

## A strukturális alapok magyarországi felhasználásának lehetséges intézményrendszere

KENGYEL ÁKOS – PERJÉSI VIKTORIA

*EU-taggá válásunk során az egyik legnagyobb érdeklődésre számot tartó kérdés a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által finanszírozott, a gazdasági és szociális kohéziót támogató politika bevezetésének és hatásainak elemzése. A regionális politika vizsgálatának rendkívül sok vetülete létezik: jelen tanulmány a strukturális alapok felhasználását bonyolító intézményrendszer kialakításának kérdését járja körül. A tanulmány azt mutatja be, hogy milyen szervezeti rendszerben valósulhat meg a strukturális alapok felhasználása Magyarországon, azon belül is elsősorban az, hogy mennyire érvényesül mindeközben a területiség elve, a regionális szereplők bevonása, a döntési jogosítványok és hatáskörök decentralizálása.\**

Magyarországon egy alapvetően új intézményrendszer és működési mechanizmus meghonosítását igénylik a területfejlesztés uniós elvei, illetve a csatlakozás előtt és a csatlakozással elérhető támogatások felhasználásának rendszere. Ez valamennyi szereplőtől – központi, regionális, megyei, kistérségi és helyi szinten egyaránt – alkalmazkodást követel meg. Ugyanakkor magában az Európai Unióban sincs egységesen kialakult eljárásrend a közösségi források felhasználására: az egyes tagállamok eltérő mértékben ruházták át az alapok fogadásával kapcsolatos feladatokat szubnacionális szintre, így nem várható el Magyarországtól sem, hogy egy egységes közösségi intézményi struktúrát vegyen át, és építsen ki. Ennek ellenére komoly *előkészületeket, változtatásokat, alkalmazkodást követel meg a közösségi regionális politikához való alkalmazkodás.* Magyarországnak nem egy kialakult, kész modellt kell átvennie, hanem a regionális politikának olyan rendszerét kell létrehoznia, amely kielégíti mindazokat az elvárásokat, amelyeket az unió támaszt a strukturális alapok felhasználásával szemben, és amely ugyanakkor illeszkedik a hazai regionális politika, a területfejlesztés sajátosságaihoz, intézményi struktúrájához.

Az intézményrendszer vonatkozásában a legfontosabb feladatot a megfelelő tervezést, előkészítést, végrehajtást, ellenőrzést végző intézmények összefüggő és koordinált

\* Ez a tanulmány az F025959 számú OTKA-pályázat által támogatott kutatás keretében készült.

*Kengyel ákos*, a nemzetközi kapcsolatok tudományág doktora (Ph.D.), a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Világgazdasági Tanszéke Európa csoportjának adjunktusa.

*Perjési viktória*, a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem „Európai integráció és világgazdasági alkalmazkodás” szakirányának végzős hallgatója.

működésének kialakítása jelenti mind központi, mind helyi szinten. Az intézményi rendszeren túl az alapok felhasználása komoly programozási folyamatot igényel; a támogatósi rendszert felül kell vizsgálni az átláthatóság, hatékonyság növelése, az indokolatlan párhuzamos finanszírozások elkerülése érdekében; egységes pénzügyi lebonyolítási rendszert kell kiépíteni; az éves költségvetési tervezésről át kell térni a többéves tervezési gyakorlatra; a területi szereplőket fel kell készíteni a regionális politikában rájuk háruló feladatok ellátására, a strukturális alapok felhasználásában játszott jövőbeni szerepükre.

Hangsúlyozni kell, hogy az egységes új regionális politika, illetve az azt bonyolító, jól működő intézményrendszer kialakításának szükségessége nem csak az alapokhoz való hozzájutásból, a minél nagyobb összeg megszerzéséből adódik. Véleményünk szerint sokkal inkább abból, hogy végre létre kell hozni egy olyan rendszert, amely modern eljárási és menedzsmentmódszerekre építve, a hatékony felhasználást garantálva, a területi szereplők véleményének figyelembevételével, a tényleges problémákra reagálva képes egy adott ország, azon belül is egy adott terület fejlődését elősegíteni, elmaradottságát csökkenteni, az ott élők életét jobbá tenni.

### **Az EU regionális politikája – a strukturális alapok előtt álló feladatok**

Az EU a regionális politika eszközeivel próbálja meg a fejlődésben leginkább elmaradott és szerkezetváltási problémákkal küzdő régiók versenyképességét javítani és ez által felzárkózásukat elősegíteni. A regionális politikát a strukturális alapok – az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* (ERDF), az *Európai Szociális Alap* (ESF), az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap* (EAGGF) *Orientációs Osztálya*, a *Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz* (FIFG) – és a *Kohéziós Alap* keretében nyújtott támogatások szolgálják. Ezek az alapok fokozatosan jöttek létre, működésüket az 1988-ban elfogadott átfogó reform során hangolták össze.<sup>1</sup> Azóta *egységes cél-, elv- és eszközrendszer alapján jutnak támogatáshoz az arra rászoruló régiók*. Az 1988 júniusában elfogadott keretszabályozásban a strukturális alapok feladataként öt célkitűzés szolgáltatást határozták meg, melyeken kisebb változtatásokat hajtottak végre, és az 1995-ös bővüléshez kapcsolódóan egy hatodikkal egészítették ki.

1997. július 16-án látott napvilágot az Agenda 2000 című dokumentum, amely az EU Bizottsága 2000–2006 közötti periódusra vonatkozó elképzeléseit tartalmazta. Az Agenda 2000-ról a végső döntést az Európai Tanács 1999. március 24–25-én tartott berlini ülése hozta meg, véglegesítve ez által a 2000–2006-ig terjedő időszakra vonatkozóan a regionális politika működésének célkitűzéseit és költségvetését, megjelentetve benne immáron a társult államokat is. Az Agenda 2000, illetve az annak keretében hozott döntések jelentik a mai regionális politika mozgásterét (*Kengyel*, 1999). Az Agenda 2000 a strukturális alapok tevékenységének koncentráltabbá tétele és egyszerűsítése érdekében a támogatási célkitűzések számának csökkentését írta elő. Ennek értelmében a jelenlegi időszakban 3 célkitűzés keretében számíthatnak támogatásra az arra jogosult régiók (Council of the EC, 1999b).

*Az első célkitűzés* a fejlődésben elmaradott régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítésére irányul. A célok érvényesítése érdekében az unió integrált meg-

<sup>1</sup>A Bizottság átfogó reformjavaslata eredményeként a Tanács 1988 júniusában és decemberében elfogadta a strukturális alapok működéséhez kapcsolódó jogi szabályozásokat, amelyek 1989-ben léptek életbe. E reform alapján alakították ki az 1989-től 1993-ig tartó időszakra vonatkozó támogatási programokat. A működés során szerzett tapasztalatok alapján 1993 júliusában módosításokat fogadott el a Tanács, az 1994-től 1999-ig terjedő időszakra vonatkozóan e szabályozás alapján döntöttek a támogatások odaítéléséről.

közelítést alkalmaz, ami egyrészt azt jelenti, hogy a programok finanszírozásában az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz, és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztálya is, tehát mind a négy alap részt vesz, másrészt az alapok forrásait ugyanazon követelményrendszer alapján használják fel. A támogatásokat az unió az ún. NUTS2 szintű régiók által készített tervekhez köti. Jogosult az a régió lehet, ahol az 1 főre jutó GDP a támogatás igénylését megelőző 3 évben nem érte el az EU-átlag 75 százalékát. *A második célkitűzés* a strukturális problémákkal küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatását szolgálja. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap nyújt támogatást az ezen célkitűzés által lefedett területek fejlesztéseinek finanszírozására. Elsősorban az előző kategóriába be nem sorolható, NUTS3 szintű ipari régiók, vidéki körzetek, városi körzetek és a halásztól függő régiók részesülhetnek támogatásban, de kivételes esetben NUTS2-es régiók is lehetnek kedvezményezettek. *A harmadik célkitűzés* keretében kapnak támogatást azok a régiók, amelyek az első két célterületre definiált kritériumok hatókörén kívül esnek. A célkitűzés alapján a tagországokat oktatási, szakképesítési és foglalkoztatási rendszereik modernizálásában és adaptációjában segítik.<sup>2</sup> Ez a támogatás elsősorban nem regionális, hanem horizontális jellegű, átfogóan a humán erőforrás fejlesztésére vonatkozik. A célkitűzés finanszírozása az Európai Szociális Alapon keresztül valósul meg.

Az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* feladata a regionális egyenlőtlenségek csökkentése, a régiók fejlődése és szerkezetátalakításának segítése, a gazdasági és szociális kohézió támogatása. A támogatott beruházások köre igen széles, kiterjed a munkahelyteremtő beruházásokra, a versenyképesség növelésére, az oktatás és egészségügy szerkezetátalakításra, a területfejlesztést segítő K+F tevékenységekre, a környezetvédelmi termelő- és infrastrukturális beruházásokra.

Az 1783/1999. számú Tanácsi rendelet értelmében az Európai Regionális Fejlesztési Alap *2000-től* az alábbi területeken nyújt támogatást (Council of the EC, 1999h):

- Az 1. célkitűzés keretében munkahelyteremtő termelőberuházásokat támogat.
- Az infrastrukturális beruházásokon belül az 1. célkitűzés alá eső térségekben az energiaszektor, közlekedés, távközlés és transzeurópai hálózatok kiépítését segíti, és előmozdítja az elmaradott térségek strukturális alkalmazkodása érdekében történő beruházásokat. A 2. célkitűzés alá eső területeken olyan infrastrukturális beruházásokat támogat, amelyek segítik a hanyatló ipari körzetek diverzifikációját és a városi térségek revitalizációját, javítják a vidéki és halászati térségek megközelíthetőségét.
- Az alap segíti a helyi kezdeményezéseket, és a kis- és közepes méretű vállalkozásokat, az alábbi területeken:

1. vezetési tanácsadási és piackutatási szolgáltatások nyújtása,
2. technológiai korszerűsítés támogatása, információgyűjtés, K+F,
3. vállalatok tőkepiaci műveleteinek megkönnyítése,
4. közvetlen beruházási segélyek,
5. kisebb mértékű infrastrukturális beruházások megvalósítása.

Ezen kívül finanszírozhatók az Európai Regionális Fejlesztési Alapból az alábbi konkrét intézkedések is:

- a régió versenyképességét előmozdító programok és a régió infrastruktúrájának fejlesztése,
- az információs társadalom előmozdítása,
- a turisztikai és kulturális, valamint környezetvédelmi beruházások társfinanszírozása,

<sup>2</sup> Az emberi erőforrások fejlesztése az első két célkitűzésen belül is helyet kap.

– a határokon átnyúló regionális együttműködések és a férfiak és nők esélyegyenlőségének támogatása,

– innovatív akciók és technikai segítségnyújtás.

Az *Európai Szociális Alap* célja a munkanélküliség csökkentése és felszámolása, át- és továbbképzések támogatása segélyek nyújtása révén, továbbá segít a foglalkoztatási és segélyezési struktúrák kialakításában is. Elsősorban a fiatalok foglalkoztatására, a nők és férfiak azonos esélyeinek biztosítására koncentrál az EU egész területén. A 2000–2006 közötti időszakban valamennyi célkitűzést támogatja. Az 1262/1999. számú Tanácsi rendelet értelmében az új hétéves időszakban az Európai Szociális Alap az alábbi öt területre koncentrál (Council of the EC, 1999c):

– Támogatja az aktív munkaerő-piaci politikákat a (fiatal) munkanélküliség csökkentése érdekében; a hosszú távú (krónikus) munkanélküliség megakadályozásában; a krónikus munkanélküliek társadalomba történő visszaintegrálásában. Az Európai Szociális Alap a legváltozatosabb eszközökkel kívánja a fenti célkitűzéseket megvalósítani: egyedi támogatásokkal, munkaközvetítői szolgáltatásokkal, a munkahelyek és képzési helyek együttműködésének támogatásával, foglalkoztatási tanácsadás segítségével.

– Támogatja az egyenlő esélyek elvét a munkaerőpiacon, elutasítva a társadalmi diszkriminációt. Itt elsősorban a fogyatékos emberekre, illetve az etnikai kisebbségre és a hátrányos körülmények között élőkre koncentrál az alap.

– Elősegíti a képzési, oktatási rendszerek fejlesztését annak érdekében, hogy a diákok elhelyezkedését megkönnyítsék; fejlesszék a munkavállalók alkalmazhatóságát, és elősegítsék mobilitásukat.

– Támogatja a vállalkozások munkahelyteremtését, valamint olyan kutatásokat, technológiákat és innovációkat, amelyek javítják a foglalkoztatottságot. A K+F szektorban és a technológiai szférában fejleszteni kívánják a szakemberállomány minőségét.

– Támogatja a nők foglalkoztatását, karrierjük fejlesztését.

Az Európai Szociális Alap keretében az alábbi támogatási formák közül lehet választani.

*Személyek támogatása:* szakmai és munkahelyi képzések, munkanélküli-segélyek kifizetése és a foglalkoztatás új formáinak felkarolása (például távmunka).

*Intézmények és rendszerek támogatása:* képzési és oktatási rendszerek korszerűsítése, a munkaügyi szolgálatok fejlesztése és olyan intézmények létrehozása, amelyek felbecsülik a jövő munkaerő-keresletének igényeit.

Az 1258/1999 számú Tanácsi rendelet értelmében az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztályának* kiemelt feladata a mezőgazdaság modernizálása, szerkezetátalakítása és az új típusú mezőgazdasági politika kiépítése (Council of the EC, 1999a). Ösztönzi a mezőgazdaságban dolgozók szektoron kívüli munkavállalását, támogatja a környezetvédelmi gondolkodás elterjedését a mezőgazdasági termelésben, és biztosítani kívánja a mezőgazdasági munkából élők számára a tisztes megélhetést. 2000-től az első két célkitűzést finanszírozza az alap. Megjegyzendő, hogy az 1. célkitűzés területén kívüli vidékfejlesztést nem az Orientációs, hanem a Garancia Osztály keretében támogatják (ez az egyik eleme a közösségi mezőgazdasági politika reformjának).

Az Orientációs Osztály fő támogatási területei a következők.

– A mezőgazdaságban foglalkoztatottak nyugdíjba menetelének támogatása.

– A mezőgazdasági infrastruktúra és birtokrendszer korszerűsítése.

– A turizmus elősegítése.

– Tanácsadó szolgáltatások nyújtása, szakmai képzések.

– Agrár-környezetvédelmi intézkedések finanszírozása.

– Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és marketingtevékenységének javítása.

- Fiatal farmerek számára pályakezdési támogatások biztosítása.
- Erdőállomány megújítása.
- Vidékfejlesztés az Agenda 2000 irányelvei alapján.

A *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz* meg kívánja erősíteni a halászati ágazat versenyképességét, úgy, hogy segíti a halászati termékek minőségének javítását (a nagyobb hozzáadott érték elérése érdekében), és hozzájárul a halászathoz kapcsolódó marketingtevékenységekhez. A Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz a fenntartható fejlődés jegyében fenn kívánja tartani a halállomány és a lehalászás kényes egyensúlyát.

Az 1263/1999. számú Tanácsi rendelet szerint az alap 2000-től az első két célkitűzést támogatja, az alábbi konkrét területeken (Council of the EC, 1999d).

- Elsődleges prioritást élvez a halásztól függő térségek strukturális átalakítása és diverzifikációja.
  - A halászati termékek marketingakcióinak, értékesítési lehetőségeinek, feldolgozásának támogatása.
  - Kicsi és hatékony tengeri halászat előmozdítása.
  - A tengeri élővilág védelme, környezetvédelmi akciók kezdeményezése.
  - A tengerparti térségekben a foglalkoztatottság javítása.
  - Infrastrukturális beruházások támogatása, például kikötők építése, új technológiák elterjedésének elősegítése, minőségbiztosítási rendszerek bevezetése.
  - A halászati tevékenység aktivitásának visszaszorítása, a halászhajóflották forgalomból történő kivonása, halászflootta-korszerűsítés és -megújítás az ún. többéves orientációs programok keretében (Multiannual Guidance Programme).
  - A hajógyártás korszerűsítése, versenyhelyzetének megerősítése.
  - Tengerparti természetvédelmi körzetek kialakítása.
  - Pénzügyi hozzájárulás a korai nyugdíjazáshoz, illetve a munka nélküli halászok segélyezése, és egyéni juttatások nyújtása a harmincöt év alatti halászok számára.

Fejlesztési célokra használhatók fel az 1164/1994. számú Tanácsi rendeletben szabályozott *Kohéziós Alap* (Council of the EC, 1994) támogatásai is. A Kohéziós Alap nem tartozik a strukturális alapok közé, mert különálló szabályozás vonatkozik rá, és nem régiókat (mint a strukturális alapok), hanem országokat támogat. Az országok jogosultsága két feltételhez kötődik:

1. Az egy főre jutó GNP-nek kevesebbnek kell lennie, mint a közösségi átlag 90 százaléka.
2. A támogatott országoknak részletes tervet kell készíteniük a Gazdasági és Monetáris Unióhoz történő csatlakozás menetrendjéről.

Az alap jelenlegi kedvezményezettje a négy legkevesébé fejlett EU-tagország: Görögország, Portugália, Spanyolország és Írország. Eredeti célkitűzése az volt, hogy a leggyengébb teljesítményű országokat támogassa a monetáris unióba történő belépés elősegítésében. Ezt a célját elérte, hiszen Görögország kivételével mindegyik ország 1999 januárjától bekerült az EMU alapítói közé, és 2001 januárjától Görögország is taggá válik. A Kohéziós Alap jövőjét illetően az Európai Tanács berlini ülésén elfogadták a Bizottság javaslatát, mely szerint az EMU harmadik szakaszába bekerült tagországok továbbra is jogosultak támogatásra, ha az egy főre jutó GNP-jük nem érte el az EU-átlag 90 százalékát. A Tanács egyetértett azzal, hogy a Kohéziós Alapból származó támogatások továbbra is fontosak: *vagyis a gazdasági és szociális kohézió és a tagállamok közötti szolidaritás erősítése érdekében szükség van a környezetvédelem és a transzeurópai hálózatok területén végrehajtott beruházások pénzügyi támogatásának folytatására.*

## A támogatások felhasználásának nemzeti sajátosságai

Az egyes EU-tagállamok regionális fejlesztést megvalósító szervezeti rendszerei mind központi, mind szubnacionális szinten igen eltérő és változatos képet mutatnak. Nyilvánvaló, hogy amikor a regionális politika uniós intézményrendszerét vizsgáljuk, elsősorban arra vagyunk kíváncsiak, hogy a tagállamok mennyire veszik figyelembe a helyi érdekeket, milyen szerepet szánnak a szubnacionális szereplőknek az őket érintő kérdésekben, s ennek következtében milyen jogokkal ruházzák fel őket.

Véleményünk szerint egy adott ország decentralizáltsági fokát, regionalizálódását, a régiók szerepét *három* szempont szerint lehet, illetve kell vizsgálni.

1. *Először* is a regionalizáció jelentheti a *hatalom decentralizációját*, átruházását szubnacionális szintre, amely az uniós tagságtól függetlenül, az adott ország politikai-intézményi berendezkedésétől, viszonyainak alakulásától függ. A hatalom decentralizációja kapcsán a regionális intézményrendszer függvényében azt lehet elemezni, hogy rendelkeznek-e a régiók tervezési hatalommal, önálló jogalkotási hatáskörrel, van-e alkotmányos igazgatási szervezetük, közigazgatási intézmények-e, tehát *bírnak-e politikai-közigazgatási hatalommal*.

2. *Másodszor* a regionalizáció a *regionális gazdaságfejlesztés intézményes alapjainak megerősítését*, megteremtését jelentheti. Ez politikai megfontolástól függetlenül az adott ország fejlődése szempontjából, az európai és világgazdasági versenyképesség megteremtése és fokozása érdekében – csupán racionális gazdasági okokból – a gazdaság szerveztét az országosnál kisebb, de a helyi irányításnál magasabb regionális szintekre helyezi. Itt elsősorban a hatékonyság növelése dominál.

3. *Harmadrészt* a regionális decentralizáció az *európai uniós tagságból következő elkerülhetetlen folyamat*. Egyrészt kötelező létrehozni a régiók rendszerét a statisztikai nyilvántartás biztosítása miatt. Másrészt, mivel a régió a fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés eszköze, szintje, ezért a tagállam érdeke, hogy bizonyos jogokat, feladatokat szubnacionális, illetve regionális szintre delegáljon. Ebben az esetben a decentralizáció célja, illetve kiváltója az, hogy az adott ország eleget tegyen a Bizottság előírásainak, és ezáltal jogosult legyen – minden egyéb feltétel teljesülése mellett – a rendelkezésre álló forrás lehívására.

Mindezeket figyelembe véve, az egyes tagállamok regionális intézményei közötti eltérés megjelenik a közigazgatási, döntéshozatali, végrehajtó és ellenőrző tevékenységekben egyaránt mind központi, mind regionális, illetve szubregionális szinteken. Természetesen a regionalizáció különböző típusait nem lehet egymástól elválasztani, azonban megpróbálunk majd csak a területfejlesztéshez, illetve a strukturális alapok felhasználásához kötődő intézményrendszerre koncentrálni, csupán érintőlegesen szólva a téma szempontjából nem elsődleges fontosságú tényezőkről.

Bár Európáról gyakran azt mondják, hogy a régiók Európája, a régiók szerepe továbbra is csak másodlagos a területfejlesztés terén. Egy képletes hasonlattal élve, központi szinten a nemzeti kormányok továbbra is „kapuórként ellenőrzik a regionális és a közösségi szint közötti kapcsolatrendszert”.<sup>3</sup> A *nemzeti kormány megkerülhetlensége* részben az európai integrációban betöltött szerepéből adódik – lévén az EU alapvetően államok szövetsége –, részben pedig praktikus okokból. A nemzeti kormányok azok, amelyek rendelkeznek megfelelő apparátussal, és jogi helyzetükből fakadóan koordinálják a regionális szervek által kidolgozott fejlesztési terveket, kialakítják a nemzeti regio-

<sup>3</sup> Az idézet Wallace-tól származik, aki ugyan 1972-ben fogalmazta meg így a nemzeti kormányok hozzáállását a regionalizációhoz, azonban a decentralizációs törekvések és eredmények ellenére még ma is megállja helyét ez a meghatározás.

nális terveket, és közvetítik a regionális szervek által kidolgozott pályázatokat a strukturális alapok, illetve az azok működését felügyelő intézmények felé.

Az unió előírásai általában az intézmények működésére vonatkoznak, azonban néhány szerv meglétét, illetve feladatát konkrétan definiálják. Az 1260/1999. számú Tanácsi rendelet alapján ezek a strukturális alapok felhasználásában kötelezően megjelenő szervek a következők (Council of the EC, 1999b).

1. *Kezelőszerv*: olyan állami vagy magánszervezetet, illetve hatóságot jelent, amely nemzeti, regionális vagy helyi szinten bonyolítja a támogatás ügyeit, felel a gazdálkodás és a végrehajtás hatékonyságáért és tisztaságáért, miközben teljes mértékben az adott tagállam intézményi, jogi és pénzügyi rendszereit követve jár el.

2. *Kifizető szerv*: egy vagy több nemzeti, regionális vagy helyi hatóságot, szervezetet jelent, amely a fizetési kérelmek összeállítását, bonyolítását és a kifizetések átvételét intézi.

3. *Monitoring bizottságok*: a strukturális alapok felhasználásakor minden egyes támogatási dokumentumot és programot megfigyelési-ellenőrzési bizottság felügyel. Ezeket a bizottságokat a tagállam kormánya állítja fel a kezelő, bonyolító szervvel és a programban, fejlesztésben részt vevő partnerekkel együtt a támogatás végrehajtása hatékonyságának és minőségének biztosítására, ellenőrzésére.

A leírtakból látszik, hogy semmiféle előírás nincs – tegyük hozzá, hogy még ha akarnák, se lehetne – arra vonatkozóan, hogy a tagállamnak, a központi kormányzatnak milyen mértékben kell a programokkal kapcsolatos döntéshozásba a regionális-helyi képviselőket bevonnia. Előírja ugyan a partnerséget, decentralizációt, szubszidiaritást, de ettől függetlenül az egyes szubnacionális szinteken megjelenő szereplőknek nincs garántálva a tényleges befolyásolás, a mérvadó részvétel lehetősége, az teljes mértékben a tagállamon belüli erőviszonyok függvénye. Ennek ellenére tény, hogy a tagállamok a szubnacionális intézmények képviselőit is bevonják a döntéshozatalba, eltérő, de általában egyre növekvő mértékben (European Commission DG XVI, 1998).

1. táblázat

### Az Európai Unió tagállamainak regionalizálódottsága

Klasszikus unitárius országok	Unitárius országok, amelyek a hatalmat a helyi hatóságok szintjére delegálják	Unitárius államok, amelyek a hatalmat a régióra ruházzák	Regionalizálódott unitárius országok	Föderalista államok
Luxemburg	Dánia	Portugália	Olaszország	Ausztria
Görögország	Svédország	Egyesült Királyság	Spanyolország	Németország
Írország	Finnország	Franciaország		Belgium
Egyesült Királyság*	Norvégia**	Hollandia		Svájc**
		Finnország		
Csehország***				
Magyarország***				
Lengyelország***				

\* Az Egyesült Királyság klasszikus unitárius állam volt, amíg bizonyos hatalmat át nem ruházott Wales, Skócia, Észak-Írország részére 1999-ben, ami által átkerült a hatalmat a régiókra ruházó államok csoportjába.

\*\* Nem EU-tagországok.

\*\*\* A három EU-tagságra készülő közép-európai NATO-tagország.

*Megjegyzés:* A táblázatban már Magyarország is megjelenik Lengyelországgal és Csehországgal egyetemben, mint az előző rendszerben erősen centralizált országok, amelyek most egy úton haladnak a decentralizáció, azon belül is a hatalmat alapvetően a régiókra ruházó rendszer kiépítésében.

*Forrás:* Balchin–Sykora–Bull [1998], 54. o.

*A nemzeti kormány felelőssége tehát, hogy mely intézményt bízta meg a regionális politikában való részvétellel, s ezen túlmenően, a szubnacionális szinten elhelyezkedő, az adott fejlesztésben érdekelt szereplőknek milyen beleszólási lehetőséget enged meg az adott fejlesztés megvalósításával kapcsolatban. Ennek köszönhető, hogy a szigorú szabályozás ellenére ma az EU-ban a területfejlesztés intézményrendszere rendkívül változatos. Mégis meg lehet ragadni az egyes országok olyan csoportjait, amelyek a regionális fejlesztés intézményi berendezkedése szempontjából egy-egy sajátos típust alkotnak. Ahhoz, hogy átlátható csoportosítást hozzunk létre, először államberendezésük alapján kell felosztani a tagállamokat. Ez azért szükséges, mert a strukturális alapok felhasználásakor a regionális intézmények érvényesülését alapvetően befolyásolja az a politikai-intézményi rendszer, amely az adott országot jellemzi. Két csoportot határozhatunk meg: az unitárius (központosított) és a föderalizált (szövetségi) államtípust. Az EU tagállamait ezek után tovább lehet osztályozni a hatalom decentralizációja szempontjából, ezáltal egyfajta további tipologizálását, csoportokba sorolását adva meg az unitárius államoknak.<sup>4</sup> (Lásd az 1. táblázatot.)*

*A klasszikus unitárius államokban a szubnacionális kormányzat csak helyi szinten létezik. A regionális szint csak adminisztratív célokból, a központi kormányzatnak szigorúan alárendelve jelenik meg. A régió nem rendelkezik tényleges hatáskörökkel, csupán formális szereplő a területfejlesztésben. A regionális politika valódi kialakítója, bonyolítója, szereplője a kormányzat, illetve annak dekoncentrált szervei. A hatalmat a helyi szintre delegáló országok esetében a területi tervezés és végrehajtás tényleges szereplői a helyi hatóságok. Az ő feladatuk és joguk a megfelelő fejlesztési tervek elkészítése és megvalósítása, a régió csak koordinációs hatáskörrel rendelkezik. A hatalmat a régiók szintjére delegáló unitárius országokban a régió a központi kormányzat alatt elhelyezkedő, bizonyos alkotmányos jogokkal is bíró szintet jelent. Itt a területi tervezés és fejlesztés végrehajtása a regionális szint jogkörébe tartozik. A regionalizálódott unitárius országokban a régió közvetlenül választott kormányzati szintet jelent, alkotmányos joggal, széles körű önállósággal és jogalkotási hatalommal. Ezek az országok a legnagyobb mértékben ruházták át bármely más nyugat-európai országhoz képest a területi tervezés hatalmát a régióra. A föderalista országok alapvetően különböznek az unitárius államoktól, mivel esetükben a régió önálló joggal rendelkezik, és így a központi kormányzat nem tudja egyoldalúan átstrukturálni vagy eltörölni azokat. Míg az unitárius országokban a régióknak sehol sincs joga a nemzeti politikai döntéshozásba való beleszólásra (kivéve Franciaország, ahol a régió konzultatív szereppel rendelkezik), addig a föderalista országokban ez a beavatkozási, részvételi lehetőség létezik.*

*Összességében megállapítható, hogy a közösségi regionális politika hatása elsősorban finanszírozási szempontból módosította a nemzeti regionális politikát. Míg korábban a nemzeti regionális politikák egyedüli finanszírozói a kormányok, illetve az adott ország költségvetése volt, addig a közösségi alapok a források bővülésével egyre jelentősebb helyet foglalnak el a regionális fejlesztésre fordított pénzeszközök között a tagállamokban. Ezek következménye – a pénz erejének köszönhetően –, hogy a közösségi célkitűzések mélyrehatóan befolyásolták a nemzeti regionális politikák prioritásait is, különösen a négy legszegényebb tagállamban. Ez azonban nem jelentette azt, hogy a régiók az egyes tagállamokban ténylegesen nagyobb befolyást értek el. Ha részletesebben megnéznénk Görögország vagy Írország példáját, akkor látható volna, hogy a regionális szint csupán egy formális szintet jelent ezekben az országokban, s a regionális politika kialakítója, a regionális tervek elkészítője, végrehajtója továbbra is a központi kormányzat. Ezért, amikor a magyarországi regionális politikát vizsgáljuk, illetve azt,*

<sup>4</sup> Lásd: Balchin–Sykora–Bull [1998].

hogy mekkora szerep jut a helyi szereplőknek a programok kialakításában, megvalósításában, s hogy a kialakított rendszer egyáltalán mennyire EU-konform, akkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a hatalomról senki nem mond le szívesen. Ez nem csupán magyarországi, hanem általában Európa valamennyi országában érvényesülő elv.

### **Magyarország felkészülése a strukturális alapok felhasználására**

1996 előtt Magyarországon nem beszélhettünk tényleges regionális politikáról. A területi fejlesztés ellentmondásos, széttagolt, elsősorban válságkezelő volt.<sup>5</sup> A hazai jogalkotásban az egységes regionális politika intézkedési kereteit elsőként az *1996-ban elfogadott Területfejlesztésről és területrendezésről szóló XXI. számú törvény jelentette*,<sup>6</sup> amely már az Európai Unió regionális politikájával összhangban rögzítette a területfejlesztés céljait, átfogó feladatait, s ezeknek megfelelően az egyes végrehajtó, lebonyolító, koordináló, közreműködő intézményeket is. Ezzel új korszak kezdődött el a magyarországi regionális politika életében. A törvény úttörő jellege a területi intézményrendszer kiépítéséből adódik, amely – az ország térségei közötti konvergencia megteremtése érdekében – a korábbi, alapvetően „felülről” meghatározott tervezési gyakorlattal szemben már a decentralizáció elvét helyezte előtérbe. A területfejlesztésben központi szinten meghatározta az országgyűlés és a kormány feladatait, továbbá *a kormányzati és területi szintek közötti koordináció megteremtése érdekében új országos szervként létrehozta az Országos Területfejlesztési Tanácsot (OTT)*.

A törvény alapján meghatározták a területfejlesztés új területi intézményrendszerét. Ezek a következők:

1. kistérségi önkormányzati területfejlesztési társulások;
2. megyei önkormányzat területfejlesztési és területrendezési feladatai;
3. megyei területfejlesztési tanácsok (MTT);
4. regionális fejlesztési tanácsok (RFT),<sup>7</sup>
5. térségi fejlesztési tanács (TFT).

A tagságra való felkészülés intézményi szempontból a strukturális alapok felhasználása tekintetében a következő feltételek teljesülését kívánja meg:

- Az alapok felhasználásának keretétül szolgáló fejlesztési tervek elkészítésével és végrehajtásával összefüggő intézményi keretek kialakítása.
- Az alapok felelősségi körének kijelölése: a végrehajtásért felelős központi és területi intézmények meghatározása.
- Megfelelő tervezési, egyeztetési (koordinációs) és eljárásrendbeli mechanizmusok kialakítása.
- A programok EU-előírásoknak megfelelő monitoring és pénzügyi ellenőrzési rendszerének kialakítása.

*A támogatások felhasználásának alapfeltétele a Nemzeti Fejlesztési Terv*<sup>8</sup> (NFT) elkészítése, amely az EU által társfinanszírozásban megvalósítandó terveket tartalmazza.

<sup>5</sup> Lásd: *Enyedi* [1994]; *Horváth* [1998]; *Pálné Kovács* [1997].

<sup>6</sup> Lásd: Magyar Országgyűlés [1996].

<sup>7</sup> A régió gyakran pontatlanul használt fogalom, több meghatározása is létezik. A törvény a régió fogalmát az Európai Unió Területi Statisztikai Egységek Nomenklatúrája (NUTS) szerint a NUTS2 területi egységnek felelteti meg, továbbá közigazgatási egységekből építkező strukturális és tervezési egységként definiálja.

<sup>8</sup> Fejlesztési terv az 1260/1999 (VI. 21.) Tanácsi rendelet alapján „olyan helyzetelemzést jelent, melyet egy tagállam készít a Római Szerződés 158. és 160. cikkében kifejtett célokra és kiemelt szükségletekre figyelemmel e célok elérése érdekében, beleértve a stratégiát, a tervezett akció prioritásait, azok konkrét céljait és a hozzájuk kapcsolódó pénzügyi források megjelölését.”

A Nemzeti Fejlesztési Tervnek a nemzetközi és a hazai költségvetésből származó területfejlesztési célú támogatások nyújtásának összehangolásában is nagy szerepe van. A magyar szabályozásban a Nemzeti Fejlesztési Terv az *Átfogó Fejlesztési Terv (ÁFT)* részét képezi. Az *Átfogó Fejlesztési Terv* célja, hogy meghatározza a nemzeti sajátosságoknak megfelelő célrendszert, elválassza a nemzeti politikákat az EU-társfinanszírozásba is bevonható céloktól, ezen belül pedig differenciáljon az EU különböző alapjai által finanszírozható célok között is. A Nemzeti Fejlesztési Tervet tekinti az EU Bizottsága a strukturális alapok igénybevételéről folytatott tárgyalások alapjának.<sup>9</sup> A tárgyalások lezárásaként a Bizottság és a nemzeti kormány elfogadja az ún. *Közösségi Támogatási Keretet (KTK)*, amely mind az EU, mind a magyar fél pénzügyi kötelezettségvállalását jelenti. Ebben meghatározzák egyrészt az EU által a partnerország rendelkezésére bocsátott forrásokat, másrészt a partnerország, ebben az esetben Magyarország kötelezettségvállalását a szükséges pénzügyi, irányítási, ellenőrzési, végrehajtási feltételek megteremtésére. Fontos kiemelni, hogy az unió *a Közösségi Támogatási Keretet az egyes régiókra vonatkozó integrált operatív programokra biztosítja, tehát a benyújtott magyar Nemzeti Fejlesztési Tervnek is régióspecifikus prioritások érvényesítésére tervezett intézkedéseket kell tartalmaznia. A Közösségi Támogatási Keret alapján állítják össze a Nemzeti Operatív Tervet, amely már közvetlenül az ágazati, illetve regionális programokra épít, és amely a Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításának tényleges lépéseit tartalmazza.*

Az EU-val való tárgyalásra a magyar kormány van felhatalmazva, továbbá a kormány jogköre a strukturális alapok fogadásához szükséges jogi háttér megteremtése. A kormány rendeletek és határozatok hozatalán keresztül jelöli ki azokat a hatóságokat vagy szervezeteket, amelyek a strukturális alapokkal kapcsolatos egyes teendőért felelősek. 1998-ban elfogadták a *támogatási rendszerünk EU-konform átalakításáról szóló 2307/1998. (XII. 30.) Kormányhatározatot*,<sup>10</sup> amelyben célként fogalmazódott meg a fejlesztési támogatások rendszerének a gazdaságpolitikai célokhoz való igazítása, a támogatási rendszer átláthatóságának és hatékonyságának javítása, illetve az EU-alapokból nyerhető források társfinanszírozási feltételeinek megteremtése. A rendeletben megfogalmazott elvek a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésének és végrehajtásának alapját jelentik.

A Kormányhatározatban az egyes minisztériumoknak a programozással kapcsolatos felelősségi körét a következőképpen jelölték ki.

1. A határozat szerint az egyes tárcák elképzeléseinek, kidolgozott koncepcióinak koordinálása a gazdasági miniszter feladata, aki felelős továbbá:

- az Általános Fejlesztési Terv elkészítésének irányításáért és koordinációjáért;
- a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésének irányításáért és koordinációjáért;
- az EU-val történő egyeztetés koordinációjáért.

2. A Pénzügyminisztérium hatáskörébe a finanszírozással kapcsolatos feladatok tartoznak. Többek között felelős:

- a támogatások finanszírozásához szükséges makrogazdasági peremfeltételek kialakításáért, valamint költségvetési forrásokkal történő összehangolásáért;
- a támogatási célleírások, alapok és más támogatási konstrukciók közötti koordináció, átláthatóság megteremtéséért, indokolatlan párhuzamos finanszírozás megszüntetéséért;

<sup>9</sup> A Nemzeti Fejlesztési Terv, szemben az *Átfogó Fejlesztési Tervvel* tehát nem kell, hogy tartalmazzon olyan terveket, amelyekre a strukturális alapok támogatása nem vehető igénybe, illetve amire a Kohéziós Alap nyújt támogatást, továbbá amit *Közösségi Kezdeményezések* keretében támogatnak.

<sup>10</sup> Lásd: Magyar Kormány [1999b].

- több évre szóló társfinanszírozási pénzügyi és lebonyolítási konstrukciók kialakításáért;
- programfinanszírozással összefüggő (megfelelő) költségvetési tervezési gyakorlat kialakításáért.

3. A regionális politika térségi vetületének kialakításáért, valamint a régiók programjainak irányításáért és koordinációjáért a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) a felelős. Az FVM keretében történik meg a központi közigazgatási szervek területfejlesztéssel összefüggő tevékenységének és a megyei, illetve a regionális területfejlesztési tanácsokban képviselendő kormányzati álláspontnak az összehangolása, a minisztérium határozza meg az elkülönített állami pénzalapok és központi cél-előirányzatok területfejlesztési célokat is szolgáló részének felhasználását.<sup>11</sup>

Az alulról építkezés elvét követve a Nemzeti Fejlesztési Tervbe a kialakított szubnacionális intézmények fejlesztési koncepciói is bekerülnek. A kistérségeknek, megyéknek és régióknak is el kellett készíteniük fejlesztési koncepcióikat. A kistérségi koncepciókat a megye fogta össze, a régiót alkotó megyei koncepciókat pedig a régió. A Regionális Fejlesztési Tanácsok feladata az elkészített megyei koncepciók összekapcsolása a minisztériumok által készített ágazati fejlesztési koncepciókkal, ami az ágazati és a regionális érdekek együttes érvényesülését, a partnerséget jelenti a fejlesztési tervek elkészítésében.

4. Külön ki kell emelni a *Phare-programokat koordináló minisztert*, aki mint a segélykoordináció felelőse, az alapok fogadásával kapcsolatos valamennyi kérdésben részt vesz.

A strukturális alapok felhasználásához szükséges humán infrastruktúra fejlesztését megfelelő képzési, továbbképzési, illetve az ún. twinning-programok keretében lehet megvalósítani. A megfelelő szakmai háttér biztosítása, illetve annak kialakítása a Belügyminisztérium feladata. Az emberi tényezőnek kulcsfontosságú szerepe van, hiszen alkalmas szakemberek nélkül nem tudjuk a rendelkezésre álló összegek nyújtotta lehetőséget kihasználni. Ha nincs, aki képes helyesen értelmezni az uniós elvárásokat, képes azoknak megfelelő terveket, pályázatokat készíteni, akkor nem ér semmit a nekünk megítélt támogatás.

## Az alapok felügyelete

Az egyes alapok feletti felügyelet minisztériumok közötti elosztásának kérdéséről a 2073/1999. (IV. 21.) Kormányhatározatban<sup>12</sup> született döntés, amely alapján:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alap, a Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztálya főfelelőse a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter;
- az Európai Szociális Alap felelőse a szociális és családügyi miniszter, az oktatási miniszterrel együttműködve;
- a Kohéziós Alap felelőse a gazdasági miniszter, a környezetvédelmi miniszter, valamint a közlekedési és vízügyi miniszter közreműködésével.

Az adott alap kezeléséért felelős miniszternek valamennyi érintett minisztériummal is egyeztetnie kell az alapokkal kapcsolatos bármilyen döntés meghozatalakor, a források felhasználásakor. Ez a tárcaközi koordináció még nem megfelelő. A 2273/1999. (X. 22.) Kormányhatározat értelmében a *minisztériumok közötti egyeztetés, együttműködés*

<sup>11</sup> Lásd: 155/1998. Kormányrendelet a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter feladatairól és hatásköréről. 5. §-a (3) bekezdés. Magyar Országgyűlés [1998c].

<sup>12</sup> Lásd: Magyar Kormány [1999b].

megteremtésére Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (FKTB) hoztak létre,<sup>13</sup> amely meghatározza a középtávú tervezéssel, a fejlesztések előkészítésével, a költségvetési tervezésbe történő beillesztéssel és a regionális programozással foglalkozó egységek létrehozásával kapcsolatos feladatokat és ütemtervet.

A felelősségi kör meghatározásán túl a kormány az egyes kijelölt hatóságok, szervezetek számára csupán az alapvető irányelveket, keretfeltételeket határozza meg. A kijelölt felelős szervezeteknek ezen alapfeltételek figyelembevételével mellett kell a rájuk bízott feladatot ellátniuk, az ő felelősségük egy olyan szervezeti és eljárási rend kiépítése, amely képes az alapokat hatékonyan és megbízhatóan, az uniós elvárásoknak és a Nemzeti Fejlesztési Tervnek megfelelően felhasználni.<sup>14</sup> Az egyes felelős minisztériumok által kialakított, javasolt rendszert a kormány legalizálja.

A monitoringrendszer kiépítésére megtörténtek a szükséges törvényi előkészületek. A kormány a nemzetközi segélyprogramok végrehajtásához szükséges monitoringrendszer kiépítéséhez az 1009/1998. (I. 30.) Kormányhatározatban<sup>15</sup> meghatározta az egyes ellenőrzési szinteket, amelyek a következők:

- Központi Monitoring Bizottság (KMB),
- Fejezeti Monitoring Bizottságok (FMB),
- Területi Monitoring Bizottságok (TMB).

Azt lehet mondani, hogy minden szerv felelős a hatáskörébe utalt források rendeltetésszerű felhasználásáért, és ezzel a felette elhelyezkedő monitoring bizottságnak elszámolási kötelezettsége van. Alulról elkezdve ez azt jelenti, hogy minden egyes projekt esetében szükséges a külső szakértők bevonása, akik beszámolnak a Területi Monitoring Bizottságoknak arról, hogyan történt meg a projekt végrehajtása. A mai állás szerint a Területi Monitoring Bizottságok feladatait a regionális fejlesztési ügynökségek látják el, ezek kialakítása a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter feladata. A Fejezeti Monitoring Bizottságok az egyes minisztériumok által megvalósított forrásfelhasználás ellenőrzését végzik. Ezek a Fejezeti Monitoring Bizottságok már létrejöttek azokban a minisztériumokban, amelyek PHARE-, illetve valamilyen nemzetközi támogatásban vagy segélyben részesülnek. A csatlakozás után a Fejezeti Monitoring Bizottságok Operatív Monitoring Bizottságokká fognak átalakulni, amelyek az operatív program szintjén megvalósuló ellenőrzést végzik majd. Az Operatív Monitoring Bizottságok a programot végrehajtó hatóság (bonyolító szerv) vezetésével látják el az ellenőrzést, amely szakmai szempontokat követ, hiszen az adott programot végrehajtó hoz létre egy szakmailag kompetens ellenőrző szervezetet. Az Operatív Monitoring Bizottságok a Központi Monitoring Bizottságnak<sup>16</sup> tartoznak elszámolással, amely a nemzetközi segélyprogramok végrehajtásának teljes monitoringjáért felelős. A strukturális alapok kapcsán a Központi Monitoring Bizottság lesz a felelős a Közösségi Támogatási Keret alapján összeállított

<sup>13</sup> Lásd: Magyar Kormány [1999d].

<sup>14</sup> Az együttműködés megfelelő mechanizmusainak kialakítása már csak azért is rendkívül nehézkesen halad, mert a Nemzeti Fejlesztési Terv felelőse a Gazdasági Minisztérium, a regionális szempontokért viszont az FVM felel. Arról azonban nem igazán született döntés, hogy miképpen, milyen formában működjenek együtt.

<sup>15</sup> Lásd: Magyar Kormány [1998a].

<sup>16</sup> Tagjai a Fejezeti Monitoring Bizottságok delegáltjai, a nemzetközi segélyprogramok nemzeti koordinátora, a Központi Pénzügyi Ellenőrző Egység igazgatója és a Külügyminisztérium integrációs államtitkárságának vezetője, a Pénzügyminisztérium közigazgatási államtitkára, a Magyar Államkincstár és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke, továbbá tanácskozási joggal az Európai Unió képviselője (1009/1998. Kormányhatározat alapján).

program egészének ellenőrzésért.<sup>17</sup> A pénzügyi ellenőrzést a Magyar Államkincstár, illetve az Állami Számvevőszék végzi, amely éves jelentést küld az egyes uniós támogatások felhasználásáról az Európai Bizottságnak.

A monitoringrendszerek kialakításának hiánya, illetve nem megfelelő kialakítása az egyik legfőbb kritika alapja is, amelyet az EU Bizottsága a Magyarországról készült országjelentésében meg is fogalmazott. A megfelelő monitoring feltétele egy jól működő információs rendszer,<sup>18</sup> az ellenőrzési elvek egyértelmű meghatározása, amelyeket alapvetően a támogatások felhasználásáért felelős minisztereknek kell/kellene kidolgoznia. Ez egyrészt jelenti a természeti, társadalmi, gazdasági helyzet és folyamatok regisztrálását és figyelemmel kísérését, másrészt vonatkozik a támogatásokra és a pénzügyi működésre vonatkozó adatok számontartására. A problémát az jelenti, hogy bár az egyes monitoringszintek és az azokat ellátó intézmények, bizottságok kijelölése – bár meglehetősen hiányosan – megtörtént, ennek ellenére az egyes bizottságok egységes szervezeti és működési szabályait, eljárási rendjét a mai napig nem határozták meg tökéletesen. Az egyes előcsatlakozási alapokkal kapcsolatos döntés megszületését követően legkésőbb 3 hónapon belül meg kell majd határozni ezeket az elveket, és ha akkor kezdünk, illetve kezdenek hozzá az arra illetékesek a probléma érdemi megoldásához, akkor az már késő lesz.

Mind a minisztériumok, mind a területi intézmények esetében az egyes alapokra való intézményi felkészülést nagymértékben segítik a csatlakozás előtt rendelkezésre álló alapok. Ezek a források a 1266/1999. Tanácsi rendelet (Council of the EC, 1999e) alapján 2000-től egységes rendszerben a strukturális alapok fogadására készítik elő a hazai területfejlesztés intézményeit és szereplőit. Nyilvánvaló, hogy e források kezelésének hazai rendszerét úgy fogják kialakítani, illetve alakították már ki, hogy a csatlakozással gyorsan és egyértelműen válthassanak át a strukturális alapok kezelésére. Éppen ezért először ezeknek az alapoknak a felhasználására kiépített intézményrendszert érdemes megvizsgálni, mivel annak alapján a strukturális alapokból származó támogatásokat kezelő rendszer, illetve annak lehetséges intézményi modellje könnyebben meghatározható.

## **A csatlakozás előtt rendelkezésre álló alapok felhasználásának intézményrendszere**

Az EU a társult országok felkészülését 2000-től három pénzügyi eszközzel segíti:

- PHARE 2000,
- ISPA (Előcsatlakozási Strukturapolitikai Eszköz), (Council of the EC, 1999f),
- SAPARD (Különleges Csatlakozási Program a Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés számára), (Council of the EC, 1999g).

Ezen alapok célja egyrészt a társult országok felkészítése a csatlakozással megnyíló strukturális alapok és a Kohéziós Alap lehívására a megfelelő intézményi, végrehajtó, ellenőrző és monitoringrendszerek kiépítésére, másrészt a csatlakozást akadályozó tényezők megszüntetése, illetve a tagállamok és a társult államok közötti fejlettségbeli különbség csökkentése. Tehát ezek a források kizárólag a csatlakozási folyamathoz szorosan kapcsolódó intézményfejlesztési és beruházási projekteket támogatnak. Jelentőségüket elsősorban nem az általuk nyújtott pénzügyi összegek jelentik – bár azok sem elha-

<sup>17</sup> Ahogy látható, ez igen összetett rendszer, amelyben az egyes feladatok ellátását végző Bizottságok összetétele még nem világos. Szükséges, hogy a monitoring bizottságok kialakításakor, az uniós elveknek megfelelően érvényesüljön a helyi, megyei és regionális partnerek, társadalmi partnerek bevonása is.

<sup>18</sup> Ennek kialakítását a 112/1997. Kormányrendelet írta elő. (Magyar Kormány, 1997.)

nyagolandóak –, hanem sokkal inkább az a tény, hogy *ezek az alapok a strukturális alapokkal gyakorlatilag azonos rendszerben működnek*. Tehát az alapok kezelése megegyezik a strukturális alapokéval.

Mindegyik előcsatlakozási alap lényegében megfeleltethető egy közösségi támogatási forrásnak.<sup>19</sup> A *PHARE 2000* – mivel leválnak róla a SAPARD és ISPA által társfinanszírozott területek – *felhasználási területe az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap előkészítését jelenti. A SAPARD az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap felhasználását, az ISPA pedig a Kohéziós Alap működését honosítja meg* a forrásokból részesülő országokban. Ennek következtében ugyanazokat az elveket kell felhasználásuk során követni, illetve alkalmazni, mint amelyeket az unió a tagállamai számára meghatározott (adicionális, partnerség, decentralizáció, szubszidiaritás, koncentráció, kompatibilitás, ellenőrizhetőség).

A csatlakozás előtti alapok programozása során a Csatlakozási Partnerségben foglaltakat, az Európai Unió Közösségi Vívmányai átvételének Nemzeti Programját (Külgügyminisztérium, Integrációs Államtitkárság, 16071-2/1999) és a Nemzeti Fejlesztési Tervet kell kiindulópontul venni. E dokumentumok alapján a *SAPARD felhasználásának prioritásait a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Tervben, illetve az ISPA vonatkozásában a Közlekedési és Környezetvédelmi Stratégiában meghatározott irányvonalak jelentik*. Azért célszerű az előcsatlakozási alapok felhasználásának intézményrendszerét tanulmányozni, mivel ezekből már könnyebben levezethető a strukturális alapok hazai intézményrendszerének lehetséges felépítése. Az ISPA vizsgálatára azért nem térünk ki, mert ez közvetlenül nem regionális vonatkozású támogatás, felhasználását központi szinten határozzák meg nagyobb – 5 millió euró feletti – beruházások megvalósítására. Az ISPA által segített tevékenységek köre lényegében megegyezik a Kohéziós Alap által támogatott programokkal, hiszen egyrészt a környezetvédelemmel összefüggő beruházások megvalósítását, másrészt a közlekedési infrastruktúra fejlesztését támogatja.

### *A PHARE-program intézményrendszere és döntéshozatali rendje*

A PHARE eredetileg különbözött a másik két alaptól, ugyanis célja nem a csatlakozni kívánó országok felkészítése volt a strukturális alapok fogadására, hanem a gazdasági, társadalmi reformok végrehajtásának támogatása.<sup>20</sup> Az ún. *Új Orientáció* bevezetése előtt számos területre koncentráltak a támogatások, és az egyes fejezeteket nem is lehet igazán elválasztani egymástól, hiszen a cél a források egymást segítő, koherens felhasználása. A regionális politika, illetve a strukturális alapok fogadására képes intézményrendszer kiépítése szempontjából a területfejlesztési PHARE-programnak jutott 1998 előtt meghatározó szerep.

A területfejlesztésre vonatkozóan a PHARE-programnak két típusa van/volt:

*1. regionális PHARE-program*, amely három fő területre koncentrált:

– közreműködés a hazai területpolitika megújítását célzó intézkedések előkészítésében,<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Ezt a megfeleltetést nem fogalmazták meg nyíltan, de ha megnézzük az egyes csatlakozás előtt hozzáférhető alapok támogatási céljait, prioritásait, akkor ezek a hozzárendelések egyértelműen megtehetőek.

<sup>20</sup> Az alapot 1989-ben hozták létre Magyarország és Lengyelország gazdasági átmenetben való megsegítésére. Jelenleg 13 ország részesedik már belőle. A 13 ország közül 10 (Magyarország, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Lettország, Észtország, Litvánia, Bulgária, a Cseh Köztársaság és Szlovénia) az Európai Unió tagjelölt országa. A maradék három ország Albánia, Bosznia-Hercegovina és a Macedón Köztársaság.

<sup>21</sup> Ez magában foglalta a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény kidolgozását, a döntési rendszer decentralizálását, a Területfejlesztési Alap működésének megreformálását.

- új típusú területfejlesztési intézmények létrehozása (megyei területfejlesztési tanács, megyei területfejlesztési ügynökség) és kísérleti jelleggel történő működtetése;
- a települések közötti együttműködés ösztönzése.

2. *PHARE CBC-program*: az EU külső határaihoz kapcsolódó térségek felzárkóztatására indították 1995-ben.<sup>22</sup>

A PHARE-programok pénzügyi és szakmai segítséget egyaránt nyújtottak, mind a központi, mind a térségi szereplők számára. A PHARE-program jelentősége abban állt és áll még ma is, hogy egy új típusú intézményrendszert, illetve működési gyakorlatot honosított meg a magyar területfejlesztésben. Ezt egyrészt a beruházások és intézményfejlesztések támogatásán keresztül tette, másrészt saját működési mechanizmusával, előírásaival, amelyek bár nem teljes mértékben, de részben az Európai Unió strukturális alapjai rendszerét követik. A PHARE-program a *legnagyobb mértékben járult hozzá ahhoz, hogy a magyarországi régiókban, megyékben és kistérségekben elkezdett kialakulni a csatlakozással elérhető alapok felhasználásához szükséges gyakorlat*. 2000-től az EU Bizottsága az Új Orientáció keretében csatlakozás-meghatározó tette a PHARE-programokat. Ez azt jelenti, hogy a továbbiakban a PHARE-programban részt vevő országokat kimondottan a csatlakozásra kell, hogy felkészítse, azon belül is elsősorban az unió regionális politikájára és a strukturális alapok és a Kohéziós Alap fogadására,<sup>23</sup> *így felhasználásában egyre nagyobb szerep fog hárulni a kialakított regionális fejlesztési rendszer résztvevőire, intézményeire.*

A *PHARE-program keretében igénybe vehető támogatásokról szóló dokumentumot* először a kormány által benyújtott terv alapján a Bizottság megvitatja, majd ennek alapján létrejön egy keretmegállapodás, amely lefekteti a technikai, jogi és adminisztratív kereteket, továbbá meghatározza az adott évre jóváhagyott összeg nagyságát. A decentralizált végrehajtási rendszer már a partnerország és a Bizottság között is kezd megvalósulni. Ez annyit jelent, hogy a program megvalósításának felelősségét, a projektmenedzsmentet (pályázatok kiírása, szerződéskötés, kifizetés) a partnerország hatóságaihoz helyezik ki, persze a Bizottság felügyelete alatt, s egy bizonyos értékhatár alatt az adott ország hatásköre eldönteni, hogy mely programokat valósítja meg. *A pénzügyi lebonyolításra minden PHARE-partnerországban létre kellett hozni egy ún. Nemzeti Alapot*. Ez nálunk az 1014/1999. (II. 10.) Kormányhatározatnak megfelelően a Magyar Államkincstárban működik, és a nemzeti engedélyező megbízott felel érte, aki a PHARE-programokat koordináló miniszter (Magyar Kormány, 1999a). A Nemzeti Alap felelős az EU-szegélyforrások minisztériumok és egyéb érintett intézmények részére történő eljuttatásáért, a segélyprogramokkal kapcsolatos pénzügyi és statisztikai adatszolgáltatásért, valamint a lebonyolítás során az unió által előírt közbeszerzési és pénzügyi szabályok betartásáért. A PHARE esetében a program tendereztetésére, a pályázatok kezelésére, szerződéskötésre, a minisztériumok és az ügynökségek nevében történő kifizetésekre *Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egységet (CFCU)*<sup>24</sup> *kellett létrehozni.*

A *nemzeti segélykoordinátor* (PHARE-programokat koordináló tárca nélküli miniszter) felelős azért, hogy a PHARE-támogatásokat a csatlakozási folyamatnak megfe-

<sup>22</sup> Kezdetben csak az osztrák–magyar határ menti együttműködésre vonatkozott, de a program sikerének következtében ezt később a román–magyar, szlovák–osztrák–magyar és a szlovén–osztrák–magyar határtérségekre is kiterjesztették.

<sup>23</sup> 1998-as országprogram keretében indult az ún. Special Preparatory Programme for the Structural Funds program, amely a strukturális alapokra való felkészülést szolgáló speciális támogatás. Célja a területfejlesztési intézményrendszer további fejlesztése, különös tekintettel a strukturális alapok és a Kohéziós Alap, illetve az előcsatlakozási támogatási eszközök rendszerére való felkészülésre, komplex területfejlesztési mintaprogramok társfinanszírozására.

<sup>24</sup> A rövidítés az angol elnevezésből ered: Central Financing and Contracting Unit.

lelően, azt segítve használják fel, továbbá felel azoknak a programoknak a megtervezéséért, amelyeket a nemzeti engedélyező megbízott az érintett miniszterekkel a Bizottság jóváhagyásával készített elő, és az éves pénzügyi memorandum előkészítése és koordinálása alapján hajtanak végre. A nemzeti engedélyező megbízottat az adott ország kormánya nevezi ki, aki a Nemzeti Alap mellett a PHARE-alap pénzügyi irányításáért is felelős. Minden minisztériumban, amelyik valamilyen PHARE-programban részt vesz, a források kezelésére felállítottak egy *Programirányító Irodát*. (A területfejlesztési PHARE-programok kezelésére a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumban hoztak létre ilyen irodát.) Miután a Bizottság elfogadta az adott ország adott évre vonatkozó országprogramját, annak irányelveit, történik meg a pályázat kiírása a Programirányító Iroda és a támogatott régió, illetve megye fejlesztési tanácsa egyeztetését követően. Mivel a PHARE-programok fő célja a területfejlesztés decentralizált intézményrendszerének fejlesztése, ezért a megvalósítás során nagy szerepet kapnak a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok, valamint az általuk létrehozott munkaszervezetek.

A végrehajtásra meghatározott számú *végrehajtó ügynökséget* (Implementing Agency) jelölnek ki, amelyek a projekteket kiválasztják, és amelyek a befektetési támogatást nyújtó programok menedzsmentjéért felelősek. A PHARE-programok esetében ezek a végrehajtó ügynökségek *az ország területén létrehozott területi PHARE-irodák*. Annak érdekében, hogy a PHARE-támogatások elérjék tényleges céljukat, a területi irodák folyamatosan bevonták munkájukba a megyei és regionális fejlesztési tanácsokat. Ezek eredményeként regionális szinten *a regionális fejlesztési ügynökségek működtetik a PHARE-programok pályázati rendszerét. Emellett a fejlesztési ügynökségek segítséget nyújtanak a pályázóknak a pályázatok elkészítéséhez, valamint részt vesznek a megvalósítás ellenőrzésében is*. Ez főleg azóta működik eredményesen, amióta az Országos Területfejlesztési Koncepció egyértelműen meghatározta ezen szervezetek felállítását. Az egyes támogatott projektek kiválasztásakor így a megyei és a regionális fejlesztési tanács feladata, hogy egy előzetes értékelésnek vesse alá a benyújtott pályázatokat, természetesen a Programirányító Iroda, illetve a területi irodák segítségével, azok felügyelete mellett. Így *a decentralizált intézmények egyrészt megszerezhetik a szükséges ismereteket és gyakorlatot, másrészt a helyi viszonyok ismeretében olyan projektek támogatása részesülhet előnyben, amelyek ténylegesen a helyi szükségletekre kínálnak megoldást*, ugyanis a projektek kiválasztásánál fontos szempont, hogy a régió vagy megye fejlesztési stratégiájához leginkább illeszkedő pályázatokat fogadják el, azt, amelyet leginkább az adott területen élő, azt ismerő ember, szerv tud meghatározni.

*A monitoring legfőbb szerve az ún. Kormányzó Bizottság*, amelynek elnöke az FVM minisztere, tagjai a Gazdasági Minisztérium, a Külügyminisztérium, a Belügyminisztérium, a Közlekedési és Vízügyi Minisztérium, az Oktatási Minisztérium, Pénzügyminisztérium államtitkári rangú képviselői, továbbá az adott PHARE-programban részt vevő megyei területfejlesztési tanácsok elnökei. A Kormányzó Bizottság felelős az egyes PHARE-programok ágazatok közötti koordinációjáért, a programok megvalósításának elszámoltathatóságáért is.

*A PHARE tehát megfelelő tervezési, végrehajtási és monitoringkapacitással, hálózattal rendelkezik, amely jó alapot jelent elsősorban az Európai Regionális Fejlesztési Alap megvalósításához.*

A SAPARD-program létrehozásával az uniónak kettős célja volt (Council of the EC, 1999e).

– Egyrészt a tagjelölt ország felkészítése az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap fogadására;

– másrészt segítségnyújtás egy fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés kialakításához.

A SAPARD-program intézményrendszere a PHARE-tól eltérő elven működik. Az alap felhasználásához szükséges intézmények meghatározása megtörtént, s nagyon valószínű, hogy a kijelölt struktúra a csatlakozás után megnyíló Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap felhasználásának keretétől is szolgálni fog. Ezt azért lehet ilyen határozottan kijelenteni, mivel egyértelmű a SAPARD és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap intézményei közötti megfelelés. Természetesen nem mondhatjuk, hogy nem fognak változások bekövetkezni, de talán ez alapvetően nem az intézményeket, hanem inkább azok feladatát, felelősségét, jogát érintheti. Úgy gondoljuk, hogy ha sikerülne a SAPARD kezelésére kialakított rendszert olajozottan működtetni, akkor a bonyolítás szempontjából nem lesz akadálya a támogatások felhasználásának.

Központi szinten könnyebb a SAPARD-hoz kapcsolódó intézményrendszer bemutatása, mint a PHARE esetében, ugyanis ebben az esetben sokkal lehatároltabb a finanszírozási, működési kör. Meg kellett határozni az *illetékes hatóságot*, amelynek feladata az akkreditáció kibocsátása, illetve visszavonása. Akkreditáció alatt itt az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alappal, illetve a SAPARD-dal kapcsolatos feladatok és felelősségek „le/kiosztását” kell érteni. Az illetékes hatóság felelős azért, hogy a megbízott szervek az uniós érdekeknek megfelelően, azokat nem sértve járjanak el.

Az illetékes hatóság jelöli ki az ún. *kifizető ügynökséget*, amelynek felelőssége:

– a követelések és teljesítések uniós feltételeknek való megfelelésének, a kifizetések jogosságának ellenőrzése, mielőtt a fizetéseket teljesítik;

– a kifizetések megfelelő és teljes elszámolása, adminisztrációja;

– a kifizetéshez szükséges dokumentumoknak az uniós szabályoknak megfelelő tartalommal és időben történő benyújtása.

Működése során három elv érvényesülését kell garantálnia: a fizetések igazolása, megvalósítása és számvitele. A kifizető ügynökség a külső ellenőrzést és a technikai bonyolító tevékenységet általában más, külső szervhez rendeli. Ez nem feltétlenül szükséges, de általános eljárás. Amennyiben a kifizető ügynökség igazoló feladatának vagy lebonyolítási tevékenységének egy részét más szervhez rendeli, akkor is felelős marad a kifizetések megfelelő bonyolításáért, és rendelkeznie kell mindazokkal a dokumentumokkal és információkkal a Bizottság felé, amelyekkel akkor rendelkezne, ha tevékenységét nem ruházta volna át.

Az alap kezelésével az ún. *irányító hatóság* van megbízva, ezt átfogóan, az alapok összességére nézve kezelő szervnek nevezik.<sup>25</sup> Az irányító hatóság a felelős a felhasználással kapcsolatos összes információ rendelkezésre bocsátásáért, az uniós jog megfelelő alkalmazásáért, az alap kezelésével kapcsolatos valamennyi feladat koordinálásáért. Központi szinten szükséges még egy *igazoló szerv* (Certifying Body) kijelölése.

<sup>25</sup> A kezelő szerv definíciója a Tanács 1260/99 rendelete értelmében „olyan állami vagy magánszerv, hatóság, amelyet nemzeti, regionális vagy helyi szinten a tagállam jelöl meg, illetve a tagállam, ha ő hajtja végre ezt a feladatot, maga bonyolítja a támogatás ügyeit. Ha a tagállam más kezelőszervet jelöl ki, azaz nem saját maga intézi a támogatással kapcsolatos ügyeket, meghatározza a kapcsolattartás formáit a kezelő szervvel és az utóbbi kapcsolatait a Bizottsággal. Ha a tagállam úgy dönt, a kezelőszerv lehet egyúttal a szóban forgó támogatás kifizető szerve is”.

Az igazoló szerv működésében független a kifizető ügynökségtől, illetve az irányító hatóságtól. Ez a szerv látja el az alap felügyeletét, a felhasználás ellenőrzését, és felelős a felhasználás jogosságának a Bizottság felé történő visszaigazololásáért.

*Magyarországon a 2349/1999. (XII. 21.) Kormányhatározat (Magyar Kormány, 1999e) alapján az egyes szervek kijelölése a következők szerint történt meg:*

– az illetékes hatóság és irányító hatóság feladatait a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium látja el,

– a kifizető ügynökség az Agrárintervenciók Központ,

– az igazoló szerv az Allami Számvevőszék keretein belül jött létre.

*Mivel a SAPARD-ot az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Osztályából fogják finanszírozni, ezért az az érdekes helyzet állt elő, hogy míg tervezési, pályázati rendszere a strukturális alapok előírásai szerint működik, a kifizetések, a monitoring és az értékelés rendjére a Garancia Osztály szabályai érvényesek.*

A SAPARD felhasználásának keretét a Nemzeti Fejlesztési Terv, illetve a 7 éves Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Terv jelenti. A terv összeállításába az érintett országos hatáskörű szervek mellett a helyi önkormányzatokat, a megyei területfejlesztési tanácsokat, a regionális fejlesztési tanácsokat és az érdekképviseleteket is bevonták. Ezen terv alapján megállapodás, Pénzügyi Memorandum születik a magyar kormány és a Bizottság között az ország rendelkezésére bocsátott források nagyságáról és a támogatások nyújtásának prioritásairól. A terv Bizottság általi elfogadását követően a projektek irányítása teljesen decentralizáltan, a tagállam által történik. Az országon belüli koordinációt a Gazdasági Minisztérium által működtetett Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Koordinációs Bizottság (FTKB) SAPARD albizottsága végzi, a program területi koordinációjáért pedig az FVM a felelős.

A Bizottság és a támogatást felhasználó ország közötti pénzügyi folyamatok első szintje itt is a Nemzeti Alap, mint a PHARE esetében, majd innen az Agrárintervenciók Központjához kerül a források SAPARD-programokra elkülönített része. Következő lépésben megtörténik a pályázati kiírás az FVM által. A pályázatok kiírásánál az FVM figyelembe veszi az egyes regionális, illetve megyei fejlesztési tanácsok véleményét is, a pályázat bonyolítása azonban a Minisztérium dekoncentrált szervei, a megyei földművelésügyi hivatalok (FM hivatal) által történik. A pályázók a pályázatot a földművelésügyi hivatalokhoz nyújtják be, ők tartják a kapcsolatot a pályázókkal, végzik az elbírálást és az ellenőrzést.

A kifizető ügynökség szerepét betöltő Agrárintervenciók Központ a megfelelő formai ellenőrzések után az elnyert támogatási összeget a nyertes pályázó bankja számára rendelkezésre bocsátja. A beruházás megvalósítása után a pénzügyi ellenőrzést az Agrárintervenciók Központ végzi, amely jelentést készít a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Központi Monitoring Bizottság számára, amely ezt az Európai Bizottság részére továbbítja. A területi monitoringot a megyei földművelésügyi hivatalok fogják ellátni, központi szinten pedig a Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Koordinációs Bizottság SAPARD albizottságához telepített Monitoring Bizottság végzi az ellenőrzést, amelyet a SAPARD-program beindítását követő 3 hónapon belül fel kell állítani. A regionális és megyei fejlesztési szervezetek a SAPARD bonyolításában csupán közreműködők, elsősorban az ágazati és a regionális érdekek összehangolásában lehet jelentőségük. A tényleges pályázatást, bonyolítást itt a minisztérium, illetve az ágazati dekoncentrált szervek végzik.

## A strukturális alapok magyarországi felhasználásának egy lehetséges intézményi modellje

Az előzőekből kiderült, hogy a PHARE az Európai Regionális Fejlesztési Alap és közvetve az Európai Szociális Alap fogadását, míg a SAPARD az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztályát, illetve a Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz felhasználását készíti elő. Az előcsatlakozási alapok felvázolt működése alapján nézzük meg, hogyan képzelhető el a strukturális alapok kezelésének intézményi rendszere! Még mielőtt belekezdenénk, szeretnénk hangsúlyozni, hogy a felvázolt intézményrendszer csupán egy valószínűsíthető változatot jelent, amely nem feltétlen ebben a formában fog megvalósulni. A lehetséges lebonyolító rendszerek meghatározásakor figyelembe vettük:

- az alapok felelősségének már ma törvényileg meghatározott elosztását;
- azt, hogy milyen módon illeszthető be legjobban a hazai struktúrába a regionális politika közösségileg elvárt rendszere;
- az előcsatlakozási alapok és a strukturális alapok közötti egyértelmű megfeleltetés alapján milyen módon konvertálható az előcsatlakozási alapok részére meghatározott rendszer.

### *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap*

Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap két részből áll: az Orientációs és a Garancia Osztályból. A Garancia Osztály tisztán mezőgazdasági célokat szolgál, ezen keresztül bonyolítja az unió a Közös Agrárpolitika finanszírozását. Az Orientációs Osztály tartozik a strukturális alapok közé. Feltételezhető, hogy a *Garancia Osztályt a csatlakozás után a SAPARD részére kiépített struktúra fogja kezelni*, tehát területi szinten a megyei földművelésügyi hivatalok lesznek a bonyolítók. Ez azért tűnik teljesen egyértelműnek, mert alapvetően agrár- és nem strukturális-regionális célokat szolgál. Az Orientációs Osztály esetében esély van arra, hogy esetleg a regionális és megyei fejlesztési tanácsokat a SAPARD-programnál alkalmazottnál nagyobb mértékben vonják be az alap kezelésébe.

Az FVM-en belül olyan elképzelés alakult ki, hogy regionális szinten is létrehoznak földművelésügyi hivatalokat, amelyek – szintén a minisztérium dekoncentrált szerveként – a regionális fejlesztési tanácsokkal helyileg azonos épületben működnének, és ezáltal biztosítanák a regionális szereplők részvételét az alap kezelésében úgy, hogy valójában az alap fel/elosztása feletti döntés jogát nem adják ki a kezükből. Ez félmegoldást jelentene, és így nincs biztosítva, hogy valóban érvényesülnek a területi érdekek és megvalósul a helyi szereplők bevonása. Nem kétséges, hogy alapvetően az FVM szándékától, hajlandóságától, másrészt a szubnacionális szereplők érdekérvényesítő, befolyásoló erejétől függ az, hogy mennyire vonják be a regionális és megyei fejlesztési tanácsokat, illetve az érintett partnereket a munkába. Tehát nagy kérdés, hogy a regionális és helyi szereplők mennyire képesek a kormányt, azon belül is az FVM-et – mint az alapot kezelő irányító hatóságot – rávenni arra, hogy számukra részvételi, döntési jogot ruházzon át. Amennyiben a SAPARD által felállított rendszerben fog az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap mindkét része működni, akkor a regionális fejlesztési tanácsok feladata egyedül az együttműködés, a véleménynyilvánítás, a regionális szintű koordináció megteremtése lehet.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap a 2073/1999. Kormányhatározat értelmében a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörébe lett utalva (Magyar Kormány, 1999b). Ez adódott abból, hogy az FVM a felelős a regionális politika kialakításáért és felügyeletéért (Magyar Kormány, 1998c), az Európai Regionális Fejlesztési Alap pedig alapvetően regionális vonatkozású. Ennek az alapnak az esetében viszont szinte az összes többi minisztériummal együttműködve kell a források felhasználását, illetve a végrehajtással kapcsolatos teendőket ellátni, ebből következően az intézményrendszer kialakítása során nagyon fontos az ágazatok közötti, az ágazaton belüli, valamint a központi és szubnacionális fejlesztési szintek közötti megfelelő koordináció kialakítása. Ez az az alap, amelynél a legmeghatározóbban jelenik meg a területiség követelménye, továbbá, amely pénzügyi forrásai miatt a legnagyobb jelentőséggel bír.<sup>26</sup>

Véleményünk szerint az *alap felhasználását* – az általa támogatott területek széles skálája miatt – *célszerű lenne a PHARE-program kapcsán létrejött támogatási rendszerre építeni*. A PHARE ugyanis mára már egy jól működő struktúrának mondható, s ez valószínűleg a csatlakozás idejére csak még olajozottabban, hatékonyabban fog működni. Az alap *finanszírozása tekintetében a Nemzeti Alap* továbbra is megmaradna mint a Bizottság és a tagállam közötti első lépcső, s a *Központi Pénzügyi és Szerződéskező Egység koordinálhatná a kifizetéseket és a szerződéskeztést*. Ez alatt/mellett helyezkedne el az Európai Regionális Fejlesztési Alap központi koordinációja. Az *irányító és illetékes hatóság tisztét az FVM töltené be, a tárcaközi koordináció megteremtése a PHARE esetében működő Kormányzó Bizottság helyett a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság Európai Regionális Fejlesztési Alap albizottsága feladata volna*, amelyben valamennyi minisztérium államtitkári szintű képviselője, továbbá az érintett országos hatáskörű szervek, érdekképviselők, egyéb érintett partnerek vennének részt. Minden minisztériumban *célszerű lenne a létező PHARE-irodákat továbbra is fenntartani*, mivel a csatlakozás után is szükség lesz munkájukra: a strukturális alapok, illetve a többi közösségi pénzügyi támogatás adott minisztériumon belüli kezelésére szolgálhatnának ezek az irodák.

Területi szinten a PHARE-irodák által lefedett területek most még nem esnek egybe a regionális fejlesztési tanácsok területével, de határozott tendencia mutatkozik arra, hogy egymáshoz közelítsék a két szervezet területi hatáskörét. Ezért az volna a legjobb megoldás, ha a *regionális fejlesztési tanácsok mellett*, tehát lehetőleg azokkal *helyileg egy épületben jönnének létre a PHARE-irodák*, amelyek a csatlakozás időpontjáig összeolvadnának a regionális fejlesztési ügynökségekkel, s ellátnák a régió fejlesztési forrásainak koordinálását, kezelését. Az *Európai Regionális Fejlesztési Alap az az alap, ahol a legnagyobb felelőssége, szerepe lehetne a regionális fejlesztési tanácsoknak, illetve a regionális fejlesztési ügynökségeknek*. Ma a területi PHARE-irodák az FVM kirendelt képviselőiből állnak, de a regionális fejlesztési ügynökségeknek, illetve helyi szereplőknek komoly feladatuk van a PHARE-források elosztásában. A megfelelő tapasztalat, humánháttér itt már létezik, hiszen *a regionális fejlesztési ügynökségek kezelik a PHARE-programok regionális szintű pályázati rendszerét, továbbá közreműködnek a pályázatok értékelési és a PHARE és FVM által előírt ellenőrzési folyamatában is*.

Az alap kezelésének a regionális fejlesztési ügynökséghez rendelése révén a *Regionális Monitoring Bizottságok felállítása* is könnyebben biztosítható volna: a regionális szintre épülő programok esetében a regionális fejlesztési ügynökség látná el a végrehaj-

<sup>26</sup> Az EU-ban az Európai Regionális Fejlesztési Alap rendelkezik a strukturális támogatások kétharmadáról.

tás ellenőrzését. Az operatív monitoringot az egyes minisztériumokra épített monitoringbizottságok végeznék, míg a központi, országos monitoringot a Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Koordinációs Bizottság Európai Regionális Fejlesztési Alap albizottságához rendelt bizottság látná el. *A pénzügyi ellenőrzést továbbra is a Központi Pénzügyi és Szerződés-kötő Egység látná el, amely az Állami Számvevőszéknek számolna be, és az Állami Számvevőszék készítené el az éves pénzügyi beszámolót az alap felhasználásáról – a többi strukturális alap beszámolójával egyetemben – az Európai Bizottság számára.*

*Az Európai Regionális Fejlesztési Alap esetében tehát lehetőség van arra, hogy a régiók aktívan kapcsolódjanak be a strukturális alapok kezelésébe, illetve a hazai regionális politikába, és ne csupán a tervezésben vegyenek részt.*

### *Európai Szociális Alap*

Az Európai Szociális Alap a Szociális és Családügyi Minisztérium hatáskörébe tartozik az Oktatási Minisztérium együttműködésével. Az Európai Szociális Alap érdekessége, hogy nem csupán strukturális alap, hanem a közösség foglalkoztatási politikájának végrehajtója, segítője is egyben. Az Európai Szociális Alap felhasználása a *Nemzeti Foglalkoztatáspolitikai Terv alapján meghatározott prioritásokra kell, hogy épüljön.* A hazai foglalkoztatáspolitikai célokat szolgáló támogatási rendszer különbözik ugyan a közösségi támogatási rendszertől, de olyan intézményrendszerre épül rá, amely alkalmas, illetve alkalmassá tehető az Európai Szociális Alap fogadásával járó feladatok elvégzésére. A Szociális és Családügyi Minisztérium szervezeti felépítése ugyanis olyan, hogy arra a foglalkoztatáspolitikát és képzést támogató Európai Szociális Alap végrehajtási rendszere a nélkül ráépíthető lenne, hogy jelentős bővítésekre, új intézmények létrehozására lenne szükség.<sup>27</sup>

*Az irányító hatóság feladatait a Szociális és Családügyi Minisztérium maga láthatná el.* A minisztérium alakítja ki az ország foglalkoztatáspolitikai irányvonalait és felelős a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésekor a foglalkoztatáspolitikára vonatkozó részekért is. A Nemzeti Foglalkoztatási Terv elkészítésekor figyelembe kell venni a megyei munkaügyi tanácsok által elkészített megyei foglalkoztatási koncepciókat is. *Az ágazatok közötti központi koordinációt a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság Európai Szociális Alap albizottsága láthatja el a többi alaphoz hasonlóan. Az alap pénzügyi kezelését, elosztását a minisztériumhoz tartozó önálló költségvetési szerv, a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete végezné,* amely felelős lehet a Nemzeti Alap-pal való kapcsolattartásért, a szerződés-kötésért, tehát a kifizető ügynökség szerepét töltheti be. *A lebonyolításért központi szinten az Országos Munkaügyi Tanács a felelős,* amely a területi tervezésért felelős regionális munkaügyi tanácsok, illetve a megyei munkaügyi tanácsok<sup>28</sup> javaslatai alapján állítaná össze az Európai Szociális Alap kezelésével kapcsolatos döntéseket. *Az operatív, végrehajtó tevékenységet – a pályázatok elbírálását, a pályázókkal való kapcsolattartást és a projektek megvalósításának ellenőrzését – pedig a munkaügyi tanácsokat segítő munkaügyi központok láthatják majd el.* Miután az 1999. évi CXII. törvény alapján (Magyar Országgyűlés, 1999) a megyei munkaügyi tanácsok elnökei kikerültek a megyei területfejlesztési tanácsokból – ami nem éppen a partnerség és együttműködés irányába mutató lépés volt –, ugyanazzal a ténnyel szembesülünk, akárcsak az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia

<sup>27</sup> Az Európai Szociális Alap kezelésével kapcsolatos kérdést bonyolítja a foglalkoztatáspolitikai kérdéseknek a Gazdasági Minisztériumhoz történő áthelyezésére irányuló szándék. Ebben az esetben másfajta felelősségi rendszer is elképzelhető.

<sup>28</sup> Elsősorban a Munkaerő-piaci Alap révén megyei munkaügyi tanácsok részére már most is rendelkezésre állnak decentralizált források, melyek felhasználásáról maguk döntenek.

Alap esetében, hogy az elosztás dekoncentráltan történik. Ez szakmai okokat követve mindkét alap esetében vitathatatlan előnyökkel is jár, azonban a partnerség, decentralizáció elveit tekintve nem megoldott a területfejlesztés szereplőinek bevonása ebbe a folyamatba.

Szakmai okok miatt nyilvánvaló, hogy a minisztérium ezen dekoncentrált szervei általi bonyolítás a legmegfelelőbb. Egyrészt azért, mert már létezik kiépített területi intézményhálózat, amelynek rendszerébe egyértelműen beépíthető a foglalkoztatáspolitikai megvalósítására készített, az Európai Szociális Alap által társfinanszírozott program. Másrészt azért, mert a jelenlegi támogatási rendszerben ezek a szervek kezelik a Munkaerő-piaci Alapot, amely a foglalkoztatáspolitikai végrehajtásával kapcsolatos feladatokat finanszírozza. Az Európai Szociális Alap ugyanazon intézményhez történő rendelkezéssel könnyebben megvalósítható a hazai és nemzetközi foglalkoztatáspolitikai források koordinációja, egymást erősítő hatásának biztosítása.

A monitoring tekintetében az *Operatív Monitoring Bizottság feladatait a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete vagy az Országos Munkaügyi Központ* láthatja el, amely a programok megfelelő végrehajtásával kapcsolatban a Központi Monitoring Bizottságnak tartozik elszámolással. Nyilvánvaló, hogy az előírt jogszabályoknak megfelelően monitoringbizottságokat kell mind a megyei, mind a regionális munkaügyi központokban is létrehozni. Ezt a feladatot elláthatja egyrészt a megyei, illetve regionális munkaügyi tanács, vagy lehetséges a monitoringfeladatok megyei, illetve regionális fejlesztési ügynökségekhez való delegálása is. Hozzá kell tenni, hogy az intézményrendszer meghatározásán túl az Európai Szociális Alap fogadásához át kell alakítani a foglalkoztatási célú támogatások nyújtásának elveit, összhangot kell teremteni a közösségi és a nemzeti támogatási rendszer között (persze ez nem speciális probléma, ezt valamennyi minisztérium esetében el lehetne mondani). Az intézmények kijelölése nem okoz gondot, problémát a működési feltételek megváltoztatása jelenthet.

## Utószó

Az előzőekben felvázolt rendszer egy lehetséges modellt jelent csupán, amely a jelenleg körvonalazódó struktúra alapján készült. A bizonytalanság fő oka, hogy elsősorban azok a minisztériumok állítottak fel a strukturális alapok fogadásával kapcsolatos koncepciót, amelyek az előcsatlakozási alapok révén már most érintve vannak a kérdésben, ugyanakkor ez még nem jelenti azt, hogy a jövőbeli struktúrát eszerint alakítják ki. Látható, hogy a kormány határozataiban és rendeleteiben a területfejlesztés intézményeinek bevonása megjelenik ugyan a strukturális alapok fogadásában, működtetésében, azonban ez a részvétel még nem egyértelműen meghatározott. Nem körvonalazódott még világosan, hogy milyen szerepet is szánunk a régióknak, illetve a megyének ebben a rendszerben. Területi szinten ma még nem eldöntött, hogy a regionális, illetve megyei fejlesztési tanácsok, vagy az egyes minisztériumok, illetve ágazati dekoncentrált szervek játsszák-e majd a főszerepet. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap esetében elképzelhető, hogy a regionális fejlesztési társaságok meghatározó szerepet kapnak, az Európai Szociális Alap és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, illetve a Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz esetében ez már nem olyan egyértelmű, ahol, mint láttuk, lehetséges, hogy alapvetően az ágazati dekoncentrált szervek lesznek a fejlesztési források tényleges elosztói, és nem az újonnan létrehozott szubnacionális fejlesztési szintek. Szembesülünk tehát azzal a ténnyel, hogy a létrehozott regionális szervek csak koordináló, tervekészítő szerepet játszanak majd.

Kormányzati szintű stratégiai döntésekre van szükség. El kell tudni dönteni, hogy a jelenlegi segélykoordinációs intézményrendszer alakul át, vagy más intézmények lesznek. Ez a szakemberek képzése és szakmai motiválása szempontjából is elkerülhetetlen. Enélkül nem lehet a jelenlegi támogatási keretek között meghatározó célként megfogalmazott intézményfejlesztést sem sikeresen megvalósítani, hiszen ehhez a szervezeti struktúra jövőjéről egyértelmű döntést kell hozni. Szakértőket hívni és az adott szakterületen dolgozókat képezni csak ekkor van értelme, és csak ekkor beszélhetünk motivációról, vagyis arról, hogy az érintett szakemberek ismerik a jövőjüket: tudják, hogy jó helyen vannak és érdemes is keményen dolgozniuk. A regionális intézményrendszer szerepének egyértelmű körülhatárolása is csak akkor lehetséges, ha döntés születik arról, hogy milyen jellegű Közösségi Támogatási Keret kialakítása Magyarország célja. Az ír példát kívánjuk-e követni, ahol csak szektorális programok vannak, vagy a portugált, ahol szinte csak regionális programok vannak? Nem mindegy, hogy melyik modellt követjük, mert aszerint kell a regionális intézményrendszer feladatait meghatározni.

A regionalizálódottság ma Magyarországon még gyerekcipőben jár, és még az úgy-mond „régibbi” régiók is csupán most esnek át a „gyermekbetegségeken”. A területfejlesztés szereplőinek ebben a helyzetben az kell, hogy legyen a célja, hogy minél gyorsabban megtanulják mindazokat az eljárási elveket, mechanizmusokat, menedzsment-módszereket, amelyek ma egy modern, hatékony területfejlesztési struktúrában az egyes szereplőket jellemzik. Ha a régióknak, illetve az azt alkotó regionális szereplőknek sikerül jól működő és együttműködő struktúrákat kialakítaniuk, akkor a következő lépést a megfelelő érdekérvényesítő képesség kialakítása jelentheti. Ugyanis az az EU tagállamainak tapasztalataiból is jól látszik, hogy a régióknak növekvő érdekérvényesítő képességekkel kell rendelkezniük ahhoz, hogy a nemzeti kormányval, illetve a Bizottsággal hatékonyan tudjanak kommunikálni. Ezen túl már csak a kormánytól, a központi hatalomtól függ, hogy mennyire akarja hatalmát decentralizálni vagy talán dekoncentrálni.

#### Hivatkozások

- Balchin, Paul – Sykora, Ludek – Bull, Gregory (eds.) [1998]: Regional policy and planning in Europe. Harper Row, London.
- Council of the EC [1994]: Council Regulation (EC) No. 1164/1994 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund. *Official Journal of the European Communities*, Luxembourg.
- Council of the EC [1999a]: Council Regulation (EC) No. 1258/1999 of 17 May 1999 on the financing of the common agricultural policy. *Official Journal of the European Communities*, Luxembourg.
- Council of the EC [1999b]: Council Regulation (EC) No. 1260/1999, of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds. *Official Journal of the European Communities*, No. L 161, 26 June 1999, Luxembourg.
- Council of the EC [1999c]: Council Regulation (EC) No. 1262/1999 of 21 June 1999 on the European Social Fund. *Official Journal of the European Communities*, No. L 161, 26 June 1999, Luxembourg.
- Council of the EC [1999d]: Council Regulation (EC) No. 1263/1999 of 21 June 1999 on the Financial Instrument for Fisheries Guidance. *Official Journal of the European Communities*, Luxembourg.
- Council of the EC [1999e]: Council Regulation (EC) No. 1266/1999. *Official Journal of the European Communities*, No. L 161, 26 June 1999, Luxembourg.
- Council of the EC [1999f]: Council Regulation (EC) No. 1267/1999. *Official Journal of the European Communities*, No. L 161, 26 June 1999, Luxembourg.
- Council of the EC [1999g]: Council Regulation (EC) No. 1268/1999. *Official Journal of the European Communities*, No. L 161, 26 June 1999, Luxembourg.
- Council of the EC [1999h]: Council Regulation (EC) No. 1783/1999. *Official Journal of the European Communities*, Luxembourg.
- Enyedi György [1994]: Új regionális folyamatok a poszt-szocialista Kelet-Közép-Európában. *INFO Társadalomtudomány*, 29. szám, 59–69. o.

- European Commission DG XVI [1998]: Eight Annual Report on the Structural Funds. Brussels.
- European Council [1999]: Presidency Conclusions. Berlin European Council 24 and 25 March 1999. Brussels.
- Horváth Gyula* [1998]: Európai regionális politika. Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Kengyel Ákos* [1999]: Az Európai Unió regionális politikája 2000 és 2006 között. *Külgazdaság*, XLIII. évf. 10. szám, 60–78. o.
- Külgyminisztérium Integrációs Államtitkárság [1999] Az Európai Unió Közösségi Víványai átvételének Nemzeti Programja. KÜM 16071-2/1999. Budapest.
- Magyar Kormány [1997]: 112/1997. Kormányhatározat a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről. 1997. június 27., CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1998a]: 1009/1998. Kormányhatározat a nemzetközi segélyprogramok végrehajtásának monitoring rendjéről. 1998. január 30. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1998b]: 2307/1998. Kormányhatározat támogatási rendszerünk EU-konform átalakításáról. 1999. december 30. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1998c]: 155/1998. Kormányrendelet a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter hatásköréről és feladatairól. 1998. szeptember 30. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1999a]: 1014/1999. Kormányhatározat a PHARE-program végrehajtását szolgáló Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység és Nemzeti Alap létrehozásáról. 1999. február 10. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1999b]: 2073/1999. Kormányhatározat a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fogadásával összefüggő feladatokról. 1999. április 21. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1999c]: 2134/1999. Kormányhatározat támogatási rendszerünk EU-konform átalakításának soron következő feladatairól. 1999. június 11. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1999d]: 2273/1999. Kormányhatározat a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fogadásával összefüggő további feladatokról. 1999. október 22. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1999e]: 2349/1999. Kormányhatározat a strukturális program keretében nyújtott közösségi agrár- és vidékfejlesztési támogatások igénybevétele érdekében tett intézkedésekről, az intézményi háttér megteremtéséről. 1999. december 21. CD Jogtár.
- Magyar Országgyűlés [1996]: 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről. *Magyar Közlöny*, 26. szám, április 5. CD Jogtár.
- Magyar Országgyűlés [1999]: 1999. évi CXII. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról. CD Jogtár.
- Pálné Kovács Ilona* [1997]: A magyar területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerének értékelése. In: Az Európai Unióhoz való csatlakozás és a magyar regionális politika továbbfejlesztése. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.