különálló rendeletek azokat az alap-specifikus jogszabályokat tartalmazzák, melyek az általános rendeletbe nem kerültek bele.

Az általános szabályozás két elkülönülő részre bontható: első része vázolja a stratégiai tervezés, programalkotás, és tematikus célkitűzésekkel kapcsolatos rendelkezéseket, melyek kitérnek a jogosultságokra, a pénzügyi eszközök használatára, valamint az irányítás és beszámolási kötelezettségek kérdéseire. Második része pedig a kohéziós politika három főbb alapjával (ERFA, ESZA, KA) kapcsolatos specifikus rendelkezéseket foglalja magában.

¹⁸ Európai Bizottság [2012a]

¹⁹ A Közös Stratégiai Keret alapjai: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA), Európai Szociális Alap (ESZA), Kohéziós Alap (KA), Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA)

²⁰ Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Kohéziós Alap (KA), Európai Területi Együttműködés (ETE), Európai Területi Társulás (ETT)

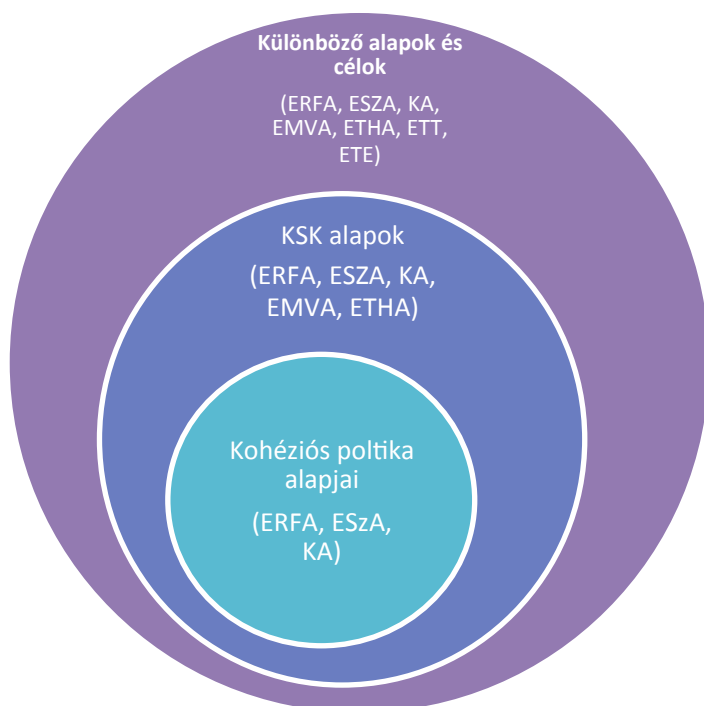
1. táblázat: A jogszabálysomag felépítése

Forrás: az ábrát a szerző készítette az Európai Bizottság jogszabálysomag-tervezete alapján, 2012

Különálló dokumentumok	Általános „ernyő-rendelet”		Egyéb alap és cél specifikus rendelkezések
Tartalmi részek	KSK által lefedett alapokra vonatkozó közös rendelkezések	Kohéziós politika alapjaira vonatkozó rendelkezések	
Érintett alapok	ERFA, ESZA, KA, EMVA, ETHA	ERFA, ESZA, KA	ERFA, ESZA, KA, ETE, ETT

1. ábra: Alapok és célok a jogszabálysomag tervezetben

Forrás: az ábrát a szerző készítette az Európai Bizottság jogszabálysomag-tervezete alapján, 2012



Látható tehát, hogy a jogszabálysomag felépítése három lépcsős, és a közös rendelkezésektől az egészen specifikus, csak egy-egy alap felhasználását mélylységeiben részletező rendeletekig

bontható. Az általános rendelet és a specifikus rendeletek együtt alkotják a Bizottság jogszabálysomag-tervezetét a következő hét éves költségvetési periódusra.

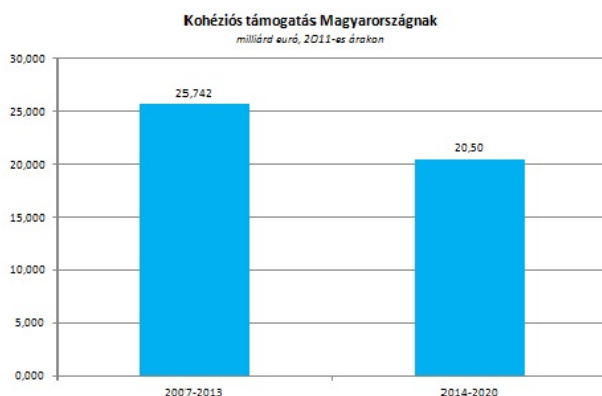
A jogszabálysomag felépítésben az első nagyobb változás, amit észrevehetünk a jelenlegi időszak szabályozásához képest, az a Közös Stratégiai Keret alá tartozó alapok kibővülése, és a strukturális alapok csoportosításának funkcióvesztése. Mindez a programozás keretein belül jár egyéb következményekkel, de fontos, hogy mindez az egyszerűbb átláthatóbb rendszer felé kívánja tolni az alapok csoportosítását.

4. KONCENTRÁCIÓ ÉS ADDICIONALITÁS

4.1. A KOHÉZIÓS FORRÁSOK ÖSSZEGÉNEK VÁLTOZÁSA

A kohéziós politika eddigi támogatásainak összegéhez képest a következő hétéves periódusra előirányzott számok jelentősen csökkennek. A Bizottság uniós szinten 338 milliárd euróra csökkentette volna a jelenlegi költségvetési 354 milliárd euróját. A 2013 februári tanácsi ülésen ennél még szűkebb költségvetési keretben állapodtak meg a résztvevők, a költségvetés 1b. alfejezetére („Gazdasági, társadalmi es területi kohézió”) 325.15 milliárd euró keretet szabtak meg.²¹ Ha a teljes összeget tekintjük, ez az összeg egyértelműen a nettó befizetők érdekeinek feleltethető meg.

A képet árnyalja, hogy a különböző tagállami keretek is változtak a Bizottság által előirányzott összegekhez képest. A tárgyalások nyerteseinek tekinthetők azok a tagállamok, melyek nettó haszonélvezői a kohéziós politikának, hiszen a számukra kiutalt támogatások összege nem csökkent nagymértékben.²² Sőt, több tagállamnak sikerült javítani pozícióján, és elérnie az előirányzotthoz képest magasabb összeget. Ennek jó példája Magyarország, hiszen az előirányzott 18,6 milliárd eurós kerethez képest végül sikerült megállapodni 20,5 milliárd euróban (2011-es árfolyamon számolva). Ez egyértelmű sikere a Magyarországnak, de fontos hozzátenni, hogy mindez közel 5 milliárd euróval kevesebb, mint a 2007-2013-as keretösszeg²³. Az összeget olyan tételeken keresztül sikerült feltornászni, melyek jellemzően a tagállami érdekérvényesítés eszközeként jelennek meg a tárgyalásokon (régiók kompenzációja, a támogatási felső határ (capping) alóli felmentés, stb.).²⁴



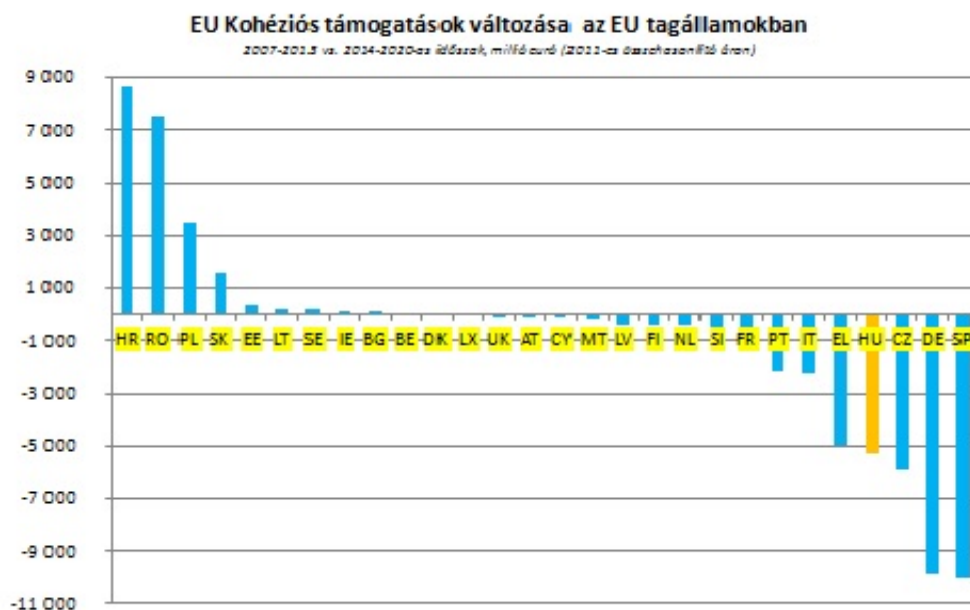
2. ábra: Kohéziós támogatás Magyarországnak - forrás: Heil [2013]

²¹ Európai Tanács [2013b]

²² Heil [2013]

²³ uo.

²⁴ Európai Tanács [2013b] 52. cikk



3. ábra: Kohéziós támogatások változása az EU tagállamokban - forrás: Heil [2013]

A tanácsi megegyezés alapján elmondható, hogy a kohéziós költségvetés inkább a tagállami érdekérvényesítés területe. Ez természetesen nem meglepő, már a megegyezést megelőzően is a legfőbb vita a különböző tagállamok nettó egyenlegéről szólt és arra lehetett számítani, hogy „*a vita most is – sajnos szinte kizárólagos szempontként – az egyes tagországok nettó egyenlegéről fog szólni*”.²⁵

Látható, hogy mindenképp kompromisszumként kell értékelni a kohéziós összegekről való megegyezést: a nettó befizető államok egyik legfontosabb érdeke is teljesült, azaz csökkent a főösszeg, viszont a haszonélvező tagállamok sem vesztek a csökkenő költségvetéssel. A tárgyalások vesztesei azok a politikák, melyek a Bizottsági javaslatban még nagyobb hangsúlyt kaptak és kevésbé köthetőek a tagállami érdekekhez. Ilyen például az Európai Területi Együttműködésre (2. célkitűzés) szánt összeg, melynek összege az előirányzott közel 12 milliárd eurós összegről 8,948 milliárd euróra csökkent.²⁶ Tehát megállapítható, hogy a keretösszegek meghatározását tekintve inkább az újra-nemzetiesítés tézise érvényesül az olyan célok rovására, melyek inkább a Bizottsághoz és a többszintű kormányzás koncepciójához köthetőek. Bár még hátravan az Európai Parlament jóváhagyása is, tradicionálisan a keretösszegek a tanácsi megállapodáshoz köthetőek, és a Parlamentre sem

²⁵ Kengyel [2011] 1.o.

²⁶ Európai Tanács [2013b] 24. cikk

a költségvetés csökkentése melletti állásfoglalás jellemző, hiszen „*évek óta próbálkozik azzal, hogy a költségvetést növelje*”.²⁷

4.2. KONCENTRÁCIÓ ÉS TÁRSFINANSZÍROZÁS

A pénzügyi perspektíva tekintetében három szembetűnő változást érdemes kiemelni. Az egyik változtatás, hogy a korábbi három célkitűzés (Konvergencia, Regionális versenyképesség, Európai Területi Együttműködés) helyett a Bizottság két főbb célkitűzés megvalósulását kívánja támogatni: Beruházás a növekedésbe és foglalkoztatásba, illetve az Európai Területi Együttműködés célkitűzését (a korábbiakhoz hasonlóan).²⁸

A gyakorlatban a változtatások jelentősége kérdéses, hiszen ezek a célkitűzések hivatottak megkülönböztetni a kevésbé fejlett régiók konvergenciájára fordított forrásokat a fejlett régiók fejlesztésére fordított forrásoktól. A „Konvergencia” és a „Regionális versenyképesség” célkitűzések egy célkitűzéssé való olvasztása gyakorlatilag megszünteti a megkülönböztetést az uniós fejlesztéspolitikai célok tekintetében.

Ennél megfoghatóbb változtatás viszont, hogy a „Beruházás a növekedésbe és foglalkoztatásba” célkitűzés három régiós kategóriát határoz meg, melyek között megoszlanának a források:

- A *kevésbé fejlett régiók* kategória azokat a régiókat jelentené, ahol a vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) az EU27 átlag 75%-ánál alacsonyabb. Itt az uniós társfinanszírozás mértéke 85% lesz. Az eredeti bizottsági előterjesztés szerint a társfinanszírozás mértéke itt 75% lett volna, ezt az összeget sikerült a tagállamoknak visszaállítani a 85%-os szintre.²⁹
- Az *átmeneti régiók* kategória a korábbi phasing-in és phasing-out kategóriákat váltja ki, és az EU átlag 75-90%-a közti fejlettségi szintű régiók kerülnének. Itt a társfinanszírozás mértéke 60% lenne.
- A *fejlettebb régiók* kategóriába az EU átlag 90%-a feletti fejlettségi szintű régiók lesznek hozzárendelve. Itt a társfinanszírozás mértéke 50% lenne.

²⁷ Surján [2011] 2. o.

²⁸ Európai Bizottság [2012a]

²⁹ Európai Tanács [2013b] 55.cikk

2. táblázat: A társfinanszírozás mértéke az első célkitűzés alatt

Forrás: az ábrát a szerző készítette az Európai Bizottság jogszabálysomag-tervezete alapján, 2012

Régió kategória	Régiós GDP az EU átlag arányában	Társfinanszírozás aránya
Kevésbé fejlett régiók	< 75%	85%
Átmeneti régiók	75-90%	60%
Fejlettebb régiók kategóriába	90% <	50%

Ezzel megszűnnek a bővítés miatt bevezetett phasing-in és phasing-out kategóriák, a régiók besorolása és értékelése tehát egyszerűsödik. Ezekhez a kategóriákhoz lennének igazítva a társfinanszírozási arányok, melyek megszabják, hogy a tagállam milyen arányban vállaljon a támogatott projektekben pénzügyi felelősséget.

A változtatás magyar viszonylatban is újdonságot jelent, hiszen eddigi egyetlen phasing-in kategóriába tartozó régióink, a közép-magyarországi régió besorolása megváltozik, és a *fejlettebb régiók* kategóriájába kerül. A változtatás előre várhatóan az alapokból való kisebb részesedést jelenthet a régió számára, amihez hozzájárul a társfinanszírozás 50%-ra való csökkenésének terhe is.

Magyarország régiói közül a közép-magyarországi régió kivételével mindegyik régió a *kevésbé fejlett régió* kategóriájába esik a tervezett rendszerben. A régiók közötti átcsoportosításra csak indokolt esetben, a régiókat kategória által előírányzott teljes összeg legfeljebb 2%-a erejéig lenne lehetőség.³⁰

A KMR más besorolása egyéb pénzügyi vonzatot is magában rejt: az felhasznált ESZA források aránya a többi felhasznált forrással szemben itt minimum 52%, míg a többi magyar régiónál minimum 25%.

A Kohéziós Alap elosztását tekintve nem tartalmaz a jogszabálysomag változtatást, a jelenlegi időszakhoz hasonlóan az EU27 átlag 90%-a alatti egy főre jutó GNI-jal rendelkező

30

tagállamok rendelkezhetnének ilyen forrásokkal. Fontos viszont, hogy a Kohéziós Alapból 10 milliárd eurót különítenének el az Európai Összekapcsolási Eszköz³¹ (CEF) részére. Amennyiben a kohéziós alap tagállamok közti elosztásának arányában történne ez az elkülönítés, Magyarország számára körülbelül 1 milliárd eurós csökkentést jelentene. A Kohéziós Alap társfinanszírozási aránya egységesen 85% lenne, így e tekintetben szintén nem következne be változás.

A második célkitűzés, az Európai Területi Együttműködés jelenlegi időszakban tapasztalt viszonylagos sikerei miatt a Bizottság növelni kívánta az erre szánt forrásokat: az Alapokra szánt összeg 2,52%-áról 3,48%-ára tervezte növelni a programok finanszírozását (ez az az összeg, melyet végül a Tanács mégis csökkentett közel 12 milliárdról 9 milliárdra).

Mindemellett pedig szabályozásában az elmúlt években több tagállam által igényelt egységesítés (pl.: a társfinanszírozásban) is megjelenik. A társfinanszírozási arány itt 75% lenne egységesen.

Főbb változások a társfinanszírozás meghatározásában:

- A korábbi három célkitűzés helyett két célkitűzés: a regionális versenyképesség és konvergencia céljai egybeolvadnak
- 3 régiókat: kevésbé fejlett, átmeneti és fejlett régiók
- A phasing-in és phasing-out kategóriák megszűnése
- Kohéziós Alapból 10 milliárd euró elkülönítése a CEF részére
- egységesített társfinanszírozás az Európai Területi Együttműködés esetében

A társfinanszírozást érintő változásokról összességében elmondható, hogy az egyszerűsítés irányába kívánják terelni a jelenlegi rendszert. Ez megfigyelhető a célok és régiókat kategóriák számának csökkentésében, mely kevésbé a végrehajtást, inkább az átláthatóságot és az adminisztráció hatékonyságát növeli, amely talán inkább a Bizottság érdeke. Illetve megfigyelhető az ETE társfinanszírozásának egységesítésében, mely a helyi, nemzet alatti szereplők igényeit elégíteni ki. Emellett pedig a kohéziós alaptól való 10 milliárd eurós elvonás a CEF részére egyértelműen az uniós szinten tervezett

³¹ Tagállamok közötti közlekedési, energetikai és digitális hálózatok fejlesztésre létrehozott program

infrastruktúrafejlesztést támogatja, mely esetén a tagállami szintű érdekérvényesítés háttérbe szorulhat.

A Bizottságnak azonban nem sikerült elérnie, hogy csökkenjen a társfinanszírozás mértéke az egyes célkitűzés kevésbé fejlett régióiban, a tagállami nyomás e tekintetben erős volt. Így az addicionalitást tekintve az eddigi periódus status quo-ja fennmarad, a rendszer a racionalizálás és kevésbé szofisztikált koncentráció irányába tolódott el. Ezzel, ha nem is túl jelentősen, de a bizottsági elképzelések jellemzik a változásokat az eddigi költségvetési időszak szabályozásához képest.

4.3. FORRÁSOK FELHASZNÁLHATÓSÁGA

A Bizottság rendelettervezete alapján a források felhasználását illetően fontos változás lett volna az N+2 szabály bevezetése, mely szerint a források lehívási határideje a tervezett kifizetéstől számított maximum 2 év. Ez egy jelentős csökkenést jelentett volna az eddigi (85% átlagjövedelem alatt lévő országok számára biztosított) N+3 szabálytól. Ezzel szemben a tanácsi tárgyalások során sikerült az érintett tagállamoknak kiharcolnia a változtatás eltörlését, így maradt az N+3 szabály. Itt veszített a tárgyalások során a Bizottság, de az eddigi status quo-hoz képest nem történt változás.³²

4.4. FELSŐ ÉRTÉKHATÁR

A bizottsági előterjesztés harmadik fontosabb változtatásaként érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a támogatások tagállami szintű felső értékhatar változik (capping). A jelenleg is működő sávós plafon helyett, egységesen a tagállamok GDP-jének 2,5 %-ban húzták volna meg a határt (2007-2013 között a támogatások aránya a GDP 3,24-3,79%-a az EU átlagos fejlettségi szintjéhez képest 75 és 40 százalék között álló országok esetében). Többek között emiatt is csökkent volna nagymértékben Magyarországon a következő költségvetési időszakra előirányzott forrásainak összege.

A capping kérdése volt még talán az egyik legvitatottabb pont a tárgyalások során, ezt jól mutatja, hogy Herman Van Rompuy a 2012. novemberi EU csúcsra szánt, tárgyalási alapnak tekintett vázlatában ³³ a capping-et a GDP 2,35%-ban szabja meg, nem az előirányzott 2,5%-ban. Ezt egészíti ki a vázlatban az a szabály, miszerint amelyik tagországban a 2008-2010

³² Európai Tanács [2013b]

³³ Rompuy vázlata elérhető:

<http://static.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/MFF%20Van%20Rompuy%20Paper%20II%20Draft.pdf> 18.o.

közötti időszak reál GDP változása kevesebb volt, mint -1%, ott a capping korlátja 10%-al magasabb lenne: 2,59%. A végleges tanácsi következtetés a felső határ meghatározásának utóbbi módját határozza meg.

Láthatjuk, a felső értékhatár még a tanácsi döntés alapján is jelentősen alacsonyabb, mint az eddigi szabályozásban, ez szintén azt a bizottsági (és nettó befizetői) igényt érvényesíti, hogy teljesítményorientáltabb irányba tolódjon el a források kiosztásának folyamata. Ezzel szemben érdemes megjegyezni, hogy különböző derogációkon keresztül a tagállamoknak volt lehetősége pótolnia a capping miatt csökkent összegeket a tanácsi megállapodás során, ahogyan ezt a magyar példa jól ábrázolja. Ennek egy jó magyarázata lehet, hogy gazdasági válság idején nehéz teljesítménymutatókon keresztül szigorítani a szabályozást, és nem is biztos, hogy kívánatos. Mindenesetre, hosszútávon, akár a következő szabályozási időszakig kitartó trendet tekintve mindenképp elmozdulás történt, ami alapvetően a Bizottsági elképzeléseket tükrözi.

5. PROGRAMOZÁS

A jogszabálysomag az eddigi szabályozáshoz képest részletesebben írja elő, mely célok elérése élvez prioritást az uniós fejlesztéspolitika következő hét éves ciklusában. Mindezt a jogalkotó azzal indokolja, hogy a Bizottság tervezetében igyekezett a kohéziós politika eszközeit az Európa 2020 stratégia célkitűzéseire igazítani.

Ennek egyik legszembevetőbb jele, hogy a jelenlegi időszakban alkalmazott Közös Stratégiai Iránymutatásokat felváltja a Közös Stratégiai Keret (KSK) dokumentuma³⁴: A KSK az uniós szintű programalkotási iránymutatásokat tartalmazná a következő 7 éves ciklusra, Az ennek megfelelő 7 éves tagállami stratégiát a Partnerségi Megállapodás (PM) dokumentuma jelentené, mellyel egy időben a tagállam meghatározza a különböző KSK alapok felhasználását, tematikus célkitűzések elérését biztosító Operatív Programokat (OP).

3. táblázat: Stratégiai dokumentumok a végrehajtás különböző szintjein

Forrás: az ábrát a szerző készítette az Európai Bizottság jogszabálysomag-tervezete alapján, 2012

Uniós szint	Tagállami szint	Régiós szint
Közösségi Stratégiai Keret		
	Partnerségi Megállapodás (összhangban a Nemzeti Reformprogrammal)	
	Operatív Program	Operatív Program

5.1. KÖZÖS STRATÉGIAI KERET

A Közös Stratégiai Keret a *Közösségi Stratégiai Iránymutatások* eddigi dokumentumát váltja fel. A döntéshozatali folyamatban fontos változás, hogy a bizottsági rendelet alapján a KSK-t végül a Bizottság fogadná el és nem a Tanács az (Európai Parlament jóváhagyásával). Tartalmát tekintve fontos újdonság, hogy a különböző alapok felhasználását konkrét

³⁴ Európai Bizottság [2012b]

tematikus célokhoz köti. Emellett felhasználásukat tekintve megszab „legfőbb intézkedéseket” (*key actions*) és fókuszterületeket (*focus areas*) illetve kiemeli uniós szintű stratégiai beruházásokat.³⁵

Bár a Közös Stratégiai Keret elfogadása a közös jogszabálycsomag elfogadása utánra tehető, alakítása és fogalmazása már elkezdődött, hiszen a KSK már nem csak körvonalaiban határozza meg a következő hét éves periódus kohéziós prioritásait. A KSK 2012 márciusi szolgálati munkadokumentuma alapján³⁶ mind a tematikus célkitűzések elérése, mind a gazdasági kormányzással való összehangolt kohéziós politika konkrétabban kerülne megfogalmazásra.

Horizontális célok fontossága

A horizontális célok fontosságát a KSK (a Közösségi Stratégiai Iránymutatásoktól eltérően) külön részben hangsúlyozza, alapvetően itt is a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítása és a megkülönböztetés tilalma jelenik meg, mint legfőbb célkitűzés. Általános követelmény, hogy minden értékelést célzó tevékenység foglalkozzon ezekkel a kérdésekkel, ajánlasként megjelenik, hogy az irányító hatóságok, a létrehozott felügyelő bizottságokkal közösen önértékelési akciók keretein belül ellenőrizzék az ilyen horizontális célok megvalósulását. Az alapokból finanszírozott programok és műveletek előkészítése és végrehajtása során meg kell határozni, milyen lépésekkel kívánja az IH a célokat betartatni. A KSI-hez képest újdonságként megjelenik a fenntartható fejlődés a horizontális célok között, a KSK kiemeli, hogy a tagállamok átfogó, és időszerű jelentéseket kötelezőek tenni az általános rendeletekben foglaltak alapján. Környezeti kár okozása esetén pedig a szennyező fizet elvet (ill. néhol a felhasználó fizet elvet) minden program és projekt során alkalmazni kell. A KSK munkadokumentuma viszont nem tartalmazza, a horizontális célok elégtelen teljesítése milyen retorziókat jelentene.

Tematikus célok hozzárendelése a KSK alapokhoz

A munkadokumentum második része két mellékletet takar. Az első, terjedelmesebb melléklet tartalmazza az célok megvalósításához rendelt specifikus szabályokat, azaz az egyes alapok legfontosabb intézkedéseit célonként. A második melléklet az ERFA alapok keretében folytatott régióközi és transznacionális együttműködés (ETT) iránymutatásait tartalmazza.

³⁵ Európai Bizottság [2012b]

³⁶ uo.

A tematikus célkitűzések felhasználásával kapcsolatban az 1. melléklet meghatározza, miként lesz összekötve az 5 főle alap az Európa 2020 célkitűzéseivel. Mindegyik alapnál részletezi, mely célkitűzés elérését lehetne mindebből finanszírozni.

4. táblázat: Alapok és célok a KSK munkadokumentumában

Forrás: az ábrát a szerző készítette az Európai Bizottság KSK munkadokumentuma alapján, 2012

ERDF	Mindegyik célkitűzéshez hozzájárul	
	Vállalati működés segítését	
	Polgároknak nyújtó szolgáltatások javítása	
KA	Környezet és fenntartható fejlődés	
	Transzeurópai közlekedési hálózat javítása	
ESZA	Foglalkoztatottság és munkavállalók mobilitása	
	Oktatás, készségek elsajátítása, életen át tartó tanulás	
	Társadalmi befogadás és a szegénység elleni küzdelem	
	Igazgatási kapacitásépítés	
EMVA	Mezőgazdasági, élelmiszer-ipari és erdészeti ágazatban	Tudástranszfer és innováció
		Mezőgazdaság versenyképessége
		Természeti erőforrásokkal való gazdálkodás
		Éghajlatváltozás elleni fellépés
		Vidéki területek befogadó inkluzív fejlesztés
EHA	Halászat és akvakultúra versenyképessége	
	Környezeti fenntarthatóság	

A Közös Stratégiai Keret hivatott tehát az Európa 2020 Stratégiai célkitűzéseit az alapokból finanszírozott beruházási célokra fordítani. Az általános rendelet meghatároz 11 darab, az Európa 2020 stratégiából levezetett tematikus célkitűzést. A KSK hatálya alatt álló 5

alap forrásai csak ezeknek a prioritásoknak a megvalósulását finanszírozhatná. A 11 tematikus célkitűzés a következő:

5. táblázat: Az Európa 2020 célkitűzései

1.	kutatás, technológia-fejlesztés és innováció erősítése;
2.	információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés és ezek minőségének fejlesztése;
3.	kis- és közepes vállalkozások, agrárszektor és halászati szektor versenyképességének fejlesztése, vízkultúrák támogatása;
4.	az alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságra való átállás elősegítése minden ágazatban;
5.	a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás elősegítése és kockázat-megelőzés és kezelés;
6.	környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság ösztönzése
7.	a fenntartható közlekedés terjesztése és a kulcs hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteinek feloldása;
8.	a foglalkoztatás bővítése és a munkaerő mobilitásának támogatása;
9.	a társadalmi befogadás segítése és a szegénység elleni harc;
10.	befektetés az oktatásba, készségekbe és az élethosszig tartó tanulásba;
11.	intézményi kapacitások fejlesztése és hatékony közigazgatás.

A KSK az alapok felhasználásának és a céloknak való egyértelmű megfeleltetésének érdekében meghatároz kulcsakciókat (**legfontosabb intézkedések**), és fókuszterületeket, melyeket kiemel az alapokhoz kapcsolódó általános végrehajtási intézkedésektől, elvektől.³⁷

Főbb változások a programalkotás Unió szintjén:

- Név: *Közösségi Stratégiai Iránymutatások* helyett **Közös Stratégiai Keret**
- Lisszaboni célok helyett EU2020 célok követése
- Kisebb programalkotási teret hagy:
 - Szigorúbban rendel alapokat célokhoz
 - Kulcsakciókat és fókuszterületeket rendel bizonyos célok megvalósításához
- Megjelenik a gazdasági kormányzással való összehangolás előírása
 - A KSK alapokkal kapcsolatos ország specifikus ajánlások végrehajtása
 - OP és PM kidolgozása a nemzeti Reformprogramban vállaltakkal összhangban
- Az alapok közötti koordináció előírása
 - Együttműködő és komplementer alapok működésének megtervezése a programalkotás folyamatában (az Általános rendelet alapján)
 - A KSK alapokért felelős nemzeti szervek bevonása a végrehajtásba és ellenőrzésbe – „ahol szükséges” monitoring bizottságok felállítása
 - Elektronikus kormányzás

Az uniós szintű programalkotást tekintve látható, hogy szigorúbb tematizálást szab meg a KSK jövőbeli dokumentuma, igyekezve egyértelmű intézkedéseken keresztül megfogni az elvárt célokat. Az alapokhoz rendelt célok rendszere az Európa 2020 stratégia sikeres végrehajtásához elengedhetetlennek látszik, de kérdéses, hogy a nehezebb stratégia és programalkotáson kívül jár-e bármilyen pozitívummal a végrehajtás során. A meghatározott célok még mindig tágan és sokféleképpen értelmezhetőek, és a döntéshozás későbbi fázisaiban valószínűleg még inkább a rugalmasság irányába fog elmenni a szabályozás (lásd: Európai parlamenti állásfoglalás). A szigorúbb programozás nagyobb bizottsági befolyást jelent összességében. A gazdasági kormányzással való összehangolás pedig szintén a

³⁷ uo.

teljesítményorientált reformirányt képviseli, mely leginkább a nettó befizető államok és a Bizottság közös érdekének tekinthető. A nemzeti szervek közvetlen bevonása, monitoring bizottságok bevonása pedig a programalkotásba pedig továbbra is a többszintű kormányzás koncepcióját erősíti.

5.2. PARTNERSÉGI MEGÁLLAPODÁS

A Bizottság javaslatában a tagállamokkal illetve a régiókkal kötendő megállapodásokat is új keretek közé helyezné. A korábbi Nemzeti Stratégiai Referenciakeretet felváltaná a Partnerségi Megállapodás dokumentuma, mely a tagállam és régiók, illetve a Bizottság kötelezettségeit rögzítené a hét éves periódusra.

A Partnerségi Megállapodás magában foglalná a tematikus célok kiválasztását, ezek elérésének alapvető módjait, a források kiválasztását.

A PM-ben a tagállamoknak ki kell jelölnie a különböző alapokhoz tartozó programokat az egyes indikatív pénzelosztások KSK alaponkénti és évenkénti bontásával. A Partnerségi Megállapodásban is megjelenne az eredményorientált megközelítés: tartalmaznia kell az PM végrehajtása által elvárt eredményeket, illetve teljesítményindikátorokat, mérföldköveket.

A PM-nek továbbá tartalmaznia kell egy felmérést azokról tagállami intézményi és adminisztrációs adottságokról, melyek a programok, beruházások sikeres végrehajtását garantálják állam oldaláról. Ezen kívül tartalmaznia kell az előzetes intézkedéseknek az összefoglalását, melyek a sikeres végrehajtáshoz szükségesek. Külön hangsúly kerül a kedvezményezettek igazgatási terheinek csökkentésére.

Főbb változások a programalkotás nemzeti szintjén:

- Név: *Nemzeti Stratégiai Referenciakeret* helyett **Partnerségi Szerződés**
- A nemzeti szervek tagállami partnereikkel együttműködve készítik el
 - Partnerek későbbi bevonásához szükséges intézkedések összefoglalása
- Az alapokhoz hozzárendelt célok értelmében határoz meg stratégiát
 - Nem a jelenlegi 2 célkitűzés (konvergencia és versenyképesség) értelmében
- Eredményorientált megközelítés megjelenése:
 - Elvárt eredmények,
 - Mérföldkövek és teljesítmény indikátorok
 - Szükséges előzetes intézkedések meghatározása
- Horizontális célok elérésének meghatározása

A Partnerségi Megállapodást a KSK elfogadásától számított 3 hónapon belül kellene a tagállamoknak benyújtania³⁸, melyről a Bizottság 3 hónapon belül észrevételeket tesz és melyet 6 hónapon belül határozat formájában elfogad. Fontos változás az NSRF-hoz képest, hogy megjelenne PM módosításának lehetősége, melyet a tagállam nyújthatna a be a Bizottsághoz felülvizsgálatra.

5.3. OPERATÍV PROGRAMOK

A Partnerségi Megállapodás benyújtásával egy időben nyújtanák be a tagállamok az Operatív programokat: ezek egy-egy tematikus célkitűzés elérését biztosító prioritásokat tartalmaznának.³⁹ A prioritási tengelyek régiókatéóriánként egy alapra vonatkoznak.⁴⁰

Az Operatív Program tartalmazza⁴¹ a prioritási tengelyek meghatározásának indoklását, a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket, a meghatározott nagyprojektek listáját,⁴² pénzügyi tervet, illetve az alapokból való hozzájárulás prioritási tengelyenkénti bontását. A programok és prioritási tengelyek indoklását igazítani kell a Bizottság által kiadott országspecifikus ajánlásokhoz. Az OP továbbá azonosítja a program irányító, igazoló és ellenőrző hatóságait.

További változás, hogy az Operatív Programokban részleteznék a tagállamok azt is mely területeken (ill. városokban) kívánnak integrált, helyi közösségi részvételen alapuló fejlesztési/városfejlesztési programokat indítani⁴³. Ezen kívül pedig az OP-ba is bekerül a horizontális célok elérésének indoklása.

Az Operatív programok későbbi módosításának a lehetősége továbbra is (a jelenlegihez hasonló módon) fennáll. Ám fontos változás lehet, hogy a kérelem mellé csatolni kell a felülvizsgált Partnerségi Megállapodást is (kivéve ETE esetében), illetve az, hogy a Bizottság 5 hónapra tolná ki az elbírálás határidejét (jelenleg 3 hónap).

³⁸ Európai Bizottság [2012a]

³⁹ Az ESZA esetében egy prioritáshoz több tematikus célkitűzés is kapcsolódhat, bármelyik célkitűzést lehet belőle finanszírozni (részben).

⁴⁰ Ez azt is jelenti, hogy az Közép-Magyarországi Régió támogatásait külön prioritási tengelyekben kell meghatározni, hiszen várhatóan a többi magyarországi régióval szemben a fejlettebb régiók kategóriájába kerül.

⁴¹ uo.

⁴² Olyan projekt, melyet egy vagy több OP részeként az ERFA és a Kohéziós Alap támogathat, oszthatatlan projekt, teljes költsége meghaladja az 50 000 000 eurót.

⁴³ eo.

A rendelettervezet alapján az Operatív Programokat „Bizottság által elfogadott minta szerint kell elkészíteniük” a tagállamoknak.⁴⁴

Az Operatív programokkal kapcsolatban fontos kitérni az Irányító hatóságok szerepére. Az Irányító hatóságok felelnek az Operatív programok hatékony és pénzügyileg tudatos végrehajtásáért. A rendelettervezet az Irányító hatóságok feladatait részletesebben határozza meg, mint az eddigi szabályozás, mindez látható a műveletek kiválasztásának feladatával, a pénzügyi és számviteli nyilvántartás vezetéssel, vagy a szabályok betartatásával kapcsolatos több feladatból.

Mindemellett az Irányító hatóságok kötelesek évenkénti jelentést tenni a Bizottságnak éves záró végrehajtási jelentés formájában. Az előírt feladatok mennyiségének növekedése viszont leginkább adminisztrációs és ellenőrző feladatokat takar, és inkább tisztázza az Irányító hatóságtól elvárt hatékony működés feltételeit.

Főbb változások az Operatív Programok szabályozásában:

- Alapokhoz rendelt prioritások helyett célkitűzéshez rendelt prioritások.
 - Komolyabb gyakorlati változást nem jelent.
- Alkalmazkodás az ország specifikus ajánlások tartalmához.
- Kimeneti és eredményességi mutatók megszabása a prioritási tengelyek kapcsán, mérőföldkövekkel
- Integrált megközelítés alkalmazásának ismertetése.
 - Az érintett területek és városok felsorolásával.
- Módosítás esetén a felülvizsgált PM-t is be kell nyújtani a Bizottságnak
- OP megfogalmazása a Bizottság által kiadott minta alapján

A nemzeti szintű programalkotásról összességében elmondható, hogy egyrészt alkalmazkodni kell a szabályrendszer egyéb változásaihoz, ezek közül legfontosabb a célkitűzésekhez rendelt prioritások. Ezzel szűkül a tagállami programalkotók cselekvési tere. A teljesítményközpontú megközelítés és a külső elvárásoknak való megfelelés pedig a programalkotás e szintjein is meghatározó változást jelentenek.

⁴⁴ uo.

5.4. TELJESÍTMÉNYKÖZPONTÚ MEGKÖZELÍTÉS

A tervezetben a Bizottság egy új, egységes, teljesítményközpontú feltételrendszer bevezetésére tesz javaslatot⁴⁵, annak érdekében, hogy biztosítsa a tagállamok és régiók EU 2020 stratégiában megjelölt célkitűzések iránti elkötelezettségét. A feltételek csoportjait ex ante (előzetes) és ex post (utólagos) feltételrendszerekre érdemes szétválasztani.

Az ex ante feltételek csoportjára jellemző, hogy vagy egy adott tematikus célkitűzéshez köthetőek, vagy általános érvényűek. A 11 tematikus célkitűzés összesen 23 ilyen feltételt takar, melyek kapcsán 3-4 módszertani kritériumnak (pl.: megfelelő monitoring rendszer, SWOT analízis készítése stb.) is meg kell felelni. Az általános érvényű feltételekből hetet javasol a Bizottság, ezek olyan jellegű feltételek, mint például a közbeszerzésekre vonatkozó feltételrendszer, vagy a környezeti hatásvizsgálat megléte, melyek szintén pontosítva vannak kisebb megfelelési kritériumokkal.

Az ex ante feltételek hiánya esetén, már az Operatív Program elfogadásakor a Bizottság, - részben vagy egészben – felfüggesztheti a források kifizetését, amit a feltételek teljesítéséig fenntarthat. Az ex ante célkitűzések az Európai Területi Együttműködés célkitűzéseire nem vonatkoznak.

Az ex post feltételek az egyes programokon belül előre meghatározott ún. mérföldkövek teljesítését jelentik. Ezek teljesítéséről a tagállamok 2017 és 2019 során egy jelentésben számolnának be. Amennyiben ezek alapján egy OP nem teljesítette e kitűzött mérföldköveket, a Bizottság felfüggesztheti bizonyos prioritások időközi finanszírozását.

A teljesítményközpontú megközelítés egy szintén újonnan megjelenő eleme a tagállami teljesítménytartalék, mely a teljes tagállami allokáció 5%-át jelentené (Magyarország esetében várhatóan körülbelül 1 milliárd euró). A teljesítménytartalékot 2019-ben osztaná szét a Bizottság, az adott tagállamban a jól teljesítő prioritások között, melyek teljesítették a kitűzött mérföldköveket. A teljesítménytartalék elkülönülne prioritásonként és régióként, és a Bizottság a tagállam ajánlására adná oda prioritásokon belüli programokra, ezzel biztosítva, hogy a bónusz ne oda érkezzon, ahol már nem történhet meg annak felhasználása.

Mind az ex post-ex ante, mind a teljesítménytartalék esetén felmerülhetnek a kérdések: hogyan lesz adminisztratív kapacitás a programok ilyen gyors és hatékony kiértékelésére,

⁴⁵ Európai Bizottság [2012a] – Az 5. fejezet további részében a Bizottság rendelet tervezetére támaszkodom, ezért a továbbiakban nem hivatkozom

hogy milyen módszertan lesz alkalmas a projektek sikerességének összehasonlítására, hogy mennyire sikerül ezeket majd objektívan értékelni? Bár a feltételrendszer koncepciójában jó ösztönzőként működhetne, kivitelezése egyelőre homályos, és kétséges tűnik a rendelettervezet alapján.

Az Európai Szemeszter és a Hatos Jogszabálycsomag által is érintett gazdaságpolitikai feltételeesség tendenciáját követve a következő időszak kohéziós politika tervezetében is megjelenik a makrogazdasági feltételrendszer, mely talán a tervezet egyik legfontosabb újdonsága. Ennek értelmében a Bizottság, a Nemzeti Reformprogram (NRP) végrehajtásához kapcsolódó tanácsi ajánlás alapján kötelezhetné a tagállamot a Partnerségi Megállapodása felülvizsgálatára, és amennyiben ennek a tagállam határidőre nem tesz eleget, úgy a Bizottság részlegesen vagy teljesen felfüggesztheti a kifizetések folyósítását az érintett programokban. A makrogazdasági feltételrendszer kapcsán kérdéses, vajon mennyire szigorúan és gyakran kíván majd élni vele a Bizottság.

Mind a makrogazdasági feltételrendszer, mind a teljesítménytartalék, mind az egységesített *ex post* és *ex ante* feltételrendszer az erősebb elszámoltathatóság és ösztönzés igényét mutatja a Bizottság felől. Ezek a változások igen fontosak az új jogszabálytervezetben és nagyban korlátozhatják a tagállami végrehajtást, hiszen elsődleges fontosságú lesz az ezeknek való megfelelés. Külön kiemelendő, hogy a Bizottság, mint ellenőrző szerv is megerősödik ezekkel az intézkedésekkel, és saját hatáskörében végezheti ellenőrző, értékelő tevékenységét. Ettől függetlenül, például a makrogazdasági feltételrendszer esetén nem mondhat ki egyedül végső döntést, csak az Európai Tanács és Parlament egyetértésével.

5.5. INTEGRÁLT MEGKÖZELÍTÉS

Közös Cselekvési Terv

Az integrált megközelítés egy más jellegű, új eszközben is megnyilvánul, melynek nincs az előzőekhez hasonló szigorúan vett területi fókusza. A Közös Cselekvési Terv olyan műveletet takar, mely egy adott tagállam és a Bizottság közösen meghatározott konkrét céljainak elérésére irányul. A Közös Cselekvési Terv az ötlete több tagállam kezdeményezése alapján valósult meg. Érdekes úgy kezelni, mint egy új vezetési és végrehajtási megközelítést: tartalmát tekintve nem új programokat takar, de a végrehajtás felelőse, a finanszírozás és az értékelés más alapokon nyugszik.

A Közös Cselekvési Terv projektek csoportját tömöríti, melyek valamilyen módon mind egy adott célhoz köthetőek. Ezek végrehajtását, pénzügyi irányítását egy (főleg) a tagállam és a Bizottság által kijelölt kedvezményezett (pl. helyi döntéshozó szerv vagy hivatal) végzi. Ez a kedvezményezett végzi az értékelést is, amely össze van kötve a finanszírozással: minden projekthez azonos mérhető mérföldkövek és indikátorok tartoznak. A finanszírozás pedig több részletben történik, a mérföldkövek és indikátorok teljesítéséhez kötve.

Fontos, hogy csak az ESZA-ból és az ERFA-ból finanszírozhatóak a Közös Cselekvési Terv programjai: az Operatív Program alá kerülnek, de több prioritási tengelyhez is tartozhatnak. Viszont a Közös Cselekvési Tervek összege nem fog szerepelni az OP-k pénzügyi tervében, amely könnyíti a végrehajtását és tervezését.

Közös Cselekvési Tervhez az érintett tagállamnak kell beadnia a Bizottságnak beterjesztését, melyet 6 hónap alatt bírál el a Bizottság. Negatív döntés esetén a megpályázott pénzügyi keret ugyanúgy felhasználható lesz a tagállam számára.

5.6. TERÜLETI MEGKÖZELÍTÉS

A Bizottság által benyújtott tervezet kiemelt hangsúlyt fektet a szubregionális, helyi szintű kezdeményezések támogatására, azok szektorokon átívelő, integrált kezelésére. Az ilyen területi igények integrált kezelése már korábban kipróbált gyakorlatokon nyugszik, a Közös Agrárpolitika területén már az 1990-es évek óta működik a LEADER program, mely a valós partnerség elve szerint, helyi akciócsoportok kidolgozott stratégiáinak megvalósulásának adott teret, úgy hogy forrásként több alap kereteit is igénybe lehetett venni (integrált megközelítés). A területi eszközökkel kapcsolatban fontos még integrált jellegük, mely megengedi, hogy több különböző alap különböző prioritási tengelyiből finanszírozzák a helyi szereplők konzekvens stratégiák végrehajtását.

Közösség által vezérelt helyi fejlesztések

Mivel az ilyen programok többségében jó tapasztalattal szolgáltak, a tervezet lehetőséget ad a hasonló, közösség által vezérelt helyi fejlesztések (CLLD) megvalósítására, melyek az EMVA esetében a már kipróbált LEADER programokon keretein belül működnének. A helyi vállalkozói és civil szféra bevonásával kialakított akciócsoportok integrált fejlesztési stratégiáinak végrehajtása valósulhatna meg az ERFA, ESZA, EMVA és az EHA forrásainak bevonásával. A közösségi szinten irányított helyi fejlesztés az állami döntéshozók által

követett stratégia, amely alkalmazása során olyan helyi stratégiák valósulhatnak meg, melyek végrehajtásukat és tervezésüket tekintve hatékonyabbak alulról felfelé építkezve (miközben figyelembe veszi a felsőbb szinteken meghatározott prioritásokat).

Az akciócsoportok kialakítása és jóváhagyása összehangolt folyamat keretében történne, és a helyi fejlesztési stratégiákat 2015. december 31-ig kellene jóváhagyniuk a kompetens Irányító Hatóságok által erre a célra felállított speciális bizottságoknak. Az akciócsoportoknak lehetősége nyílna több alap által finanszírozott programok létrehozására, melyek tárgyalási, irányítási és végrehajtási folyamatai összehangoltan történének. Több alap általi finanszírozás esetén meg kellene határozni egy fő alapot, mely fedezné a működéssel kapcsolatos adminisztratív költségeket.

Fenntartható városfejlesztés

A tervezet hangsúlyt fektet olyan egyéb területi alapú megközelítésekre, mint a fenntartható városfejlesztés témája, mely címen, az egyes célkitűzés alá tartozó ERFA források 0,2%-át a városfejlesztés területén innovatív kezdeményezésekre kellene elkülöníteni. Ezen felül pedig a tagállami ERFA allokáció további, legalább 5%-át kell erre a célra szánni a tervezet szerint.

Integrált Területi Beruházások

A területi fejlesztés, és városfejlesztés több prioritási tengelyhez tartozó programjainak összehangolására javasolja a Bizottság az Integrált Területi Beruházások (ITI) eszközét. Az Integrált Területi Beruházások lehetővé teszik egy vagy több prioritási tengelyből származó források igénybevételét, annak érdekében, hogy az adott területen koherens fejlesztési stratégiát lehessen véghezvinni. Míg a CLLD programok helyi szintű kezdeményezésekből és stratégiákból alakulnak, az ITI inkább egy eszköz a kormányzat kezében, mellyel egy több lábon álló átfogó fejlesztési programot finanszírozhat egy adott területen.

Bár főszabályként érvényesül, hogy egy OP által lefedett földrajzi területen kell megvalósulnia, lehetőség nyílik arra, hogy a földrajzi megvalósulás helyszínét bizonyos esetekben rugalmasan értelmezzük. Mindez segíthetné az egyes régióhatárokon átvívelő, nem szigorúan területi alapon szerveződő projektek finanszírozását.

Európai Területi Együttműködés

A területi megközelítés nem csak a tagállami határokon belül valósulhatnak meg, az EU már az előző költségvetési időszakokban is ösztönözte a határon átnyúló projektek létrejöttét, ezeket tömöríti az Európai Területi Együttműködés, mely kitűzés megvalósulását a jogszabálycsomag tervezet külön szabályozza. Annak ellenére, hogy a szabályozás terén sok minden nem változik, bizonyos következtetéseket le lehet vonni. Az Európai Területi együttműködés keretét biztosít különböző tagállamok nemzeti, regionális és helyi szintű szereplői közötti együttműködésnek.

Az ETE forrásait 3 különböző típusú együttműködésre fordítanak:

- 73,24% határokon átnyúló együttműködésre;
- 20,78% transznacionális együttműködésre;
- 5,98% interregionális együttműködésre.

Bár még mindig elenyésző az ETE részesedése a kohéziós politika költségvetéséből, növekszik fontossága, kereteit 30%-al növelték. Legfeljebb 4 tematikus cél köré lehet összpontosítani ezeket a projekteket, mely csökkentheti az esetleges félreértéseket a pályázás kapcsán. Illetve fontos, hogy az ETE programok jórészt az Európai Területi Együttműködési Csoportosulások (EGTC) formájában valósulnak meg. Ezeket a CLLD eszközhöz nagyon hasonlóan, a helyi civil és vállalkozói szféra bevonásával létrehozott helyi akciócsoport irányítja, ez az EGTC esetében a határ menti területeken, minimum két tagállam résztvevőivel valósulhat meg. Bár az EGTC és ETE keretein belül leginkább kisebb méretű projektek valósulnak meg, számos pozitív példa bizonyítja az eszköz hasznosságát.

Az új területi eszközök igen fontos újdonsággal szolgálnak a kohéziós politika szabályozásán belül. A CLLD és ITI eszközei különböző méretű nemzet alatti közigazgatási egységek stratégiai szemléletű fejlesztését célozzák meg, nagyobb fokú önállóságot és egyszerűbb pályázati feltételeket adva ezzel az érintett szereplőknek. Bár a helyi kezdeményezés szerepe eltérő szintű az ITI-nél (inkább felülről irányított) és a CLLD-nél (helyi közösségekben szerveződő) a cél mindenképp az, hogy a helyi igényeknek megfelelő fejlesztések jöjjenek létre. Fontos ezeknek az eszközöknek az integrált jellege, mely biztosítja a többféle problémát kezelni képes, átfogó fejlesztési stratégiák megvalósítását. A CLLD pedig, továbbra is képviselve a LEADER programoktól és az EGTC eszközöktől megörökölt hagyományokat, erősíti a partnerség elvét a fejlesztéspolitikában, azaz helyi állami és nem állami szereplők együttműködésére építő programok jöhetnek létre az eszköz keretein belül.

A CLLD azért is számít előrelépésnek, mert több megvalósítható céllal, több területet elérő eszközzel, mint elődei, a LEADER programok.

A területi eszközökkel kapcsolatban azonban felmerülhetnek dilemmák is, mely jórészt újdonságukból fakad. Egyrészt a Bizottság viszonylag nagy mozgásteret hagyott például az ITI rendszerek tagállami végrehajtásával kapcsolatban, azaz nem szabta meg szigorúan milyen közigazgatási egységek alkothatnak ITI-ket. Így elképzelhető nagyvárosi vagy akár megyei rendszert felölelő tagállami ITI rendszer. Ezek más fókusszal rendelkeznek és az sem mindegy, mennyire valósul meg a helyi igényekre reagáló stratégiaalkotás. Ezek eldöntése tagállami hatáskörben maradt, részletes útmutatás hiányában. Hasonló probléma jelenhet meg a CLLD-kel kapcsolatban is, nem egyértelmű, hogy az adott szereplők képesek lesznek olyan igényekkel fellépni vagy partnerséget alkotni, melyekhez szükség lenne a CLLD forma használatára.

A területi aspektus megerősödése egyértelműen a többszintű kormányzás koncepcióját erősíti, hiszen itt látszik leglátványosabban a különböző szintek szereplői közötti koordináció és a szubszidiaritás elvének erősödése.

EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA ÉS KONKLÚZIÓ

Dolgozatomban a 2014-2020 közötti kohéziós politika szabályozásának tervezetét és a döntéshozatal folyamatát tekintetem át. A dolgozat folyamán két kérdésre kerestem a választ: (1) Mekkora szerepe a van a kohéziós politika meghatározásában a tagállami érdekérvényesítésnek? (2) Várhatóan milyen mértékben érvényesül a többszintű kormányzás koncepciója a következő költségvetési periódus kohéziós politikájában? Elemzési keretem a többszintű kormányzás és az újra-nemzetiesítés tézisének vitája volt, melyet Bachtler és Mendez 2007-es tanulmánya⁴⁶ alapján alkalmaztam a kohéziós politika szabályozásának változásaira. Hipotézisem, hogy a többszintű kormányzás koncepciója és ezzel a Bizottság meghatározó szerepe erőteljesebben érvényesül a szabályozás megalkotásában, mint a tagállami érdekérvényesítés.

A dolgozatban a kohéziós politika leendő szabályozását a koncentráció és adicionalitás, illetve a programozás területein vizsgáltam, érintve a partnerség elvét is. A kohéziós politika összegének meghatározását tekintve láthatjuk, hogy nagymértékben csökkentek a keretek. Még a bizottsági előterjesztéshez képest is kevesebb pénzt szántak a tagországok a kohéziós politikára a tanácsi következtetések alapján. Ez alapvetően a nettó befizető országok érdekérvényesítésének sikerét mutatja, míg a kohézió nettó haszonélvezői közé tartozó tagállamoknak csak kis mértékben volt lehetősége pozíciójuk javításán.

A koncentrációban bekövetkezett változások jórészt a célkitűzések összevonásában és a régiókatégoriák számának csökkenésében nyilvánulnak meg. Azzal, hogy megszűnnek az phasing-in és phasing-out régiókatégoriák, koncentráltabbá válik a támogatások kiutalása (kevesebb állampolgárra jut több támogatás), illetve átláthatóbbá válik a rendszer. Mindezt a Bizottsági érdekérvényesítés sikereként értékelem. A társfinanszírozás mértékét tekintve csak a bizottsági tervezethez képest volt változás, azaz a 2013. február 7-8-i Tanácsülésen sikerült a tagállamoknak kedvezőbb pozíciót kiharcolnia. Igaz ez a támogatások felső korlátjára is, ahol szintén kedvezőbb pozíciót sikerült kiharcolnia az érintett tagállamoknak, bár az elfogadott plafon még mindig jóval alacsonyabb, mint az előző periódusban. A források felhasználásának szabályait tekintve szintén nem sikerült a Bizottságnak továbbvinnie az N+3 felhasználási szabály eltörlését a tanácsülésen.

A programozás kapcsán megállapítható, hogy a bizottsági tervezet komoly reformokat jelent a mostani költségvetési időszak szabályozásához képest. Az alapok célokhoz való

⁴⁶ Bachtler, Mendez [2007]

rendelése, a horizontális célok megerősítése, a teljesítményindikátorok és országspecifikus ajánlások beépítése mind a programozás szigorítása felé való elmozdulást mutatnak. Teljesítményorientált megközelítés, főként a makrogazdasági feltételrendszer és az ex ante mérföldkövek beépítése nagyobb bizottsági kontrollt jelent a tagállami végrehajtás felett. Mindemellett bizonyos rugalmassági szempontok is megjelentek, például lehetőség lesz mind az Operatív Programok, mind a Partnerségi Megállapodások módosítására.

A programozás területén még komoly változást jelentene az területi eszközök alkalmazása, mely közvetlenebbül kötné össze a különböző uniós szintek állami és civil szereplőit. Ezzel nemcsak rugalmassági és területi szempontok érvényesülnek erőteljesebben, de fejlődést jelent a partnerség elvét tekintve is, mely az eddigi szabályozásban sokkal kevésbé érvényesült.

A programozás kapcsán viszont vannak még kérdéses pontok, hiszen a tanácsi alkalmazása még nem hivatalos egész jogszabálycsomag tervezetnek, és elképzelhetőek rugalmassági igények a tagállamok részéről. A Bizottság egy viszonylag erős reformjavaslatot nyújtott be, mely nem valószínű, hogy teljes mértékben érvényesülni fog a végleges szabályozásban. Ettől függetlenül úgy gondolom, ha csak a lényeges változtatások megmaradnak (makrogazdasági feltételrendszer, területi eszközök, alapokhoz rendelt célok, integrált megközelítés) a Bizottság reformjavaslata erős változást jelent. Nem egyértelmű, hogy a változtatások mindegyike egyértelműen a többszintű kormányzás koncepcióját erősíti, de fontos jellemzője az Európai Unió fejlesztéspolitikának, hogy tartalmi szempontból erősen tematizálja a Bizottság, melyhez a tagállamok inkább alkalmazkodnak és módosítják, mintsem azonos szintű szereplőként tematizálják. Vizsgálatomban arra jutottam, hogy a tagállami érdekérvényesítés leginkább a források elosztásához, a koncentrációhoz köthető szabályozáshoz és összegek méretének meghatározásához köthető, bár a Bizottság ezeken a területeken is erős tárgyalási pozícióval bír. Ezzel a tartalmi és programozáshoz köthető elemek meghatározásában egyértelműen erősebb szerelőként van jelen, ezzel is lehetőséget adva többszintű kormányzás erősebb érvényesülésének. Főbb következtetésem tehát az, hogy a kohéziós politika még mindig erősen köthető a többszintű kormányzási formához, melyben a legerősebb tematizáló szerep továbbra is a Bizottságé.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Elsődleges források:

- Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (C 83/47) In: Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2010.3.30. Brüsszel (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF> Letöltve: 2013.03.24. 23:34)
- **Európai Bizottság [2012a]:** Az Európai Bizottság kohéziós politikát érintő jogszabálysomag tervezete (2011/0276 (COD)) 2012.3.14. Brüsszel (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_hu.pdf Letöltve: 2013.03.24. 23:44)
- **Európai Bizottság [2012b]:** A 2014–2020-as időszakra szóló közös stratégiai keret elemei – Bizottsági szolgálati munkadokumentum. SWD(2012) 61 final, 2012.3.14. Brüsszel (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_hu.pdf http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_hu.pdf Letöltve: 2013.03.14 18:50)
- **Európai Parlament [2013]:** Az Európai Parlament 2013. március 13-i állásfoglalása az Európai Tanács többéves pénzügyi keretre vonatkozó február 7–8-i következtetéseiről (2012/2803(RSP)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20130313+ITEMS+DOC+XML+V0//HU&language=HU#title1> Letöltve: 2013.03.14 18:50)
- **Európai Tanács [2013a]:** EU multiannual financial framework (MFF) negotiations (<http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff> Letöltve: 2013.03.24. 20:19)
- **Európai Tanács [2013b]:** Következtetések (Többéves pénzügyi keret 2014-2020) EUCO 37/13, 2013.02.08. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/135373.pdf Letöltve: 2013.03.24. 23:46)
- **Az Európai Unió Tanácsa [2012]:** Multiannual Financial Framework (2014-2020) - Negotiating bocsz, 15599/12, 2012.10.29. Brüsszel (<http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/7iV7gepKq3D2nxXo9+AUZw==> Letöltve: 2013.03.24. 23:46)

Másodlagos források:

- **Bachtler**, John – **Mendez**, Carlos [2007]: Who governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the reforms of the structural funds, Journal of Common Market Studies, 45. évf, 3. szám, 535-564. o.
- **Diez**, Thomas - **Wiener**, Antje [2004]: European Integration Theory. Oxford University Press, Oxford, 2004
- **Dr. Heil**, Péter [2013]: Hozott is, meg nem is. Haza és haladás blog, 2013.02.10. (http://hazaeshaladas.blog.hu/2013/02/10/hozott_is_meg_nem_is Letöltve: 2013.03.20. 10:32)
- **Kengyel**, Ákos [2012a]: Az Európai Unió kohéziós politikájának integrációs jelentősége és szabályozásának jövője. Közgazdasági Szemle, 59. évf., 2012. március
- **Kengyel**, Ákos [2011]: Gondolatok a 2014-2020 közötti többéves pénzügyi keretre vonatkozó bizottsági javaslatokról. Előadásjegyzet: Társadalmi egyeztetés az EU többéves keret költségvetéséről - Konferencia a Magyar Tudományos Akadémián (<http://eu.kormany.hu/download/5/14/20000/Gondolatok%20a%202014-2020%20k%C3%B6z%C3%B6ss%C3%A9gi%20tervez%C3%A9s%20v%C3%B6lgy%C3%A9re%20vonatk%C3%B3z%C3%B3%20javaslatr%C3%B3l%20-%20Kengyel%20%C3%A1kos.pdf> Letöltve: 2013.03.20. 10:32)
- **Kengyel**, Ákos [2004]: Az Európai Unió regionális politikája. In. Blahó, András (szerk.) [2004] Európai Integrációs Alapismeretek, 4. kiadás, Aula Kiadó, Budapest
- **Kohler-Koch**, Beata - **Rittberger**, Berthold [2006]: The 'Governance Turn' in EU Studies. Journal of Common Market Studies, 44. évf. 27-49.o.
- **kormany.hu** [2012]: Többéves pénzügyi keret – versenyképesség és szolidaritás (<http://eu.kormany.hu/tobbeves-penzugyi-keret-2014-2020> Letöltve: 2013.03.20. 10:30)
- **kormany.hu** [2013]: Nem csökken a magyar régióknak jutó támogatás. 2013.02.12. 15:45 (<http://eu.kormany.hu/nem-csokken-a-magyar-regioknak-juto-tamogatás> Letöltve: 2013.03.20. 10:32)
- **Marks**, Gary [1993]: Structural policy and Multi-level governance in the EC' In: A. Cafruny and G. Rosenthal (szerk.) The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond, Stanford University Press, Stanford 391-411.o

- **Marks, Gary – Hoeghe, Liesbet – Blank, Kermit** [2006]: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. Journal of Common Market Studies. 34. évf. 3. szám
- **Pollack, Mark A.** [1995]: Regional Actors in an Intergovernmental Play: the Making and Implementation of EC Structural Policy. In. Rhodes, C. - Mazey, S. (szerk.) The State of the European Union, 3. évf.
- **Rosamond, Ben** [2000]: Theories of European Integration. Palgrave Macmillan, New York, 2000
- **Surján, László** [2011]: Az új pénzügyi keret megalkotása elé (http://eu.kormany.hu/download/6/c3/20000/SurjanLaszlo_MFF_111128.pdf Letöltve: 2013.03.20 17:21)
- **Szolcsányi, Bálint** [2008]: Változatok egy témára – Hoffmann, Moravcsik és a többszintű kormányzás az európai integrációról. Műhelytanulmány; BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, Budapest. (http://elib.kkf.hu/ewp_07/2007_2_01.pdf Letöltve: 2013.03.14 18:50)