

Distribution of the EU Funds in Hungary: Challenges and Anomalies

Boros Júlia¹, Hajdu Miklós², Magyarai Péter¹, Tóth István János³, Vida Márton⁴

1: újságíró

2: BCE

3: SGH Warsaw School of Economics, CRCB, ELTE

4: CEU, CRCB

MKE 2025. Budapest, CEU
December 18-19, 2025

“A Jóisten majd megbocsát ... kellett a pénz.”

“Jöjjön a pénz, költsük el időben, és akkor mindenki elégedett.”

Fontosabb megállapítások

- A kedvezményezett országok gyenge intézményi minősége aláássa a segélyek hatékonyságát – ezt vizsgáltuk az EU magyarországi kohéziós politikájával összefüggésben
- Térségenként/megyénként eltérő módon szervezett forráselosztás (megyei önkormányzatok, térségi szakértők, választókerületi vezetők különböző szerepei)
- Központosított elosztási rendszer, fentről lefelé irányuló döntésekkel
- Egyenlőtlen hozzáférési esélyek a települések között (az adminisztratív kapacitás és a politikai kapcsolatok)

Motiváció

Hogyan történt *ténylegesen* a területfejlesztési uniós források felhasználása Magyarországon 2014-2020 között?

- Mi a tényleges igények és a kiírt pályázatok viszonya?
- Mennyire érvényesül a politikai favoritizmus, a haveri rendszer?
- Mi jellemzi az egyes szereplők,
a kormányzat,
a helyi politikai elit (polgármesterek) és
a vállalkozók törekvéseit?
- Hogyan működik az un. abszorpciós kényszer?

Módszertan

- Kevert módszertan, magyarázó egymásra épülő felépítés (explanatory sequential design)
 - Kvantitatív, majd kvalitatív vizsgálat – a kvantitatív eredmények segítik az interjúalanyok választását, az interjúk tanulságaival jobban magyarázhatók a statisztikai elemzésben látottak
- 24 db félig strukturált interjú közbeszerzési szakértőkkel, szakemberekkel, az önkormányzatok érintett döntéshozóival (12 önkormányzat), az önkormányzati közbeszerzési pályázatokra jelentkező vállalkozókkal, Európai Bizottság munkatársaival, Irányító Hatóság munkájában résztvevő szakemberekkel és megyei közgyűlési tagokkal
- Terepmunka: 2022-2023
 - Hólabda mintavételi módszer, kétféle kiindulással:
 - Már ismert önkormányzati közbeszerzésben érintett személyek
- Ismeretlenül, hivatalos e-mail címükön keresztül felkért polgármesterek
- Megalapozott elméleti (grounded theory) kutatás, deviáns eset alapú mintavétel és maximális variáció elvei
- Toborzás az elméleti telítettség (theoretical saturation) eléréséig

Elméleti háttér

- A külföldről érkező támogatások hatékonysága a politikai gazdaságtan egyik fő témája (Dreher & Lohmann, 2015; Feeny, 2005; Galiani et al., 2017; Hansen & Tarp, 2001; Kosack & Tobin, 2006; Tarp, 2015)
- **Kulcsszerepe van a kedvezményezett országok intézményi minőségének – erre összpontosítunk az EU magyarországi kohéziós politikájával összefüggésben**
 - A gyenge intézményi minőség csorbítja a segélyek hatékonyságát (Boone, 1996; Dalgaard et al., 2004; Kosack, 2003; Sharma & Bhattacharai, 2013), a rosszabb intézményi minőség általában
 - a bürokratikus kapacitás csökkenésével jár, ami negatívan befolyásolja a segélyek abszorpcióját,
 - és fokozza a járadékkeresés gyakoriságát, ami közvetlenül befolyásolja a segélyhatékonyságot.
- Egy másik megközelítés szerint a külföldi segélyek ronthatják a kedvezményezett országok intézményi minőségét (Ali et al., 2019; Askarov & Doucouliagos, 2013; Asongu, 2015; Brazys, 2016; Djankov et al., 2008; Isaksson & Kotsadam, 2018; Knack, 2001)
 - A segélyek korrupciót okoznak? (Goldsmith, 2001; Okada & Samreth, 2012; Tavares, 2003)
 - Oksági mechanizmus: A külföldi segélyek csökkentik a kedvezményezett kormányok elszámoltathatóságát, mivel kevésbé függnek a saját polgáraik adóbevételeitől,
 - és növelik az egyébként korrupt vagy nem hatékony kormányok népszerűségét, mivel a polgárok a segélyek pozitív hatásait velük azonosíthatják (Eubank, 2012; Olson, 1993).

Eredmények – A valós igények és a pályázatok viszonya a tervezési szakaszban

- Jellemzően volt igényfelmérés: többnyire a megyei önkormányzatok az operatív programok tervezési szakaszában felmérték településeik igényeit
- Egyes települési polgármestereknek komoly beleszólásuk volt a forráselosztásába a megyei önkormányzati tervezés során
- „Túlkereslet” – a települési önkormányzatok mindent pályázati úton akartak megoldani, ezekkel gyakran elő is készültek

“Nem tudtam, mik lesznek az Irányító Hatóság vagy a megyei önkormányzat elnökének célkitűzései, amikor a projektek megfogalmazására és az uniós finanszírozás elosztására kerül sor. Feltételeztem, hogy a motiváció az, hogy olyan helyeken is lehetővé tegyenek fejlesztéseket, ahol ez csak saját forrásokból biztosan nem lenne lehetséges. Ez volt az én véleményem, de most már természetesen nem zárhatom ki, hogy egyszerűen csak azok, akik erősen nyomulnak, hogy támogatást kapjanak, ők nyertek.”

/Polgármester/

Eredmények – A valós igények és a pályázatok viszonya a későbbiekben

- Sokan végül hiányolták a konzekvens filozófiát az forráselosztás mögött
- Esetleges tartalmú tenderek, rövid határidőkkel
- A legtöbb polgármester beszélt olyan projektekről, amelyeket végül is a meghirdetett pályázatokhoz kellett igazítani

“Tele van a fiókom szinte kész anyagokkal, különben nem lehet pályázni. A terveket és a többi dokumentumot mindig előre elkészítjük, és ha látunk egy pályázati kiírást, ami akár csak egy kicsit is hasonlít ahhoz, amit megcsinálnánk, pár óra alatt hozzáigazítjuk az anyagokat és be is nyújtjuk.”

/Polgármester/

Eredmények – a forráselosztás időben változó szereplői

- Az európai uniós források elosztása a nemzeti kormányok felelőssége
- Irányító Hatóságok együttműködnek az Európai Bizottsággal, és magyar részről szervezik a pályázati eljárásokat
 - Ezek az intézmények 2006 és 2013 között a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez tartoztak, ezt követően a Miniszterelnökségen belül működtek, mivel a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2014 januárjában megszűnt
- A megyék, illetve egyes esetekben a választási körzetek között jelentős eltérések vannak a forrásoknak az önkormányzatokhoz való eljuttatásában részt vevő szereplőket nézve – ez egy-egy térségben idő közben is megváltozott.

“ A tervezési időszakban, 2012-ben és 2013-ban be kellett nyújtanunk projektjavaslatainkat a megyei önkormányzathoz, amelynek az elnöke aztán megmondta, hogy milyen pályázatokon indulhatunk. Ezt követően azonban észrevettük, hogy a helyi országgyűlési képviselő családi vállalkozása minden pályázatba bekapcsolódott, így egyre erősebb kontrollt szerzett felettük. Tulajdonképpen a képviselő élet-halál ura lett a projektek szempontjából, és ő lobbizott a pénzekért. A területi fejlesztéseket ma már választókerületi szinten szervezik, a megyei önkormányzattal egyetértésben. A képviselő egyfajta felügyeleti hatóságként jár el, és rossz néven veszi, ha bármi az ő jóváhagyása nélkül történik.”

Eredmények – a forráselosztás térben változó szereplői

- Az ország egyes részein **a helyi országgyűlési képviselő** dönt az európai és a magyar források elosztásáról
- Más megyékben viszont **a jellemzően Fidesz vezetésű megyei önkormányzatok** – amelyek nagyrészt elvesztették korábbi hatásköreiket – továbbra is igyekeznek beleszólni a források elosztásába és a helyi fejlesztési tervekbe, ezzel is igyekezve valamiféle szerephez jutni
- Formálisan az európai uniós források kezelése eredetileg a megyei önkormányzatok feladata volt, amit egyes **helyi országgyűlési képviselők** magukhoz ragadtak

“A megyei önkormányzatunk két nonprofit társaságot hozott létre, az egyiket kifejezetten a gazdaságfejlesztés, a másikat pedig a turizmus fejlesztése céljából. Ez a két cég gyakorlatilag felszívta az összes helyi szakembert, akik részben a pályázatok megírásával, részben a projektmenedzsmenttel és a monitoringgal foglalkoznak, és a cégek egyfajta megyei szolgáltató központként működnek. Gyakorlatilag ez lett a megyei önkormányzat fő feladata, a vidékfejlesztés, éppen a TOP források kapcsán. A megye felismerte az ebben rejlő lehetőséget.”



Eredmények – informális viszonyok a forráselosztás szereplőivel

- Informális viszonyok alakultak ki, ahol az **országgyűlési képviselő** magához ragadta a forráselosztás szerepkörét
- A fejlesztések gyakran a **politikai kampányok** részévé válnak
- **A megyei önkormányzatnak már csak formális, jóváhagyó szerep maradt**

"A helyi országgyűlési képviselőnek befolyása van a kormányban is. Érdekes jó kapcsolatot ápolni vele és az államtitkárokkal, akár kisebb ajándékok árán is, a jó személyes kapcsolatok kialakítása fontos. A családom minden évben megkérdezi tőlem, hogy miért készítek annyi kolbászt. Egyrészt, mert nagyon nagy a család, másrészt, mert annyi kurva sok államtitkár van!"

/Polgármester/

Eredmények – a kormánypárt, mint a forráselosztás szereplője

- **Az országgyűlési képviselők, megyei önkormányzatok elnökei jellemzően a Fidesz tagjai**
- **Frakció-/pártfegyelem** sok döntést befolyásol, helyi érdekeket felülírva
- **A párt szintjén meghozott döntések** az országgyűlési képviselőn keresztül jutnak el a megyei és a települési önkormányzatokhoz

"Az történik, amit a Várban diktálnak, de a főszereplő végül is a képviselő, aki azt mondja, hogy a pénz csak rajtam keresztül jöhet."

/Polgármester/

Eredmények – politikai favoritizmus

- Főleg ott jellemző, ahol **az országgyűlési képviselő befolyást szerzett**
- Megyei önkormányzatok is gyakran részesei
- A településvezetők között vannak függetlenek, ellenzékiek – a **párthovatartozás gyakran hatással van a pályázatok eredményességére**

“Én nem akartam semmi bajt, először azt akartam hinni, hogy nem lesz olyan rossz, de aztán világossá vált, hogy szörnyű dolgok történnek. Részt vettem ugyanis egy új párt megalakításában, és ez volt az a pillanat, amikor politikailag kivégeztek bennünket.”

/Polgármester/

Eredmények – haveri rendszer

- A pályázatok kiírásakor informális módon **sokszor az is kiderült, hogy a munkát ki végezheti el**
 - Ez időnként a települések részére egyfajta könnyebbségként volt előadva, és sokszor a gyakorlatban is azt jelentette
 - **A megyei önkormányzat a közbeszerzési szabályok kijátszását is megszervezte ilyenkor**
- Országgyűlési képviselők **az általuk kontrollált céghálózatokon keresztül** is szerezhettek befolyást a források elosztásában

”Megkerestem a polgármestert egy uniós tenderrel kapcsolatban, amit elnyert az önkormányzat. A projekthez megkapta a kivitelezőt is, akit csak úgy nevezett, a ,vállalkozó, akit küldtek’. Ezzel jelezte, hogy nincs beleszólása abba, hogy ki csinálja meg a munkát. Vannak cégek, akik nem tudnak közbeszerzésen veszíteni.”

/Vállalkozó/

Eredmények – haveri rendszer

- Be lehet jutni a haveri cégek körébe, „apró szívességek” árán
- **A haveri cégek főleg a zavaros, értelmetlen projektek eseteiben élveznek elsőbbséget**
- Bizonyos térségekben egyáltalán nem jellemző a kivitelezők előzetes kiválasztása

”Ismert gyakorlat, hogy felhívnak egy baráti vállalkozót, hogy küldjön be egy szándékosan vesztes ajánlatot, hogy valaki aztán nyerhessen. Engem is többször kértek erre, és mindig megtettem. Együttműködünk.”

/Vállalkozó/

Eredmények – abszorpciók kényszer

- Az intézményrendszer, közigazgatás **minden szintjén sikertényező lett a lehívott, felhasznált források mértéke**
- Elterjedt az a vélekedés, hogy **az uniós források bármire használhatók**
- Mindeközben **csökkentek az önkormányzati bevételek**

”Már csak a helyben működő cégek utáni adóbevételre támaszkodhatnak az önkormányzatok. Nem csoda, hogy mindenki ipari parkokat húz fel a pályázatokból.”

/Polgármester/

Eredmények – abszorpciók kényszer

- Rövid távú szemlélet; **hosszú távon fenntarthatatlan projektek**
- Választók számára attraktív fejlesztések
- Fehér elefántok lehetősége

“A képviselő azt akarta, hogy az önkormányzat uniós forrásokból építsen bölcsődét, de mi figyelembe vettük, hogy sajnos a népesség csökken, és a legtöbb gyermek olyan családokba születik, ahol a felnőttek otthon vannak. Szóval bölcsődei ellátást itt nem lehet hosszú távon adni, és bár az építésre kaptunk volna támogatást, a működtetésre már nem. Nem akartuk vállalni azt a kockázatot, hogy néhány év múlva bezárjuk az új bölcsődét, mert nincs értelme és nem is tudjuk működtetni.”

/Polgármester/

“Jöjjön a pénz, költsük el időben, és akkor mindenki elégedett.”

/Polgármester/

Következtetések

- Ad-hoc intézményi keretek, amelyek térben és időben jókora változatosságot mutatnak
 - A települési és megyei önkormányzatok csorbuló hatáskörei
 - És az országgyűlési képviselők aspirációi is meghatározták ezeket
- Egyenlőtlen hozzáférési esélyek a forrásokhoz
 - Van olyan önkormányzat, aki előre is készül pályázati anyagokkal (van kapacitás és esély)
 - És van, amelyik kimarad a támogatásokból politikai okok miatt
- Rövidtávú szemlélet
 - Politikai céloknak, kampányoknak (pl. “családbarát intézkedések”) alárendelt projektek
 - Mennyiségi szemlélet a minőségi helyett a források hasznosulásának értékelésekor

Köszönöm a figyelmet!

miklos.hajdu@uni-corvinus.hu

A kutatást a [The German Marshall Fund of the United States](#) támogatta.