



Magyar Tudományos Akadémia

Világgazdasági Kutatóintézet

Műhelytanulmányok

90. szám

2011. október

Csutak István

Szüntelenül erősíteni a látszatot.
Románia fejlesztéspolitikai kudarcának okairól



1014 Budapest, Orszagház u. 30.
Tel.: 224-6760 • Fax: 224-6761 • [E-mail: vki@vki.hu](mailto:vki@vki.hu)

Tartalomjegyzék

Nem igaz! – Bevezető.....	5
Rövid összefoglaló.....	6
I. Általános diagnózis.....	7
II. Az EU fejlesztéspolitikájá-nak alapjai – első félreértések.....	8
II.1. Diagnózis – Az EU fejlesztés-politikájának alapjai – első félreértések	8
III. Vertikális partnerség – az ismeretlen elv.....	9
III.1. Diagnózis – Vertikális partnerség – az ismeretlen elv	9
IV. Első- és másodrendű fejlesztési régiók.....	9
IV.1. Első- és másodrendű allokációk.....	10
IV.2. Regionális központok	10
IV.3. Diagnózis – Első- és másodrendű fejlesztési régiók	12
V. A Phare, SAPARD, ISPA – eltékozolt stipendiumok	12
V.1. Phare	12
V.1.a. Phare a csatlakozás után.....	14
V.2. SAPARD.....	14
V.3. ISPA	15
V.4. Előcsatlakozási eszközök tanulságai	15
VI. Tervezés	15
VI.1. A Projektciklus menedzsment	15
VI.2. Mutatók – eredmények – hatások.....	16
VI.3. Klasszikus példák.....	16
VI.4. Diagnózis – Tervezés.....	17
VII. Stabil – pályázóbarát rendszer	17
VII.1. Diagnózis – Stabil pályázóbarát rendszer.....	19
VIII. Tájékoztatás, képzés	19
VIII.1. A Technikai segítség operatív program láthatatlan tengelye.....	20
VIII.2. Diagnózis – Tájékoztatás, képzés.....	20
IX. Az irányító hatóságok felelőssége.....	20
IX.1. Közbeszerzés	20
IX.2. Nagyberuházások.....	22
IX.3. Ösztönzési rendszer	22
IX.3.a. A rendszer költségei	24
IX.4. A központi kormányzat felelőségéről általában	24
IX.5. Diagnózis – Az irányító hatóságok felelőssége	24
X. Az önkormányzatok felelőssége.....	25
X.1. Diagnózis – Az önkormányzatok felelőssége	26
Zárszó	26

„...a testületi döntések mögé szilárdan és megbonthatatlan egységben felsorakoznak a választópolgárok. Mi tagadás, ez mámorítóan hat a személyes véleményre és tisztességet mindig kollektív bölcsességbe fojtó tanácsi vezetőkre.” Miskolczi Miklós: *Elvtársaim ingben, glóriában*

Nem igaz! – Bevezető

Mint ahogyan a statisztikai-fejlesztési (NUTS2) régiók esetében történt, a régiókra épülő intézményi keret és ágas-bogas szabályrendszerét sem „az unió akarta így”.

Minden EU-tagállamban a fejlesztéspolitikának (a kohéziós és a közös agrárpolitikának) kötelező módon létezik intézményi keretrendszere,¹ mely rendszer gazdája a kormány.

A román keretrendszert és annak szabályait a 2000-től 2010-ig hatalmat gyakorló kormányok alakították ki, pontosabban, hagyták (nem vették észre?), hogy a magas beosztású köztisztviselők kizárólag saját kényelmükre és anyagi gyarapodásukra nagy gondot fordítva alakítsák a rendszert.

Még 2005 és 2007 között szakmai körökben számtalanszor elhangzott: függetlenül attól, hogy a politikum mit akar, mit ígér, csak az és csak úgy valósul meg, amit és ahogyan a „rendszer” (Nemzeti stratégiai referencia keret, Nemzeti vidékfejlesztési program) lehetővé tesz. Márpedig a „rendszer” sikerült olyanra szabni, hogy működésének legnagyobb kerékkötője a pályázó lett. Az ágazati tárcák apparátusa olyan nehezen áttekinthető szabályrendszer létrehozásáról gondoskodott, melynek „köszönhetően” évek óta sikerrel képes bebizonyítani, hogy a problémákat egyrészt a pályázók felkészületlensége és rosszhisze-

műsége, másrészt a brüsszeliek merev, az új tagállamokkal szemben ellenséges és bürokratikus eljárásrendje gerjeszti. Az egyedüli tökéletes, ártatlan, szűzies társaság a minisztériumokban lődörgő, 75 százalékos pótlékot feltétel nélkül zsebrevágó Hófehérkék és Többsincs Királyfik. Elérték azt is, hogy Brüsszel felé is ők a folytonos, stabil kapcsolat, mert a politikusok jönnek-mennek. A tagállamok, főleg a Románia-kategóriájú tagállamok politikusain az eurókraták keresztülnéznek, és az évek évtizedek óta a rendszerben levő (nemegyszer kiadós szekus múlttal és zsenge SIE-s jelenel) rendelkező, magas rangú minisztériumi hivatalnokok a valódi kapcsolattartók.

A hibás régiós lehatárolásra épülő „rendszer” pontosan úgy működött és működik, ahogyan a PHARE, a SAPARD és az ISPA tapasztalataiból az előre várható volt. Az „Új? Régi? Jó?” c. tanulmány „VII. Csatlakozás utáni várható támogatások 2009-ig” fejezetében, óvatosan, de jeleztem a Regionális operatív program (ROP) végrehajtásában várható akadályokat. Utólag, sajnos kiderült, hogy a teljes nemzeti stratégiai referencia keret és a nemzeti vidékfejlesztési program végrehajtásának esetében nagyrészt ugyanazok a jelenségek szaporodtak el, és erősödtek fel.

Lehet, hogy az üzenet túl halk vagy nehezen értelmezhető volt. Tény, hogy a döntéshozók nem vették komolyan. Az RMDSZ-en belüli utolsó, elkeseredett próbálkozásunk az volt, hogy erős politikai támogatást kértünk (Pénzügyminisztérium – Nemzeti Segélykoordinátor [NAC, National Aid Coordinator] és Integrációs tárca – Programengedélyező [PAO, Program Authorizing Officer]), ahhoz, hogy a „rendszer” tegyük átláthatóbbá, számonkérhetőbbé, pályázóbarátabbá.

Románia látványos és botrányos forrásbevonási kudarcának okai a NUTS2-es fejlesztési régiók lehatárolásától egészen a jelen pillanat gyakorlatáig keresendők. Ha csupán a 12 új tagállam tapasztalatait figyeljük, a paletta két szélén a legsikeresebb lengyel példa és a legsikeretlenebb román példa található. Ami tehát Lengyelországban jól fungál, az nálunk nem azért olyan csapnivaló, „mert így kényszerítette

¹ Az intézményi keretrendszer: NUTS2 fejlesztési régiók, ágazati operatív programokra bontott nemzeti tervdokumentumok, eljárásrendek, jogszabályok, irányító hatóságok (Romániában az ágazati tárcákon belül főosztályok), közreműködő szervezetek, kifizetési ügynökség és nemzeti koordinálás a pénzügyminisztériumban, vidékfejlesztés külön a földművelésügyi tárcánál.

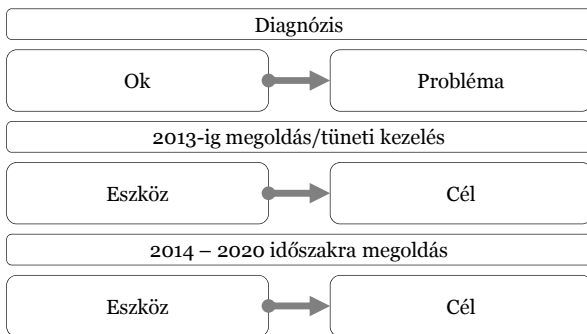
ránk az unió”. Az okok máshol keresendők. Az alábbiakban az általam korrigálható hibák/hiányosságok lajstromát próbálom számba venni. A feltérképezett problémák

- * okait,
- * következményeit,
- * helyreigazításának módozatait

kell majd tárgyalni.

Ami pedig az időhorizontot illeti,

- * 2013-ig elsősorban „tüneti kezelés” kell, a forrásbevonást javítandó,
- * a 2014–2020 időszakra, a már elkezdett tervezést befolyásolva kell egészségesebb alapokra helyezni a fejlesztéspolitikát.



Rövid összefoglaló

Románia frenetikus forrásbevonási kudarcának természetesen sok egymással összefüggő oka van. Az első súlyos félreértések forrása a közösség kohéziós politikájának összetévesztése a pénzszerzéssel. A második nagy hiba a partnerség elvének semmibe vétele. Ennek következtében a „rendszer”, máskülönben a bizottság által akkreditált, működésének legnagyobb kerékkötője a pályázó lett.

A két soft elemmel párhuzamosan jött létre a rendszer hard része: a NUTS2-es szintű statisztikai-fejlesztési régiók (1998). Ezekről 2004-ben a bukaresti Európai Intézet által megjelentetett tanulmány megállapítja, hogy nem szolgálják a közösség társadalmi és gazdasági kohéziós

politikáját.² Három évvel később a Regionális operatív program elemzési része tételesen kimondja, hogy az előcsatlakozási alapok (Phare, SAPARD, ISPA) bevetése ellenére a régiók szétfejlődése állapítható meg.³

Az első korrupciós botrányok már 2001-ben, a Phare estében, látványosak voltak.

A jelenlegi állapot oka elsősorban a komolytalan, szakszerűtlen tervezés, az irreális célok,⁴ az esztelen allokációk, melyekért senki nem vállal felelősséget. A gyalázatos tervezés következménye az, hogy a pályázati kiírások játékszabályait menet közbe kell, hogy módosítsa az irányító hatóság. Ezt a politikum azért nem torolja meg, mert ugyanaz az irányító hatóság kell, hogy a szabályokon „finomítson”, amikor a pályázati kiírást menet közben kell egy politikailag megbízható pályázó számára testre szabni. Szándéko-

² Cerințe specifice ale gestionării instrumentelor structurale și implicațiile pentru România, Conf. univ. dr. Valentin COJANU – coordonator, Institutul European din România, București, 2004.: „... regiunile de dezvoltare sunt înalt eterogene, fapt ce face ca statisticile la nivelul acestora să ascundă de fapt discrepanțe interne considerabile. Tocmai din cauza acestei eterogenități, regiunile de dezvoltare nu sunt considerate instrumente adecvate nici pentru combaterea sărăciei comunitare/regionale și nici pentru colectarea statisticilor regionale, ...”

³ *Guvernul României, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Programul Operațional Regional, 2007–2013:* „Așa cum era de așteptat, disparitățile între regiuni au crescut, devenind o caracteristică a economiei României, cu concentrarea creșterii economice în jurul Bucureștiului, în timp ce unele zone ale țării înregistrează o clară decuplare de la creșterea economică.”

⁴ *Guvernul României, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Programul Operațional Regional, 2007–2013, București, Iunie 2007 Axa Prioritară 5: Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului, Principalele domenii de intervenție: Crearea/ dezvoltarea/ modernizarea infrastructurilor specifice pentru valorificarea durabilă a resurselor naturale și pentru creșterea calității serviciilor turistice, Operațiuni orientative: Crearea, reabilitarea și extinderea infrastructurii de agrement, inclusiv a utilităților aferente (ex. piscine, terenuri de mini-golf, tenis, paint-ball, turism feroviar pe linie ferată îngustă, în zonele de deal și de munte etc.)*

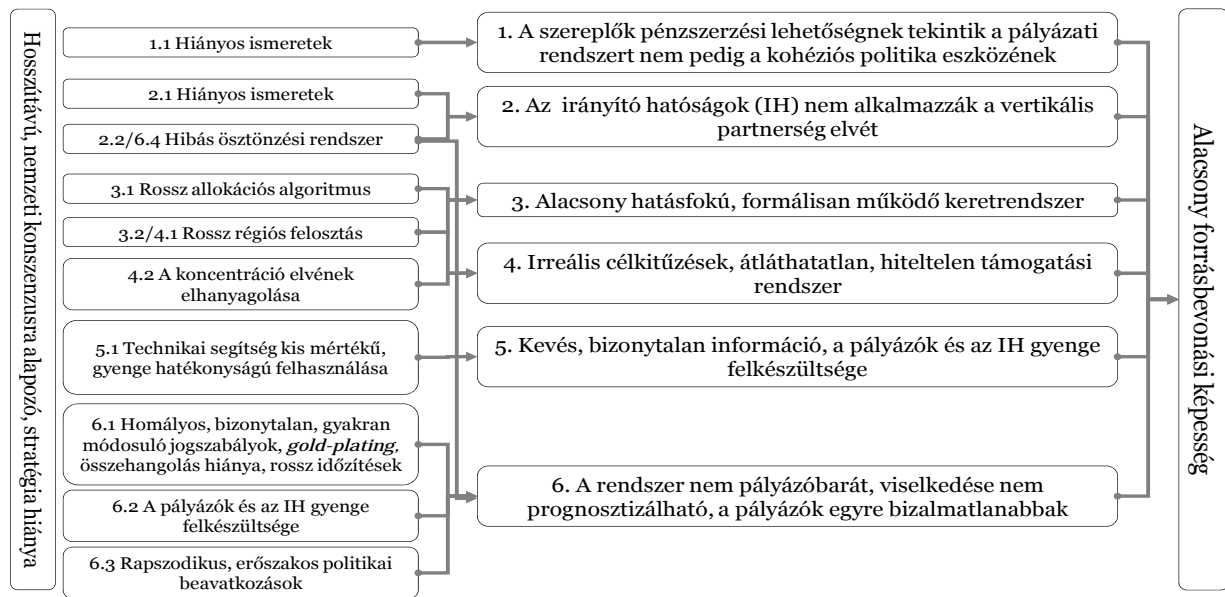
san vagy butaságból gyakorlatilag nincs hozzáférhető információ a pályázók és tanácsadók számára, noha a Technikai segítség operatív program ezt is támogatná. Az már egyenesen kínos, hogy pont ebből a forrásból, maguk az irányító hatóságok képtelenek forrásokat bevonni. Vagyis az irányító hatóság képtelen a saját maga által összeállított pályázati rendszertől forráshoz jutni.

A fentiekhez járul hozzá a feudális viselkedésű helyi önkényurak folyamatos

politikai „intézkedések” által jellemzett pénzszerzési szokásai. A legsúlyosabb hiba talán az volt, hogy senki fel nem fogta, olyan tömérdek forrás áll rendelkezésre, amiből mindenkinek bőségesen jut, ha a fő cél nem a politikai „másik” torkának elvá-gása.

Hibás taktikának bizonyult a „rosszul szavazók” forrásbevonási lehetőségeit minimalizáló kormánypolitika, ugyanis a nagy politikai túlvezérlés eredményeként jószerivel senki sem jutott forrásokhoz.

I. Általános diagnózis



Megjegyzés: A koncentráció elve: mint a strukturális alapok felhasználásának egyik alapelve, egyrészt a rendelkezésre álló pénzeszközök koncentrációját jelenti, másrészt azt, hogy ezeknek a pénzeszközöknek a legfejlettebb területekre kell irányulniuk. Másként fogalmazva, a strukturális alapokból nem minden térség és mindenfajta intézkedés támogatható, hanem a források felhasználását koncentrálni kell mind földrajzi, mind pedig tartalmi szempontból, annak biztosítása érdekében, hogy a koncentrációja lehetőleg objektívebben történjen, és valóban a legelmaradottabb térségek juthassanak a legjelentősebb támogatáshoz.

II. Az EU fejlesztéspolitikájának alapjai – első félreértések

A közösséget létrehozó szerződés 130a cikkelye (a korábbi szerződés 158 cikkelye) képezi a közösség gazdasági és társadalmi kohéziós politikájának elsődleges jogforrását.⁵ Az idézett szövegben átfogó, harmonikus fejlődésről és a lemaradások csökkentéséről van szó, nem pedig „pénzek lehívásáról” vagy a még erőteljesebben hangozó „európai alapok lehívásáról” (a „fonduri europene” rommagyar fordítása).

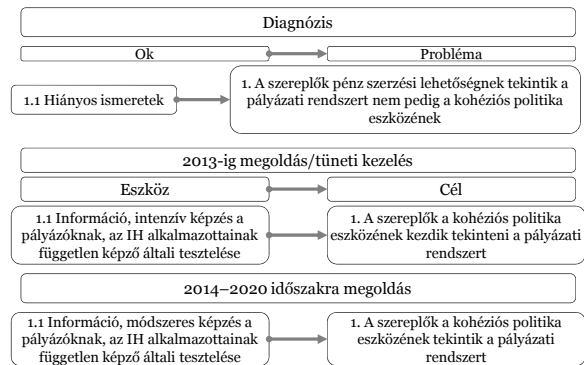
A cél, a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítása. E cél megvalósítását társfinanszírozza a közösség. A forrásbevonás tehát nem önmagában cél, hanem eszköz a cél megvalósításához. Vagyis a forrásbevonás a fejlesztéseknek szükséges, de nem elégséges feltétele. Az eurokraták fejében a forrásbevonás értelemszerűen a források jogszerű elköltését (közbeszerzés, elszámolás), a várt mutatók/eredmények/hatások megvalósítását, megvalósulását és az előbbieket folytán a lemaradások kimutatható csökkenését jelenti. A romániai fejekben viszont a „pénzszerzés”, „pénzhez jutás” vagy annak reménye („megpályáztuk”, „megkötöttük a támogatási szerződést”, „elköltöttük”) már kész siker, és teljesen külön válik mind az elszámolástól, mind pedig a mutatók/eredményektől/hatásoktól. Ez a legelső lépés a közösség kohéziós politikája elveinek, „filozófiájának” félreértésében. Egyelőre, Románián az Európai Bizottság is

csupán a forrásbevonás mértékét kéri számon. Ám ezután a mutatók/eredmények/hatások számonkérése következik. Ezt a kérdést a Tervezés című fejezetben tárgyalom.

A sikerességhez szükséges (de nem elégséges) megközelítés: Van egy probléma (szükséglet, fejlesztendő terület/ágazat). A megoldást egy fejlesztési elképzelés (projektekre bontható terv) jelenti. Ehhez keresek pályázati forrásokat.

A sikertelenség biztos receptje: Megnyílt egy pályázati lehetőség! Gyorsan találjunk ki valamit, hogy elsősorban fenntartási/működtetési pénzhez juthassunk ebből a kiírásból (ha lehet, politikai úton „hassunk oda”, hogy menet közben számkra kedvezően „korrigálja az irányító hatóság” a kiírás feltételeit). Egy időre levegőhöz jutunk, túlélünk.

II.1. Diagnózis – Az EU fejlesztéspolitikájának alapjai – első félreértések



Aki 75 százalékos pótlékot kap, annak kötelező a folyamatos képzés, az állások nyilvános megpályázása négy évenként az Európai Bizottság magas rangú köztisztviselőihez hasonlóan.

⁵ Szerződés Az Európai Unióról, 13(92/C 191/01), XIV. cím, Gazdasági és társadalmi kohézió, 130a. cikk. Átfogó harmonikus fejlődésnek előmozdítása érdekében a közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze. A közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók – a vidéki térségeket is beleértve – lemaradásának csökkentésére törekszik.

III. Vertikális partnerség – az ismeretlen elv

Az Európai Unióban húsz év alatt a partnerség a fejlesztéspolitika legfontosabb eszközévé vált.⁶ Ennek értelmében a vertikális partnerség, vertikális együttműködés a négy döntéshozatali szint (helyi, regionális, nemzeti, közösségi) között. Másként fogalmazva a közösség által megfogalmazott célok megvalósításában az Európai Bizottság partnere a nemzeti szint. Ennek partnere a regionális szint. Ennek pedig a helyi szint, maga a pályázó a partnere. A vertikális partnerség elvének értelmében a pályázó pályázatával partnerséget javasol az Európai Bizottságnak egy rész cél megvalósításához. A román rendszer (azaz a nemzeti szint) viszont nem partnerként, hanem nyűgként kezeli a pályázót. („*fi-am dat bani, decontează-i*”) mondja minden rangú tisztviselő az EU közpénzeiről). Nem beszélek itt az IGAZI partnerekről. (Plăcinta, Botiș, Puwak)

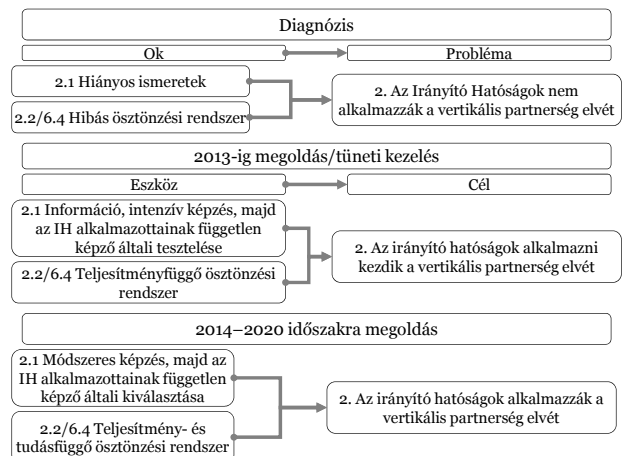
Ennek az elvnek szándékosan vagy tudatlanságból való mellőzése komoly következményekkel jár. Ezeket a VIII. Tájékoztatás, képzés, illetve a VII. Stabil – pályázóbarát rendszer című fejezetekben tárgyalom.

A közösség gazdasági és társadalmi kohéziós politikájának indítékait és a vertikális partnerség elvét Romániában sikerült „pénzlehívássá” züllesztetni. A legtöbb tisztségviselőnek és pályázónak halvány fogalma nincs a fejlesztéspolitika „filozófiájáról”. Ők egy barikád két oldalán levő, ellentétes érdekek által vezérelt szereplőként érznek és viselkednek. A romániai irányító hatóságok és közreműködő szervezetek gyakran munkaköri leírásokban kifejezetten tiltják azt, hogy az alkalma-

zottak bármilyen segítséget nyújtsanak az általuk ellenőrzött pályázóknak. Vajon azért, hogy nagyobb legyen az esélye annak, hogy a pályázók hibázzanak?

Az új minisztériumban létre kell hozni egy olyan zöldvonalas rendszert, ahova a pályázók panaszaiikkal/elégedetlenségeikkel fordulhatnak. Szintén az új tárca feladata lesz a pályázókkal közvetlen kapcsolatba kerülő alkalmazottakkal kezdve, az irányító hatóság vezéréig közszolgálatra képezni mindenkit, majd független „fejvadász” cégekkel teszteltetni őket.

III.1. Diagnózis – Vertikális partnerség – az ismeretlen elv



IV. Első- és másodrendű fejlesztési régiók

A jelenlegi romániai (NUTS2) statisztikai/fejlesztési régiókat, *de facto*, a román kormány egy 1999-ben született határozata szentesíti.⁷ Ugyanaz a kormányhata-

⁶ Az Unió 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, 11. cikk.

⁷ Planul Național de Dezvoltare 2000–2002 (primul PND aprobat prin H.G. nr.749/14-09-1999 - M. Of. nr. 453/17 sep. 1999)

rozat tesz különbséget NUTS2-es szinten, az első- és másodrendű régiók között.⁸

IV.1. Első- és másodrendű allokációk

A másodrendű régiók kisebb fajlagos (egy főre számított) allokációkat (támogatási keretösszegeket) kapnak, mint az első rendű régiók, mert az első rendű régiókat minősítik fejletlenebbnek. A régió belső kiegyensúlyozatlansága folytán, a kicsi és szegény megyék a forráselosztás vesztesei. A másodrendű régiókban, érthető okoknál fogva, a kicsi és szegény megyék még rosszabbul járnak, mint az első rendű régiókban levő sorstársaik.⁹

1. táblázat

Támogatások megyék szerinti eloszlásának a regionális átlaghoz viszonyított normalizált megjelenítése – szélső értékek

	Reg. I	Reg. II
Legnagyobb fajlagos támogatás: Gazdag, nagy megye	CJ, 67%	BV, 100%
Legkisebb fajlagos támogatás: Szegény, kicsi megye	GR, -100%	IF, -89%

CV: -67%, BH: -61%, HR: -58%. (Az adatok az „Új? Régi? Jó?” c. tanulmányból valók.)

Ezt az allokációs mechanizmust a strukturális alapok esetében a 2007–2013-as Regionális operatív terv a csatlakozást követően a régióknak nyújtott ke-

⁸ 5. *Analize Socio-Economice La Nivel Regional*, 5.3. Disparități în dezvoltarea economică și socială. În interiorul regiunilor, decalajele dintre județele care formează aceeași regiune sunt mai mari decât decalajele dintre regiuni. 13. *Programarea Financiară Pentru Perioada 2000–2002*; Regiunile prioritare I, sunt regiunile Nord-Est, Sud-Est, Sud și Nord-Vest; Regiunile prioritare II sunt regiunile Sud-Vest, Vest, Centru și București - Ilfov.

⁹ Új? Régi? Jó?: IV.1. Támogatások megyék szerinti eloszlásának a regionális átlaghoz viszonyított normalizált megjelenítése.

retösszegekkel csak megerősítette.¹⁰ Az operatív program Végrehajtási keretdokumentuma is hangsúlyosan figyel erre az allokációs mechanizmusra.¹¹ A Regionális operatív program békésen nyugtázza az addigi regionális politika kudarcát, miközben a kudarchoz vezető allokációs mechanizmust megerősíti.¹² Ugyanez az elv érvényesül a Verseny-képesség növelése, a Humánerőforrás, az Igazgatási képesség növelése ágazati operatív programokban, valamint a Nemzeti vidékfejlesztési programban. (1. ábra)

IV.2. Regionális központok

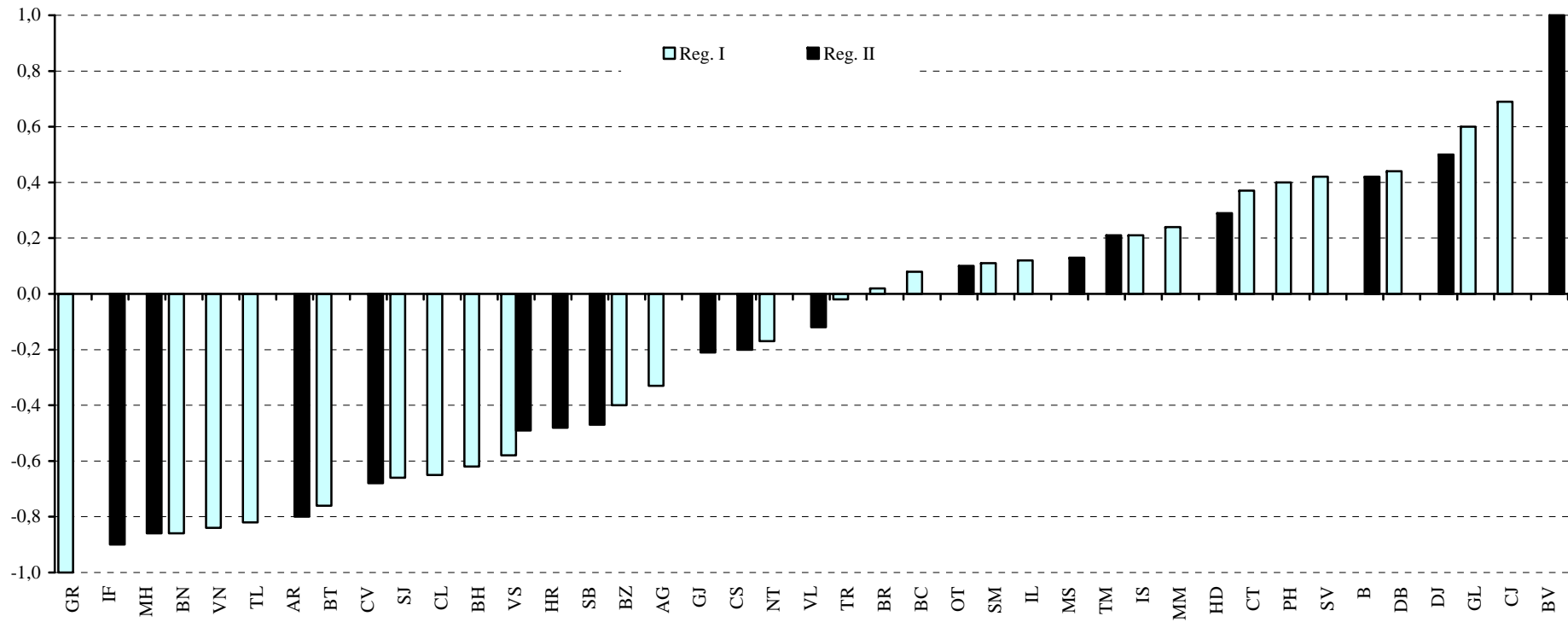
Regionális központok lettek azok a városok, ahova a PHARE gazdasági és társadalmi kohéziós programjait felügyelő regionális fejlesztési ügynökségek kerültek. Ma ezek felügyelik a Regionális operatív programot. A központi régió esetében emellett Gyulafehérvárra került a Humánerőforrás operatív program közreműködő szervezete, a Nemzeti

¹⁰ *Guvernul României Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice Și Locuințelor Programul Operațional Regional 2007–2013* “Regiunile mai puțin dezvoltate primesc proporțional, alocări financiare mai mari în cadrul axelor prioritare agregate la nivel național ...” Principalele caracteristici ale POR, care îl individualizează de celelalte Programe Operaționale, sunt: ... Dă prioritate regiunilor relativ rămase în urmă și mai puțin dezvoltate, pentru a le asigura un set minim de precondiții de creștere, neavând, în sine, un scop redistributiv;

¹¹ *Documentul Cadru De Implementare A Programului Operațional Regional 2007–2013*. Versiunea 10 Decembrie 2010 Obiectivul strategic al Programului Operațional Regional se va realiza printr-o alocare diferențiată pe regiuni a fondurilor, în funcție de gradul de dezvoltare a acestora și printr-o strânsă corelare cu acțiunile realizate în cadrul celorlalte Programe Operaționale Sectoriale.

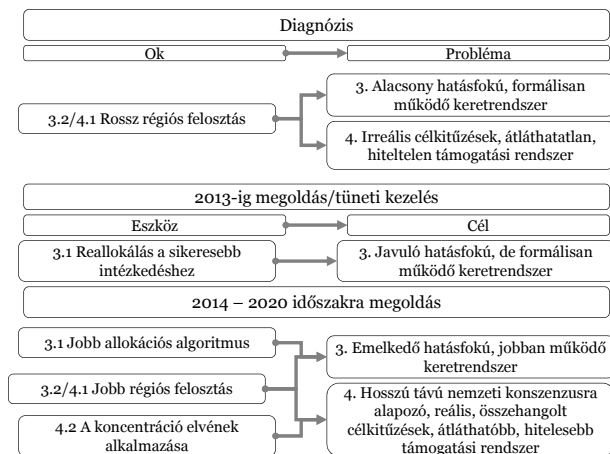
¹² „Așa cum era de așteptat, disparitățile între regiuni au crescut, devenind o caracteristică a economiei României, cu concentrarea creșterii economice în jurul Bucureștiului, în timp ce unele zone ale țării înregistrează o clară decuplare de la creșterea economică.”

1. ábra
Támogatások megyék szerinti eloszlásának a regionális átlaghoz viszonyított normalizált megjelenítése



vidékfejlesztési program regionális felügyelete, valamint a Regionális Statisztikai Igazgatóság. (Ez mintegy 400 gyulafehérvárinak ad munkahelyet. Ezek között a tisztviselők között vannak a római katolikus teológia rektorát bántalmazó fiatalok szülei, rokonai, barátai, akik áldozatos munkával, éjt nappá téve dolgoznak a székelyföldi pályázatok sikerén.) A Regionális Környezetvédelmi Ügynökség Nagyszébenben van, míg a Versenyképesség operatív program regionális felügyelete Brassóba került. Semmilyen jogszabály nem írja elő, hogy ezek az intézmények egy városban kell, hogy legyenek. Maros, Hargita és Kovázna megyébe viszont még véletlenül se került egyetlen ilyen intézmény sem, hogy legalább a kölcsönösség jegyében a megyék egymásra legyenek utalva.

IV.3. Diagnózis – Első- és másodrendű fejlesztési régiók



V. A Phare, SAPARD, ISPA – eltékozolt stipendiumok

V.1. Phare

A Phare volt a legelső Romániában is alkalmazott támogatási program. Ez volt az egyedüli nem utófinanszírozásos eszköz. A pályázó maximum 80 százalék előleget kap, majd ennek elszámolását követően utalják a fennmaradó 20 százalékot. Ez azt jelenti tehát, hogy a pályázó csupán az önrészt kell, hogy biztosítsa. Ezért a Phare-t a közösségi fejlesztéspolitika elsajátításához adott ösztöndíjként fogta fel az Európai Bizottság.

2004-ig sikerült megalapozni a később kétségbeejtő eredményeket felmutató rendszert.¹³

1998: hibás régiós lehatárolással, megszületnek a NUTS2-es fejlesztési régiók, kijelölik a központokat.

1999: kormányhatározat szentesíti a preferált és kevésbé preferált régiókat, és ennek következtében a mindenkori régiós allokációkat.

1999: teljesen formálisan, előzetes felkészülés nélkül, a frissen létrehozott regionális fejlesztési ügynökségek bevonásával elkészül a 2000–2002-es Nemzeti fejlesztési terv. A szereplők „bevonása” a

¹³ “... regiunile de dezvoltare sunt înalt eterogene, fapt ce face ca statisticile la nivelul acestora să ascundă de fapt discrepanțe interne considerabile. Tocmai din cauza acestei eterogenități, regiunile de dezvoltare nu sunt considerate instrumente adecvate nici pentru combaterea sărăciei comunitare/regionale și nici pentru colectarea statisticilor regionale, ...” in Cerințe specifice ale gestionării instrumentelor structurale și implicațiile pentru România, Conf. univ. dr. Valentin COJANU – coordonator, Institutul European din România, București, 2004.

folyamatba a következő módon zajlott: Egy nappal a megbeszélés előtt, a prefektus értesítette a megyei közintézmények vezetőit, hogy gyűlés lesz. A megbeszélésen megjelent az illető régió EU-tagállamból érkezett „előcsatlakozási tanácsadója”, aki tolmácon keresztül kérte, hogy a szétosztott kérdőíveket azonnal töltsék ki. A jelenlevőknek, persze, fogalmuk nem volt arról, hogy mi történik. Tudomásul vették, hogy az „instruktorok” ezúttal nem a KB-tól, hanem más országokból jöttek, kipipálták a jelenléti ívet, és mentek tovább. Ezek a „konzultációk” rövid úton annyira hiteltelenek lettek, hogy a vége felé már se prefektus, se megyei tanácselnök nem volt képes összterelni a társaságot. Minden esetre jegyzőkönyvek és beszámolók születtek, és „alátámasztották” a tervezést. A tervezést, mely munkát jószerivel a hajdani Állami Tervbizottság¹⁴ nyelveket nem beszélő, ergo a bizottsági rendeleteket elolvasni képtelen „szakértői” végezték.

A Phare, a SAPARD és az ISPA „bibliája” a PRAG (Practical Guide for Phare, SAPARD and ISPA) volt. Ez a dokumentum szabályozta a közösség támogatásainak, a pályázati kiírások közbeszerzési eljárásait. A dokumentumot csak 2006 táján fordították le román nyelvre. (Magyarországon 2000-ben jelet meg a PRAG magyar fordítása.) Addig a rengeteg angolul, németül, franciául nem tudó minisztériumi csinovnyik vaktában tapogatózva matattott. Azok, akik netán olvasták a dokumentumot, gondosan titkolták. A zavarosban való EU-konform halászati idény kezdetét vette.

A „Gyakorlati útmutató” sorsához és alkalmazásához hasonló módon alakultak más alapvető, jogszabályok megszületését jelentő folyamatok is. A pályázati kiírásokban a PRAG-ra való hivatkozások oly homályosak voltak (még az angol/né-

met/francia internetes elérhetősége sem volt nyilvános), hogy valójában senki nem is mert arra gondolni, hogy pályázó és pályázató a közös érdekért (fejlesztés) kelle-ne, hogy ismerje, és jóhiszeműen értelmezze, alkalmazza az eljárásokat.

A közösség közbeszerzési eljárásai természetesen nem találtak a román jogszabályokkal. Ezért aztán, rengeteg energiába került úgy tenni, mintha minden rendben lenne. Ez folyamat hibátlanul folytatódott a csatlakozás után is. (Ezt a témát a IX. Az irányító hatóságok felelőssége című fejezetben részletezem.)

Az első botrány 2001-ben robbant, amikor hibás, részrehajló módon kiválasztott (gyakorlatilag a politikailag támogatott) pályázók kaptak támogatást. A közösség elrendelte az elbírálási folyamat megismétlését. Az eredmény nagyjából ugyanaz lett. A román kormány jól számított. Mivel a csatlakozási folyamat sikeressége az Európai Bizottság és a csatlakozó állam közös felelőssége, és mivel Románia csatlakoztatása (is) politikailag eldöntött volt már, a közösség megelegedett a sűrű román fogadkozásokkal és ígéretésekkel.

A pályázók pedig, eleinte még hitetlenkedve, de kezdték megtanulni, hogy a pályázás, előre tervezés, EU-s módszertanok egyre inkább csupán a kirakatnak valók. Különböző nehezen magyarázható, hogy az új prefektus, megyei tanácselnök, polgármester pereputtya a „rokon” hatalomba kerülését követően rövid időn belül Phare/SAPARD pályázatot nyert. (Hargita, Kovázna megyékben is így volt.)

Akkor kezdett kialakulni az elbírálók kasztja is. Anno jeleztem, hogy be kellene vezetni egy szabályt, melynek értelmében minden megyének legyen pályázatok értékelésére jogosult embere, és minden bíráló bizottságban az illető ügynökség két embere mellett legyen mindig egy megyének is embere a háromtagú elbíráló testületben, mert a különböző ügynökségeken belül (Phare, SAPARD) ugyanazok, a politikai megrendeléseknek szó nélkül megfelelő, éppen az aktuális hatalomtól „független” emberek kerültek az értékelő bizottságokba. Az új minisztérium ellenőrizze az értékelők szakmai felkészültségét. Auditáltassa gyakran az elbírálásokat, a

¹⁴ CSP – Comitetul de Stat al Planificării

hibásan értékelőket tegye tiltólistára, és zárja ki a további értékelési folyamatokból.

A megyei tanácsok elnökeit nem az érdekli, hogy az elbírálások tisztességesen legyenek, hanem, hogy „megfelelő” eredménnyel járjanak.

V.1.a. Phare a csatlakozás után

A csatlakozást követően a Kelet-Európai országok, Románia kivételével, lezárták az előcsatlakozási eszközök felhasználását, és kizárólag a strukturális alapokat kezdték használni. Románia tehát tagállamként saját hatáskörben folytatta a nagyobb méretű (több millió euró értékű infrastruktúrális) projekteket. Az évtizedes „tapasztalat” birtokában, a regionális fejlesztési tárca keretében működő jövőbeli irányító hatóság kidolgozta a teljes eljárásrendet (EDIS, Extended Decentralized Implementing System), kockázatelemzést, *ex-ante* értékelést és auditálást is ideértve. A pályázatokat a tárca írta ki. A nyertes pályázatok munkálataira a tárca hirdetett közbeszerzést. A szerződéseket a tárca (szerződő hatóság) kötötte a kivitelezővel és a konzulenssel („mérnökkel”). Tehát minden művelet, programozás (elemzés, célkitűzések, allokációk), eljárásrend, végrehajtás az ország „legjobb” szakértőinek a kezében volt. Az eredmény katasztrofális, alig-alig sikerül 2011-ben, a végsőkéig megnyújtva a végrehajtási időt.

A közvetlen kedvezményezettek önkormányzatok, néhol helyi önkormányzatok a megyei önkormányzat által képviselve. Nem lévén szerződő felek (csak az egyre növekedő önrész kötelezettségük van), csak a „mérnökön” keresztül tudnak a kivitelezővel kommunikálni. Viszont a kivitelező fizeti a tervezőt, akinek az eredeti tervekhez képest a kedvezményezett igényei szerint kell módosítania a tervet. (Hisz a mostani önkormányzóknak, természetesen, nem az kell, ami a pályázatot előkészítőknak kellett.) Az eredeti tervezőknek a kivitelezés idejére már semmilyen szerződéses kötelezettségük nincs. Ezt az elején is tudták, ennek tudatában készítették el a terveket.

A nyertes kivitelezők rendszerint a „piac” jól ismert csirkefogói. Így születnek aztán több százméteres lejtőn kövezett járdák esővíz levezetés nélkül (mert a tervező kifelejtette, a kivitelező pedig szemrebbenés nélkül követi ilyenkor a tervet). Vagy ez a rendszer teszi lehetővé, hogy szubtrópusi dísznövényeket tervezzenek hegyi üdülők sétányaira. De ez a rendszer teszi lehetővé, hogy virágszálanként 23 eurós darabonkénti árral tervezzenek virágágyásokat.

A katasztrófa közeledtével, hogy a helyzet még komplikáltabb legyen, a tárca „delegált” egy csomó hatáskört a kedvezményezettnek. Aztán végül megüzenték: elvárják, hogy a Phare sikere érdekében a kedvezményezettek szorgalmas szemhunyasok közepette vegyék át a végeredményt, amit még 5 éven át kell működtetniük.

Romániában a Phare 1998-ban indult. Tehát tíz év tapasztalata, tudása, gyakorlata sűrűsödött a 2007 utáni, saját tervezésű-irányítású Phare-programba. A csatlakozás után Brüsszel egyáltalán nem erőltette a Phare folytatását. Románia döntése volt. A csatlakozás utáni Phare-program végrehajtása, mint cseppben a tenger, mutatja, hogy a legsúlyosabb gondok nem Brüsszellel vannak.

V.2. SAPARD

A SAPARD a vidékfejlesztés előfutára. A Phare-tól eltérően utófinanszírozásos – a strukturális alapok szabályaihoz hasonló módon működött. A SAPARD-ügynökségek, az ágazati tárca kötelékében, általában nem a fejlesztési régiók központjába kerültek.

SAPARD régióközpontok:

- 1 Északkelet – Iași/Piatra Neamț,
- 2 Délkelet – Constanța/Brăila,
- 3 Dél-Munténia – Târgoviște/Călărași
- 6 Északnyugat – Szatmárnémeti/Kolozsvár
- 7 Közép-Alba Iulia/Alba Iulia.

A középrégió esetében Gyulafehérvár mindenkinek, Maros, Hargita, Kovázna

megyéknek is tökéletesen megfelelt mint a vidékfejlesztési programok regionális központja.

A SAPARD-elbírálások részrehajlása és a pályázókkal való lealacsonyító bánásmód, a Phare tanulságait hasznosítva, bár a Phare után indult, rövid idő alatt „lezárkózott” a regionális fejlesztési ügynökségekhez.

V.3. ISPA

A Kohéziós Alap előfutáraként, a környezetbarát nagyberuházások támogatója. Csakhogy a 60.000 lakos alatti kisvárosok közösségi mérce szerint nem minősülnek urbánus központoknak. (Székelyföldön csupán Sepsiszentgyörgy lakossága haladja meg a küszöbértéket.) A közigazgatásilag városnak minősülő kistelepülések számára találták ki a SAMTID-programot. Ez fulladt látványos kudarcba a Székelyföldön. („Nem baj, hogy Csíkszereda nem lesz teljes egészében csatornázva, Székelyudvarhely sem lesz” – állapította meg kelendő lokálpatriotizmussal Csíkszereda polgármestere.) Az ISPA központi irányítású. Talán a három előcsatlakozási eszköz közül a legtisztességesebben adminisztrált program volt.

V.4. Előcsatlakozási eszközök tanulságai

A román rendszer korrupciósága tehát a Phare korai szakaszában bizonyítást nyert. Románia gyakorlatilag a felkészülési vizsgát elbukta. 2006-ban egy osztrák néppárti EP-képviselő a román országjelentéshez tett módosító indítvánnyal kívánta támogatni a bizottságnak a Phare allokációk részleges megvonására tett kísérletét. Tabajdi Csaba segítségét kértem. Azon a napon sikerült politikailag (és nem szakmailag) megoldani a kérdést, amikor a román szenátusban az akkor még PD először torpedózta meg látványosan a kisebb-

ségi törvénytervezetet. A közösségi források pályázati úton történő bevonását övező általános bizakodást rohamosan váltotta fel a csalódottság és bizalmatlanság.

Az intézményes szereplők (elsősorban önkormányzatok) nagyon gyorsan lemondtak a projekttervezésről és a tisztességes versenyről az „intézkedés” javára. Ezzel megalapozták a strukturális alapok gyakorlatát: az életminőséget javítani hivatott, átfogó koncepciók projektekre tagolása helyett a szavazatoptimalás, a pejoratív értelemben használatos politikai-haveri klientúra babusgatásának javára. Ma már a megyei párt elitnek nem tetsző önkormányzatok/közintézmények csak a rendszer tökéletlenségében bízva remélhetnek támogatást jó pályázataikra. Eklatáns példa: egy államtitkár üzent, hogy az előző kiírás után nem támogatott pályázatok újrairására megadja a megfelelően felkészült tanácsadó cég elérhetőségét. Vajon honnan tudja az üzenő, hogy ily módon biztos nyerő pályázatok születnek majd?

VI. Tervezés

VI.1. A Projektciklus menedzsment

A Projektciklus menedzsment az OECD által kidolgozott és a közösség által 2001 óta *de facto* alkalmazott módszertan. Ennek alapján készülnek az országos fejlesztési koncepciók, az operatív programok (számszerűsíthető mutatókkal – OVI, Objectively Verifiable Indicators), a projektek, és a kettő között a regionális és helyi fejlesztési tervek és programok is. Elvben, persze.

A pályázat egy adott projekt részleges vagy teljes megvalósításához szükséges anyagi források megszerzését célzó *dokumentáció*. Ezt az apróságot nálunk nem ismerik. A pályázat és a projekt fogalma a legtöbb fejben összemosódik. Ezért aztán,

igaz hogy nagy időintervallumok után, de „nem talál a szó” a közösség szakértőivel/bürokrataival. Akárcsak a kohéziós politika célkitűzésének vagy a vertikális partnerség gyakorlatának esetében, a román rendszer szereplőinek fejében végzetesen mást takarnak a kifejezések, mint az eurokraták fejében.

VI.2. Mutatók – eredmények – hatások

Az eredmények számszerűsítésének kötelezettségét rendelet írja elő.¹⁵ A mutatók részletes leírását külön munkadokumentum tartalmazza.¹⁶ A vidékfejlesztés esetében külön rendelet¹⁷ és módszertan.¹⁸ Egy adott ország abszorpciós képességének növelése szükséges, de nem elégséges feltétele a vállalt mutatók teljesítésének. Vár-

¹⁵ Az Unió 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, II. fejezet. A programozás tartalma, 1. szakasz, Operatív programok, 37. cikk, A „konvergencia” és a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzések operatív programjai) ... A célokat számszerűsíteni kell az eredményekre vonatkozó, korlátozott számú indikátor használatával, figyelembe véve az arányosság elvét. Az indikátoroknak lehetővé kell tenniük a kiindulási helyzethez képest elért haladás értékelését és a prioritási tengelyek célkitűzései elérésének mérését.

¹⁶ *European Commission, Directorate-General Regional Policy. Thematic development, impact, evaluation and innovative actions. Evaluation and additionality, August 2006.*

¹⁷ Az Unió Tanács 1698/2005/EK rendelete, (2005. szeptember 20.), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, 81. cikk, Mutatók (1). A vidékfejlesztési programok célkitűzéseikhez viszonyított előrehaladásának, hatékonyságának és eredményességének a mérése a kiindulási helyzetre, valamint a programok pénzügyi végrehajtására, teljesítményére, eredményeire és hatására vonatkozó mutatókkal történik.

¹⁸ *Rural Development 2007–2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework. Guidance document, September 2006, Directorate General for Agriculture and Rural Development.*

ható tehát, hogy e jelentések benyújtását követően újabb hidegzuhany zúdul a politikai elit nyakába.

VI.3. Klasszikus példák

A *Regionális operatív program*. A haza nyolc régiója azonos regionális operatív programot kapott, kiemelten támogatja a minigolf-pályák létrehozását.¹⁹ A Nemzeti stratégiai referencia keret ún. „regionális” tengelyén (Regionális operatív program) ágazati tárcák és a regionális fejlesztési ügynökségek és azok partnerei (megyei önkormányzatok, közintézmények) szösmötöltek. A helyzetértékelés (diagnózis) csúcsa, hogy megoldásként minigolf- és paintball-pályák létrehozását tartja helyénvalónak az irányító hatóság és a kormány. A program a négyéves előkészítés ellenére (2003–2006) csak fél évvel a csatlakozás után nyeri el végleges formáját. (A címlapon június szerepel, nyilvánosságra viszont augusztusban került.)

A *Humánerőforrást Fejlesztő Operatív Program*. Hat tengelyének 19 intézkedése van, ami megannyi pályázati kiírástípust jelent három közreműködő szervezeten keresztül. Ez ellentmond a tematikus és földrajzi koncentráció, amúgy gyakorlati szempontból is logikus elvének. Nem igaz tehát, hogy az unió diktálta volna az operatív program programokon belüli szerencsétlen forrásallokációkat.

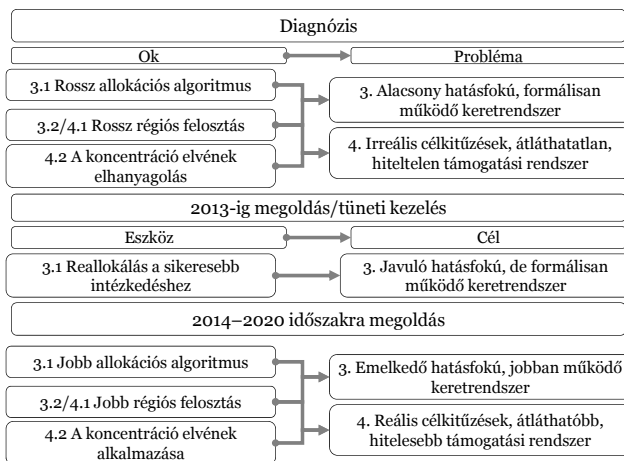
A *Nemzeti Vidékfejlesztési Program*. Bár a félig önellátó családi gazdaságok és azok hanyatlása jelentik a vidék fő gondját, szemrebbenés nélkül irányoz elő agrár-környezetvédelmi kifizetéseket (a Natura 2000 által okozott jövedelemkie-

¹⁹ Axa Prioritară 5: Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului Crearea, reabilitarea și extinderea infrastructurii de agrement, inclusiv a utilităților aferente ex. piscine, terenuri de mini-golf, tenis, paint-ball, turism feroviar pe linie ferată îngustă, în zonele de deal și de munte etc. In *Guvernul României, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Programul Operațional Regional, 2007–2013, București, iunie 2007.*

sések pótlása), bejelentve, hogy legkésőbb 2010-ben véglegessé válnak a Natura 2000 térségek gazdálkodási szabályai. A szabályok nem készültek el, a kiírások nem jelenhetnek meg. Az allokáció pedig lóg a levegőben.

A vidéki infrastruktúra fejlesztését célzó 322-es intézkedés allokációja elfogyott. Rejtély, hogy Románia miért a Nemzeti vidékfejlesztési programban tapasztalható módon osztotta fel intézkedésekre a rendelkezésre álló forrásokat? Lengyelország egyszerűen aránytalanul nagy százalékban allokált forrásokat saját 322-es intézkedésére.

VI.4. Diagnózis ~ Tervezés



A fő gond az, hogy hórúkszerűen történik a tervdokumentumok összeállítása. Az elemzés, még ha véletlenül itt-ott követi is a módszertant, hibás diagnózishoz és elhibázott megoldásokhoz vezet. (A „módszertan” alkalmazása önmagában nem biztosíték a helyes diagnózisra. Minden tankönyv hangsúlyozza, hogy a legjobb módszertan is a „garbage in, garbage out”, vagyis „ha szemét megy be, akkor szemét jön ki” elven működik.

És ami a legtragikusabb, az ágazati tárcáktól (irányító hatóságok) a helyi önkormányzatokig a tervdokumentumokat a pénzszerzéssel járó szükséges rossznak tartják. Vagyis jóformán senki nem gondolja komolyan, legalábbis eurokrata érte-

lemben véve, a fejlesztést. Ezt csak tetézi a támogatható költségekre vonatkozó 759/2007 kormányhatározat bénasága, aminek következtében amúgy valós költségek csak bűvészkedéssel számolhatók el.

A hét operatív programból hatnak az irányító és ellenőrző rendszerét „már 2009-ben” sikerült akkreditáltatni az Európai Bizottságnál, tehát formailag EU-konformak, de továbbra is döcögnek.

A strukturális alapok felhasználására vonatkozó kormányjelentés²⁰ megállapítja, hogy önkormányzatok túltreprezentáltak a támogathatók körében.

VII. Stabil – pályázóbarát rendszer

A közösség hétéves pénzügyi perspektívákban (költségvetési időszak) gondolkodik. Elvben ez azt jelenti, hogy a támogatások is hét évre (2007–2013) előre tervezhetők.

Azért készülnek az operatív programok tengelyekre és évekre lebontott allokációkkal, hogy mindenki, vagyis mindenki (a pályázó is) előre tervezhessen: üzleti tervet a vállalkozó, fejlesztési tervet az önkormányzat. A pályázótól megkövetelik, hogy a pályázat benyújtása után egy vesszőt se módosítson a pályázaton, miközben a pályázat benyújtásától a támogatási szerződés aláírásáig hónapok, évek telnek el és a gazdasági, jogszabályi környezet megváltozott. A pályázótól igen gyakran megkövetelik, hogy a benyújtáskor a végrehajtási időszak €/ROL árfolyamával számoljon! Ha az elszámolások ellenőrzésekor a tárgyhónap előtti hónap árfolyamával számol az irányító hatóság, a pályázatok benyújtásánál megkövetelik, hogy az Európai Központi Bank aznapi árfolyamával számoljon a pályázó. Ez azt jelenti, hogy, mivel a EKB délután 15:00 órakor teszi közzé az árfolyamot és a pályázatokat ál-

²⁰ Guvernul României, Raportul Strategic Național 2009 privind implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune, Ianuarie 2010.

talában 16:00 óráig lehet benyújtani, a pályázó „el kell, hogy intézzen” egy aznap iktatószámot a befogadónál, és két-három napon belül teszi le az általában több százoldalas pályázati dokumentációt. Vagyis a pályázatok leadása gyakorta az első korrupcióra kényszerítő helyzet.

Elvben a támogató sem módosít az operatív programon. A gyakorlat másként mutat. A 859 oldalas Nemzeti vidékfejlesztési terv jelenleg érvényben levő ötödik változata 2010 júniusában jelent meg. Ez tehát azt jelenti, hogy 2007-ben, 2008-ban, 2009-ben, 2010 első félévében hiába tervezett valaki előre, mert a támogatási feltételek évente kétszer változ(hat)tak. Vagyis minden változatot úgy kell átböngészni, hogy megtalálja az ember az előző változathoz képest a módosításokat.

Bár a közösségi rendeletek nem írják elő, de Romániának minden fontosabb operatív programhoz végrehajtási keretdokumentumot (Document Cadru de Implementare) kellett kidolgoznia. E dokumentumoknak kellene a pályázati kiírások adatait tartalmazniuk, azért hogy legyen idő megtervezni a projekteket, és elkészíteni a pályázati dokumentációkat. Néhány példa a folyamatosan módosuló dokumentumokra:

- * Igazgatási képesség növelése – 2. változat 2009 október
- * Regionális – 10. változat 2011 január

A Regionális operatív program esetében a végrehajtási keretdokumentum 10.(!!!) változata jócskán eltér magától az Operatív programtól. Joggal vetődik fel a kérdés: kinek a felelőssége, hogy nagyon jól megfizetett minisztériumi „szakértők”, akik az ágazat teljes pályázati felügyeletét látják el, képtelenek voltak 2004 és 2006 vége között hét évig használható tervdokumentumokat összeállítani?

Nem elég az, hogy az irányító hatóságok és az azokat felügyelő pénzügyminisztériumi koordináció (ACIS, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale) folyamatosan, menet közben változtatnak a szabályokon, de az úgynevezett *corrigendumok* segítségével, az irányító hatóságok a kiírások és a benyújtási határidő közötti átlag 60 nap alatt igen gyakran kétszer, háromszor is „kijavítják

saját hibáikat”. Például bővítik vagy szűkítik a támogatható pályázók körét, „pontosítanak” bizonyos támogat-hatósági feltételeket. Vagyis az irányító hatóság (az ország legjobb „szakértői”-nek otthont adó) hibázhat akárhányszor, akármekkora. A pályázó viszont „Bovi”. Neki „nem licet”, azt amit az ágazati tárcának igen. Mert „a szabályok mindenkire egyformán vonatkoznak”.

Ilyenkor az a pályázó jár jobban, aki nek nincs egy átgondolt fejlesztési koncepció részeként előre megtervezett projektje és pályázata, hanem néhány hét alatt összecsapja a legfrissebb *corrigendum* alapján a pályázatot. Ha csak nem az a cél, hogy tisztességes ám avatatlan pályázók már be se nyújtsanak pályázatot? Magyarországon legalább összehasonlító táblázatot is mellékelnek a „*corrigendumokhoz*”, hogy követni lehessen, mi, hol, hogyan változott? Olyan eset is előfordult már, hogy az irányító hatóság két héttel visszafele dátumozott támogatási szerződéseket íratott alá a pályázókkal, azért, hogy az Európai Bizottság ne vegye észre az országos szintű késést.

A költségvetési intézmények esetében a hosszadalmas elbírálás (ez érvényes a nemzeti programokra is!) miatt veszélybe kerül az előre elkülönített önrész. Ha a pályázat bukik, nincs már idő átütemezni az önrészt más költségekre. Ha netán nyer a pályázat a közbeszerzés gyakran belefut a pénzügyi év végébe. Mire eredményt lehet hirdetni, az önrész már elúszott a költségvetési év zárásakor. A többéves költségvetés Romániának sem ártana. Arról nem is beszélve, hogy hányszor és milyen rapszodikusán változnak a kifizetési ügynökség elszámolási szabályai. Hát, ha még szerencsétlen pályázó más-más tisztviselőhöz kerül egymást követő alkalmakkor! Az eljárásrendek annyira homályosak, hogy ugyanaz a tisztviselő egyazon vagy hasonló helyzeteket kénye-kedve szerint mindig másként értelmezhet. Mi több, nem világos, hogyan értékelik ki azokat a pályázatokat, melyeket az eredeti kiírás feltételei szerint nyújtottak be. Főleg olyan esetben, ha a *corrigendum* a pontosítási feltételeken, netán a befogadási feltételeken változtat a pályázat benyújtása

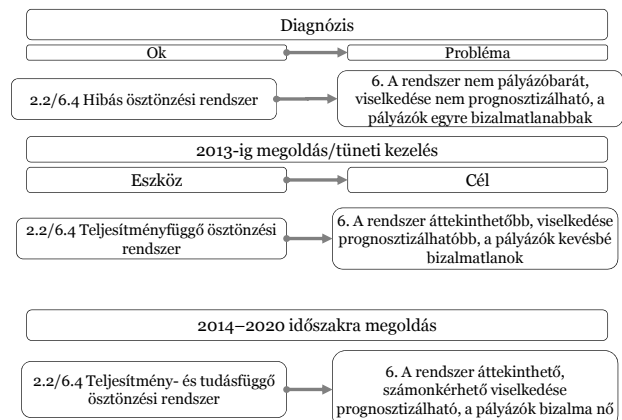
után. Ilyenkor aztán zavartalanul önkényeskedik az irányító hatóság.

A pályázót egy, az irányító hatóságok által, a pályázati kiírások folyamán elkövetett és „korrigált” hibáért kizárással büntetik. Az állam jól fizetett minisztériumi tisztviselője viszont nem kell felelősséget vállaljon, a nem egyszer az egész kiírást felborító *corrigendumok*ért. És akkor még nem szóltunk a rendszeresen többszöri „korrigálásra” szoruló pályázati útmutatók nagy késéssel való megjelenésére. Arról már leteztünk, hogy nyomtatott pályázati útmutatókról álmodozzunk, de az országos tervdokumentumok (Nemzeti Stratégiai Referencia Keret, Nemzeti vidékfejlesztési program stb.) sem hozzáférhetőek nyomtatott formában. Márpedig vannak községek, ahol a több mint 850 oldalas Vidékfejlesztési program kinyomtatása is gondot okoz. A digitális változatokat könnyen el lehet tüntetni, „enyhén módosított” változattal kicserélni, mint egy kinyomtatott könyvet. A nyomtatott változatok esetében a hibajegyzéket többen képesek ellenőrizni. A Technikai segítségnyújtás erre is való. Vajon mégis miért nem használta egyetlen irányító hatóság sem az információ szórásnak ezt a módját?

Csupán a pontosság kedvéért: Egy hét évre szóló országos fejlesztési koncepciónak, még a pályázati kiírások várható időpontjait is meg kellene adnia. Hogy tervezni tudjon a pályázó. Csakhogy, ha a már elbírált pályázatokat is új szempontok szerint értékeli át, ha cserélődik a tárcavezető, akkor az már szinte természetes, hogy a pályázati kiírásokat az éppen megjutalmazandó politikai alattvalók igényeihez igazítják. Ezek a tények, burkoltan, áttételesen szerepelnek a kormány által az Európai Bizottsághoz benyújtott jelentésben.²¹ A jelentést viszont, feltételezhetően még az érintett tárcák vezetői se tartották fontosnak elolvasni. Nem csoda, hogy a potenciális pályázók egyre bizalmatlanabbak a „rendszer” működésével kapcsolatban, és joggal érzik úgy, hogy a rendszer gyanús ellenségként, megalázóan bánik velük.

²¹ *Ibid.*

VII.1. Diagnózis – Stabil pályázóbarát rendszer



VIII. Tájékoztatás, képzés

Országos szinten a forrásbevonás a Technikai segítség operatív program²² esetében a leggyatrább.²³ Pedig ezt az operatív programot az irányító hatóságok önmaguknak írták – csakis az irányító hatóságok pályázhatnak. Erről az aspektusról sem politikusok, sem sajtó nem beszél. A már idézett jelentés szerint²⁴ a legalacsonyabb felhasználása (0,19%) a Technikai segítség operatív programnak volt, míg a legmagasabb a kizárólag privát szférát támogató Versenyképesség növelése operatív programnak (3,41%). Vagyis tizen-nolcszor nagyobb arányban volt sikeres a privát szféra, mint maguk az irányító hatóságok!

²² *Guvernul României, Ministerul Finanțelor Publice, Programul Operațional. De Asistență Tehnică, 2007-2013*

²³ *Guvernul României, Raportul Strategic Național 2009, privind implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune, Ianuarie 2010*

²⁴ *Op.cit.*, 103. oldal Raportul între valoarea cheltuielilor declarate la CE și total fonduri UE alocate la 30 septembrie 2009

Első következtetés: az irányító hatóságok képtelenek forrásbevonásra a saját maguk által kidolgozott pályáztatási rendszeren keresztül. Rossz a rendszer? Vagy súlyos kompetencia hiány jellemzi az Irányító hatóságokat? Avagy mindkettő? A Technikai segítség operatív program kizárólagos feladata a „rendszer” működésének folyamatos jobbítása. Lehet, hogy a rendszer mégis jó? A Technikai segítség operatív programból az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek eszközöket vásárolnak (információ- és kommunikációs technika, gépkocsik, egyéb fogyóeszközök), honoráriumokat és béreket fizetnek. Ez első orban az elbírálások, illetve az uniós munkadokumentumok fordítóinak, illetve a pályázatok felügyeletére szánt pénz.

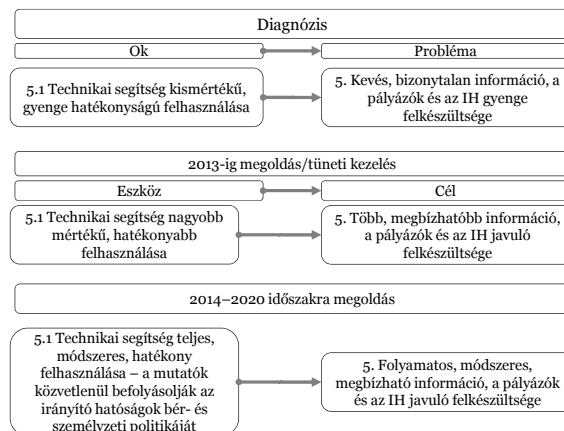
Gyakran a pénzügyminisztérium azért nem utalja át az irányító hatóságoknak a technikai segítségnyújtásból igényelt összegeket például független elbírálók szerződésére, mert az uniós forrásokhoz nem tudja odatenni a kötelező nemzeti társfinanszírozást. Ilyenkor aztán nincs pályázati kiírás, vagy indokolatlanul (és nagyon sokat) késik az elbírálás.

VIII.1. A Technikai segítség operatív program láthatatlan tengelye

És van egy tengely, amelyik láthatatlan. Ez pedig az információterjesztésre (kiadványok, szemináriumok, „mellékes” fizetések) vonatkozó harmadik tengely.²⁵ A program 176.450.000 eurós összallokációjából legkevesebb 35.290.000 euró ennek a tengelynek jár. Ez például a 2011. évben 4.800.000 euró lett volna. Tájékoztató kiadványokra, szemináriumokra azért, hogy tudni lehessen, hogyan és mire lehet pályázni 2013-ig.

²⁵ Axa prioritară 3: Diseminarea informației și promovarea instrumentelor structurale.

VIII.2. Diagnózis – Tájékoztatás, képzés



IX. Az irányító hatóságok felelőssége

Az első és talán legkínosabb kérdés: milyen minőségű kockázatelemzést végeztek az irányító hatóságok, hogy a jelenlegi katasztrofális helyzetre még utalást sem tesznek ezek a dokumentumok?

IX.1. Közbeszerzés

A közbeszerzési eljárások világos, egyszerű és áttekinthető jogszabályi keretét nyugodtan ki lehetett volna dolgozni a Gyakorlati útmutató, valamint a 2004/17/CE és 2004/18/CE irányelvek (direktívák) alapján, még a csatlakozás előtt. Figyelembe lehetett volna venni a régi tagállamok, illetve a 2004-ben csatlakozott új tagállamok tapasztalatait is.

Például a német közbeszerzési törvény előírja, hogy minimum három ajánlat esetén a legalacsonyabb, illetve a legmagasabb ajánlatot ki kell zárni. Ezzel két csálási lehetőség esélye csökken:

(1) Gyakori „eljárás”, főleg munkálatok esetében, hogy alul licitel valaki. Megnyeri a közbeszerzést. A kivitelezés folyamán hiányos vagy hibás kiviteli tervekre hivatkozva kéri (és legtöbbször meg is kapja) a plusz összegeket. Az irányító hatóság által kidolgozott tenderfüzetek gondoskodnak arról, hogy a tervezési hibákért senkinek ne kelljen felelősséget vállalnia. A kivitelező akadékoskodásainak, kártérítési követeléseinek lehetősége ilyen esetekben nagy. (Lásd a HR-CV-BV megyéket összekötő DN131-es út felújításának látványos kudarcát.)

(2) A legmagasabb ajánlatot tevőt gyakran az alacsonyabb értékű ajánlatot tevők „szervezik” be.

A matematikai statisztika szabályai szerint az „átlagos” a leggyakoribb (Gauss-görbe szerinti) eloszlás. Ez is alátámasztja a német módszer helyességét.

Magyarországi tapasztalat volt már 2005-ben, hogy a közbeszerzési eljárások nagyon elhúzódnak a gyakori és gyakran indokolatlan óvások miatt. Ezt a figyelmeztetést sem vette komolyan senki. A közbeszerzési törvény gyakori módosulása a politikailag éppen legbefolyásosabb ajánlattevők egyéni érdekeit szolgálja. A 2009/81/CE irányelvek a jelenleg érvényesek. Ezeket sikerült úgy beépíteni a román jogszabályba, hogy egy közbeszerzési eljárás akkor kirívó, ha a tenderfüzetből nem derül ki az, hogy kinek is írták ki a közbeszerzést.

A közbeszerzési törvény egyértelművé tétele külön kiadós értekezés tárgyát képezi. Gyakori jelenség, hogy a közbeszerzéseket felügyelni hivatott három hatóság²⁶ egymásnak homlok egyenest ellentmondó hivatalos véleményt ad ugyanarról a közbeszerzésről. A legfontosabb közbeszerzési eljárásokra nem léteznek ajánlott minták.

Mára, Romániában egy gyakorlott ajánlattevő a tenderfüzetből látja, hogy a kiírás egy adott szereplőnek szól, vagy

tényleg esélyt ad a piaci szereplőknek. A tenderfüzeteket legtöbbször a hálás jövődő nyertes írja meg.

A közbeszerzési eljárásokkal szembeni bizalmatlanság teljességgel indokolt. Az egy más kérdés, hogy a közbeszerzési eljárások országos felügyelete az óvások esetében, politikai megrendelésre, mikor, kinek a javára dönt. Gyakran bírósági végzés következtében kell a közbeszerzési eljárásokat megismételni. A Teleorman megyében is botrányt kavaráó közbeszerzéseket ellenőrizte a Regionális Fejlesztési Ügynökség, az irányító hatóság,²⁷ és bár mikor ellenőrizhette volna a Közbeszerzések Országos Felügyelete.

A közösségi szabályok értelmében bárki, akinek rendellenesség tűnik fel, jelentheti azt.²⁸ Ám minden tisztviselő tudva tudja, hogy bár a közbeszerzések (fejlesztési támogatások) feladata az éppen aktuális hatalom holdudvarába tartozó vállalkozók dédelgetése, Teleorman esetében sajtóságos döntéskényszerbe került mindenki. Egy volt és vélhetően leendő igen befolyásos politikai szereplő (a PSD főtítkára) érdekeiről volt szó. Nincs az az épeszű hivatalnok, aki ilyenkor bármilyen rendellenességet észrevenne.

Hogy az országnak mindez pénzben és megítélésben mennyibe kerül? Senkit nem érdekel. Főleg a politikai döntéshozókat nem.

²⁷ *Guvernul României, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Programul Operațional Regional 2007-2013, București, - Iunie 2007 - 5. Implementarea For, 5.3 Management și Control Financiar* Autoritatea de Management a POR va lucra în strânsă colaborare cu Autoritatea de Certificare și Plată pentru îndeplinirea responsabilităților de management și control financiar, în vederea asigurării că:

• achizițiile de bunuri și servicii prin proiectele finanțate: ... o corespund regulamentelor din Uniunea Europeană și naționale;

²⁸ *Guvernul României, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor Programul Operațional Regional, 2007-2013, București, - Iunie 2007 - 5. Implementarea For, 5.4 Identificarea și Raportarea Iregularităților* "... Orice persoană implicată în implementarea POR poate raporta un caz suspect de fraudă ofițerului de iregularități..."

²⁶ ANRMAP Agenția Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, UCVAP Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice, CNSC Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor.

IX.2. Nagyberuházások

A nagyberuházások a FIDIC-szabályok alapján történnek (Fédération Internationale des Ingénieurs Conseils, Tanácsadó Mérnökök Nemzetközi Szövetsége; alapította 1913-ban Franciaország, Belgium és Svájc). A jelenleg érvényes változatok 1999-ben jelentek meg. A FIDIC-tankönyvek román fordítása 2007-re készült el. Szinte hozzáférhetetlenek. Nyugat-Európában a helyzet viszonylag egyszerű: a FIDIC eljárásai egybecsengenek a közbeszerzésre és építkezésekre vonatkozó jogszabályokkal. Romániában természetesen nem így van. Az építkezésekre vonatkozó jogszabály szinte folyamatosan alkalmazkodik a legerőteljesebb politikai támogatással rendelkező építők igényeihez.

A több mint egy évtizede változatlan FIDIC-szabályokat Romániába 2008-ban vezetik be. (*Nota bene* a közösségi támogatásokkal készülő nagyberuházások számára kötelező a FIDIC. Nem kell tehát sokat töprengeni azon, hogy miért akadoztak a dolgok.) 2009-ben a kormány már fel is függesztette a FIDIC-szabályok alkalmazását,²⁹ majd 2011-ben korlátozott hatókörrel újra életbe léptette őket.³⁰ Ha az egész világon hasznosnak és használhatónak bizonyultak a FIDIC szabályai, Romániában vajon miért csak korlátozott

²⁹ In Monitorul Oficial nr. 344/22.05.2009 s-a publicat Ordinul 1.059/555/306/2009 al ministrului finantelor publice, al ministrului transporturilor si infrastructurii si al ministrului dezvoltarii regionale si locuintei privind abrogarea Ordinului ministrului economiei si finantelor, al ministrului transporturilor si al ministrului dezvoltarii, lucrarilor publice si locuintei nr. 915/465/415/2008 pentru aprobarea conditiilor contractuale generale si speciale la incheierea contractelor de lucrari. Letöltve 2011.08.04. <http://www.forumachizitii.ro/node/295>

³⁰ Iata ca acum se revine la utilizarea conditiilor contractuale FIDIC – Red Book si Yellow Book, prin adoptarea Hotararii de Guvern nr. 1405/2010, in vigoare din 20 ianuarie 2011. Principala modificare adusa de HG 1405/2010 este restrangerea sferei de aplicare a acestei obligatii de folosire a conditiilor de contract FIDIC. Letöltve 2011.08.04. <http://luiza.manolea.ro/blog/2011/02/17/contracte-fidic-in-2011/>

módon alkalmazzák a 4.845.000 euró fölötti építkezések esetében?

IX.3. Ösztönzési rendszer

Az irányító hatóságok személyzete a bizottsági kollégák hathatós támogatásával elérte, hogy a közösségi források adminisztrálására való hivatkozással – bár ilyen irányú rendelet vagy irányelv nincs – a korrupciós kísértéseket csökkentendő, a bérük 75 százalékát havonta még megkapják. Ezért cserébe semmi felelőséggel nem tartoznak. Ugyanakkor, amikor ezt az “ösztönzési” rendszert elfogadtatták az akkori (2006. évi) kormánnyal, gondosan ügyeltek arra, hogy számukra nehogy véletlenül teljesítményfüggő mutatók, netán felelősségvállalás a végzett munka minőségéért megzavarják a +75 százalékos juttatás biztonságát.

Rögtön a csatlakozás után az Európai Bizottság felfüggesztette három operatív program végrehajtását:

A *Regionális + Közlekedési operatív program*-ét, mert párhuzamos finanszírozást (ugyanaz az objektum két különböző operatív programból egy időben finanszírozható) tett lehetővé a környűrűk esetében.

Az országos érdekelttségű közlekedési útvonalak a Közlekedési operatív program hatáskörébe tartoznak. A „regionális” érdekelttségű útvonalak, a Regionális operatív programhoz tartoznak. Ezek az utak értelemszerűen a megyei utak lennének. A városokat mentesítő környűrűk egyazon időben csatlakozhatnak megyei utakhoz, de majdani autópályákhoz is. A megoldás ésszerű és egyszerű: az autópályákhoz csatlakozó környűrűk a Közlekedési, míg a megyei utakhoz csatlakozó környűrűk a Regionális operatív programhoz tartoznak.

A *Regionális + Versenyképességet növelő operatív program*-ét, mert párhuzamos finanszírozást tett lehetővé a kis- és közepes vállalkozások esetében. Végül a mikrovállalkozások maradtak a Regionális operatív programnál, a többi a Verseny-

képességet növelő operatív programhoz került. Vagyis mindkét esetben két forrásból is finanszírozható fejlesztések kerültek be a dokumentumokba. Ezt a kis homályt a két operatív program nem tisztázta, és nem küszöbölte ki. Tudatosan történt vagy tudatlanságból? Az ágazati tárcák „szakértői” nem vették észre(I) ezt a durva hiányosságot, a politikai döntéshozatali szint pedig mindent elfogadott az „így kéri az unió” jegyében. Volt felelősségre vonás? Kapott valaki büntetést ezért?

Amíg nincs személyes anyagi felelősség, addig mindenki úri kedve szerint garázdálkodhat. Az elbocsátás nem büntetés, mert áldozatként, a politikai vetéscsere után, az illető még magasabb pozícióba kerül vissza. A két operatív program bő fél éves késése tisztességes tervezéssel kiküszöbölhető lett volna. Senkinek nem kellett a háza kétbalkezes-kétfalás startjáért felelősséget vállalnia. A 75 százalékos bonuszt se vonták meg senkitől. A botrányt eltussolták. Kinek használt a „tapintatosság”? A jelenleg érvényben levő, a korrupció ellenes küzdelem hevében fogant ösztönzési rendszer nincs összekötve semmi néven nevezendő sikermutatóval. Ne legyen tetten érhető az egyéni felelősség, hanem vesszen a nyoma a „kollektíva tagjai” között. Az irányító hatóság alkalmazottai a forrásbevonás sikerességétől függetlenül kapják meg bérüket és juttatásaikat. Akkor meg érhető, hogy épeszű ember nem kívánja sok nyertes pályázat adminisztrálásával megnehezíteni saját életét.

Nem szükségszerű, hogy közvetlenül a sikeres pályázatok számához vagy a forrásbevonás mértékéhez kössünk egy sikermutatót. Az operatív programok tengelyeihez mérhető mutatók társulnak: új munkahelyek, megőrzött munkahelyek, képzett és átképzett személyek száma stb., stb. Mégpedig éves lebontásban. Ezek teljesítése kizárólag a pályázók feladata, mert azért még oda nem jutottunk, hogy azokat is megrovásban részesítse a rendszer, akik nem tudnak, vagy már nem is akarnak pályázni. Ha például egy adott kiírástípusra nincs érdeklődés, soha nem az operatív program (három évig tartó) tervezése, névtelen a kiírás körülményei körül keresik az okokat. Pedig minden operatív program

ex-ante értékelésen esett át. Senkinek fel nem tűnik, hogy imitt-amott a nagyszerű alkotások köszönő viszonyban sincsenek a valósággal.

Mint ahogyan, azért sem vállal felelősséget senki, hogy például a vidékfejlesztési programban tragikusan alultervezték a vidéki infrastrukturális fejlesztéseket támogató „322”-es intézkedés allokációit. Legalább a jövőre nézve levonható lenne a tanulság! De szintén a vidékfejlesztés háza táján, a nem létező területekre kifizetett területalapú támogatások allokációját az Európai Bizottság megnyirbálta. Az megtörténhet, hogy a „parasztok” rosszhiszeműen, a létezőnél nagyobb területekre kértek támogatást. Am az ágazat tárcavezetői, szép sorjában, egymás után a szőnyeg alá söpörtették a problémát (pontatlan műholdas nyilvántartás), a renitenskedő tisztviselőket pedig keményen megregulázták. A politikailag helyesen tájékozódó tisztviselők hiba nélkül megfeleltek a velük szemben támasztott „magas szakmai” követelménynek: „nem vették észre” a gyalázatosan pontatlan nyilvántartásokat. A nem várt eredmény pedig bekövetkezett, mint azt a minisztériumok folyosóján, a cigarettaszünetben előre röhögtek.

Amíg az irányító hatóságok alkalmazottait anyagilag nem ösztönzi semmi arra, hogy a valós problémákat kezelő, sikeres programokat tervezzenek és adminisztráljanak, mi több, a politikai döntéshozók rossznéven veszik, ha például, jelzi valaki, hogy az „erős politikai akarat” nem elég ahhoz, hogy egy projekt jó legyen, vagy egy közbeszerzés törvényes legyen az egész rendszer „ellenkező” irányba hat.

A különböző szinteken dolgozó kollégák magánbeszélgetéseken kivétel nélkül azt mondják, hogy amióta a rendszer létezik, ilyen erős politikai nyomást és durva beavatkozásokat nem tapasztaltak. A szabályokat önvédelemből is úgy alakítják és értelmezik, hogy időigényes eljárások folyamán „ellenőrzik”, majd „keresztbe” ellenőrzik, majd „véletlenszerűen” auditálják, hogy mindenki számára kellő méretű takaró készüljön.

Felmerülhet még a súlyos kompetenciahiány gyanúja is. Amíg a vezető beosztá-

sokba, de már a végrehajtó munkakörökbe való „versenyvizsgákon” is a politikai megbízhatóság felülírja a szakmai ismereteket és a belőlük fakadó, politikai engedetlenséget eredményező, szakmai érveket, a rendszer működése nem változik.

A Botiş-esetben a rendszer minden szereplője, a pályázatot átvevőtől az értékelőkön át a kifizetési hatóságig, tudva tudta, hogy „arról” a pályázatról van szó. Azt is tudta mindenki, hogy botrányos mértékű összeférhetetlenség van. Ennek ellenére villámgyorsan haladt végig a rendszeren a pályázat azért, mert mindenki „politikailag” megfelelően kezelte az ügyet. Merte volna másképp csinálni, minekutána állását ő maga is pártalapon nyerte el versenyvizsgán. Az ilyen és ehhez hasonló esetek nagyon sokba kerülnek az országnak. Persze az anyagi veszteségeket a költségvetés téríti meg. Az adófizetők pénze bánja.

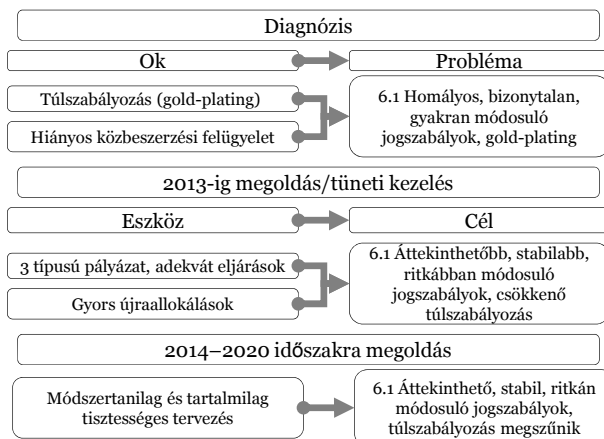
IX.3.a. A rendszer költségei

A bőkezűen osztogatott bónuszokkal együtt a rendszer költségei nagyon nagyok. Soha senki nem hozta nyilvánosságra a rendszer adminisztrálásának költségeit, pedig több száz, bőkezűen osztogatott plusz hetvenöt százalékokat zsebre vágó minisztériumi alkalmazottról van szó. Ezeknek a költségeknek nagy részét az állami költségvetés fedezi. Érdemes lenne megnézni, hogy a csatlakozás óta mennyi személyzeti és dologi költsége volt az irányító hatóságoknak, mennyi pénzt nyelt el a „rendszer” teljesen hiába? Pontosabban: 100 százalék, 50 százalék és a valós teljesítmény esetében, hány román költségvetési eurót nyelt el a rendszer egy pályázati euró megszerzéséért? Jelenleg ez a határfok negatív(!!!), ugyanis Románia alig-alig tudja a befizetett összeget hazahozni. Márpedig a siker nem az, hogy a befizetett összeget visszaszerezzük.

IX.4. A központi kormányzat felelőségéről általában

Romániában a közbeszerzések, de a pályázatok felügyelete esetében is a hatóságnak semmilyen felelősége nincs. Például ugyanaz a hatóság, amelyik elfogad egy eljárást vagy kifizetési igénylést, azért mert rendben levőnek találja, később ugyanott rendellenességeket fedezhet fel. A következmények a magánszférában a pályázón csattannak. Ezek kis összegek. Az igazán nagy összegek, a kormányzati/önkormányzati közbeszerzések, sohasem végződnek személyi felelőség megállapításával, hanem a központi, ritkábban a helyi költségvetés rövidül meg. Vagyis a nagy afférok az adófizetők fizetik meg.

IX.5. Diagnózis – Az irányító hatóságok felelősége



Diagnózis – Problémák

A túlszabályozás (gold-plating) következtében sokszintű ellenőrzés van érvényben, a közbeszerzések felügyeletére ugyanakkor nem jut elég erőforrás.³¹

³¹ Government Of Romania, National Strategic Report 2009, on the implementation of the Structural and Cohesion Funds, January 2010.

Megoldás – Célok

A költségvetés, a kockázatok és a fenntarthatóság függvényében a pályázatokat egyszerű, közepes, komplex osztályba kell sorolni. E besorolás függvényében az elbírálási eljárásokat is módosítani kell.

Az operatív programokat köztes kiértékelésük függvényében a valóságot jobban tükröző (pályázók igénye és abszorpciók képessége) allokálásokkal folytatni a 2013-ig hátralevő időben.

Az új, valószínűleg Közösségi stratégiai keretnek nevezett tervdokumentumba még idejében (a tervezés már elkezdődött!!!) reális igényekre alapozó, megvalósítható célkitűzéseket (és intézkedéseket/beavatkozásokat) kell befoglalni. A helyi szereplőkkel való konzultációnak csúfolt jegyzőkönyv írást pedig komolyan kell venni, időt kell rá szánni.

X. Az önkormányzatok felelőssége

Az önkormányzatok számára nem létezik stratégiai tervezés. Az egyre önkényeskedőbb helyi potentátok (megyei tanácselnökök, polgármesterek) számára a hűség alattvalók megjutalmazásával párhuzamosan a többiek megbüntetése az egyedüli szempont. A projektmenedzsmenttel foglalkozó tisztviselőket senki és semmi nem motiválja a több és sikeres munkára. Fizetésük ugyanaz, ha egy vagy tizenegy sikeres pályázatot írnak, vagy projektet felügyelnek. Világos, hogy ez a motivációs rendszer nem kedvez a sok és jól megírt pályázatnak, se a minél több projekt sikeres menedzselésének.

A vezetők nem is igazán tartják fontosnak a szakmai tudást, hisz – legtöbbször pártvezérek lévén – pártvonalon utasítják a minisztert, államtitkárt arra, hogy mikor, melyik pályázatot erőltessék sikerre. Aztán a gyengén előkészítet, de „erős politikai akarat” által létrehozott (protekción) pályázat bukik, és jön a késés, hosszabbí-

tás, költségvetés növekedése, vagyis a botrány.

A megyei tanácsok elnökei (akik legtöbbször a pártelnökök is) tudatják a polgármesterekkel, hogy melyik tanácsadó céggel kell pályázataikat megíratniuk. A preferáltak minden bizonnyal hálásak is ezért, de se költséghatékonysági verseny, se a megrendelővel szembeni szolgáltatói habitus nem jellemzi őket és munkájukat, hisz tudják, a munka minőségétől függetlenül, majd „intézkedik az elnök úr”, a megrendelő, hacsak nem akar szembe ... pályázni „az elnök úrral”, az előző eredményétől függetlenül, a következő pályázatot is velük íratja majd meg. Ugyanez érvényes, ott ahol kiszervezhető a projektmenedzsment is.

Csoda, hogy hevenyészett pályázatok és felelőtlen projektmenedzsment összehatása katasztrofális?

Egy releváns példa: HarKovban egy országos hírű, kolozsvári magyar búvárok-tató saját pénzéből *aqua* parkra pályázna. Ehhez szüksége volna a megyei tanács partnerségére. A partnerségbe az önkormányzat nem kell pénzt, területet vigyen. Sőt! A partnerségért a vállalkozó 20.000 euró adományt kínál a megyei tanácsnak. A partnerséget nem kapja meg.

Kiderítem, hogy a megyemenedzsernél akadt el a dolog. Felhívom: „Miért nem akarjátok?” Válasz: „Érdekelt vagy a dologban? Hát miért nem mondtad?” Mondtam, hogy nem vagyok személyesen érdekelt a pályázatban, az én kedvemért ne változtassanak közösséget szolgáló elveiken. Később a megyemenedzser meg elmondja, hogy x község polgármestere is akar egy *aqua* parkot. Majd, valamikor. És kettő ugye, egy megyében? Az illető község, természetesen, mind a mai napig nem pályázott *aqua* parkra.

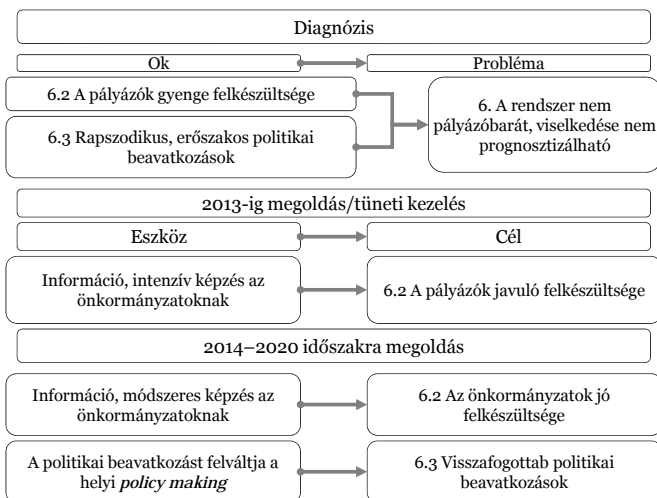
A vonatkozó költségvetési és pénzügyi jogszabályok arra készítetik a közzsférát, hogy az év utolsó negyedében, de gyakran már második felében se szerződjenek a kivitelezőkkel, hisz az esetleges késések miatt, a költségvetési év végéig az előlegeket vissza kell szerezniük.³² Ismételten be-

³² HG 264/2003

leütközünk a többéves költségvetés szükségességébe.

A közösségi források bevonását nem könnyíti meg, többek között, a helyi igazgatást szabályozó 215/2001 törvény, a megújuló energiaforrásokra vonatkozó 220/2008 törvény, a hulladékgazdálkodásra vonatkozó 101/2006 törvény, a védett területekre vonatkozó 51/2006 törvény vagy a közművesítésre vonatkozó 241/2006 törvény, hogy csak néhányat említsek. Persze a jogszabályok hiányosságai nem zavarják annyira a helyi önkormányzatokat, hogy hatalmukat latba vetve kényszerítsék ki a jogszabályok egyértelművé tételét és összehangolását. Ez politikai akarat által támogatott szakértői munkát jelentene.

X.1. Diagnózis – Az önkormányzatok felelőssége



Policy making – ágazati szakpolitikák megfogalmazása, tiszteletben tartása és végrehajtása.

Zárszó

A jelenlegi katasztrofális eredmények azt bizonyítják, hogy a „rendszer” nem vezé-

relhető telefonon keresztül a napi politika igényei szerint, hanem hét évig, az előre rögzített szabályok szerint működik. Csakhogy a négyéves cikluson túlmutató időhorizontok elsősorban a politikai döntéshozókat nem érdeklik, ezért a mindenkori hatalom célja csakis a források azonnali megkaparintása, függetlenül az amúgy önmaguk által elfogadott szabályoktól, a szalagvágást lehetőleg a választási kampányra időzítve.

Jó lenne, ha emberöltőkön átívelő, nemzeti konszenzusra épülő célok vezérelnék a haza nagyjait: infrastruktúra, oktatás-képzés, egészségügy. Az Európai Unió költség-haszon elemzésének módszertana³³ például az oktatási és egészségügyi beruházások megtérülési időszakát 15 évben szabja meg. Persze kérdés, hogy Romániában bármelyik politikai szereplő képes-e „külső bátorítás” nélkül, akár egy pillanatig is tartani a szavát?

A legsúlyosabb hiba talán az volt, hogy senki fel nem fogta: olyan tömördek forrás áll rendelkezésre, hogy mindenkinek bőségesen jutna belőle, ha a fő cél nem a politikai „másik” torkának elvágása lenne.

Hibás taktikának bizonyult a „rosszul szavazók” forrásbevonási lehetőségeit minimalizáló kormánypolitika, ugyanis a nagy politikai túlvezérlés eredményeként jószerivel senki sem jutott forrásokhoz.

Az Unió 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 a preambulum 33. bekezdésében kimondja, hogy: „Az abszorpciós kapacitás figyelembevételével az alapok által érintett tagállamoknak juttatott éves előirányzatok tekintetében felső határt kell megállapítani.” Magyarán várható, hogy a 2014–2020 tervidőszakra Románia allokációit az Európai Bizottság radikálisan csökkenteni fogja.

* * * * *

³³ *European Commission*, Directorate General Regional Policy, Guide to *Cost-Benefit Analysis* of investment projects, Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession 2008.