



**BUDAPESTI MŰSZAKI ÉS GAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM**  
**GAZDASÁG- ÉS TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR**

---

**KISS ANDRÁS:**

**AZ EURÓPAI UNIÓS KÖRNYEZETVÉDELMI TÁMOGATÁSI  
RENDSZER ÉRTÉKELÉSI MÓDSZERTANA A  
MAGYARORSZÁGI KOHÉZIÓS ALAP PROJEKTEK  
VIZSGÁLATA ALAPJÁN**

**A DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI**

**TÉMAVEZETŐ: DR. VALKÓ LÁSZLÓ**

**BUDAPEST, 2009.**

## **Tartalomjegyzék**

A kutatások előzménye .....	3
Célkitűzések .....	4
Vizsgálati módszerek .....	6
Új tudományos eredmények.....	7
Irodalmi hivatkozások listája .....	13
A tézispontokhoz kapcsolódó tudományos közlemények.....	14
További tudományos közlemények.....	14

## **A kutatások előzménye**

A doktori értekezésem témáját a következő indokok miatt választottam ki: A környezetvédelem kérdése és hazánk környezeti állapota a következő évek, sőt évtizedek meghatározó témája lesz, a környezeti fejlesztések területén pedig egyre jobban nő az igény, hogy ne csak a tényekről és ünnepélyes létesítmény-átadásokról beszéljünk, hanem elemezzük a fejlesztések mélyebb összefüggéseit és javítsunk a rendszer működésén, amennyire lehetséges.

Az EU-támogatással megvalósuló környezetvédelmi projektek – bár vannak hasonlóságaik – mind egyediek, számosságuk nem teszi lehetővé a statisztikai elemzéseket, ráadásul a Kohéziós Alap projektekre vonatkozóan a támogatás értékelése még nem bevett gyakorlat, Magyarországon pedig különösen nem az.

Azt gondolom, hogy a téma aktualitása ezért is megkérdőjelezhetetlen, ennek következtében mindenképpen hasznosnak gondolom a témával foglalkozó kutatást. Nem volt elhanyagolható tény a témaválasztásban az sem, hogy a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Fejlesztési Igazgatóságán dolgozva nap, mint nap találkozom a témával és annak problémáival, kérdéseivel.

A tudományos közleményeim, cikkeim nagy része is a témával kapcsolatban született meg: megpróbáltam megvilágítani a támogatási rendszer közbeszerzési oldalát, bemutatni a résztvevők szempontjait, valamint foglalkoztam a lehetséges értékelési módszertanokkal is. Talán ez utóbbi munkám adta a legtöbb inputot a doktori értekezéshez, hiszen annak fókuszában is egy értékelési módszertan kialakítása áll.

A tudományos munka részének tekintem az (egyébként számomra nem kötelező) oktató tevékenységemet a tanszéken, melynek során nappali és levelező hallgatóknak tartottam órákat a regionális politika és a környezetvédelmi EU-támogatások témakörében.

## Célkitűzések

A **legfontosabb volt, hogy pontosan lehatároljam a kutatási témát**, hiszen a környezetvédelem egy nagyon tág fogalom. Az értekezés kiindulópontja az volt, hogy az európai uniós **környezetvédelmi** fejlesztéseket, azon belül is kiemelten a **Kohéziós Alap támogatásokat kívánom vizsgálni**, értékelni. Ezek a projektek elsősorban szennyvízkezelési és hulladékgazdálkodási **infrastrukturális beruházások**, ennek megfelelően az ilyen típusú környezetvédelmi fejlesztések értékeléséhez gyűjtöttem össze információkat a kutatás során. Ezzel összefüggésben kiemelném az értekezésem címéből azokat az elemeket, melyeknek kiemelt jelentősége van, és **egyértelműen mutatják, hogy mivel és miért foglalkoztam a kutatásom alatt**:

- (1) **Európai uniós:** A 2007-2013-as időszakban a környezeti fejlesztések túlnyomó része **európai uniós támogatással** fog megvalósulni, így egyértelműnek tűnik, hogy az európai uniós támogatások értékelésével, hatásaival kell foglalkozni. Természetesen bemutatásra kerülnek hazai környezetvédelmi támogatások is, hiszen ezek elemzése is hasznos input lehet az európai uniós támogatások vizsgálatánál. Az uniós kapcsolat miatt tartottam szükségesnek a regionális politika és azon belül a környezetvédelmi európai uniós fejlesztések elemző bemutatását is.
- (2) **Értékelési módszertan:** A dolgozatom gerincét a **környezetvédelmi infrastrukturális projektekre kidolgozott (továbbfejlesztett) értékelési módszertan** adja, melyet alkalmaztam is projektekre és támogatási rendszerre egyaránt.<sup>1</sup> A támogatási rendszer, a programok és a projektek értékelése szorosan összekapcsolódik, ami nem is meglepő, hiszen a programokat a projektek töltik meg tartalommal, a projektek valósítják meg a programok által rögzített célkitűzéseket. Még a program szinten elemezhető intézményrendszer elemzése sem lehet független a projektektől, hiszen azok (is) formálják, alakítják. **A módszertan kidolgozása során a támogatások meglétét tényként kezeltem, és az értékelést elsősorban a támogatási rendszer jobbítása céljából végeztem el.**

---

<sup>1</sup> támogatási rendszer alatt a projektek előkészítésében és lebonyolításában részt vevő szereplők (pl. kedvezményezett, közreműködő szervezet) összességét értem.

- (3) **Kohéziós Alap:** Amennyiben európai uniós környezetvédelmi fejlesztésekről van szó, a Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP) és a Kohéziós Alap projektek adják a támogatások gerincét, ezen belül is a 25 Kohéziós Alap projekt és a támogatási rendszer kiválasztását két tényező indokolta: 1. Eddig **kevésbé vizsgált terület** (nincs előírt időközi értékelés), így újszerű lehet a kutatás eredménye. 2. A projektek jelentős része 2010 végén zárul, így a **gyakorlatban hasznosítható eredményeket** jelenthetnek az esetleges módosítási javaslatok.

## **Vizsgálati módszerek**

A doktori értekezésemben az adatfeldolgozásra a kutatómódszertan - általam - EMI-nek nevezett módszerét alkalmaztam:

**EMI** => E=elemzés, M=módszertan I=igazolás. Ez a módszer hasonlít Duncker heurisztikus probléma megoldási módszerére, melyet [MOGYORÓSY, 2006a] fejlesztett tovább, azonban a következőkben különbözik tőle. Az információgyűjtés minden kutatás alapja, ezt nem tartom szükségesnek kiemelni a módszertanban. Ezt követi az adatok feldolgozása, **elemzése** melyhez használhatunk algoritmusokat, meglévő modelleket [pl. TORMA, 2007], akár számítógépes programokat is. Esetemben **módszertan** kidolgozására volt szükség, melyhez a meglévő rendszerek áttekintése, elemzése nyújtott segítséget. Rendelkezésre állnak ugyan a támogatások értékelésére modellek [pl. HERMIN], azonban ezek környezetvédelmi projektek esetén véleményem szerint nehezen vagy egyáltalán nem alkalmazhatók. A kidolgozott módszertan használhatóságát, megfelelőségét a gyakorlati alkalmazás kapcsán is meg kellett vizsgálni, ez jelentette kutatásom harmadik részét. A [MOGYORÓSY, 2006a] által említett célmegfogalmazás vagy végleges javaslattétel természetesen az én munkámból sem hiányozhat, ez azonban szintén minden kutatás része.

**Összegezve: az EMI leírja az input (információgyűjtés) és output (javaslatok) adatok közötti kutatómódszertant.**

A kutatásomhoz számos eszközt felhasználtam, melyek segítettek az értekezés kidolgozását: végeztem két kérdőíves kutatást, 16 mélyinterjút és egy fókuszcsoportos interjút. A későbbi fejezetekben ezek eredményeit szervesen beépítettem a doktori értekezésbe.

## Új tudományos eredmények

### 1. tézis:

**Az európai uniós környezetvédelmi támogatások 2000 óta növekvő jelentőséget mutatnak, a hazai támogatási lehetőségek csökkenésével párhuzamosan.**

Az európai uniós környezetvédelmi támogatások 1990-2000-ig kizárólag a PHARE-támogatásra korlátozódtak, de 2000-től megjelentek az előcsatlakozási alapok, melyek közül az ISPA jelentette a környezetvédelem számára a legjelentősebb forrásokat. 2004-től, a csatlakozás óta a strukturális alapok és Kohéziós Alap források a korábbi időszaknál is jelentősebb összeget biztosítottak környezetvédelmi célokra.

A hazai támogatások célelőirányzattá alakítása (1999) még csak a források elkülönült kezelését eredményezte, de az európai uniós források megjelenésével a kormányzati támogatási lehetőségek folyamatosan csökkentek, és ezt a gazdasági helyzet csak fokozta. **A mindenkori kormányzat a költségvetési forrásokat egyre inkább az EU-s támogatások hazai társfinanszírozására fordította, ez ellentmond az Európai Unió regionális politikájának egyik alapelveivel, az addicionalitással.** Csak a választási évek jelentettek némi pozitív elmozdulást, de 2007 óta gyakorlatilag alig van környezetvédelmi forrás nem EU-támogatásból.

A hipotézisemet a támogatások elemzése és a hazai források csökkenését bemutató grafikon igazolja, melynek alapján a hazai támogatások összértéke éves szinten 2000-hez képest a negyedére csökkent 2006-ra, eközben az európai uniós támogatás éves mértéke már 2004-re több mint háromszorosára nőtt.

### 2. tézis:

**A magyarországi környezetvédelmi forrásokat kezelő támogatási rendszer korlátozottan alkalmas az európai uniós források hatékony felhasználására. (4), (6)**

A komplex időközi támogatás-értékelés segítségével a projektciklus valamennyi részét részletesen megvizsgáltam. A hatékonyság vizsgálata a módszertan kiemelt, hangsúlyos része.

A kérdőíves felmérés és a mélyinterjúk azt mutatták, hogy a kedvezményezettek felkészültsége még nem megfelelő ilyen volumenű támogatás megfelelő és hatékony kezelésére. Ezt maguk a támogatást kapók is megerősítették, hiszen 85 %-uk úgy nyilatkozott, hogy kellene még fejlődnie a projektek menedzselése terén. A megfelelő előkészítés hiánya, a rossz tervezés és nem kielégítő szakmai tudás jelentős idő- és költségtúllépéseket okozott a projekteknél.

Míg a szabályosság és a hozzáértés terén tapasztalható némi javulás, a pontosság és a hatékonyság a támogatások több éves felhasználása után is kevésbé jellemző a kedvezményezettekre. A támogatást nyújtó szervezeteknél pedig a felhalmozódott tapasztalat és tudás hatékony átadását jelentősen rontja a nagymértékű fluktuáció.

**Az elvégzett értékelés annyiban módosította a hipotézisem állítását, hogy az eredmények alapján a támogatási rendszer csak korlátozottan alkalmas a források hatékony felhasználására.**

### **3. tézis:**

**A Kohéziós Alap környezetvédelmi projektek megvalósulásának késedelmét elsősorban a rendszer hatékonysági problémái okozzák. (1), (2), (3), (4), (6)**

A Kohéziós Alap projektek megvalósítása – a legtöbb esetben – jelentős késésben van. Ennek elemzése, az okok feltárása igen hasznos lehet a további késedelmek elkerülésében, illetve a 2007-2013-as időszak projektjeinek határidőre történő megvalósításában.

**Az értékelés során a rendszer több elemét is megvizsgáltam és az alábbi területek - a „3K” - voltak a legkritikusabbak: 1. közbeszerzések, 2. kivitelezés 3. kifizetések.**

A közbeszerzések 2004-ig a Delegációval való együttműködés problémái és a szabályrendszer viszonylag gyakori változásai miatt voltak lassúak. Ezt követte a PRAG-ról Kbt-re váltás (mely önmagában 1-1,5 éves csúszást jelentett), azóta pedig a kedvezményezettek oldalán felmerülő problémák és az elhúzódó egyeztetések lassítják a meghirdetéseket. A kivitelezések elhúzódását elsősorban a rossz előkészítés és tervezés okozza, az előre nem látható fizikai körülmények vagy lakossági ellenállás kevésbé lassítja a



munkálatokat. A kifizetések nem tervszerű teljesülését az önerő-problémák és elszámolási viták okozzák, valamint értelemszerűen a közbeszerzések elhúzódása, illetve 2004-ben az EMIR-rendszer bevezetése.

**A hatékonysági problémák részletes bemutatása az értékelési fejezetben megtörtént, ezek áttekintése alapján elmondható, hogy a támogatási rendszer hatékonysági problémái a projektek megvalósulásának késedelméhez vezetnek, azáltal igazolódott a hipotézisem.**

**4. tézis:**

**A Kohéziós Alap környezetvédelmi projektek számára az elkövetkező években a megvalósuló létesítmények üzemeltetése, a projektek fenntarthatósága jelenti a legnagyobb kihívást. (4), (5)**

A Kohéziós Alap projekteknek a jelenlegi szabályozás szerint legkésőbb 2010. december 31-ig be kell fejeződnie, így a projektek megvalósításáról áttevődik a hangsúly a projektek üzemeltetésére.

A támogatási rendszer minősítése az üzemeltetés / projekt-fenntarthatóság szempontjából közepesnek adódott, sőt a projektek között nem megfelelő is volt. Ez is arra utal, hogy a kedvezményezettek nem készültek fel a fenntartási időszakra, ráadásul szembe kell nézniük több esetben a rossz tervezési adatok okozta üzemeltetési problémákkal.

A helyzetet súlyosbítja, hogy az önkormányzatok ármegállapító szerepükénél fogva a szennyvíz- és hulladékkezelés díjának meghatározásában döntenek, amely kérdésben nem csak szakmai szempontok vezérli őket. A nem megfelelő díjak meghatározása azonban a hosszú távú fenntartható üzemeltetést veszélyeztetheti.

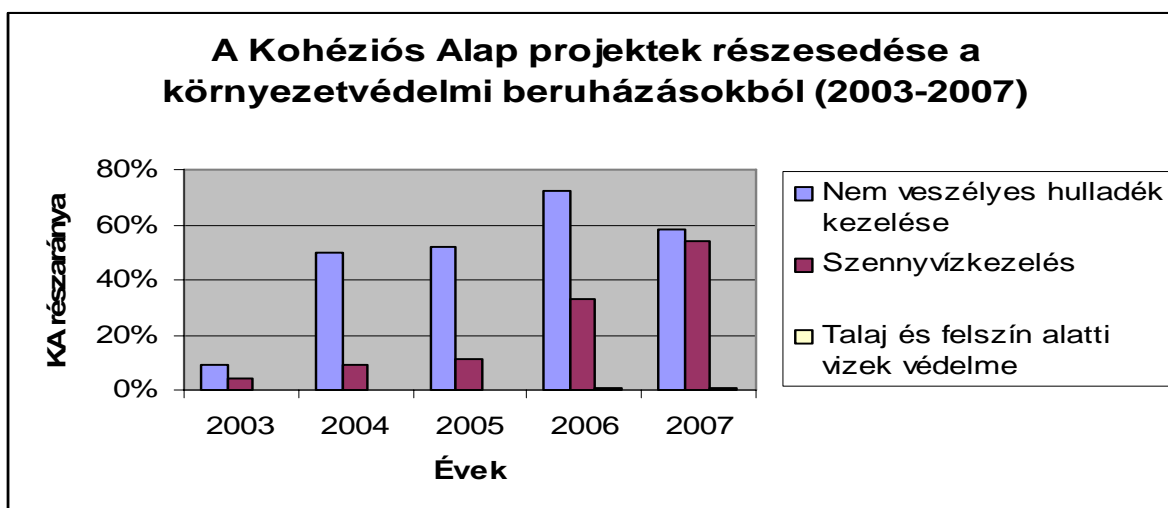
Azt gondolom, hogy az értékelés eredménye és a tapasztalatok **igazolják a hipotézisben megfogalmazott feltételezést.**

## **5. tézis:**

**A Kohéziós Alap környezetvédelmi projektek hatása – bizonyos területeken – makrogazdasági szinten is mérhető. (5), (7)**

Bár a Kohéziós Alap projekteknek még csak egy része zárult le, így a hatások elemzése részben csak feltételezés, az értékelés alapján megállapítható – **a hipotézissel ellentétben** – hogy számos olyan terület van, ahol a hatás makrogazdasági szinten is mérhető.

A projektek kifizetései a környezetvédelmi beruházások éves kiadásaival összevetve 2003 óta növekvő részesedést mutatnak, a hulladékgazdálkodás területén 2006-ban meghaladták a 70 %-ot. 2007-ben a szennyvizes és hulladékos beruházások 60 %-a a Kohéziós Alap projektekhez kapcsolódott. Ez természetesen szoros összefüggésben van az 1. tézissel, hiszen az egyéb kormányzati kiadások jelentősen visszaestek.



**1. ÁBRA: A Kohéziós Alap projektek részesedése a magyarországi környezetvédelmi beruházásokból**  
Forrás: saját gyűjtés

A projektek kimenet indikátorait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy Kohéziós Alap projektek az **átrakó és komposztáló kapacitást jelentősen megnövelik**, s a hazai támogatásból megépített **hulladékudvarok számát majdnem megháromszorozzák**. A szennyvíztisztítás és csatornázás területén pedig a bekötésszám növekmény jelentős részét a Kohéziós Alap projektek adják.

Megállapítható tehát, hogy a kutatás eredményei cáfolták a hipotézisem, és ennek alapján új kutatási eredményt fogalmazok meg: **a Kohéziós Alap környezetvédelmi támogatások - bizonyos területeken - makrogazdasági szinten is mérhető hatás fejtenek ki / fognak kifejteni.**

**6. tézis:**

**Az európai uniós környezetvédelmi támogatások hatással voltak a projekt szemléletű gondolkodásmód és a környezetvédelmi közösségi normák elterjesztésére. (4), (5), (6)**

A komplex időközi támogatás-értékelés során kiemelt figyelmet fordítottam a közvetett hatások vizsgálatára, melyek már a projektek megvalósítása során is jelentkeznek. A kérdőívek és az interjúk is megerősítették, hogy két olyan terület van, ahol a projektek közvetett hatásaként jelentős változások történtek.

A **projektszemléletű gondolkodásmód** kialakulása törvényszerű volt, hiszen ez volt az elvárás a támogatást adók részéről, és szerencsére ebben nagy volt a fogadókészség a kedvezményezettek oldalán is. A projektek eredményeképpen számos önkormányzat és tanácsadó cég jutott olyan ismeretekhez, melyek segítségével hatékonyan tud menedzselni egy akár több millió eurós beruházást is.

**Bebizonyosodott**, hogy nem csak a közösségi joganyag átvétele fontos, hanem **a projektek** maguk is generáltak olyan változásokat, amellyel **hozzájárultak a környezetvédelmi közösségi normák elterjedéséhez**. Ilyen terület volt a hulladékkezelés terén a közbeszerzés előírása az üzemeltető kiválasztására vagy a hulladékgazdálkodási stratégia kialakításának szükségességére.

**7. tézis:**

**A környezetvédelmi infrastrukturális projektek értékelésére kidolgozható olyan módszertan, melynek segítségével ezek a projektek és az azokat kezelő támogatási rendszer értékelhető. (1) – (7)**

Talán a legfontosabb tézis, hiszen a doktori értekezésem, a kutatásom fő célkitűzése volt egy olyan értékelési módszertan kidolgozása volt, mely alkalmazható módszertant nyújt környezetvédelmi infrastrukturális projektek értékelésére.

A **komplex időközi projekt-értékelés** a projekt-életciklus teljes spektrumát lefedi, módszertani eszközei sokrétűek, és lehetőséget adnak arra, hogy az értékelő maga válassza ki a lehetőségeihez mérten legmegfelelőbbet. Az értékelés során számos szempontt minősítettem is, de azok a területek is hasznos információkkal szolgáltak, melyek esetében „csak” az adatok bemutatását végeztem el.

**Az értékelési módszertan segítségével el tudtam végezni a kiválasztott projektek (KIOP és Kohéziós Alap) és a Kohéziós Alap támogatási rendszer értékelését, értékelhető és visszacsatolásra is alkalmas információkhoz jutottam, így meglátásom szerint a hipotézisem igazolódott.**

**A komplex időközi támogatás-értékelés egy olyan módszer, amely alkalmas a 2000-2006 között elfogadott ISPA és Kohéziós Alap projektek és a projekteket kezelő támogatási rendszer értékelésére, illetve bármely környezetvédelmi infrastrukturális projekt-alapú támogatási rendszer kibővített időközi értékelésére.**

## **Irodalmi hivatkozások listája**

/a tézisfüzetben találhatóakra vonatkozóan/

[MOGYORÓSY, 2006a]: A Kohéziós Alap felhasználása Magyarországon hazai és nemzetközi tapasztalatokra épített intézményrendszeri megközelítésben, doktori értekezés, Gödöllő, 2006.

[TORMA, 2007]: Torma, A.: A környezeti teljesítményértékelés aggregáló módszerei és az anyagáramelemzés kapcsolatrendszere – egy integrált vállalati modell megalapozása, doktori értekezés, Budapest, 2007.

[RUPP, 2008]: Interjú Rupp Tamással

## **A tézispontokhoz kapcsolódó tudományos közlemények**

1. Kiss, A.: ISPA experiences in the new Member States focusing on the environment projects, EU Working Papers, 2007/2, pp. 19-30.
2. Kiss, A.: Az ISPA- és Kohéziós Alap-támogatással megvalósuló környezetvédelmi projektek közbeszerzéseinek tapasztalatai, Környezetvédelem, 2006/4, pp. 26-27.
3. Kiss, A.: ISPA és Kohéziós Alap – környezetvédelmi projektek közbeszerzéseinek tapasztalatai, ÖKO, 2006. XIV. évfolyam 1-2. szám, pp. 119-129. (előző cikk bővített verziója)
4. Kiss, A.: A környezetvédelmi Kohéziós Alap támogatások értékelése a rendszer szereplőinek szemszögéből, Európai Tükör, 2007/5, pp. 101-111.
5. Kiss, A.: A környezetvédelmi Kohéziós Alap projektek értékelésének módszertani lehetőségei, Európai Tükör, 2007/9,
6. Kiss, A.: Az ISPA környezetvédelmi projektek végrehajtásának tapasztalatai, Környezetvédelem, regionális versenyképesség, fenntartható fejlődés c. konferenciakötet, Pécs, 2005. május 20-21., IV. kötet, pp. 234-242.
7. Kiss, A.: Az Európai Unió támogatások gazdasági hatása a magyar környezetvédelmi szektorra, A magyar gazdaság versenyképessége c. konferenciakötet, Budapest, 2006. február 9., pp. 258-268.

## **További tudományos közlemények**

1. Valkó, L. – Kiss, A.: Eco-labels in Hungarian Public Procurement, Periodica Politechnica, Social and Management Sciences, Vol. 13, No. 2, pp. 107-120 (2005)
2. Kiss A.: A környezetvédelmi Kohéziós Alap projektek értékelésének módszertani lehetőségei, COMITATUS önkormányzati szemle, 2007. április, (az 5. cikkel megegyező tartalmú)
3. Szlávik, J. – Füle, M. – Csete, M. – Pálvölgyi, T. – Csigéné Nagypál, N. – Kiss, A.– Torma A.: A KÉP Project gazdasági munkacsoportjának összefoglalója a munkacsoport által végzett kutatás céljairól és a munkacsoport javaslatainak tesztelésére létrehozott kísérleti project (Kis-Balaton szubrégió) eredményeiről, Tájökológiai Lapok, 6. évf. 1-2. sz., 2008., pp. 95–105.
4. Kiss A.: Az európai uniós környezetvédelmi támogatások magyarországi hatásának elemzése, PhD-konferencia, Budapesti Corvinus Egyetem, 2008. november 6.