

**Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar**  
**Európai Jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék**  
**Európa jogi szakjogász szakirányú továbbképzési szak**

**A Strukturális Alapok intézmény – jogi  
aspektusainak változásai 2004 – 2008-ig  
Magyarországon**

Konzulens: Prof. Dr. Várnay Ernő  
Tanszékvezető egyetemi tanár

Készítette: dr. Takács Roland  
Levelező tagozat

2009.

1.	Bevezetés.....	2
2.	Az Európai Unió Regionális politikája .....	4
2.1.	Az Európai Unió regionális politikájának fejlődése.....	5
2.2.	A regionális politika pénzügyi alapjai .....	10
2.2.1.	Európai Regionális Fejlesztési Alap; 1783/1999/EK EP és Tanácsi Rendelet és AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1080/2006/EK RENDELETE .....	12
2.2.2.	Európai Szociális Alap; 1784/1999/EK EP és Tanácsi Rendelet és AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1081/2006/EK RENDELETE .....	14
2.2.3.	EMOGA - Orientációs Részlege.....	16
2.2.4.	Halászati Orientáció Pénzügyi Eszközei;.....	18
2.2.5.	Közösségi Kezdeményezések; Európai Parlament és Tanács 1260/1999/EK számú Rendelete 20 – 21. § .....	19
2.3.	A regionális politikát megalapozó alapelvek.....	21
2.3.1.	Addicionalitás (additionality) .....	21
2.3.2.	Koncentráció .....	22
2.3.3.	Partnerség (Partnership) .....	23
2.3.4.	Programozás (Programming).....	25
3.	A Strukturális Alapok intézmény – jogi működése.....	26
3.1.	A régiók meghatározása.....	26
3.2.	A támogatások áramlásának célkitűzései.....	28
3.2.1.	I. Célkitűzés (területi) (Objective 1).....	28
3.2.2.	II. Célkitűzés (Objective 2) .....	30
3.2.3.	III. Célkitűzés (tematikus) (Objective 3) .....	31
3.3.	A Strukturális Alapok működésének szervezeti kérdései.....	33
3.3.1.	Kiegészítő jelleg és partnerség.....	33
3.3.2.	Előkészítés és jóváhagyás.....	34
3.3.3.	A programozási tervek tartalma, valamint az egyes programozási dokumentumok .....	36
3.3.3.1.	Nemzeti Fejlesztési Tervek (Development Plans).....	36
3.3.3.2.	I. Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítése Magyarországon.....	38
3.3.3.3.	Operatív Programok (operational programme) / OP .....	39
3.3.3.4.	Kiegészítő Programozási Dokumentumok/ Programozási függelék... ..	41
3.3.3.5.	Kiegészítő dokumentáció .....	43
3.3.4.	Végrehajtás, Megvalósítás, Értékelés .....	43
3.3.4.1.	Az Irányító Hatóság / IH .....	43
3.3.4.2.	Az Irányító Hatóságok és más szervezetek speciális kialakítása Magyarországon .....	45
3.3.4.3.	Egy példa a HEFOP (TÁMOP) Irányító Hatóság működése.....	46
3.3.4.4.	A Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság – 2171/1999 Kormányhatározat .....	48
3.3.4.5.	A Nemzeti Fejlesztési Hivatal és Nemzeti Fejlesztési Ügynökség .....	49
3.3.4.6.	KTK Menedzsment Bizottság .....	53
3.3.4.7.	Közreműködő Szervezetek .....	54
3.3.4.7.1.	A közreműködő szervezetek feladatai .....	55
3.3.4.7.2.	A közreműködő szervezetek ellenőrzése .....	56
3.3.5.	A Támogatásfelügyeleti Bizottságok.....	57
3.3.6.	Pénzügyi kötelezettségvállalás (budget commitment) és a kifizetések teljesítése.....	58
3.3.7.	Monitoring Bizottság /MB (monitoring committee).....	61

<b>4. Értékelés</b> .....	64
<b>4.1. Alapelvek</b> .....	64
4.1.1. <b>Használhatóság</b> .....	64
4.1.2. <b>Tárgyilagosság</b> .....	64
4.1.3. <b>Teljeskörűség</b> .....	65
4.1.4. <b>Függetlenség</b> .....	65
4.1.5. <b>Partnerség</b> .....	66
4.1.6. <b>Nyilvánosság</b> .....	66
4.1.7. <b>Kivitelezhetőség</b> .....	66
<b>4.2. Kormányzati politikák értékelése</b> .....	66
4.2.1. <b>Szükségesség</b> .....	66
4.2.2. <b>Megfelelőség (relevance)</b> .....	67
4.2.3. <b>Eredményesség (effectiveness)</b> .....	67
4.2.4. <b>Hatékonyság (efficiency)</b> .....	67
4.2.5. <b>Hatás (impact)</b> .....	68
4.2.6. <b>Fenntarthatóság (sustainability)</b> .....	68
<b>Kapcsolódó jogszabályok:</b> .....	69
<b>Irodalomjegyzék</b> .....	75

# 1. Bevezetés

Az Európai Unió létének egyik alapvető célja<sup>1</sup> a globális versenyfutásban való helytállás és ennek egyik alapeleme a társadalmi, vagy mondhatni politikai stabilitás. A stabilitás elérése azonban a 27 tagúra bővült és még ennél is több nemzetiséget tartalmazó Unióban közel sem egyszerű, az EU szkeptikusai szerint teljességgel megoldhatatlan feladat. A tagállamok ellenkező gazdasági érdekei, a jelentős szociális különbségek, a kül-, vagy akár belpolitikai széthúzás, csak a legfontosabb bomlasztó tényezők, amely egyetlen komoly ellentételeként, azaz kohézióként csak a fent megjelölt cél hozható fel. Az ebből eredő konfliktusok és feszültségek először a 70-es években jelentkeztek, amikor első ízben csatlakoztak az EGK-hoz gazdaságilag fejletlenebb államok. A konfliktusok felszámolására különböző eszközökkel<sup>2</sup> próbálkozott a Közösség, eleinte szegregált problémagócként kezelve a szociális, társadalmi vagy gazdasági jellegű gondokat. Ezek az eszközök az elmúlt harminc év alatt folyamatosan csiszolódtak, egymásba integrálódtak és komoly eredményeket értek el. Mindezt mi sem bizonyítja jobban, mint Írország példája, amely 1972-es csatlakozásakor az EGK legszegényebb tagállamának számított, mára pedig GDP-jét tekintve Luxemburg után az EU második legfejlettebb állama. Ezen integrálódott eszközök egy részét nevezzük ma Strukturális Alapoknak. Létrehozatalának célját nem is szemléltethetném jobban, mint a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről szóló a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 1. cikkével:

*„...A Strukturális Alapok, az EBB és a többi közösségi pénzügyi forrás mind a maga módján járul hozzá a következő három kiemelt célkitűzés megvalósításához:*

---

<sup>1</sup> Természetesen az Unió célkitűzései az Európai Szén és Acél Közösség megalapítása óta (1951. április 16.) jelentősen kibővültek és ma az EU 2. cikke tartalmazza, mint a gazdasági és társadalmi fejlődés, foglalkoztatás magas szintjének előmozdítása, identitás nemzetközi szintű megerősítése, tagállamok állampolgári jogainak a védelme, közösségi vívmányok teljes mértékű fenntartása és fejlesztése stb... A célt jelen esetben, mint elsődleges, „alapító” kohéziós erőt értem, aminek fennmaradása és létjogosultsága a mai napig megkérdőjelezhetetlen.

<sup>2</sup> Bővebben az Európai Unió Regionális politikájának fejlődéséről szóló részben

- 1. a fejlődésben lemaradó régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítése;*
- 2. a strukturális problémákkal küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása;*
- 3. az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek alkalmazását és korszerűsítését célzó támogatás;...*

A különböző pénzügyi alapok a „maguk módján” funkcionálnak eszközként a stabilitás megteremtéséhez. Az első két célkitűzés pénzügyi támogatása a klasszikus értelemben vehető kiegyenlítő mechanizmus, ami a gazdasági és társadalmi különbségek felszámolásához vezethet, hiszen a földrajzi területek közötti jelentős fejlettségbeli különbségekből, vagy akár egy ágazat, vagy városrész strukturális problémájából fakadó konfliktusok, egy egyenlőségért harcoló Európában a pénzügyi, politikai, vagy akár társadalmi<sup>3</sup> válságok kialakulásának melegágya lehet. A harmadik célkitűzés a humán erőforrás fejlesztés, mint a fejlődés egy másik záloga. Az erre szolgáló pénzügyi eszközök legjelentősebb hányada ma már szintén a Strukturális Alapokban található.

A 2006. július 11.-i A TANÁCS 1083/2006/EK RENDELETE az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló jogszabály 3. cikkében a célkitűzések meghatározásához az alábbi szövegrész került:

*„(1) A Közösség által a Szerződés 158. cikkével összhangban végrehajtott intézkedések célja a kibővített Európai Unió gazdasági és társadalmi kohéziójának erősítése, hogy ezáltal támogassa a Közösség harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését. Ezen intézkedéseket az alapok, az Európai Beruházási Bank (EBB) és egyéb, már létező pénzügyi eszközök által nyújtott támogatással kell végrehajtani. Az említett fellépések célja, hogy csökkentsék a gazdasági, társadalmi és területi*

---

<sup>3</sup> lásd a 2005-ös párizsi gyűjtőhatározatokat, ahol egy-egy „elgettósodott” városrész okozta társadalmi feszültségek születtek erőszakot.

*egyenlőtlenségeket, amelyek különösen a fejlődésben lemaradt országokban és régiókban, valamint a gazdasági és társadalmi átalakulással és a népesség elöregedésével összefüggésben alakultak ki.”*

A 2004-es bővítés által azonban sosem látott különbségek keletkeztek a Közösség egyes területei között és a 2007-es bővítés ezt a szakadékot tovább mélyíti, újabb jelentős konfliktusokat generálva az amúgy is széles palettán. Az elkövetkező néhány év egyik legalapvetőbb kérdése, hogy az Európai Unió, és véleményem szerint azon belül is az alapító tagállamok, képesek lesznek-e befogadni és feldolgozni ezeket a különbségeket és feszültségeket, tért nyer-e a közösségi, hosszú távú gondolkodás, vagy megreked-e a fejlődési folyamat, mint ahogy történt ez az alkotmányozás terén. Dolgozatomban elsősorban azokra az intézmény – jogi kérdésekre keresem a választ, hogy milyen módon illesztették be ezeknek az eszközöknek a kezelő szerveit a Közösség intézményrendszerébe, illetve hazánk milyen módon és szinten implementálta azt.

## **2. Az Európai Unió Regionális politikája**

Az EU-ban a „kohézió” fogalma hordozza magában a szociális és regionális különbségek csökkentését, mint stratégiai célt. Az EU szociális és regionális politikája jelenti azt a két területet, ahol a kohézió érdekében hoznak intézkedéseket. Az utóbbi a kedvezőtlen helyzetű régiók versenyképességének növelésére koncentrál, míg az előbbi a munkavállalók jogainak erősítését és harmonizálását tekinti fő feladatának. Lényeges, hogy a kohéziót előmozdító intézkedések nem a szabad piac elve által vezérelt uniós politikák helyett fogalmazódnak meg, hanem azokkal párhuzamosan kerülnek alkalmazásra: a kohéziós intézkedések a beavatkozásnak tett engedményt jelentenek, de a piac vezérelte általános keretek közt.

A regionális politika mellett szóló legfontosabb érv, hogy a gazdasági integrációból származó jóléti nyereségek szétterítésére aktív eszközöket kell biztosítani, mivel a piaci erők szabad érvényesülése esetében az integrációból

származó előnyök nem biztos, hogy minden régióban érzékelhetővé válnak, hanem éppen ellenkezőleg: a fejlődés még inkább az Unió központi, gazdaságilag fejlett régióiban koncentrálódik. A legkevésbé fejlett régiók felzárkózásának elősegítésében meghatározó a gazdasági fejlődés feltételeinek javítása, hiszen ezek a régiók minden szempontból hátrányos helyzetben vannak. A regionális különbségeket meghatározó tényezők közül az infrastruktúra és a humán erőforrások területén fennálló különbségek nagyban hozzájárulnak az egyes régiók versenyképességéhez. Az infrastrukturális beruházások történelmileg kialakult alacsony szintje vitathatatlanul hátráltatta a termelékenységi és a foglalkoztatottsági szint növekedését az EU legkevésbé fejlett tagországaiban. Az infrastrukturális háttér, az emberi erőforrás minősége, a kutatási és fejlesztési területén elért szint és mindezek hatására a régió működőtöké-vonzó képessége mind olyan versenyképességet és ez által fejlettséget meghatározó tényezők, amelyek jól tükrözik egy régió fejlettségi szintjét és fejlődési kilátásait. Az Unió regionális politikájának ezeket a versenyképességet befolyásoló körülményeket kell úgy javítania, hogy az adott régió vonzóvá váljon a beruházók számára, megélnküljön a vállalkozási kedv, és ezek eredményeként elinduljon a gyorsabb gazdasági növekedés.<sup>4</sup>

## **2.1. Az Európai Unió regionális politikájának fejlődése**

Bár csak közvetett utalásként, de már az Európai Gazdasági Közösség Alapító Szerződésében találkozhatunk a regionális politika szükségességével. A **Preambulumban** a következőket olvashatjuk:

*"ÜGYELVÉN ARRA, hogy gazdaságaik egységét erősítsék és azok harmonikus fejlődését biztosítsák, az egyes területek közötti különbségeket és a kedvezőtlenebb adottságú területek elmaradottságát csökkentve"*

---

<sup>4</sup> Kengyel Ákos – Az Európai Unió regionális politikája; IX. fejezet 238. – 239. old

Mindettől függetlenül a Római Szerződés eredeti változata még nem tett említést a közösség regionális politikájáról, viszont a szerződés alapján már a közösség feladatának tekintették a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődésének, a folyamatos és kiegyensúlyozott növekedésnek, az életszínvonal emelkedésének előmozdítását mindenhol az EU-n belül (2. cikk). Ezen túlmenően az eredeti Római Szerződésben a regionális vonatkozásokat csak néhány cikkben érintették: a 2. cikk mellett a 39. (jelenleg 33.) cikkben az agrárpolitikával összefüggésben, a közlekedéspolitikáról szóló 75. (jelenlegi 71.) cikkben és az állami támogatásokkal foglalkozó 92. (jelenlegi 87.) cikkben. Olyan pénzügyi eszközökről is rendelkezett a Római Szerződés, amelyeknek volt bizonyos regionális hatásuk: a 123. (jelenlegi 146.) cikk alapján felállított Európai Szociális Alap, és a 198/D-E (jelenlegi 266. és 267.) cikkek alapján létrehozott Európai Beruházási Bank sorolható ide.<sup>5</sup>

Ekkor azonban még nem létezett közösségi szintű regionális politika, csak indirekt szabályozások történtek. Ennek oka többek között az 1955-ben készült **Spaak – jelentés**, mely a gazdasági növekedéstől várta a területi kiegyenlítődést, és amely alapján a Közösség országai ekkor a kereskedelmi akadályok lebontását és az egységes belső piac megteremtését tartották a legfontosabbnak. Ráadásul a nagy "rivális", az USA tapasztalatai is azt mutatták, hogy kellő mértékű tőkemobilitás esetén valóban területi kiegyenlítődés figyelhető meg. Mindettől függetlenül mindegyik tagállamnak megvolt akkor is a saját regionális politikája, ezért az EU csak annak biztosítását tekintette feladatának, hogy a nemzeti politikák ne legyenek ellentétesek a közösség céljaival, illetve közös politikáival.

Az 1960-as években nyilvánvalóvá vált, hogy a közösség tagállamaiban nem működik az a kiegyenlítő mechanizmus, ami az USA tagállamaiban, hiszen jelentősek a társadalmi különbségek a két kontinens közt, továbbá Európa sokkal inkább egyedi attitűdökkel rendelkező „nemzetállamok” egyesülése. A kiegyenlítődesi folyamat nem hogy nem működött, de a különbségek még nőttek is

---

<sup>5</sup> Kengyel Ákos – Az Európai Unió regionális politikája; IX. fejezet 245.old

a Közösség fejlett és fejletlen régiói közt. Erre a tagországok – mint feljebb említettem – önálló regionális politikával reagáltak, azonban ezek a politikák mind eszközeikben, mind mechanizmusaikban különböztek az egyes országokban, sőt sok esetben a közös versenypolitikát is sértették. 1965-ben a Bizottság jelentést készített, mely a különböző szintek közötti együttműködést hangsúlyozta. 1968-ban pedig **létrehozták a regionális politikáért felelős főigazgatóságot** a nemzeti politikák koordinációjára.

A '70-es évek elején több okból is indokoltá vált a regionális politika közösségi szintre emelése. Egyik oka, hogy 1969-re létrejött a vámunió, ami növelte a versenyt és a regionális különbségeket, így a Tanács összefoglalót bocsátott ki, ami a regionális politikával kapcsolatban megjelölte a prioritásokat, valamint az intézményrendszerre vonatkozóan is tett javaslatokat. A másik az 1970-ben nyilvánosságra hozott **Werner – terv**, ami a gazdasági és monetáris unió megvalósításáról szólt. Ez az elképzelés viszont a gazdaságpolitikák koordinációjának szükségességét vetette fel, hiszen a tagállamok meglehetősen eltérő helyzetben voltak mind költségvetési, mind külgazdasági szempontból. 1971-ben megállapodás született a gazdaságpolitikák koordinációjáról, és létrehozták az első regionális támogatásokat szabályozó direktívát is. Így született meg 1972-ben az állam- és kormányfők párizsi csúcstalálkozóján az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA, European Regional Development Fund, ERDF) létrehozásáról szóló döntés, melynek értelmében 1975-től kezdte meg működését az alap. Létrehozása volt az első elismerése a közösségi szintű regionális politika szükségességének, mivel a Római Szerződés 235. (jelenlegi 308.) cikke alapján hozták létre, amiben az áll, hogy a közös piac működése során szükségessé váló közösségi akciókra vonatkozóan a Bizottság javaslatot tehet a Tanácsnak. Az alap fő célja a regionális egyenlőtlenségek kezelése (a korábbi 130/C., jelenleg 160. cikk), eredeti feladata az agrárszektor túlsúlya, az ipari szerkezetváltás és a strukturális munkanélküliség miatt fennálló egyenlőtlenségek korrigálása volt. A közösségen belüli alapvető regionális különbségek csökkentéséhez történő hozzájárulás fogalmazódott meg fő feladatként, az elmaradott régiók és a hanyatló ipari régiók strukturális

alkalmazkodásában és fejlesztésében való szerepvállalással. Az ERFA mellett az EU regionális politikáját szolgálja az a két alap is, melyeket még a Római Szerződés alapján állítottak fel. Az egyik az 1960-ban létrehozott Európai Szociális Alap (ESZA, European Social Fund, ESF), a másik az 1970 óta működő Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs része (EMOGA, European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF -, Guidance Section). Az Európai Szociális Alap fő célja a foglalkoztatottság elősegítése, a foglalkoztatottak térbeli és szakmai mobilitásának növelése. Az alap eleinte az átképzés területére koncentrált, majd a '70-es évek közepétől a hagyományos iparágak hanyatlása miatt a növekvő munkanélküliség kezelése került előtérbe, elsősorban a tartósan munka nélkül maradók és a fiatal munkanélküliek képzése vált fontossá. Az agráralap Orientációs Része a mezőgazdaság modernizálását, a termelési eljárások fejlesztését támogatja a szerződés régi 40. (jelenlegi 34.) cikke 4. (jelenlegi 3.) bekezdése szerint.<sup>6</sup> Harmadik okként említhető, hogy '73-ban a Közösség először bővült új tagokkal, melyek közül főleg Nagy-Britanniát és Írországot lehet kiemelni, hiszen a britek a vesztesei lettek a közös költségvetésnek, az írek pedig a Közösség legelmaradottabb részét képezték, komoly fejtorést okozva a Hatoknak. A '70-es évek második felében és a '80-as években többször került sor **a regionális politika reformjára. Először 1978-ban**, amikor a **MacDougall – jelentés** - amely a költségvetésbe történő befizetések jelentős emelését javasolta - hatására a pénzeszközök bővítésére **került sor**. Ekkor kötötték ki továbbá, hogy a tagállami és a közösségi támogatásokat koordinálni kell, és hogy a közösségi támogatás nem válthatja fel a tagállami támogatásokat. Szintén ekkor vezették be a fejlesztési tervek készítését. A **második reformra 1984-ben** került sor, amikor megszüntették az automatikus kvóták rendszerét, és azok a források, melyek a Bizottság hatáskörébe tartoztak, a Közösségi Kezdeményezések nevet kapták. Az 1986-os bővülés, amely során két, a közösségi átlaghoz képest jelentősen elmaradott ország csatlakozott az addigi Tízekhez, ismét reformok szükségességét vetítette előre, melyek alapjait a '86-ban elfogadott **Egységes Európai Okmány (SEA)** rögzítette, ami magát a politikát is közösségi szintre emelte. A regionális

---

<sup>6</sup> Kengyel Ákos – Az Európai Unió regionális politikája; IX. fejezet 245-246.old

politikában igazi fordulatot jelentett a SEA életbe lépése, mivel nyilvánvaló volt, hogy az egységes belső piac komoly nehézséget okozhat a gyengébb tagállamoknak, ezért a Római Szerződést kiegészítették a gazdasági és szociális kohézióról szóló (jelenleg hatályos szövegben XVII.) címmel, a 130/A – 130/E (jelenleg 158-162.) cikkekkel. Így a regionális politika bekerült a közös politikák közé, amely a belső piac esetleges negatív hatásainak ellensúlyozását, a gazdasági és szociális kohézió növelését célozza meg.<sup>7</sup>

A SEA által előkészített reformok 1988-ban **Delors-I. csomag** néven kerültek elfogadásra. Ez a regionális politika mellett a költségvetést is átalakította, hiszen a növekvő kiadások fedezetét biztosítani kellett. A reform során összehangolták a regionális politika különböző alapjainak tevékenységeit, egységes elveket fektettek le, és a Strukturális Alapokat is újraszabályozták. Ekkor határozták meg az alapok működésének alapelveit és a célkitűzéseket, melyekről a későbbiekben részletesen szó lesz. A fent már említett három úgynevezett strukturális alap egészült ki 1993-ban a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel (HOPE, Financial Instrument for Fisheries Guidance Fund, FIFG), amely a halászattal kapcsolatos ágazat szerkezeti átalakítását támogatja. '91-ben új reform előkészületei kezdődtek meg, melyeket a '93-as **Maastrichti Szerződés** véglegesített, ami egyben a monetáris unióhoz vezető lépcsőket is meghatározta. A szerződés módosította az 1988-ban meghatározott célkitűzéseket, és felállította a **Kohéziós Alapot** (Cohesian Fund), amely az alacsony jövedelemmel rendelkező tagállamok gyorsabb felzárkózásának támogatására irányul. A 792/93 Tanácsi Rendelettel létrehozott Kohéziós Alap célja a környezetvédelem és a közlekedési infrastruktúra, a transz-európai hálózatok kiépítését szolgáló fejlesztések támogatása azon tagállamok esetében, amelyeknél az 1 főre jutó – vásárlóerőparitáson számított – GDP 1992-ben a közösségi átlag 90%-a alatt volt<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Kengyel Ákos – Az Európai Unió regionális politikája; IX. fejezet 246.old

<sup>8</sup> A cohesion financial instrument is hereby established (Council Regulation (EEC) No. 792/93 of 30 March 1993) whereby the Community shall provide financial contributions to projects in the fields of environment and trans-European transport infrastructure networks in those Member States which have a per capita GDP of less than 90% of the Community average measured according to purchasing power; A 792/93 Tanácsi Rendelettel létrehozott Kohéziós Alap célja a környezetvédelem és a közlekedési infrastruktúra, a transz-európai hálózatok kiépítését szolgáló fejlesztések támogatása azon tagállamok esetében, amelyeknél az 1 főre

A Kohéziós Alap nem tartozik a strukturális alapok közé, mert különálló szabályozás vonatkozik rá, és nem régiókat, mint a strukturális alapok, hanem országokat támogat. A strukturális alapok és a Kohéziós Alap mellett az EU regionális politikáját szolgálja az **Európai Beruházási Bank** tevékenysége is. A Luxemburg székhelyű Európai Beruházási Bank non-profit alapon működik. Hitelnyújtó pénzeszközökkel támogatja az EU szempontjából fontos beruházásokat, amelyekhez a forrásokat a tőkepiacon szerzi be, és a lehető legkedvezőbb feltételekkel hitelezi tovább. Általában az EBB – hitelek a projektköltségek 50%-át fedezik.<sup>9</sup>

Az utolsó reformra 1999 márciusában került sor az Európai Tanács berlini ülése során. Előzményként a '97-ben előterjesztett **AGENDA 2000** szolgált, mely az unió stratégiáját rögzíti bővítéssel, mélyítéssel és ezek finanszírozásával kapcsolatban.<sup>10</sup>

## 2.2. A regionális politika pénzügyi alapjai

A regionális politika finanszírozása jelenleg a Strukturális Alapokat jelentő négy pénzügyi alapból, illetve a Kohéziós Alapból történik. Az alapokat különböző időpontokban állították fel, és működésüket először az 1988-as reform során koordinálták. A cél az alapokból származó pénzeszegek hatékonyabb felhasználásának elősegítése volt. Ekkortól nevezik az **Európai Regionális Alapot (ERDF)**, az **Európai Szociális Alapot (ESF)** és az **Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Részét (EAGGF GF)** együttesen Strukturális Alapoknak, melyekhez ma már az utolsó bővítés során felállított **Halászati Orientáció Pénzügyi Eszközei (FIG)** is hozzátartozik.

---

jutó – vásárlóerőparitáson számított – GDP 1992-ben a közösségi átlag 90%-a alatt volt. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

<sup>9</sup> The EIB is a financial institution of the Union based in Luxembourg. The bank operates on a non-profit basis. It grants loans, raising funds on the capital markets and onlending on the best possible terms. As a general rule, EIB loans cover up to 50% of the cost of the project. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

<sup>10</sup> 2003 Nemzeti Fejlesztési Hivatal archívuma – Strukturális Alapok

Az elmúlt pénzügyi tervezési időszakok költségvetéseit tanulmányozva megállapítható, hogy az elmúlt másfél évtized során a strukturális alapokra fordított kiadások fokozatosan emelkedtek, komoly segítségről azonban mégsem lehet beszélni. Az EU GDP-jének 1989-93 „még csak” 0,24%-át és némi növekedés után az **Európai Tanács Berlini döntése** után „már” 0,46%-on rögzítették a strukturális kiadásokat. Ez sok szempontból igen alacsony arány, ugyanakkor az újonnan csatlakozott országok számára soha nem látott felzárkózási lehetőséget jelent. Ehhez a támogatási arányhoz kapcsolódóan már a '70-es években készült **MacDougall – jelentés** is a GDP 20-25 százalékát kitevő interregionális erőforrástranszfer szükségességéről írt, amely egy mérsékelt különbségekkel jellemzett Európához szükséges lenne, míg egy lazább szövetség esetén elegendő lehet a GDP 5-7 %-a is. Az akkori kilen tagú Unióban a tagállamokon belüli regionális jövedelemkülönbségek legalább akkorák voltak, mint a tagok között fennálló egyenlőtlenségek. A négy legnagyobb tagországot vizsgálva a MacDougall – jelentés kimutatta, hogy a nemzeti költségvetés különböző csatornáin keresztül igen jelentős újraelosztásra kerül sor az egyes régiók között. Ezeknek az elosztási rendszereknek köszönhetően átlagosan 40 százalékkal mérséklődnek a regionális jövedelemkülönbségek. Ahogy a MacDougall – jelentés kimutatta, egy nemzetgazdaságon belül a gazdagabb régiók jellemzően nettó exportőrök, ebből adódóan a nemzetközi és a régiók közötti kereskedelemnek is a nyertesei, ugyanakkor nettó befizetői az állami költségvetésnek. Ezek a gazdag régiók a költségvetés különböző csatornáin keresztül „retranszferálják” a kereskedelemről származó nyereségük egy részét a nemzetgazdaság kevésbé fejlett régiói felé. Az Európai Unió strukturális alapjainak ugyanezt a feladatot kellene betölteniük: az egységes belső piacból származó nyereségek egy részét a kevésbé fejlett régiók támogatására kellene fordítani, már csak annak ellentételezéseként is, hogy ezek a régiók nem gördítettek akadályt a korlátoktól mentes kereskedelem megvalósulása elé. A regionális politika nem egyszerűen egy olyan újraelosztásra összpontosító filozófián nyugszik, amely alapján a gazdagabb régiók, illetve tagállamok által az EU közös költségvetésébe befizetett összegek csökkentik e térségek prosperitását és növekedését. Ez egy nullaösszegű játék lenne, itt azonban egy pozitív összegű

játékról van szó: a fejlettebb régiók gazdasági növekedése függ a termékeik és szolgáltatásai iránti exportkereslettől is, az Unión belül a kevésbé fejlett régiók tényleges és potenciális vásárlók. Az a tény, hogy az Európai Tanács berlini ülésén hozott döntések értelmében a költségvetési plafon 1,27 %-os befagyasztása mellett a strukturális alapoknak az Unió GDP-jéhez viszonyított 0,46 %-os arányát is rögzítették, továbbra is igen alacsonyfokú szolidaritásról és áldozatvállalásról tesz tanúbizonyságot. Pedig az eddigi tapasztalatok szerint is a strukturális alapokból nyújtott támogatások jelentős része a fejlett régiókba áramlik feldolgozott termékek, gépek és beruházási javak vásárlása formájában. Tehát a fejlett régiók számára is előnyös a támogatások szintjének növelése.

Mivel a Strukturális Alapokon belüli eszközök más-más alapon nyújtanak támogatást, így a következőkben részletesen lesz szó róluk.

### **2.2.1. Európai Regionális Fejlesztési Alap; 1783/1999/EK EP és Tanácsi Rendelet<sup>11</sup> és AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1080/2006/EK RENDELETE**

A Strukturális Alapok legjelentősebb összetevője, hiszen a regionális politikára szánt összegek legnagyobb része, hozzávetőlegesen 45%-a ezen keresztül jut el a tagállamokban. Először 1972-ben a Párizsi csúcstalálkozón merült fel az Európai Területfejlesztési Alap létrehozásának terve, melyből három évvel később, 1975-ben megszületett az ERDF. Az alap a közös költségvetésből több évre előre meghatározott forrásokkal rendelkezik, melyeket 1988 óta minden költségvetési időszak elején megemeltek.

---

<sup>11</sup> Article 160 (ex Article 130c)

*The European Regional Development Fund is intended to help to redress the main regional imbalances in the Community through participation in the development and structural adjustment of regions whose development is lagging behind and in the conversion of declining industrial regions*[Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]:

Az Amszterdami Szerződés 160§-ának megfelelően az 1975-ben létrehozott Európai Regionális Fejlesztési Alap feladata a Közösségen belüli főbb regionális egyensúlyhiányok mérséklése azáltal, hogy elősegíti a a strukturális alkalmazkodást a lemaradó régiókban, illetve a hanyatló ipari régiókban. Ez messze a legnagyobb Strukturális Alap

Az alap az első időszakban a nemzeti regionális politikákat támogatta, hiszen a Közösség ekkor még nem rendelkezett önálló regionális politikai célokkal és prioritásokkal. Ez egyben azt is jelentette, hogy projektfinanszírozás folyt, melynek keretében 1975-78 között közel 4750 projektet finanszíroztak. 1984-től a közösségi regionális politika önállósodása figyelhető meg, ami az ERDF szabályozásának újra fogalmazását is jelentette.

A dolgozatban vizsgált első szabályozást 1999-ben fogadták el, mely szerint 2000-2006-ig tartó időszakban az alap fő feladata az első és második célkitűzés által érintett régiók támogatása. Hogy ezen célkitűzések alatt mit is értünk egészen pontosan, azt a későbbiekben részletezem. Az alap feladatául ekkor a gazdasági és társadalmi kohézió elősegítését, a regionális egyenlőtlenségek felszámolását és a régiók fejlesztésében való részvételt jelölték meg. Támogatásait a következő területekre koncentrálja:

- versenyképességet növelő termelő infrastruktúrafejlesztés, főleg kis- és középvállalatok esetén;
- új technológiák és innovációk bevezetését támogató kutatás-fejlesztés;
- az információs társadalom fejlesztése; - a környezet védelme és rehabilitációja a gazdasági fejlesztések során;
- a nemek közti esélyegyenlőség;
- nemzetközi, határokon átnyúló és interregionális együttműködések.

Az első célkitűzés alapján támogatott régiókban a strukturális alkalmazkodást és a gazdasági potenciál növelését szolgáló beruházásokhoz járul hozzá, beleértve a közlekedés, a távközlés és az energiaszektor területén kialakuló transzeurópai hálózatok kiépítését és fejlesztését. Az 1989 és 1999 között érvényben lévő szabályozás szerinti második célkitűzés alapján támogatott régiókban olyan beruházásokhoz nyújtott segítséget, amelyek a hanyatló ipari körzetek regenerálódását segítették elő, beleértve a városi belső területek korszerűsítését annak érdekében, hogy az új gazdasági tevékenységek alapjai megteremtődjenek. A 2000-től kibővített második célkitűzés keretében emellett támogatja még a vidéki körzetek és a halászattól függő körzetek elérhetőségének javítását, valamint olyan térségeket, amelyek modernizációja előfeltétele a munkahelyteremtő gazdasági tevékenységek kialakulásának, beleértve azokat a hálózatokat, amelyeknek a fejlesztésétől függenek ezek a tevékenységek.

A 2007-2013 pénzügyi tervezési időszakban az ERFA hozzájárul a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítésére irányuló támogatás finanszírozásához azáltal, hogy a regionális gazdaságok fejlődésének és strukturális alkalmazkodásának támogatása, többek között a hanyatló ipari területek és a hátrányos helyzetű térségek szerkezetátalakítása révén kiigazítja a főbb regionális egyenlőtlenségeket, valamint támogatja a határokon átnyúló, a transznacionális és az interregionális együttműködést.<sup>12</sup>

### **2.2.2. Európai Szociális Alap; 1784/1999/EK EP és Tanácsi Rendelet<sup>13</sup> és AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1081/2006/EK RENDELETE**

A legkorábban felállított alap, már az 1957-es Római Szerződésben is szó volt a felállításáról, ám ténylegesen 1960-ban kezdte meg működését. Célja a munkaerő piac alkalmazkodó képességének növelése volt, és ennek érdekében az alap a munkavállalók mobilitását támogatta. Először 1971-ben reformálták meg, és ettől kezdve a támogatott projekteket nem nemzeti, hanem közösségi szempontok alapján választották ki, országokénti kvóták mellett. 1983-ban újabb reform következett, amikor súlypont eltolódás történt a fiatal munkavállalók esélyeinek növelése irányába.

Az 1988-as reform során az ESF a Strukturális Alapok részévé vált, és ezzel tevékenységét a többi alap működéséhez integrálták, feladata pedig a humán erőforrás fejlesztésben való részvétel lett.

Jelenlegi szabályozási kereteit az Amszterdami Szerződés, a Strukturális Alapok általános szabályairól szóló EK Tanácsi rendelet és az alapra konkrétan vonatkozó EK Tanácsi rendelet adja. Az alap által támogatott tevékenységeket személyek, illetve szervezetek vehetik igénybe. Támogatási rendszerének céljai közt szerepel az oktatási rendszer hatékonyságának növelése, valamint jobb

---

<sup>12</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1080/2006/EK RENDELETE 2. cikk

<sup>13</sup> Established in 1960, the ESF is the main instrument of Community social policy. It provides assistance for vocational training, retraining and job creation schemes [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]:

Az 1960-ban létrehozott Európai Szociális Alap a Közösség szociális politikájának legfőbb pénzügyi eszköze. Szakképzés, átképzés támogatására, továbbá munkahelyteremtő konstrukciókra nyújt támogatást.

költséghatékonyság elérése. Emellett egyre nagyobb hangsúlyt kap az információs gazdaság és társadalom igényeit kielégítő szaktudással rendelkező munkaerő képzése.

Az ESF az 1998-1999-ig tartó időszakban az alábbi fő területeken segítette a régiókat:

- Állásbiztonságot elősegítő és új foglalkoztatási lehetőségek megteremtését szolgáló programokat támogatott, melyeket munkanélkülieknek, a szerkezetváltás következtében munkanélküliséggel fenyegetetteknek és a kis- és középvállalkozásoknál foglalkoztatottaknak indítottak
- Olyan képzési programokat is támogatott, amelyekben a regionális fejlődés és szerkezetváltás szempontjából meghatározó munkakörökben dolgozó emberek vettek részt.
- A szellemi potenciál növelése érdekében elsősorban posztgraduális programok indítását támogatta a kutatás, a tudomány és a technológia területén
- Az első célkitűzés alapján támogatott régiókban az oktatási és képzési rendszer fejlesztése kiemelt szerepet kapott, a fő cél az oktatóközpontok és a gazdasági élet szereplői közötti kapcsolat erősítése, valamint a fejlesztési és szerkezetváltási programok megvalósításában részt vevő köztisztviselők képzése volt.

A 2000 – 2006-ig terjedő időszakban az ESF mindhárom célkitűzés keretében nyújt segítséget, támogatja:

- Az aktív munkaerő – piaci politikákat
- Az egyenlő esélyek elvét a munkaerő piacon, elutasítva a társadalmi diszkriminációt. Itt elsősorban a fogyatékos emberekre, ill. az etnikai kisebbségre, és a hátrányos körülmények között élőkre koncentrál az alap.

- A képzési, oktatási rendszerek fejlesztését annak érdekében, hogy a diákok elhelyezkedését megkönnyítsék, fejlesszék a munkavállalók alkalmazhatóságát, és elősegítsék mobilitásukat.
- A vállalkozások munkahelyteremtését, valamint olyan kutatásokat, technológiákat, és innovációkat, amelyek javítják a foglalkoztatottságot.
- A nők foglalkoztatását, karrierjük fejlesztését.

2006-tól Az ESZA a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése vonatkozásában hozzájárul a Közösség prioritásaihoz a foglalkoztatás és a munkalehetőségek javítása, valamint a magas szintű foglalkoztatás és több és jobb munkahely teremtésének ösztönzése révén. Az ESZA ezt a tagállamok azon szakpolitikáinak támogatásán keresztül valósítja meg, amelyek a teljes foglalkoztatás elérésére, valamint a munka minőségének és a termelékenység javítására, továbbá – többek között a hátrányos helyzetű személyek munkavállalásának javítása révén – a társadalmi befogadás előmozdítására és a foglalkoztatás nemzeti, regionális és helyi szintű egyenlőtlenségeinek csökkentésére irányulnak.<sup>14</sup>

### **2.2.3. EMOGA - Orientációs Részlege<sup>15</sup>**

Az alapot 1962-ben hozták létre azzal a céllal, hogy elősegítse a mezőgazdaság termelékenységének és a szektorban dolgozók bérének növekedését, valamint a mezőgazdasági termékek piacának stabilitását. 1968-tól a mezőgazdaságból élők számának csökkentése érdekében az alap az átképzéseket és a nyugdíjba vonulást is támogatta. '72-től a közösség saját mezőgazdasági strukturális politikával rendelkezik, aminek hatására a támogatások is kiegészültek. 1985-ben újabb reform történt a mezőgazdaság hatékonyságának növelése

<sup>14</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1081/2006/EK RENDELETE 2. cikk

<sup>15</sup> The CAP's financial instrument is the EAGGF – with a Guarantee Section supporting agricultural production and a Guidance Section for structural purposes [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]:

A Közös Agrárpolitika finanszírozási eszköze az Európai Mezőgazdasági Garancia és Orientációs Alap, amelynek a Garancia Osztálya az EU-n belüli mezőgazdasági termelés támogatását szolgálja, míg a szektort érintő strukturális célok megvalósítását az Orientációs Osztály segíti elő.

érdekében, majd 1988-tól az EAGGF Orientációs Része integrálódott a Strukturális Alapokba, és jelenleg az EAGGF teljes költségvetésének 15%-ával rendelkezik. Mára szorosan kapcsolódik mind a mezőgazdasághoz, mind a vidékfejlesztéshez, ezért néhol speciális szabályok vonatkoznak rá. Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap - Orientációs Részlegének – a Római Szerződés 33. cikkében megfogalmazott prioritásokkal összhangban – mindenekelőtt a mezőgazdasági struktúrák átszervezését és hatékonyabbá tételét kell támogatnia, beleértve a feldolgozás és értékesítés területét, figyelembe véve a közös agrárpolitika reformját is. Ösztönözni kell a mezőgazdaságban dolgozók kiegészítő tevékenységének kialakítását, és gondoskodnia kell megfelelő életszínvonal eléréséről. Cél a környezet megóvásának támogatása is. A 2000-től kezdődő időszakban, többek között az alábbiakhoz nyújthat támogatást:

- Nyugdíjba menetel ösztönzése a mezőgazdaság szerkezetváltásának elősegítése érdekében, fiatal gazdálkodók munkába állásának előmozdítása
- A mezőgazdaság fejlődéséhez nélkülözhetetlen infrastruktúra megteremtése
- Újrparcellázás és társulások létrehozatala
- A turizmus elősegítését ösztönző beruházások, beleértve a szálláslehetőségek fejlesztését is
- Mezőgazdasági és erdészeti tanácsadó szolgáltatások nyújtása, szakmai képzések
- Agrár – környezetvédelmi intézkedések finanszírozása
- Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és marketingtevékenységének javítása
- Fiatal farmerek számára pályakezdési támogatások biztosítása
- Vidékfejlesztés az AGENDA 2000 irányelvei alapján

#### **2.2.4. Halászati Orientáció Pénzügyi Eszközei;<sup>16</sup>**

Az alap létrehozását egy különleges probléma indokolta: a Közösség vizeinek túlhalászata. A Római Szerződés a tagállamok parti vizeit közös víznek nyilvánította, így amikor a '80-as évek közepén a tagállamok szembesültek a halállomány jelentős csökkenésével, problémát okozott, hogy nem létezett halászatot korlátozó rendelet. Ez többek között azzal magyarázható, hogy a halászati kvóták országok közötti elosztása meglehetősen nagy problémát okozott a Közösségnek, hiszen nem volt egyértelmű, mi alapján kellene elosztani a szűkös mennyiségeket. A csökkenő halászat miatt az alap fő feladata az érintett települések gazdaságának szerkezetátalakítása és diverzifikálása lett. Az alap célja a halállomány újratelepítése, és versenyképes vállalatok létrehozásának segítése. Furcsasága, hogy tengerrel nem rendelkező tagállamok, úgymint Ausztria és Luxemburg is részesedtek már az alapból. A FIG keretében támogatásban részesül:

- A halászattal foglalkozó térségek szerkezeti átalakítása, megújítása
- A halászati termékek feldolgozási és értékesítési feltételeinek javítása
- Kicsi és hatékony tengeri halászat előmozdítása
- A tengeri élővilág védelme, a környezetvédelmi akciók kezdeményezése
- A tengerparti térségekben a foglalkoztatottság javítása
- Infrastrukturális beruházások támogatása, pl. kikötők építése, új technológiák elterjedésének elősegítése, minőségbiztosítási rendszerek bevezetése
- A halászati tevékenység aktivitásának visszaszorítása, a halászhajóflották forgalomból történő kivonása, a halászflotta – korszerűsítés és – megújítás az un. Többéves orientációs programok keretében.
- A hajógyártás korszerűsítése, versenyhelyzetének megerősítése

---

<sup>16</sup> Since 1994 the FIG has grouped together the Community instruments for fisheries. It is applied in all coastal regions, its main task being to increase the competitiveness of the viable enterprises of fishing industry while striving to maintain the balance between fishing capacities and available resources [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]:

1994 óta a FIG a halászati szektor támogatásának legfőbb pénzügyi eszköze. Minden tengerparti régió esetében alkalmazásra kerül. Fő feladata a halászati szektor életképes vállalatai versenyképességének javítása anélkül, hogy az egyensúly a halászati kapacitások és a természeti források között megbomolna.

- Tengerparti természetvédelmi körzetek kialakítása
- Pénzügyi hozzájárulás a korai nyugdíjazáshoz, illetve a munkanélküli halászok segélyezése, és egyéni juttatások nyújtása a harmincöt év alatti halászok számára

### **2.2.5. Közösségi Kezdeményezések; Európai Parlament és Tanács 1260/1999/EK számú Rendelete 20 – 21. §**

A Közösségi Kezdeményezések szerves része az EU regionális politikájának és a Strukturális Alapok általános szabályait rendező 1260/1999/EK rendeletnek. Mint a többi pénzügyi alap, ez is akár egy külön tanulmány témája is lehetne. Azonban most az intézmény – jogi kérdésekre helyezném a hangsúlyt, így a Közösségi Kezdeményezéseket most csak felsorolás szinten érinteném.

Az 1989-től 1999-ig tartó időszakban 13 Közösségi Kezdeményezés keretében kaphattak támogatást a programokban érintett térségek:

- ADAPT a munkaerőnek az ipari változásokhoz történő alkalmazkodását
- A foglalkoztatás területén az EMPLOYMENT-NOW a nők egyenlő foglalkoztatásának elősegítését, az EMPLOYMENT-HORIZONT a csökkent képességűek foglalkoztatási kilátásainak javítását, az EMPLOYMENT-YOUTHSTART a 20 év alatti képzettség nélküli fiatalok munka-erőpiaci integrációját, az EMPLOYMENT-INTEGRA a társadalmi kirekesztéssel veszélyeztetettek integrációját és a rasszizmus leküldését
- INTERREG a határmenti együttműködést
- KONVER a hadiipari termeléstől függő területek gazdasági szerkezetének diverzifikálását
- LEADER a vidékfejlesztést
- PEACE az észak-írországi békefolyamatot

- PESCA a halászatától nagymértékben függő területek gazdasági szerkezetének diverzifikálását
- RECHAR a szénbányászattal foglalkozó területek átalakítását
- REGIS a legelmaradottabb régiók integrációját
- RESIDER az acélipari körzetek átalakítását
- RETEX a textil- és ruházati ágazattól függő területek gazdasági szerkezetének diverzifikálását
- SME a kis- közepes vállalkozások versenyképességének megerősítését
- URBAN a közepes méretű városok és a nagyvárosok válságban lévő körzeteinek regenerálását támogatta.

A 2000 – 2006 terjedő időszakban az alábbi négy Közösségi Kezdeményezés keretében kaphatnak támogatást az arra rászoruló régiók:

- INTERREG a határmenti, a nemzetközi és a régiók közötti együttműködési programokat támogatja az EU-n belüli harmónikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés feltételeinek biztosítása érdekében<sup>17</sup> Három fő területét különböztetjük meg:
  - *A Rész-* Határmenti projektek (földön vagy vízben). Támogathatja pl. az alábbiakat: irányvonalak és közös tervezés, határmenti KKV hálózatok kialakítása, a közszállítás akadályainak megszüntetése.
  - *B Rész-* Nagy méretű transznacionális “európai régiók” területrendezési stratégiáinak kidolgozása, amelyek bizonyos területeken számos szomszédos EU tagállamot lefednek. A projekteknek eleget kell tenniük az egyes régiókat lefedő programokban meghatározott kritériumoknak és irányításuk az egyes régiókban felállított közös titkárságokon keresztül zajlik.

---

<sup>17</sup> cross-border, transnational and interregional cooperation intended to encourage the harmonious, balanced and sustainable development of the whole of the Community area ("INTERREG"); határon átnyúló, inter-regionális együttműködés támogatása az EU-n belüli harmónikus, kiegyensúlyozott és fenn-tartható fejlődés feltételeinek biztosítása érdekében (INTERREG)

- *C Rész*– interregionális együttműködést biztosít, különösen a különböző INTERREG régiók között
- EQUAL feladata a munkaerőpiacon kialakuló mindenfajta diszkrimináció és esélyegyenlőtlenség elleni nemzetközi küzdelem elősegítése<sup>18</sup>
- LEADER a vidéki körzetek fejlesztését támogatja<sup>19</sup>
- URBAN a közepes méretű és nagyvárosok válságban lévő körzeteinek regenerálását támogatja.<sup>20</sup><sup>21</sup>

### 2.3. A regionális politikát megalapozó alapelvek

A regionális politika eszközeinek működését megalapozó négy alapelv: az **addicionalitás, a koncentráció, a partnerség és a programozás** az 1988-as Delors-I. csomagban került meghatározásra. A reform célja a Strukturális Alapok működésének átláthatóvá tétele volt. Ennek érdekében eltörölték a korábbi szabályokat, és teljesen újakat hoztak létre. A működés fő irányvonalát azóta is ez a négy alapelv képezi.

#### 2.3.1. Addicionalitás (additionality)

A regionális politikával kapcsolatban az Unió kezdettől hangsúlyozza, hogy az általa nyújtott támogatásokkal nem felváltani, hanem kiegészíteni kívánja a tagállami támogatásokat. A kiegészítő jelleg megtartása érdekében minden támogatott program esetén szükség van egy meghatározott önrészre. Ezzel

---

<sup>18</sup> transnational cooperation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market ("EQUAL"); határon átnyúló együttműködés a munkaerő érintő diszkrimináció és esélyegyenlőtlenség minden formájának megakadályozása érdekében (EQUAL)

<sup>19</sup> rural development ("LEADER"); a vidékfejlesztés támogatása (LEADER)

<sup>20</sup> economic and social regeneration of cities with a view to promoting a sustainable urban development ("URBAN"); a nagyvárosok gazdasági és szociális regenerációjának támogatása a fenntartható városi fejlődés feltételeinek biztosítása érdekében (URBAN). [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

<sup>21</sup> Kengyel Ákos – Az Európai Unió regionális politikája; IX. fejezet 250. old

párhuzamosan a szabályozás azt is előírja, hogy a tagállam nem csökkentheti a támogatásokra fordított összegek mértékét az előző költségvetési időszakhoz képest addig, amíg igényt tart a Közösség által nyújtott támogatásra. Ez azt jelenti, hogy a Közösség nem támogat olyan programokat és célokat, melyeket a tagország nem finanszíroz. Az alapelv értelmében a helyi és regionális önkormányzatoknak és a politika központi szereplőinek megfelelő összegeket kell felmutatniuk minden olyan projekthez, melyet közösségi forrásból kívánnak finanszírozni.<sup>22</sup>

*„1. A valódi gazdasági hatás elérése érdekében az alapok előirányzatai nem pótolhatják a tagállam közkiadásait vagy egyéb egyenértékű strukturális ráfordításait.*

*2. E célból a Bizottság és az érintett tagállam meghatározza az állami vagy annak megfelelő strukturális kiadás szintjét, melyet a tagállam a tervidőszakban az 1. célkitűzés alá tartozó régiók összességében fenn fog tartani.*

*A 2. és 3. célkitűzéseket együttvéve, a Bizottság és az érintett tagállam meghatározza az aktív munkaerő-piaci politika ráfordításainak mértékét, és indokolt esetben más lépéseket is, melyek a fenti két célkitűzést szolgálják és a tagállam országos szinten fenn fog tartani a tervidőszakban.”<sup>23</sup>*

### **2.3.2. Koncentráció**

A koncentrációnak két dimenziója van. Egyrészt a regionális politika rendelkezésére álló eszközök koncentrációját értjük alatta, másrészt pedig a támogatásoknak a leginkább rászorult régiókba történő összpontosítását.

---

<sup>22</sup> In order to achieve a genuine economic impact, the appropriations of the Funds may not replace public or other equivalent structural expenditure by the Member State.; A valódi gazdasági hatás elérése érdekében a Strukturális Alapokból származó támogatások nem helyettesítik, hanem kiegészítik a tagállamok állami vagy azzal egyenértékű forrásból származó strukturális kiadásait. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

<sup>23</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete; 11. cikk

A pénzügyi eszközök koordinációja a különböző forrásokból - Strukturális Alapok, Európai Beruházási Bank, tagállami támogatások - származó összegek együttes felhasználását jelenti. A cél az intézmények közötti partnerség és a különböző források típus (hitel, garancia, kamattámogatás) szerinti koordinációjának és konzisztenciájának megteremtése. Ezzel párhuzamosan az Unió igyekszik ezeket a támogatásokat minél kevesebb régióban szétosztani. Ez a kettős koncentráció próbálja biztosítani a támogatási keretek valódi gazdasági hatásosságát.

Az elmúlt években az alapelvek köszönhetően ezekben a régiókban nőtt az egy főre jutó támogatások mértéke. Ez a források bővítésével és a támogatott területeken élő lakosság számának csökkenésével magyarázható. Így a támogatások mértéke közelebb kerül a problémák megoldásához szükséges "kritikus" nagysághoz.

### **2.3.3. Partnerség (Partnership)**

Az elv a regionális programok előkészítésében, végrehajtásában és ellenőrzésében szereplők együttműködésére utal. Emellett jelzi, hogy a Közösség által nyújtott támogatások kiegészítik, és nem helyettesítik a nemzeti támogatásokat, valamint, hogy a különböző szintek mindegyike részt vesz a programozás szakaszaiban. A partnerségnek egyaránt van horizontális és vertikális vetülete, hiszen a különböző döntéshozatali szintek együttműködését éppúgy magában foglalja, mint helyi önkormányzatokét.

Ez utóbbi célja, hogy a kistéleplések ne versenytársakat, hanem lehetséges partnereket lássanak egymásban a támogatásért folyó harcban. Több kistéleplés együtt nagyobb projektek végrehajtására is képes lehet, hiszen az összefogás során a rendelkezésükre álló önrész is nagyobb, és így az elnyerhető támogatás összege is nő. A partnerség elvének megfelelően a tagállamnak gondoskodnia kell – nemzeti, regionális és helyi szinten – minden releváns szervezet széleskörű és hatékony

konzultálásáról, törekedve a férfiak és nők azonos arányú képviseletére.<sup>24</sup> A partnerségnek ki kell terjednie a támogatás kapcsán az előkészítés-tervezés, a finanszírozás, a monitoring és az értékelés fázisaira.<sup>25</sup>

*„1. A Közösség intézkedései kiegészítik a megfelelő nemzeti lépéseket, illetve hozzájárulnak azokhoz. A szóban forgó intézkedések kidolgozása a Bizottság és a tagállam közötti szoros konzultatív kapcsolat (a továbbiakban: 'partnerség') keretében történik, bevonva a tagállam által kijelölt hatóságokat és szerveket a nemzeti szabályozásnak és az élő gyakorlatnak megfelelően, nevezetesen:*

- a regionális és helyi hatóságokat és egyéb illetékes közhivatalokat,*
- a gazdasági és szociális partnereket,*
- bármely egyéb illetékes szervet ebben a keretben.*

*A partnerség az első alpontban definiált egyes partnerek megfelelő intézményi, jogi és pénzügyi jogköreinek teljes tiszteletben tartásával működik.*

*A nemzeti, regionális, helyi vagy más szinten legnagyobb reprezentativitással rendelkező partnerség elérésére a tagállam széles körű és hatékony társulást hoz létre az összes érintett területből, a nemzeti szabályoknak és gyakorlatnak megfelelően, számításba véve a nemek közötti egyenlőség és a fenntartható gazdasági fejlődés elősegítésének ügyeit,*

---

<sup>24</sup> In designating the most representative partnership at national, regional, local or other level, the Member State shall create a wide and effective association of all the relevant bodies, taking account of the need to promote equality between men and women. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

<sup>25</sup> Partnership shall cover the preparation, financing, monitoring and evaluation of assistance. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

*összhangban a környezetvédelem és -rehabilitáció szempontjaival.*

*Az összes kijelölt fél (a továbbiakban: 'partnerek') egy közös célra törekvő partnerség részese.*

*2. A partnerség kiterjed a támogatás előkészítésére, finanszírozására, monitoringjára és értékelésére. A tagállamok biztosítják a megfelelő partnerek társulását a tervezés különböző szakaszaiban, figyelembe véve az egyes fázisok időbeli korlátait.”<sup>26</sup>*

#### **2.3.4. Programozás (Programming)**

Ez az alapelv az uniós finanszírozás egyik legnagyobb problémáját oldotta meg azáltal, hogy az egyes projektek finanszírozása helyett a hosszabb távú, komplex, a fejlődést jobban segítő célkitűzéseket és prioritásokat állította a középpontba. A Delors-csomag óta ez annyit jelent, hogy a programkészítésnek három lépcsője van: a Nemzeti vagy Regionális Fejlesztési Terv (development plan), a Közösségi Támogatási Keretterv (Community Support Framework) és a Működési vagy Operatív Programok (Operational Programme).<sup>27</sup>

*„(a) a programozás olyan szervezési, döntéshozatali és finanszírozási folyamatot jelent, melyet több szakaszban valósítanak meg a Közösség és a tagállamok együttes*

---

<sup>26</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete; 8. cikk

<sup>27</sup> "programming" means the organising, decision-making and financing process carried out in a number of stages to implement on a multiannual basis the joint action of the Community and the Member States to attain the Objectives referred to in Article 1.; Programozás alatt a szervezési-előkészítési, a döntési és finanszírozási folyamatok összessége értendő, amelynek keretében különböző fázisokban, többéves időtartam alatt sor kerül a Közösség és a tagország közös akcióinak megvalósítására annak érdekében, hogy elérjék a Strukturális Alapokra vonatkozó rendelet 1 §-ában foglalt célok megvalósítását.

*fellépésének több éves keretben történő végrehajtása érdekében, hogy elérjék az 1. cikkben hivatkozott célokat;”<sup>28</sup>*

### **3. A Strukturális Alapok intézmény – jogi működése**

Az Európai szellem jegyében valamint a gazdasági racionalitásra hallgatva, az Európai Gazdasági Közösség 1975-ben ténylegesen megindította a regionális különbségeket kiegyenlítendő fejlesztési programját, melyet előtte csak elviekben képviselt. Korábban, 1955 és 75 között, Európa országai bíztak abban, hogy a fejletlen térségek maguktól, vagy esetleg egy általános gazdasági fellendüléstől indítva be tudják hozni lemaradásukat. Azonban az élet nem ezt igazolta. A nagy regionális gazdasági különbségek, komoly társadalmi feszültségekhez, kevésbé tartós gazdasági fejlődéshez továbbá a piac optimálisnál rosszabb kihasználásához vezettek.

Európa továbbra is hitt a verseny erejében, azonban megértette, hogy ki kell egyenlíteni a régiók esélyeit, ki kell hozni minden régióból a legtöbbet. Ezért pénzügyi alapokat állítottak fel, melyek az elmaradott régiók infrastruktúráját, a helyi gazdaság diverzifikálását, a munkaerő képzettségét, valamint a különböző gazdasági ágazatok termelékenységének fejlesztését tűzték ki célul. Végül a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete állapította meg a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezéseket, amelyben meghatározták a támogatások áramlásának fő célkitűzéseit, a programozás menetét, annak végrehajtását, a Bizottság általi jóváhagyását és ellenőrzését. A továbbiakban ezekről a pontokról szeretnék részletesebben írni.

#### **3.1. A régiók meghatározása**

A régiók meghatározott területi egységek, melyek létrehozása több okból is indokolt volt. Egyrészt a programozás megkönnyítése érdekében, hiszen a

---

<sup>28</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete; 9. cikk

Közösségen belül még nem létezett egységesen kezelt területi beosztás, csak a tagállamok önálló közigazgatási határai, amelyek különbözősége folytán nem volt alkalmas egy egységes támogatási rendszer létrehozatalára. Másrészt a tagállamokon belüli fejlettségi különbségek is jelentősek, így szükség volt egy egységes gazdasági szerkezetbe foglalt vertikális régiórendszer létrehozatala, ami által egyértelműen megállapítható és lehatárolható, hogy mely területek jogosultak a regionális támogatások igénybevételére. Ez a régió rendszer a NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) rendszer, amely területi, valamint főleg lakossági arányokat figyelembe véve 5 kategóriát állít fel:

	<i>Tipológia</i>	<i>Lakosság</i>
NUTS 0	Országok	0.4 – 80 millió
NUTS 1	Supra- régiók	0.4 – 17 millió
NUTS 2	Regionális	0.08 - 10 millió
NUTS 3	Sub- regionális	0.02 - 7 millió
NUTS 4 (LOCAL 1)	Helyi	
NUTS 5 (LOCAL 2)	Helyi	

A Strukturális Alapok általában NUTS 2 és NUTS 3 szintű régiók programjaira nyújt támogatást. A 2004-ben csatlakozott országokkal (beleértve Magyarországot is) azonban kivételt tett az EU, és előzetesen 2006-ig megengedi nekik, hogy NUTS 0 szinten, azaz országos szinten határozzák meg a programjukat. A Bizottság 2005 évi döntése alapján végül biztossá vált, hogy az újonnan

csatlakozott országok számára is kötelező 2007-től NUTS 2 és NUTS 3 szinten meghatározni a fejlesztési koncepciót.

### **3.2. A támogatások áramlásának célkitűzései**

Az 1988 júniusában elfogadott szabályozásban a strukturális alapok feladataként eredetileg öt célkitűzés szolgálatát határozták meg, melyeken 1993-ban hajtottak végre kisebb változtatásokat, és az 1995-ös bővüléshez kapcsolódóan egy hatodikkal egészítették ki. A 2000 – 2006 –ig terjedő időszakban már csak három célkitűzés alapján támogatják az arra rászoruló régiókat. A konkrét célkitűzések mellett léteznek a Közösségi kezdeményezések, vagyis amikor az EU Bizottsága tesz javaslatot több tagországot érintő programok megvalósítására.

A lentebb bemutatott célkitűzések felállításával a programozás strukturális piramisának a tetejét ismerhetjük meg, melyet szintén a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete állapít meg. Ezek a célkitűzések igyekeznek lefedni a legfőbb strukturális problémagócokat. Érdekeségük, hogy mint azt majd a 2. célkitűzésnél megfigyelhetjük nem csak a NUTS rendszerre épülő területi behatárolásokat használ, hanem különböző gazdasági ágazatok is támogatást nyerhetnek. Ennek megfelelően a lehető legjobb eredmények elérése érdekében, a Strukturális Alapok 94%-a a következő három célkitűzésre koncentrálódik:

#### **3.2.1. I . Célkitűzés (területi) (Objective 1)<sup>29</sup>**

Az 1989 és 1999 közötti időszakban az első és második célkitűzés az 1993-as módosítások után is változatlan maradt. Ezen célkitűzés a legátfogóbb, és a bővítés után is a leggyakrabban „használt” célkitűzés. Ezt a strukturális alapokból való

---

<sup>29</sup> promoting the development and structural adjustment of regions whose development is lagging behind, hereinafter referred to as "Objective 1"; *L.sz. Célkitűzés*: a fejlődésben elmaradott térségek fejlődésének és strukturális alkalmazkodásának előmozdítása. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

részesedés aránya is mutatja, ami 69,7 %-t tesz ki. Ez a jelenlegi pénzügyi tervezési időszakra vetítve és 1999-es árfolyamon számolva 135,9 milliárd eurót jelent. A célkitűzés segíti a felzárkózásban az elmaradott régiókat, infrastrukturális beruházásokkal valamint a gazdasági versenyképességet, aktivitást növelő intézkedésekkel. Az elmaradott régió fogalmát egyszerű gazdaságtudományi számtannal határozzák meg, ami szerint régiónak az EU-s átlag GDP 75%-a alatt kell lennie, hogy támogatásban részesülhessen. Ez az egyetlen célkitűzés, amely valamennyi, a strukturális alapokat képező pénzügyi alapból támogatást nyer NUTS 2 szinten, illetve az újonnan csatlakozott országok esetében NUTS 0 szinten.

*„1. Az 1. célkitűzés alá tartoznak azok a régiók, amelyek megfelelnek a Területi Statisztikai Egységek Nomenklatúrája II. szintjének (NUTS II), vagyis ahol az egy főre eső GDP – vásárlóerő-paritáson és az 1999. március 26-án rendelkezésre álló utolsó három év adatai szerint nem éri el a közösségi átlag 75%-át.*

*A távolabb fekvő régiókra (a francia tengerentúli megyékre, az Azori-szigetekre, a Kanári-szigetekre és Madeirára), melyek mind alatta vannak a 75%-os küszöbértéknek, és a 6. célkitűzés hatókörébe – az Ausztria, Finnország és Svédország Csatlakozási Okmányának 6. jegyzőkönyve alapján az 1995-1999 közötti időszakra vonatkozóan – tartozó területekre szintén kiterjed e célkitűzés.*

*2. A Bizottság összeállítja az 1. célkitűzés alá tartozó régiók listáját, szigorúan betartva az (1) bekezdés 1. pontját, a 6. cikk (1) bekezdés és a 7. cikk (4) bekezdés második pontja rendelkezéseinek sérelme nélkül. Ez a lista hét évig marad érvényben 2000. január 1-jétől.”<sup>30</sup>*

---

<sup>30</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete; 3. cikk

### 3.2.2. II. Célkitűzés (Objective 2)<sup>31</sup>

2000-től az első célkitűzés változatlanul a fejlődésben elmaradt régiók megsegítése maradt, a második célkitűzés által érintett régiók köre viszont jelentősen bővült. Ez a célkitűzés segíti a gazdasági és társadalmi változásokat ipari, vidéki, városi vagy halászat függő területeken, amelyek strukturális nehézségekkel néznek szembe. Feltételként egy külön megegyezés létrehozatalát állapították meg az EU – val, melyben valamely fent említett ok folytán támogatandó területnek minősítik az adott földrajzi egységet. Általában olyan területek kapják meg ezt a minősítést, ahol kiugróan magas a munkanélküliség (pl. be kellett zárni gyárat, bányát, és most új ipari létesítményeket kell odavonzani), a bűnözés, alacsonyak a bérek (pl. modern iparágak nem tudnak kifejlődni, mert nincs elég szakképzett munkaerő, ezért fejleszteni kell a munkaerőt). Jelen célkitűzést NUTS 3 szinten kell megállapítani, és az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, valamint az Európai Szociális Alapból nyerhet támogatást. Az Uniós lakosság közel 18% 2. célkitűzésnek minősített régiókban él, melyek a teljes költségvetés 11.5%-át kapják.

*„1. A 2. célkitűzés alá tartoznak azok a strukturális problémákkal küzdő területek, amelyek társadalmi-gazdasági átalakulása az 1. cikk (2) bekezdése alapján támogatandó és amelyeknek a népessége vagy területe elég nagy. Idetartoznak különösen azok a területek, amelyek társadalmi-gazdasági változásokon mennek keresztül az ipari és szolgáltatási szektorokban, a hanyatló vidéki területek, a nehézségekkel küzdő városi területek és a halásztól függő, gazdaságilag elmaradt területek.*

*2. A Bizottság és a tagállamok arra törekszenek, hogy a támogatás alapvetően a legsúlyosabb helyzetben lévő*

---

<sup>31</sup> supporting the economic and social conversion of areas facing structural difficulties, hereinafter referred to as "Objective 2"; 2.sz. Célkitűzés: A strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és szociális átalakulásának támogatása. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

*területekre, optimális földrajzi keretben összpontosuljon. Az (1) bekezdésben hivatkozott területek népessége nem haladhatja meg a Közösség össznépességének 18%-át. Ennek megfelelően a Bizottság népesség maximumokat állapít meg az egyes tagállamok tekintetében... ”<sup>32</sup>*

### **3.2.3. III. Célkitűzés (tematikus) (Objective 3)<sup>33</sup>**

Az 1988-as szabályozásban szereplő harmadik és negyedik célkitűzést 1993-ban összevonták, és ez lett a harmadik célkitűzés, amely alapján a tartós munkanélküliség elleni küzdelem és a 25 év alatti fiatalok munkaerő – piaci integrálása fogalmazódott meg. Az 1993-ba kialakított új, negyedik célkitűzés az iparban és a termelési eljárásokban bekövetkezett változásokhoz kapcsolódóan segítette a foglalkoztatottak átképzését. 2000-től kezdődően ez a két célkitűzés átalakult egy új harmadik célkitűzésé, amely a képzési módszerek modernizálására és foglalkoztatottság előmozdítására helyezi a hangsúlyt. Minden olyan programnak, amelyet azért dolgoztak ki, hogy jelen célkitűzésből nyerjenek támogatást a fenti célkitűzésnek megvalósulását kell segítenie. Ez a célkitűzés az első és második célkitűzéssel ellentétben úgy van meghatározva, hogy minden régió részesülhet a támogatásból, kivéve az 1. Célkitűzés alá eső régiók, mivel ezek a régiók már részesülnek az ESZA forrásából. A teljes költségvetés 12.3%-át fordítják 3. célkitűzésű programok megvalósítására

*„A 3. célkitűzés szerint finanszírozásra jogosult területek az 1. célkitűzés hatáskörén kívül eső területek. ”<sup>34</sup>*

---

<sup>32</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete; 4. cikk

<sup>33</sup> supporting the adaptation and modernisation of policies and systems of education, training and employment, hereinafter referred to as "Objective 3". This Objective shall provide financial assistance outside the regions covered by Objective 1 and provide a policy frame of reference for all measures to promote human resources in a national territory. 3.sz. Célkitűzés: az oktatási, képzési és foglalkoztatási rendszerek és politikák alkalmazkodásának és modernizációjának támogatása. A támogatás az 1.sz. és a 2.sz. célkitűzés hatályán kívül eső régióknak és térségeknek szól majd és a humán erőforrások fejlesztését célozza. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

A célkitűzések zárásaként elmondható, hogy ezek is költségvetési időszakokhoz, azaz hét éves pénzügyi tervezési periódusokhoz kapcsolhatóak. A fent bemutatott beosztás 2006. december 31-ig hatályos, míg 2007-től az alábbi módosított célkitűzések kerülnek rögzítésre:

*„(a) A „konvergencia” célkitűzés arra irányul, hogy felgyorsítsa a konvergencia folyamatát a legkevésbé fejlett tagállamokban és régiókban azáltal, hogy a fizikai és emberi tőkébe való jobb minőségű beruházással javítja a növekedés és a foglalkoztatás feltételeit, fokozza az innováció és a tudásalapú társadalom fejlődését, a gazdasági és társadalmi változásokhoz való alkalmazkodóképességet, a környezet védelmét és állapotának javítását, és a közigazgatás hatékonyságát. Ez az alapok elsődleges célkitűzése;*

*b) a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés arra irányul, hogy – a legkevésbé fejlett régiókon kívül – növelje a régiók versenyképességét, vonzerejét és foglalkoztatási rátáját, felkészülve a – többek között a kereskedelmi nyitáshoz kapcsolódó – gazdasági és társadalmi változásokra a humán tőkébe való beruházás minőségének javítása, az innováció, a tudásalapú társadalom, a vállalkozói szellem előmozdítása, a környezet védelme és állapotának javítása, továbbá az elérhetőség javítása, a munkavállalók és az üzleti vállalkozások alkalmazkodóképességének növelése, illetve a nyitott munkaerőpiac fejlesztése révén;*

*c) az „európai területi együttműködés” célkitűzés arra irányul, hogy erősítse a határokon átnyúló együttműködést közös helyi és regionális kezdeményezések útján, a transznacionális együttműködést az integrált területi fejlődéshez vezető, a közösségi prioritásokhoz kapcsolódó*

---

<sup>34</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete; 5. cikk

*intézkedések révén, valamint az interregionális együttműködést és tapasztalatcserét a megfelelő területi szinten.*”<sup>35</sup>

### **3.3. A Strukturális Alapok működésének szervezeti kérdései**

#### **3.3.1. Kiegészítő jelleg és partnerség**

A Strukturális Alapok intézmény – jogi aspektusai közül az egyik legfontosabb, és alapelveiben máig változatlan, hogy a Közösségi intézményrendszer és azon belüli is a Bizottság nem önállóan hoz fejlesztéspolitikai döntéseket, hanem a partnerség alapelveinek megfelelően intézkedései kiegészítik a megfelelő nemzeti lépéseket, illetve hozzájárulnak azokhoz. A szóban forgó intézkedések kidolgozása a Bizottság és a tagállam közötti szoros konzultatív kapcsolat, azaz partnerség keretében történik, a tagállam által a nemzeti szabályozásnak és a fennálló gyakorlatnak megfelelően kijelölt hatóságok és szervek, nevezetesen a következők, bevonásával:

- a regionális és helyi hatóságok, valamint egyéb, hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságok,
- a gazdasági és szociális partnerek,
- bármely egyéb megfelelő illetékes szerv.

A Bizottság és az előzőekben felsorolt tagállami szervek az egyes partnerek megfelelő intézményi, jogi és pénzügyi hatásköreinek tiszteletben tartása mellett működnek együtt a fejlesztéspolitikai koncepció megvalósítása érdekében. A nemzeti, regionális, helyi vagy más szintet legmegfelelőbben képviselő partnerek kijelölése során a tagállam valamennyi érintett szerv bevonásával széles körű és hatékony társulást hoz létre, a nemzeti szabályozással és gyakorlattal összhangban. Fontos kiegészítő szabály, hogy mindezek meghatározásakor figyelembe kell venni

---

<sup>35</sup> A TANÁCS 1083/2006/EK RENDELETE 3. cikk (2)

a nemek közötti egyenlőség előmozdítását, valamint a fenntartható fejlődésnek a környezet védelmére és minőségének javítására vonatkozó követelmények összehangolása révén történő elősegítésének szükségességét.

A partnerség ezen túlmenően kiterjed a támogatás előkészítésére, finanszírozására, felügyeletére és értékelésére. A tagállamok biztosítják a megfelelő partnerek társulását a programozás különböző szakaszaiban, figyelembe véve az egyes szakaszokra vonatkozóan rögzített határidőt. A szubszidiaritás elvét (*principle of subsidiarity*) alkalmazva<sup>36</sup> a támogatás végrehajtása a tagállamok feladata, az egyes tagállamok egyedi rendelkezéseivel összhangban lévő megfelelő területi szinten, és a Bizottságra ruházott hatásköröknek, különösen az Európai Közösségek főkölségvetése végrehajtásának sérelme nélkül.

### 3.3.2. Előkészítés és jóváhagyás

Szintén a partnerséggel és a programozással van összhangban a különböző szintű fejlesztési dokumentumok kidolgozása. Valamennyi lentebb tárgyalt fejlesztési dokumentum közös jellemzője, hogy a tagállamok maguknak dolgozzák azt ki, és a Bizottság csak véleményező, jóváhagyó, vagy elutasító szerepet tölt be. Mind az 1 - 3. célkitűzés tekintetében a tagállamok ún. **Fejlesztési tervet**<sup>37</sup> (*Development Plan*) nyújtanak be a Bizottsághoz. A tervet a tagállam által országos, regionális és egyéb szinten kijelölt illetékes hatóságok dolgozzák ki. Abban az

---

<sup>36</sup> A **szubszidiaritás elvének alkalmazása** a strukturális támogatások esetében azt jelenti, hogy azok végrehajtása – megfelelő regionális szinten – a tagállam felelőssége összhangban áll a Bizottság és a tagállam között létrejött egyedi megállapodással.: *In application of the principle of subsidiarity, the implementation of assistance shall be the responsibility of the Member States, at the appropriate territorial level according to the arrangements specific to each Member State.* [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

<sup>37</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 9. cikk b) pontja szerint **fejlesztési terv (továbbiakban: a terv)**: olyan helyzetelemzés, amelyet egy tagállam készít az 1. cikkben említett célok és az e célok elérését szolgáló kiemelt szükségletek tükrében, valamint ide tartozik a stratégia, a tervezett cselekvési prioritások, azok konkrét céljai és a hozzájuk kapcsolódó, indikatív pénzügyi források; "Development plan" (hereinafter referred to as "the plan") means the analysis of the situation prepared by a Member State in the light of the Objectives referred to in Article 1 and the priority needs for attaining those Objectives, together with the strategy, the planned action priorities, their specific goals and the related indicative financial resources; . [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

esetben, ha a támogatás **Egységes Programozási Dokumentum**<sup>38</sup> (*Single Programming Document (SPD)*) formájában jelenik meg, a tervet az egységes programozási dokumentum tervezeteként kell kezelni. Az 1. célkitűzés tekintetében, az 1. célkitűzés alá tartozó minden régióra vonatkozóan **Közösségi Támogatási Kerettervet**<sup>39</sup> kell alkalmazni, ha azonban a Közösség általi juttatás 1000 millió eurónál kevesebb, vagy azt nem haladja meg lényegesen, a tagállamok főszabályként egységes programozási dokumentumtervezetet nyújtanak be. A 2. és a 3. célkitűzés tekintetében főszabályként Egységes Programozási Dokumentumokat kell alkalmazni.

A tagállam a partnerekkel folytatott konzultáció után nyújtja be a terveket a Bizottságnak. A partnerek számára 4 hónap áll rendelkezésére, hogy közöljék a véleményüket. A Bizottság értékeli ezeket a terveket és megállapítja, hogy azok összhangban vannak-e a strukturális alapokról szóló rendeletben foglaltakkal. Amennyiben a Bizottság elfogadja a terv javaslatot, az érintett tagállammal egyetértésben és a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 48-51. cikkében megállapított eljárásokat követve kidolgozza a közösségi támogatási keretterveket, vagy a megfelelő programozási dokumentumot. A Bizottság legkésőbb öt hónappal azután, hogy megkapta a vonatkozó tervet vagy terveket, dönthet az alapokból nyújtandó hozzájárulásról.

A következő lépésben a Bizottság értékeli a tagállam által benyújtott operatív programjavaslatokat és megállapítja, hogy összhangban vannak-e a megfelelő közösségi támogatási keretterv céljaival és összeegyeztethetők-e más közösségi politikákkal. Ezek után a Bizottság az érintett tagállammal egyetértésben határozatot fogadhat el az alapokból nyújtandó hozzájárulásról. A kérelmek

---

<sup>38</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 9. cikk g) pontja szerint: **egységes programozási dokumentum**: a Bizottság által jóváhagyott egységes dokumentum, amely ugyanazt az információt tartalmazza, mint amely a közösségi támogatási kerettervben és az operatív programban található; "single programming document" means a single document approved by the Commission and containing the same information to be found in a Community support framework and operational programme. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

elbírálásának és a programok végrehajtásának meggyorsítása érdekében, a tagállamok — terveik benyújtásával egy időben — operatív programtervezeteket is benyújthatnak.

A Bizottság a Közösségi Támogatási Keretterről és az egységes programozási dokumentumról szóló határozatait az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* teszi közzé. Az Európai Parlament kérésére a Bizottság, tájékoztatásul átadja ezeket a határozatokat, valamint az általa jóváhagyott Közösségi Támogatási Keretterveket és Egységes Programozási Dokumentumokat a Parlamentnek.

### **3.3.3. A programozási tervek tartalma, valamint az egyes programozási dokumentumok**

#### **3.3.3.1. Nemzeti Fejlesztési Tervek (Development Plans)**

A tagállamok kötelesek az Európai Bizottsághoz minden célkitűzéshez tartozó régió tekintetében tervet benyújtani (1260/1999/EK Tanácsi Rendelet, 13-19 cikkely) a befektetési prioritásokat kijelölve. Következésképpen az Európai Unió minden 1. sz. célkitűzésbe (objective 1) tartozó régiója köteles Nemzeti Fejlesztési Tervet (NFT [NDP]) kidolgozni, hiszen ez szolgál az országnak a Strukturális Alapokból nyújtott minden egyes támogatásához irányadó dokumentumként.

A terv az alábbiakat tartalmazza:

- A jelenlegi társadalmi-gazdasági helyzet leírása, jelezve a különbségeket és a fejlődési potenciált, továbbá a gazdaságon belül észlelhető erősségek és gyengeségek és más kérdések, úgymint a versenyképesség, a KKV szektor helyzete, a munkaerőpiac, az esélyegyenlőség és a környezetvédelem helyzete.
- Az országon belül, és az ország és a tagállamok között észlelhető különbségek csökkentésére kidolgozott stratégia. Az NFT kiemeli, hogy az abban lefektetett stratégia hogyan illeszkedik a nemzeti és az európai stratégiákhoz, mint pl. az

Európai Unió Foglalkoztatási Stratégiája és az ország nemzeti Foglalkoztatási Terve. A javasolt operatív programok specifikus céljai és prioritásai szintén felsorolásra kell kerüljenek.

- Pénzügyi terv, amely jelöli a javasolt közkiadásokat, prioritásként részletezi az Európai Unió hozzájárulást és az éves átlagokról informáló táblázatot is tartalmaz.<sup>40</sup> A javasolt végrehajtási intézkedések leírása, úgymint a kijelölt “Végrehajtó Hatóság”, a javasolt Monitoring Bizottság rendszer és a környezetvédelem, a versenyképesség és az esélyegyenlőség és más szakpolitikák terén a versenyképesség biztosítására kidolgozott módszerek.
- A fenti információ mellett rövid tájékoztatót is tartalmaz az operatív programok irányításáról, a pénzügyi ellenőrzés és értékelés rendszeréről és a nyilvánosságot célzó tevékenységekről.
- A dokumentumban elemzésre kerülnek a kormányzat gazdasági és társadalmi fejlesztés terén felmerült problémái, céljai és prioritásai, beleértve a javasolt programok várható hatásait, valamint a működésükhöz szükséges adminisztratív és végrehajtási rendszereket és finanszírozási módozatokat.

A Nemzeti Fejlesztési Terv ezután, az Európai Bizottsággal együttműködve, átdolgozásra kerül, s Közösségi Támogatási Keretterv (CSF) arculatát veszi fel. A CSF tartalmazza a támogatások kérelmezésére kidolgozott Regionális Operatív Programokat (ROP) és Ágazati Operatív Programokat (SOP).

Két különböző típusú Nemzeti Fejlesztési Tervet különböztetünk meg:

- Kizárólag a Strukturális Alapok fogadására kidolgozott dokumentum;
- Az ország szélesebb körű fejlesztési igényeit lefedő dokumentum, amely átfogóbb és terjedelmesebb, és szélesebb körű kormányzati befektetést feltételez.

---

<sup>40</sup> Minta táblázatok az Európai Bizottság “Szöveggyűjtemény a Strukturális Alapok Tervekhez és Programozási Dokumentumokhoz” című kiadványában található.

### 3.3.3.2. I. Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítése Magyarországon

Az először 1998-ban, minden egyes csatlakozásra váró ország számára kidolgozott, s azóta rendszeres időközönként felülvizsgált **Csatlakozási Partnerség Dokumentum** a tagjelölt országok (ekkor még Magyarország is) az Európai Unió csatlakozás szempontjából prioritást élvező, fejlesztésre szoruló területeit sorolja fel. A szóban forgó prioritások az *acquis* átvétele és az Országvélemény és a Rendszeres Jelentések eredményei alapján kerültek meghatározásra. A dokumentumban lefektetett alapelveket, prioritásokat, középtávú célokat és feltételeket a Tanács határozta meg. A Csatlakozási Partnerségben meghatározásra kerültek a csatlakozási fejlesztések számára nyújtott Uniós pénzügyi támogatás módjai is.

A Csatlakozási Partnerségek kiegészítő dokumentumaiként szolgálnak a tagjelölt országok által kidolgozott Nemzeti Programok az *Acquis* Átvételére. Az **Nemzeti Program az *Acquis* Átvételére (NPAA)** részletezi a Koppenhágai Kritériumok betartása érdekében vállalt kötelezettségeket és az *acquis communautaire* átvételekor követendő időrendet. Következetes stratégiákra alapozva, az NPAA útmutatást ad továbbá az intézményfejlesztéssel és a befektetéssel összefüggő PHARE programozás tekintetében. Az NFT a kezdetekkor előzetes tervként, a gazdasági és társadalmi kohézió érdekében tett befektetések PHARE programozásához útmutatóul szolgáló NPAA mellékleteként került kidolgozásra.

A 2307/1998 (XII.30.) Kormányhatározatnak megfelelően “a fejlesztési támogatások koncepciója alapján, a gazdaságstratégiába és az elfogadott makrogazdasági sarokszámokhoz illeszkedve Átfogó Fejlesztési Tervet kellett kidolgozni, amely figyelembe veszi az EU csatlakozási felkészülés stratégiai szempontjait, alapját képezi a Nemzeti Fejlesztési Tervnek és felöleli azokat a támogatásokat is, amelyek a csatlakozást követően sem válnak az EU által társ – finanszírozható rendszer részévé. Ezt követően szintén 2307/1998 (XII.30.) Kormányhatározatnak megfelelően az – ÁFT-re épülő – Nemzeti Fejlesztési Terv

tartalmazza azokat a támogatási-fejlesztési programokat, amelyeket Magyarország az Európai Bizottságnak terjesztett be, és amelyek a Közösségi Támogatási Keretterv tárgyalási alapját képezték.

### 3.3.3.3. Operatív Programok (operational programme) / OP

Az Operatív Program a Bizottság által a Közösségi Támogatási Keretterv egy részének a végrehajtására elfogadott dokumentum, amely több évre szóló intézkedésekből és összehangolt prioritásokat tartalmaz. A prioritások végrehajtásához egy, avagy több alap, egy, vagy több pénzügyi eszköz és az Európai Befektetési Bank támogatása is igénybe vehető. Az Operatív Programok épülhetnek ágazatokra (SOP), több régiót is lefedve egyszerre, avagy épülhetnek az egyes régiókra (ROP). Lehetnek továbbá egy alapból finanszírozottak (ESZA vagy ERFA), vagy több alapból finanszírozottak.

Egyszerre több Strukturális Alapból finanszírozott operatív programot integrált operatív programként definiáljuk.<sup>41</sup> A kapcsolódó operatív programok vázlatait a CSF-fel egy időben is be lehet nyújtani, ezáltal sürgetve a kérelmek elbírálását és a programok végrehajtását. A vázlatos operatív programokhoz informáló célzattal a Programkiegészítő Dokumentumokat is csatolni lehet.

Minden operatív program tartalmazza a következőket:

---

<sup>41</sup> "operational programme" means the document approved by the Commission to implement a Community support framework and comprising a consistent set of priorities comprising multiannual measures and which may be implemented through recourse to one or more Funds, to one or more of the other existing financial instruments and to the EIB. An integrated operational programme means an operational programme financed by more than one Fund; "Operatív program" alatt azt, a Bizottság által elfogadott, dokumentumot értjük, amely a Közösségi Támogatási Keret végrehajtására jogosít fel, és tartalmazza a főbb prioritásokat, ezek megvalósítását szolgáló többéves intézkedéseket, és az ezek finanszírozását szolgáló pénzügyi források (Strukturális Alapok, EIB források, nemzeti hozzájárulás, magánforrások) felvázolását mutató pénzügyi tervet. Egyszerre több Strukturális Alapból finanszírozott operációs programot integrált operációs programként definiáljuk. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

- a program prioritásai, a prioritások összhangja a megfelelő közösségi támogatási keretervvel, azok konkrét céljai, lehetőség szerint számszerűsítve
- a prioritások megvalósítása céljából tervbe vett intézkedések összefoglaló leírását
- indikatív finanszírozási tervet
- az operatív programban foglaltak végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket, beleértve:
  - az operatív program kezeléséért a felelős irányító hatóság, tagállam által történő kijelölését;
  - az operatív program irányítására vonatkozó intézkedések leírását;
  - a felügyeletre és az értékelésre szolgáló rendszerek leírását, beleértve a támogatás – felügyeleti bizottság szerepét;
  - az átláthatóság biztosítása céljából a pénzeszközök mobilizálásával és mozgásával kapcsolatos eljárások meghatározását;
  - az operatív program ellenőrzésére szolgáló egyedi intézkedések és eljárások leírását.

Minden operatív program az érintett Végrehajtó Hatóság által kerül előkészítésre és a Bizottság által kell, hogy formális elfogadásra kerüljön. A végrehajtó testületek szövegvázlatokat terjesztenek a Végrehajtó Hatóság elé, amely aztán elvégzi az operatív program szöveges formába öntését. A már az NFT-ben (elő – CSF) felvázolt operatív programok az NFT-ben súlyos ágazati (SOP) vagy regionális (ROP) gyengeségként megjelölt különbségek kiegyenlítésére szolgálnak. A valós, a gyakorlatban majdan megvalósítandó tevékenységet tükrözik. A strukturális alapok, a nemzeti és más forrásokból származó társfinanszírozás mellett, hozzájárul az NFT és a kapcsolódó operatív programok finanszírozásához.

Minden egyes ROP/SOP meghatározott számú **intézkedésre** épül, melyek az előrehaladást jól kifejező számszerűsített és mérhető mutatókkal ellátott konkrét célok formájában kerülnek meghatározásra. Minden egyes intézkedéshez specifikus projektek kerülnek kifejlesztésre. A tagállamok számára az operatív programok

támogatását szolgáló pénzforrások általában versenypályázatok alapján kerülnek szétosztásra, kidolgozásukat pedig pályázati nyomtatványok és az azok kitöltéséhez biztosított útmutatók segítik. Az NFT/CSF-ért felelős Végrehajtó Hatóság biztosítja az operatív program és az NFT közti összhangot, míg az Európai Bizottság döntése a Strukturális Alapok Szabályzatával, a CSF-fel és a Közösségi politikákkal való összhangon múlik.

#### 3.3.3.4. Kiegészítő Programozási Dokumentumok/ Programozási függelék<sup>42</sup>

Az Operatív Programok vagy az Egyedi Programozási Dokumentumok elfogadását követően, a Bizottság szabályrendszerében javasoltak szerint a konkrét intézkedések kiegészítő programozási dokumentumokban/programozási függelékekben kerülnek meghatározásra, melyekben megjelölésre kerülnek a javasolt intézkedések körében érintett kedvezményezettek és a pénzügyi támogatás megoszlása is. Noha az 1260/1999 Rendelet szerint a Kiegészítő Programozási Dokumentum csak az operatív programok elkészülte után kerülhet kidolgozásra, az ezekkel kapcsolatos követelmények közti átfedések következtében gyakorlatilag teljességgel lehetetlen a kettőt nem egyszerre kidolgozni. Példának okáért, egyszerűbb kidolgozni az operatív program indikatív pénzügyi tervét évenkénti és prioritásonkénti lebontásban (alprogram) az Általános Szabályzatban támasztott követelményeknek megfelelően, amennyiben a Kiegészítő Programozási Dokumentumban megkövetelt intézkedések indikatív pénzügyi tervei alapján, mint fordítva.

A Kiegészítő Programozási Dokumentum bővebb információt tartalmaz az operatív programban foglalt stratégia és prioritások végrehajtásával kapcsolatban.

---

<sup>42</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 9. cikk m) pontja szerint *programkiegészítő dokumentum*: a tagállam vagy az irányító hatóság által kidolgozott és szükség szerint a 34. cikk (3) bekezdésével összhangban felülvizsgált, a támogatási stratégia és támogatási prioritások végrehajtásáról szóló dokumentum, amely intézkedésekre bontva tartalmazza a 18. cikk (3) bekezdésében meghatározott elemeket. A dokumentumot tájékoztatásul megküldik a Bizottságnak;

Amíg az operatív program az intézkedések összefoglalóját is tartalmazó stratégiai dokumentum, addig a Kiegészítő Programozási Dokumentum részletesen taglalja az intézkedéseket és a működéssel kapcsolatos rendelkezéseket. Minden intézkedést illetően meghatározza a végrehajtó testületet, a végső kedvezményezettet, a pénzügyi tervet, az audit folyamatát, a monitoring mutatókat, a specifikus célokat, a várt hatásokat és eredményeket, a választási kritériumokat és a nyilvánosságot biztosító tevékenységeket. A pénzügyi tervnek összhangban kell lennie az operatív programban vázolt pénzügyi tervvel.

A Kiegészítő Programozási Dokumentumok, összhangban az NFT/CSF-fel és az operatív programmal, tartalmazzák a Strukturális Alapokból társfinanszírozott intézkedéseket, és kizárólag a kormányzat által finanszírozott intézkedéseket is. A Kiegészítő Programozási Dokumentumokon végzett előkészítő munka kulcsfontosságú az operatív programok szövegezésének fázisában, bár általában ezek csak a megfelelő operatív program Bizottság általi elfogadása után kerülnek benyújtásra. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy intézkedés és alintézkedés szinten a Bizottság beleegyezése nem szükséges. Az egyes intézkedési lapok, amelyeket az érintett végrehajtó testületek a Végrehajtó Hatósággal közösen dolgoznak ki, véglegesítik a Monitoring Bizottsághoz, az operatív programmal való összhang biztosítása érdekében benyújtásra kerülő változatot. A Kiegészítő Programozási Dokumentumban foglalt valamennyi intézkedésnek kapcsolódnia kell a Strukturális Alapok beavatkozási területeinek egyikéhez. A Kiegészítő Programozási Dokumentumokba a programozási időszak folyamán eszközölt bármiféle módosítást jelenteni kell az Európai Bizottságnak, de végrehajtásuknak nem feltétele a Bizottság beleegyezése (amennyiben a kiadások a megfelelő operatív programban megállapított keretek között maradnak). Feltétele azonban a Monitoring Bizottság beleegyezése. Az operatív programokon végrehajtott bárminemű változtatást azonban mind az Európai Bizottságnak, mind a Monitoring Bizottságnak el kell fogadnia.

### 3.3.3.5. Kiegészítő dokumentáció

*Nemzeti Foglalkoztatási Terv.* A tagállamokon belül a munkahelyteremtést támogató stratégiák kidolgozását az Amszterdami szerződésben taglalt Európai Foglalkoztatási stratégia alapján elősegíti a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek végrehajtása. A Tanács által elfogadott közös Foglalkoztatási irányvonalakra épülő tervek szolgálnak a Strukturális Alapok, és különösképpen az Európai Szociális Alap, foglalkoztatáspolitikájának támogatására létrejött intézkedések átfogó kereteként. A humán erőforrások programozása területén kulcsfontosságú szerepet betöltő, irányadó Nemzeti Foglalkoztatási Terv az első lehetséges megoldás a tagjelölt országok foglalkoztatáspolitikájának alapelvei és az Európai Foglalkoztatási Stratégia alapelveinek harmonizálására, s a tagjelölt államokban a foglalkoztatás fejlesztését célzó komplex intézkedéseket is tartalmaz.

### **3.3.4. Végrehajtás, Megvalósítás, Értékelés**

#### 3.3.4.1. Az Irányító Hatóság / IH

Az IH a tagállamok által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi szinten működő állami, vagy magán hatóság, testület, vagy maga a tagállam, amennyiben saját maga látja el ezt a szerepet. Amennyiben a tagállam nem magát jelöli ki végrehajtó hatóságnak, a tagállam jogosult a közte és a végrehajtó hatóság, illetve az utóbbi és a Bizottság között fennálló kapcsolat valamennyi jellemzőjének meghatározására. A tagállamoknak módjában áll úgy dönteni, hogy az említett segítségnyújtásra vonatkozóan a végrehajtó hatóság azonos a kifizető hatósággal.

Az Irányító Hatóság (kulcsminisztérium) feladata a Strukturális Alapokkal kapcsolatos segítségnyújtás irányítása (EK No. 1260/1999 Tanácsrendelet 9. és 34. cikkely). Ezen kívül feladata a Nemzeti Fejlesztési Terv és a CFS elkészítése, illetve a CFS megtárgyalása az EK-val. Minden Operatív Programhoz tartozik egy

Irányító Hatóság is. A tagállamokon belül az egyes operatív programok tekintetében az irányító hatóság felelős az irányítás és a végrehajtás hatékonyságáért és szabályszerűségéért, illetve:

- egy olyan rendszer felállításáért, amelynek feladata a végrehajtásra vonatkozóan megbízható pénzügyi és statisztikai információk gyűjtése, amelyek monitoringmutatók megállapíthatók, valamint az értékelés elvégezhető;
- továbbá ezeknek az adatoknak a tagállam és a Bizottság közötti megállapodásban foglalt szabályok szerinti továbbításáért,
- a végrehajtásról szóló éves beszámoló elkészítéséért és — a támogatásfelügyeleti bizottság jóváhagyásának elnyerése után — a Bizottság elé terjesztéséért;
- a félidős értékelésnek a Bizottsággal és a tagállammal együttműködésben történő megszervezéséért;
- annak biztosításáért, hogy a támogatás irányításában és végrehajtásában részt vevő szervezetek a támogatással összefüggő ügyletek tekintetében külön számviteli rendszert, vagy megfelelő számviteli szabályzatot alkalmazzanak;
- a támogatás keretében finanszírozott műveletek szabályszerűségének biztosításáért,
- a közösségi politikáknak való megfelelés biztosításáért;
- a tájékoztatásra és nyilvánosságra vonatkozó kötelezettségek teljesítéséért.

Minden évben a No. 1260/1999 Tanácsrendelet 37. cikkében említett, végrehajtásról szóló éves beszámoló benyújtásakor a Bizottság és az irányító hatóság, az érintett tagállammal és irányító hatósággal megállapodásban rögzítendő feltételek szerint, megvizsgálja az előző év fő eredményeit. E vizsgálatot követően a Bizottság észrevételeket tehet a tagállamnak és az Irányító Hatóságnak. A tagállam tájékoztatja a Bizottságot az ilyen észrevételek nyomán tett lépésekről. Amennyiben kellően megalapozott esetben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a megtett intézkedések nem megfelelőek, a támogatás felügyeletére, illetve irányítására

vonatkozó szabályok hatékonyságának növelését szolgáló kiigazításokra indokolással ellátott ajánlásokat tehet a tagállamnak és az Irányító Hatóságnak. Ha az IH ilyen ajánlást kap, a későbbiekben be kell mutatnia a felügyeletre, illetve irányításra vonatkozó szabályok javítására tett lépéseit, vagy meg kell indokolnia, hogy miért nem tett ilyen lépéseket. Az IH, a Támogatásfelügyeleti Bizottság kérelmére vagy saját kezdeményezésére, az alapokból a szóban forgó prioritásra nyújtott hozzájárulás teljes összegének vagy a prioritás meghatározott céljainak megváltoztatása nélkül, kiigazítja a Programkiegészítő Dokumentumot. A Támogatásfelügyeleti Bizottság általi jóváhagyást követően egy hónapon belül tájékoztatja a Bizottságot a kiigazításról. Az alapokból történő hozzájárulásról szóló határozatban szereplő elemek módosításáról a Támogatásfelügyeleti Bizottság által megadott jóváhagyástól számított négy hónapon belül, az érintett tagállammal egyetértésben, a Bizottság dönt.

#### 3.3.4.2. Az Irányító Hatóságok és más szervezetek speciális kialakítása Magyarországon

Az EU csatlakozási tárgyalások folyamán Magyarország vállalta, hogy 2004. január 1-jére rendelkezik a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap forrásainak szabályszerű, hatékony és eredményes felhasználásához szükséges intézményrendszerrel.

A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap hazai intézményrendszere az első formáját 2002 júniusában nyerte el. A 2199/2002. (VI. 26) számú Kormányhatározat keretében kijelölésre kerültek azok az intézmények, ahol a Nemzeti Fejlesztési Tervet (illetve az abból származtatott Közösségi Támogatási Keretet), a kapcsolódó Operatív Programokat, illetve a Kohéziós Alap projektjeit végrehajtó Irányító Hatóságok működni fognak. Ezen túlmenően - a 2187/2002. (VI. 14) számú Kormányhatározatban - sor került a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap Kifizető Hatóságának kijelölésére is.

2007-től a koncentráció jegyében leszűkült és jelentősen átalakult az Irányító Hatóságok rendszere, hiszen míg az NFT I esetében, maguk az ágazati minisztériumok látták el ezen feladatokat, addig az ÚMFT esetében új Hatóságok jöttek létre, amelyek közvetlenül a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség önálló szervezeti egységeként működnek. Jelenleg a mintegy 14 OP-hez csupán 7 db IH tartozik, amely jelentős koncentrációs előrelépés az NFT I-hez képest.

#### 3.3.4.3. Egy példa a HEFOP (TÁMOP) Irányító Hatóság működése<sup>43</sup>

A 1083/2006/EK rendelet 59. cikk (1) a) pontjának megfelelően a Társadalmi Megújulás Operatív Program illetve a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program Irányító Hatósági feladatait a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Humán erőforrás Programok Irányító Hatóság főosztálya látja el.

A Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága – HEFOP IH – 2002 nyarán a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium szervezeti kereti között jött létre. Az Irányító Hatóság feladata az EU által társfinanszírozott Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program – HEFOP – és az EQUAL Közösségi Kezdeményezés szabályos és hatékony megvalósítása. 2006. júliusától valamennyi OP irányító hatósága a **Nemzeti Fejlesztési Ügynökség önálló szervezeti egységeként működik**. A végrehajtás irányításának koncentrációja elősegíti az OP-k végrehajtása közötti koordináció hatékonyságának növelését, a tapasztalatcserét (amely az eljárásrendek egységesítése miatt még inkább felértékelődik), az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot, valamint a feladatszervezés racionalizálását.

---

<sup>43</sup> Forrás: [www.nfu.hu](http://www.nfu.hu)

## **A kapcsolódó Operatív Programok stratégiai céljai:**

### **TÁMOP**

**Átfogó célok:** a munkaerő-piaci részvétel növelése a humánerőforrás minőségének javításával

**Specifikus célok:** a munkaerő-piaci részvétel növelése és a humánerőforrás minőségének javítását a TÁMOP a munkaerőpiac kínálati oldalára vonatkozó intézkedésekkel akarja elősegíteni. Az OP stratégiája a foglalkoztatáspolitikát, az oktatás és képzés, a szociális szolgáltatások és az egészség megőrzését és helyreállítását célzó szolgáltatások eszközeire építve valósítja meg.

- A munkaerő-piaci kereslet-kínálat összhangjának javítása
- Az aktivitás területi különbségeinek csökkentése
- A változásokhoz való alkalmazkodás segítése
- Az egész életen át tartó tanulás elősegítése
- Az egészségi állapot és a munkavégzőképesség javítása
- A társadalmi összetartozás erősítése, az esélyegyenlőség támogatása

### **Horizontális célok:**

- Az esélyegyenlőség elősegítése
- A fenntarthatóság követelménye
- A területi kohézió elősegítése

### **TIOP**

Az OP **átfogó célja** – kapcsolódva az TÁMOP célrendszeréhez – **az aktivitás növelése**. E cél eléréséhez nélkülözhetetlen a megfelelő minőségi humánerőforrás megléte. Ennek előfeltétele egyrészt, hogy az ország bármelyik részén, bármilyen

településen élők egyenlő eséllyel jussanak hozzá a megfelelő minőségű humán közszolgáltatásokhoz, másrészt, hogy a fenti közszolgáltatásokat nyújtó intézményrendszerek – szükséges átalakításuk után – hatékonyan és hosszú távon is fenntartható módon tudjanak működni. Ennek megfelelően az átfogó cél elérése érdekében a TIOP az alábbi két **specifikus célt** fogalmazza meg:

- a) A humán infrastruktúra területi egyenlőtlenségeinek mérséklése, a hozzáférés javítása pl. Az internettel és IKT-eszközökkel felszerelt tantermek 1000 diákra jutó száma kistérségi szinten mért különbségeinek (szóródás) csökkenése
- b) A humán közszolgáltatások hatékonyságának növelése, átfogó reformjuk elősegítése pl. A vállalatok által bejelentett munkaerőigények kielégítésének átlagos hossza  
Technikai segítségnyújtás a konvergencia régiókban
- c) Az OP prioritási tengelyeinek megvalósítása a közép-magyarországi régióban (a régió helyzete alapján az OP prioritásai relevánsak a KMR prioritás tartalmával 1-5. A prioritás végrehajtása az OP egészére vonatkozó intézményrendszer keretei között valósul meg.)  
Technikai segítségnyújtás a KMR régióban
- d) A Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program lebonyolításának finanszírozása. A humán infrastruktúra op lebonyolításának finanszírozása (cél: az op műveleteinek eredményes megvalósítása)

#### 3.3.4.4. A Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság – 2171/1999 Kormányhatározat

A kormány a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (FKTB) a **2171/1999. kormányhatározattal** hozta létre. Az FKTB működésének célja a kormány fejlesztéspolitikai tevékenységének hatékonyabbá tétele, Magyarország európai felzárkózásának, a stabil gazdasági környezet kialakításának, a társadalmi fejlődés biztosításának, valamint a fenntartható fejlődés megvalósításának

elősegítése a tárcaközi koordináció biztosítása és erősítése révén. Az FKTB feladata a fejlesztéspolitikában és a fejlesztési támogatások rendszerének működtetésében érintett minisztériumok, testületek fejlesztéspolitikai tevékenységének összehangolása, különösen a fejlesztési tervek elkészítésének nyomon követése, összehangolása, egyeztetése és javaslatok kidolgozása. Az FKTB 1999. őszétől kezdve koordinálta az első nemzeti fejlesztési terv, valamint az öt operatív program elkészítését. Az FKTB feladataival és működésével kapcsolatos szervezési és adminisztratív teendőket a Nemzeti Fejlesztési Hivatal látja el (196/2003 (XI.28.) Korm. rendelet). Az FKTB a vonatkozó kormányhatározatban szereplő, ügykörébe tartozó feladatok ellátására több albizottságot (Pénzügyi, Értékelési, Kohéziós-ISPA, Információs Társadalom, Decentralizációs) hozott létre.

Az FKTB szavazati jogú tagjai az érintett minisztériumok, a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal, a Gazdasági Minisztérium Turisztikai Államtitkársága, az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, a Gazdasági Versenyhivatal és a Magyar Államkincstár. Tanácskozási jogkörrel állandó meghívottként az Állami Számvevőszék, a regionális fejlesztési ügynökségek, Budapest Főváros Önkormányzata, az operatív programok irányító hatóságai, a kohéziós alap közreműködő hatóságai és a Kifizető Hatóság delegáltjai, valamint az FKTB albizottságok elnökei vesznek részt az FKTB munkájában.<sup>44</sup>

#### 3.3.4.5. A Nemzeti Fejlesztési Hivatal és Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

Az 196/2003 (XI.28.) Korm. Rendelet alapján, majd a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet alapján

---

<sup>44</sup> 2003 Nemzeti Fejlesztési Hivatal – Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Koordinációs Bizottság

<i>Nemzeti Fejlesztési Hivatal 2004 – 2006</i>	<i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2007 - ...</i>
<p><b>Célja:</b> A Kormány a hosszú és középtávú fejlesztési tervezési feladatok ellátására, az Európai Unió pénzügyi támogatásainak igénybevételéhez szükséges tervek elkészítésére, e támogatások felhasználásához szükséges tevékenység végzésére és más kormányzati szervek ilyen tevékenységének koordinálására hozta létre a Nemzeti Fejlesztési Hivatalt</p>	<p><b>Célja:</b> A Kormány - a hosszú és középtávú fejlesztési és tervezési feladatok ellátására, az Európai Unió pénzügyi támogatásainak igénybevételéhez szükséges tervek, operatív programok elkészítésére, e támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakítására - létrehozta a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget<sup>45</sup></p>
<p><b>Feladatai:</b> Az érdekelt kormányzati szervekkel együttműködve</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elkészíti és a Kormány elé terjeszti az ország átfogó fejlesztési tervét és összehangolja az ezt megalapozó fejlesztési politikákat;</li> <li>• elkészíti az Európai Unió strukturális alapjaiból származó támogatások igénybevételéhez szükséges nemzeti fejlesztési terveket és a Kohéziós Alap támogatásainak igénybevételéhez szükséges stratégiát;</li> <li>• összehangolja, elősegíti és figyelemmel kíséri az Európa Tervvel kapcsolatos kormányzati tevékenységet;</li> <li>• elősegíti és figyelemmel kíséri az átfogó fejlesztési terv, valamint a nemzeti fejlesztési tervek megvalósulását;</li> <li>• koordinálja a tervezéshez kapcsolódó partnerségi egyeztetési tevékenységet;</li> <li>• koordinálja az Európai Unió intézményeivel a közösségi támogatási keret és az annak megvalósítására szolgáló operatív programok kialakítása céljából</li> </ul>	<p><b>Feladatai:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• javaslatokat készít a Kormány fejlesztéspolitikai elveire és céljaira;</li> <li>• elkészíti az ország átfogó fejlesztési tervét és a nemzeti fejlesztési terveket;</li> <li>• segíti az országos szintű fejlesztéssel, fejlesztési tervezéssel és programozással kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolását;</li> <li>• szervezetén belül - az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (a továbbiakban: AVOP) kivételével - létrehozta az operatív programok irányító hatóságát, szervezi az operatív programok végrehajtását és azok monitoring rendszerét, koordinálja a feladathoz kapcsolódó uniós és hazai költségvetési források felhasználását;</li> <li>• ellátja a Közösségi Támogatási Keret, az EQUAL és az INTERREG közösségi kezdeményezés programok és a Kohéziós Alap irányító hatóságának feladatait, gondoskodik a monitoring bizottságok működéséről;</li> <li>• tárgyalásokat folytat az Európai Unió intézményeivel a fejlesztési</li> </ul>

<sup>45</sup> 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet 1. §

<sup>46</sup> 196 /2003 (XI.28.) Korm. Rendelet; 3. §

<p>folytatott tárgyalásokat az érintett tárcák bevonásával;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• szervezi az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájával kapcsolatos hazai feladatokat,</li> <li>• a Kormány által meghatározott körben ellátja az Európai Unió pénzügyi támogatásainak felhasználásához szükséges feladatokat, elősegíti a más kormányzati szerveknél működő intézmények és szervezetek, szervezeti egységek létrehozását és koordinálja az intézményrendszer összehangolt működését.</li> <li>• ellátja a közösségi támogatási keret és a Kohéziós Alap irányító hatóságainak feladatait, gondoskodik az ezekhez kapcsolódó Közösségi Támogatási Keret és Kohéziós Alap monitoring bizottságok működéséről;</li> <li>• ellátja a Phare, az Átmeneti Támogatási Alap és az ISPA programokkal kapcsolatos előkészítési – amelyben a Segélykoordinációs Bizottság támogatja -, szervezési és koordinációs feladatokat,</li> <li>• biztosítja a Központi Pénzügyi és Szerződés-kötő Egység működését;</li> <li>• szakmai szervezetén keresztül segítséget nyújt a támogatások lebonyolításának minőségbiztosításához, és figyelemmel kíséri a támogatásokkal kapcsolatos közbeszerzések szabályosságát;</li> <li>• részt vesz - külön jogszabályban foglaltak szerint - a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból származó támogatások, illetve a hazai társfinanszírozás előirányzataival kapcsolatos</li> </ul>	<p>stratégia és az annak megvalósítására szolgáló operatív programok egyeztetése érdekében;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• szervezi az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájával kapcsolatos hazai feladatokat;</li> <li>• a Kormány által meghatározott körben ellátja az Európai Unió pénzügyi támogatásainak felhasználásához szükséges feladatokat, és koordinálja a pénzügyi támogatások felhasználásával kapcsolatban kialakított intézményrendszer működését;</li> <li>• ellátja a PHARE programokkal és a Schengen Alappal kapcsolatos szervezési és koordinációs feladatokat, ennek keretében biztosítja a Központi Pénzügyi és Szerződés-kötő Egység működését, e tevékenységében a Segélykoordinációs Bizottság támogatja;</li> <li>• ellátja az Átmeneti Támogatási Alappal, a Norvég Finanszírozási Mechanizmussal, illetve az EGT Finanszírozási Mechanizmussal kapcsolatos előkészítési, szervezési és koordinációs feladatokat, illetve az ikerintézményi (twinning) programmal kapcsolatos nemzeti koordinációt.</li> <li>• előkészíti a fejlesztéspolitikai tárgyú előterjesztéseket;</li> <li>• az önkormányzati és területfejlesztési miniszternél jogszabály alkotását kezdeményezheti, előkészíti az önkormányzati és területfejlesztési miniszteri rendelet és utasítás tervezeteket és egyéb intézkedéseket;</li> <li>• előkészíti az Országgyűlés</li> </ul>
--	---

<sup>47</sup> 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet 2. §, 6. §

<p>feladatok megvalósításában;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• összehangolja az Európai Unió Magyarországon megvalósuló ikerszakértői programjait;</li> <li>• a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználására és működtetésére vonatkozó felkészítő tevékenysége során igénybe veszi a Tempus Közalapítvány közreműködésével a Strukturális Alapok és Kohéziós Alap Képzőközpont szolgáltatásait, illetve támogatást nyújt annak működtetéséhez;</li> <li>• kapcsolatot tart és együttműködik tudományos, kutató és képzést folytató intézetekkel, gondoskodik a tudományos munka és képzés támogatásáról, fejlesztéséről;</li> <li>• részt vesz nemzetközi szervezetek munkájában, nemzetközi kapcsolatokat tart fenn és közös programokat szervez a hasonló feladatkört ellátó külföldi kormányzati szervekkel;</li> <li>• tájékoztatási tevékenységet végez.<sup>46</sup></li> </ul>	<p>munkájával kapcsolatos bizottsági előterjesztéseket, interpellációkra és kérdésekre vonatkozó választervezeteket;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• előkészíti az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek a Kormány ügyrendje szerint a kormány-előterjesztésekre és a miniszteri rendeletek tervezetére tett észrevételeit;</li> <li>• kapcsolatot tart tudományos, kutatást és képzést folytató intézetekkel, gondoskodik a tudományos munka és képzés támogatásáról és fejlesztéséről;</li> <li>• részt vesz nemzetközi szervezetek munkájában, nemzetközi kapcsolatot tart fenn, és közös programokat szervez a hasonló feladatkört ellátó külföldi kormányzati szervekkel;</li> <li>• tájékoztatási tevékenységet végez.<sup>47</sup></li> </ul>
<p><b>Irányítás és felügyelet:</b>  A Hivatalt a kormány irányítja és az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter felügyeli. A tárca nélküli miniszter évente beszámol a Kormánynak a Hivatal tevékenységéről. A Hivatalt elnök vezeti, akit munkájában elnökhelyettesek segítenek. A Hivatal elnökét határozatlan időtartamra a tárca nélküli miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. Az elnököt államtitkári, a helyetteseket helyettes államtitkári illetmény és teljes körű juttatások illetik meg. A Hivatal elnökhelyetteseit határozatlan időtartamra, a Hivatal elnökének javaslatára, a tárca nélküli miniszter nevezi ki és menti fel. A</p>	<p><b>Irányítás és felügyelet:</b>  Az Ügynökség az önkormányzati és területfejlesztési miniszter irányítása alatt működő központi hivatal.  Az Ügynökség a Nemzeti Fejlesztési Hivatal általános jogutóda.</p>

<p>munkáltatói jogokat - a kinevezés és felmentés kivételével - a Hivatal elnöke felett a tárca nélküli miniszter, az elnökhelyettesek felett pedig a Hivatal elnöke gyakorolja. A Hivatal szervezeti és működési szabályzatát az elnök állapítja meg, amelyet a tárca nélküli miniszter hagy jóvá.</p>	
---	--

A fent megjelölt feladatok közül a mindenki számára egyre ismerősebben hangzó I. és II. Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásának munkálataiban a relatíve fiatalnak mondható intézmény napjainkig a politikai támadások közepette is kiválóan helyt állt. A Hivatal működésének és hatékonyságának hosszú, de még a rövid távú értékelése is elhamarkodott lenne, hiszen alig 4 év alatt a külső körülmények változásaira reagálva egyszer teljesen átalakult, így mondhatni a rendszer „tesztüzeme” zajlik éppen, azzal a komoly teherrel, hogy amennyiben nem megfelelően funkcionál, úgy komoly pénzügyi forrásoktól eshetünk el.

#### 3.3.4.6. KTK Menedzsment Bizottság

A Monitoring Bizottság a KTK, illetve az OP fő koordinációs és döntéshozó testülete. Az 1260/1999. EK rendelet 35. (3) cikkével összhangban a Monitoring Bizottság felel a program végrehajtásának eredményességéért és minőségéért.<sup>48</sup>

Bár a források felhasználásának stratégiai szintű összehangolásáról a KTK Monitoring Bizottság gondoskodik, a napi végrehajtás során felmerülő koordinációt igénylő kérdések kezelése is kiemelt figyelmet igényel. A megvalósítás teljes időszakában biztosítani kell, hogy a megvalósítási eljárások kompatibilisek és - addig a szintig, amíg ez indokolt és kivitelezhető - minden Operatív Program esetében egységesek legyenek. Ez elősegíti a költséghatékonyság érvényesülését és növeli a végrehajtás rendszerének átláthatóságát.

<sup>48</sup> Nemzeti Fejlesztési Hivatal – Bevezetés a Strukturális Alapok és Kohéziós Alap támogatási rendszerébe; 7 sz. melléklet

A KTK Irányító Hatóság által működtetett Menedzsment Bizottság szolgál eszközként a fentiekben említett, valamennyi Operatív Program megvalósítása során felmerülő horizontális jellegű kérdések kezelésének. A Menedzsment Bizottság feladata, hogy e kérdéseket rendszeresen megtárgyalja, problémák esetén megoldási javaslattal szolgáljon, és egyben fórumot adjon a másutt bevált gyakorlat ismertetésére, a tapasztalatok kicserélésére. Amennyiben a végrehajtás szempontjából szükségesnek látja, a Bizottság kezdeményezheti, hogy az érintett horizontális jellegű kérdés megfelelő szintű, hazai szabályozás keretében kerüljön rendezésre. A KTK Menedzsment Bizottság tevékenysége semmilyen formában nem sérti vagy korlátozza sem a Monitoring Bizottságok döntéshozatali kompetenciáját, sem az Irányító Hatóságoknak a 1260/1999/EK tanácsi rendeletben meghatározott felelősségét.

KTK szinten a Menedzsment Bizottságban a KTK Irányító Hatóság, az OP Irányító Hatóságok és a Kifizető Hatóság vesznek részt. A koordináció érdekében a KTK Menedzsment Bizottság soraiban a Kohéziós Alap végrehajtásáért felelős intézmények is részt vesznek.

#### 3.3.4.7. Közreműködő Szervezetek

Míg az Irányító Hatóságok megtartják az Operatív Programok működtetésével kapcsolatos stratégiai jellegű funkciókat (pl. monitoring, pénzügyi menedzsment, értékelés) számos, a napi működtetés során felmerülő feladat ellátásával közreműködő szervezeteket bíznak meg. Ennek megfelelően az egyes közreműködő szervezetek szerepét elsődlegesen az Irányító Hatóság által delegált feladatokkal lehet jellemezni, amely feladatok köre Operatív Programonként eltérhet. Általánosságban azonban elmondható, hogy a közreműködő szervezetek az alábbi típusú - elsősorban pályázatkezeléssel kapcsolatos - tevékenységeket látják el:

- pályázatok érkeztetése, formai és tartalmi ellenőrzése, értékelése,
- értékelő bizottság működtetése,

- támogatási szerződések megkötése, szükség szerint módosítása, a szerződésben foglaltak (projekt megvalósulása) nyomon követése,
- beérkezett jelentések és kapcsolódó számlák ellenőrzése, kifizetés engedélyezés és
- naprakész és valós statisztikai és pénzügyi információ szolgáltatása az egységes monitoring információs rendszer segítségével, rendszeres és ad-hoc jelentések elkészítése az Irányító Hatóság számára.

#### *3.3.4.7.1. A közreműködő szervezetek feladatai*

- A közreműködő szervezet - a ROP IH támogatás megítélésére vonatkozó döntésének megfelelően – saját hatáskörben ellenőrzi a támogatási szerződések megkötésének feltételeit, azok megléte esetén a támogatási szerződéseket megköti.
- A támogatási szerződések végrehajtásának keretében, külön jogszabályban foglaltaknak megfelelően a közreműködő szervezet befogadja a kifizetésigénylési kérelmeket, a teljesítést igazoló számlákat és a számlákhoz kapcsolódó dokumentumokat, igazolja a teljesítést és a ROP IH lebonyolítási számlájáról utalványozza a kifizetést, megküldi a lebonyolítási számla összesített forrásigényét a ROP IH részére, továbbá ellátja a számvitellel kapcsolatos feladatokat.
- A közreműködő szervezet a támogatási szerződések végrehajtásának keretében befogadja a támogatottaktól az előrehaladási és projektfenntartási jelentéseket, valamint rögzíti a támogatásokkal kapcsolatos adatokat a külön jogszabályban meghatározott Egységes Monitoring és Információs Rendszerben. Ennek során gondoskodni köteles az adatkezelési szabályok betartásáról.

- A közreműködő szervezet eljár a támogatások felhasználásával kapcsolatos szabálytalanságok esetén, illetve a ROP IH-nál kezdeményezi a szükséges intézkedések megtételét.
- A közreműködő szervezet szerződéskötést megelőző, közbenső (a pénzügyi elszámolás, finanszírozás folyamatában végzett), záró (a támogatott projekt pénzügyi lezárásához kapcsolódó) ellenőrzéseket, valamint a projekt lezárását követő, utóellenőrzéseket végez és ezen ellenőrzések alapján jelentést készít a ROP IH-nak.<sup>49</sup>

#### *3.3.4.7.2. A közreműködő szervezetek ellenőrzése*

A közreműködő szervezet rendszeresen, a ROP IH által meghatározott gyakorisággal jelentést tesz a ROP végrehajtásához kapcsolódó közreműködői feladatok végrehajtásáról, a működéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állásáról, ezen belül havonta az intézkedések előrehaladásáról, évente elkészíti az erőforrás gazdálkodási tervét, továbbá haladéktalanul tájékoztatja a ROP IH-t az intézkedések végrehajtása során felmerülő akadályokról. A szabálytalanságok esetében a közreműködő szervezet az OLAF Koordinációs Iroda felé, az Iroda által meghatározott módon és gyakorisággal is köteles jelentést készíteni.<sup>50</sup>

A Közreműködő Szervezetek tapasztalatom és véleményem szerint jelen pillanatban az intézményrendszer leggyengébb pontja. Ennek oka, a közreműködő szervezetek relatíve nagy száma, területi széttagoltsága és a rájuk nehezedő munka mennyisége és szakmai súlya. A problémát egy példával szeretném érzékeltetni: Az Uniós támogatások kiegészülve a nemzeti forrásokkal a közbeszerzési értékhatárok felett a közbeszerzés hatálya alá tartoznak. Egy nagyságrendileg 100 millió Ft körüli pályázat akár száz oldalas költségvetéssel is rendelkezhet, ami közbeszerzési referensi képzettséggel nem rendelkezők számára a közbeszerzés kusza menetét

<sup>49</sup> 10/2004. (VI. 12.) TNM rendelet 2. § (2-7)

<sup>50</sup> 10/2004. (VI. 12.) TNM rendelet 6. §

jelenti. Többek között ilyenkor fordulnak a pályázók kérdéseikkel a közreműködő szervezetekhez, mint a kapcsolattartásra kijelölt szervhez, amely szervek sok esetben a mai napig nem rendelkeznek még a megfelelő szakemberrel, így ellentmondó információkat szolgáltatnak.

### **3.3.5. A Támogatásfelügyeleti Bizottságok**

Minden közösségi támogatási kerettervet, egységes programozási dokumentumot és operatív programot egy Támogatásfelügyeleti Bizottság felügyel. A Támogatásfelügyeleti Bizottságot a partnerekkel folytatott konzultációt követően, az Irányító Hatósággal egyetértésben a tagállam állítja fel. A partnereknek elő kell segíteniük a nemek kiegyensúlyozott részvételét. A Támogatásfelügyeleti Bizottságot az alapokból történő hozzájárulásról szóló határozatot követően legkésőbb három hónapon belül kell felállítani. A Támogatásfelügyeleti Bizottságok a tagállam felhatalmazása alapján és joghatósága alatt járnak el.

A Bizottságnak egy képviselője és szükség szerint az EBB-nek egy képviselője tanácsadói minőségben részt vesz a támogatásfelügyeleti bizottság munkájában. A támogatásfelügyeleti bizottság az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi rendszerének keretein belül elkészíti, és az irányító hatósággal egyetértésben elfogadja saját eljárási szabályzatát. A támogatásfelügyeleti bizottságban főszabály szerint a tagállam képviselője vagy az irányító hatóság képviselője elnököl.

A támogatásfelügyeleti bizottság meggyőződik a támogatás végrehajtásának hatékonyságáról és minőségéről. E célból:

- megerősíti vagy kiigazítja a programkiegészítő dokumentumot,
- a támogatás jóváhagyásától számított hat hónapon belül megvizsgálja és jóváhagyja az egyes intézkedések keretében finanszírozott műveletek kiválasztására vonatkozó kritériumokat;
- rendszeres időközönként megvizsgálja a támogatás meghatározott célkitűzéseinek megvalósításában elért eredményeket;

- megvizsgálja a végrehajtás eredményeit, különösen a különböző intézkedésekkel kapcsolatban kitűzött célok elérését, és a félidős értékelést;
- a Bizottságnak történő megküldésük előtt megvizsgálja és jóváhagyja a végrehajtásról szóló éves és záró beszámolókat;
- megvizsgálja és jóváhagyja az alapokból történő hozzájárulásról szóló bizottsági határozat tartalmának módosításával kapcsolatban tett javaslatokat;
- bármely esetben javasolhatja az irányító hatóságnak a támogatás olyan kiigazítását vagy felülvizsgálatát, amely valószínűsíthetően lehetővé teszi az említett célok elérését, vagy a támogatás irányításának javítását, beleértve pénzügyi irányítását is.

### **3.3.6. Pénzügyi kötelezettségvállalás (budget commitment) és a kifizetések teljesítése**

A Közösség költségvetési kötelezettségvállalásai az alapokból történő hozzájárulásról rendelkező határozaton alapulnak. Ez egyetlen határozatot jelent, melyben a Bizottság a támogatási kérelem kézhezvételétől számított öt hónapon belül fogadja el az összes alapból származó hozzájárulást. A határozat szükség szerint egyértelműen megkülönbözteti az átmeneti támogatásban részesülő régiókat és térségeket.

Az első kötelezettségvállalásra akkor kerül sor, amikor a Bizottság a támogatást jóváhagyó határozatát meghozza. A további kötelezettségvállalásokat főszabály szerint minden év április 30-ig kell megtenni. A Bizottság automatikusan visszavonja a kötelezettségvállalásnak azt a részét, amelyet nem egyenlítették ki előlegfizetéssel, vagy amelyre a Bizottság a kötelezettségvállalás évét követő második év végéig, vagy — szükség szerint és a szóban forgó összegekre vonatkozóan — egy későbbi, valamely intézkedés vagy művelet engedélyezése céljából hozott bizottsági határozat időpontját követően, vagy a záró beszámoló

megküldésére megállapított határidő lejártáig nem kapott elfogadható kifizetési kérelmet.

A Bizottság az alapokból történő hozzájárulás kifizetését a megfelelő költségvetési kötelezettségvállalásokkal összhangban teljesíti a **Kifizető Hatóságnak**<sup>51</sup> (Paying authority). A kifizetés történhet **előleg, időközi kifizetés, vagy kifizetés** formájában. Az időközi kifizetés és a záró kifizetés a ténylegesen kifizetett kiadásokhoz igazodik, amelyeknek meg kell felelniük a végső kedvezményezettek által teljesített, kiegyenlített számlákkal vagy azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal alátámasztott kifizetéseknek. A Bizottság az elfogadható kifizetési kérelem kézhezvételétől számított két hónapon belül teljesíti az időközi kifizetéseket.

A Kifizető Hatóság biztosítja, hogy a végső kedvezményezettek részére az alapokból őket illető hozzájárulás kifizetése a lehető legrövidebb időn belül és teljes egészében megtörténjen. Nem alkalmazható olyan levonás, visszatartás vagy további külön díj, amely ezeket az összegeket csökkentené.

Az **első kötelezettségvállaláskor** a Bizottság előleget fizet a Kifizető Hatóságnak. Ez az előleg az alapokból a szóban forgó támogatáshoz való hozzájárulás 7%-át teszi ki. Elvben ez az előleg, a rendelkezésre álló költségvetési forrásoktól függően, legfeljebb két költségvetési évre bontható le. A támogatás időtartama alatt a Kifizető Hatóság az előleget használja fel a támogatáshoz kapcsolódó kiadásokhoz történő közösségi hozzájárulás kifizetésére. Az előleg egészét vagy egy részét — a támogatás végrehajtásának előrehaladásától függően — a kifizető hatóság visszafizeti a Bizottságnak, amennyiben a Bizottsághoz az alapokból történő hozzájárulásról rendelkező határozatától számított 18 hónapon

---

<sup>51</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 9. cikk o) pontja szerint **kifizető hatóság**: a tagállam által kijelölt egy vagy több, országos, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amelynek feladata a kifizetés iránti kérelmek készítése és benyújtása, valamint a Bizottságtól érkező kifizetések fogadása. A tagállam meghatározza a kifizető hatósággal való kapcsolattartására, illetve az e szerv és a Bizottság közötti kapcsolattartásra vonatkozó részletes szabályokat. "Paying authority" means one or more national, regional or local authorities or bodies designated by the Member States for the purposes of drawing up and submitting payment applications and receiving payments from the Commission. The Member State shall determine all the modalities of its relationship with the paying authority and of the latter's relationship with the Commission. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

belül nem érkezik kifizetés iránti kérelem. Ha az előleg kamatbevételt keletkeztet, azt a kifizető hatóság a szóban forgó támogatási formára fordítja.

Az **időközi kifizetéseket** a Bizottság az alapok keretében ténylegesen kifizetett és a kifizető hatóság által igazolt kiadások megtérítése céljából teljesíti. Az ilyen kifizetéseket támogatásonként kell teljesíteni és a programkiegészítő dokumentum finanszírozási tervében szereplő intézkedések szintjén kell kiszámítani.

A kifizetésekhez a következő feltételeknek kell teljesülniük:

- a Programkiegészítő Dokumentumot bemutatták a Bizottságnak;
- a legfrissebb esedékes éves végrehajtási beszámolót továbbították a Bizottságnak;
- a támogatás félidős értékelését esedékessé válásakor továbbították a Bizottságnak;
- az irányító hatóság és a támogatás – felügyeleti bizottság által hozott döntések összhangban vannak az alapokból történő hozzájárulásnak a kérdéses prioritásokhoz nyújtott teljes összegével;
- valamennyi ajánlás ügyében az előírt időn belül intézkedtek, vagy a tagállam megindokolta, hogy miért nem történt intézkedés, amennyiben az ilyen ajánlások célja a felügyeleti, illetve irányítási rendszernek a támogatás megfelelő pénzügyi kezelését akadályozó súlyos hiányosságai orvoslása;
- nem született döntés a kifizetés felfüggesztéséről, és a Bizottság nem hozott határozatot a Szerződés 226. cikke szerinti, a Szerződés megsértése miatti eljárás megindításáról a szóban forgó kérelem tárgyát képező intézkedésre vagy intézkedésekre vonatkozóan.

A Bizottság haladéktalanul értesíti a tagállamot és a Kifizető Hatóságot, ha e feltételek valamelyike nem teljesül, és ennél fogva a kifizetés iránti kérelem nem fogadható el, a tagállam és a kifizető hatóság pedig megteszik a szükséges lépéseket

a helyzet orvoslására. A tagállamok biztosítják, hogy amennyire lehetséges, az időközi kifizetések iránti kérelmeket összesítve, évente háromszor terjesszék a Bizottság elé, és az utolsó kérelem benyújtására legkésőbb október 31-ig kerüljön sor.

Az időközi kifizetések iránti kérelmekben meg kell különböztetni minden egyes prioritás tekintetében az átmeneti támogatásban részesülő régiókban és térségekben felmerülő kiadásokat.

A **záró kifizetésre** akkor kerül sor, ha:

- a kifizető hatóság az alapokból történő hozzájárulásról rendelkező határozatban megállapított fizetési határidőtől számított hat hónapon belül benyújtja a Bizottságnak a ténylegesen kifizetett kiadások hiteles kimutatását;
- a végrehajtásról záró beszámolót nyújtottak be a Bizottságnak, amely azt jóváhagyta;
- a tagállam megküldte a Bizottságnak a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 38. cikk (1) bekezdésének f) pontjában említett nyilatkozatot.

Az utolsó részlet kifizetése már nem korrigálható a tagállam kérésére, ha a kifizető hatóság az utolsó részlet átutalásának időpontjától számított kilenc hónapon belül nem nyújtott be kérelmet a Bizottsághoz.

Magyarországon Kifizető Hatóságként valamennyi Strukturális Alapra vonatkozóan a Pénzügyminisztérium került kijelölésre.<sup>52</sup>

### **3.3.7. Monitoring Bizottság /MB (monitoring committee)**

---

<sup>52</sup> Nemzeti Fejlesztési Hivatal – Bevezetés a Strukturális Alapok és Kohéziós Alap támogatási rendszerébe; 7 sz. melléklet

Minden egyes CSF, SPD, illetve operatív program esetében ki kell jelölni egy monitoring bizottságot. A monitoring bizottságot a tagállam hozza létre a menedzselő/végrehajtó hatósággal egyetértésben, az érintett partnerek bevonásával. A monitoring bizottságot legkésőbb három hónappal a támogatás elhatározását követően létre kell hozni. A monitoring bizottság a tagállam jogi fennhatósága alatt működik. A Bizottság és ahol szükséges az EIB képviselője tanácsadói minőségben részt vesz a monitoring bizottság munkájában. A monitoring bizottság eljárási szabályait maga állapítja meg összhangban a tagállam jogi és pénzügyi szabályaival, és egyeztetni őket a menedzselő hatósággal. Elvben a monitoring bizottságot a tagállam vagy pedig a menedzselő hatóság egy képviselője vezeti.<sup>53</sup>

EK No. 1260/1999 Tanácsrendelet 34-37 cikkelyei a CFS-re vonatkozó monitoring tevékenységgel foglalkoznak. A Strukturális Alapok kiadásaival kapcsolatos monitoring tevékenységet a Monitoring Bizottságok végzik. A monitoring az NFT-vel, a CFS-sel és az Operatív Programmal összefüggő beavatkozások és kiadások alakulásának folyamatos megfigyelése. Az NFT/CFS-t és minden Operatív Programot külön monitoring bizottságok felügyelnek. Az NFT/CFS Monitoring Bizottság jogosult az EU által társfinanszírozott kiadások módosítására az egyes operatív programok között, amennyiben az adott ország és az EK között megegyezés születik.

A Monitoring Bizottságok elsődleges feladatai az alábbiak:

---

<sup>53</sup> Each Community support framework or single programming document and each operational programme shall be supervised by a Monitoring Committee. Monitoring Committees shall be set up by the Member State, in agreement with the managing authority after consultation with the partners. The partners shall promote the balanced participation of women and men. The Monitoring Committees shall be set up no more than three months after the decision on the contribution of the Funds. The Monitoring Committees shall act under the authority and within the legal jurisdiction of the Member State. A representative of the Commission and, where appropriate, of the EIB, shall participate in the work of the Monitoring Committee in an advisory capacity. The Monitoring Committee shall draw up its own rules of procedure within the institutional, legal and financial framework of the Member State concerned and agree them with the managing authority. In principle, the Monitoring Committee shall be chaired by a representative of the Member State or the managing authority. [Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/99]

- A Kiegészítő Programozási Dokumentum elfogadása vagy módosítása, beleértve a projekt választási feltételeket, a fizikai és pénzügyi mutatókat (35. cikkely 3. bek. (a) és (b). A mutatókat meghatározzák és lehetőség szerint számszerűsítik az Operatív Programban. A Bizottság közzétette a mutatók használatára vonatkozó irányelveket (többek között a mutatók indikatív listáját).
- A célkitűzések és a célszámok elérésével összefüggő előrelépés nyomon követése (35. cikkely, 3. bek. (c) ).
- A megvalósítás eredményeinek vizsgálata, különös tekintettel a különböző mérőszámokhoz rendelt célok teljesítésére és a közbülső értékelésre (35. cikkely, 3. bek. (d).
- Az éves és a végső végrehajtási jelentések jóváhagyása (35. cikkely, 3. bek. (e).
- Az Alapokhoz való hozzájárulásra vonatkozó Bizottsági Döntés tartalmának módosítását illető javaslatok jóváhagyása. Az Alapokhoz való hozzájárulás szintjével kapcsolatos döntések esetében a tagállam és az Európai Bizottság egyetértése szükséges. (35. cikkely, 3. bek. (f).
- A Végrehajtási Hatóságnak saját kezdeményezésre tett javaslat kapcsán felmerülő módosítások jóváhagyása (35. cikkely, 3. bek. (g).
- A Strukturális Alapokkal kapcsolatos segítségnyújtás módosítására vagy áttekintésére javaslatként a Végrehajtó Hatóságnak (35. cikkely, 3. bek. (g).

A Monitoring mutatók segítségével a Monitoring Bizottság képes mérni a célkitűzések és célszámok elérése terén tett előrelépést, a kiadások hatását és eredményeit, illetve a finanszírozási terv megvalósulásának alakulását. A monitoring tevékenység végrehajtása érdekében a végrehajtó szervek havonta tesznek jelentést a felmerült kiadásokkal kapcsolatban, illetve negyedévente tesznek jelentést a fizikai mutatók alakulását illetően.

A Monitoring Bizottságok tagságának összeállításánál figyelembe kell venni a partneri viszonyt. A Monitoring Bizottságokat a Végrehajtó Hatóságok hozzák

létre. Évente rendszerint kétszer üléseznek, és az Operatív Programok Monitoring Bizottságainak ülése általában megelőzi az NFT/CSF Monitoring Bizottság üléseit.

## **4. Értékelés<sup>54</sup>**

Az állami politikák, ezen belül a fejlesztéspolitikák értékelésének célja, hogy hozzájáruljon az állami tevékenység hatékonyabb megszervezéséhez, az állami erőforrások hatékonyabb felhasználásához és biztosítsa az állam működésének átláthatóbbá tételét. Ezért az értékelési tevékenységnek az államigazgatás egészében folyamatos, magas színvonalú tevékenységnek kell lennie.

### **4.1. Alapelvek**

#### **4.1.1. Használhatóság**

Kiemelt, elsődleges alapelv, akár a többi alapelv sérülése árán is irányadó. A használhatóság tartalma: az értékelésnek a szakpolitikák javítását kell szolgálniuk. Valamennyi értékelés ezért elengedhetetlen része a változtatási javaslatokat tartalmazó fejezet. Ugyanakkor a javaslatoknak olyanoknak kell lenniük, hogy azok megvalósíthatóak is legyenek, illetve a megvalósítás tárgyi, személyi, intézményi feltételeire is ki kell térniük. Fontos továbbá, hogy az eredmények logikusak, igazolhatóak legyenek az adatok elemzésével és értelmezésével.

#### **4.1.2. Tárgyilagosság**

Az értékeléseknek megbízható és ellenőrizhető adatokra kell támaszkodnia. Az értékelés során felhasznált valamennyi adatnak, információnak visszakereshetőnek, dokumentálnak kell lennie. Az értékelés során az értékelési szempontoknak, amelyek mentén a politikákat értékeli, logikusnak, indokoltnak, nyilvánosnak kell lenniük, hogy az értékelési szempontok is megvitathatóvá válhassanak. Az

---

<sup>54</sup> Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

értékelőnek figyelembe kell vennie az értékelési módszerek korlátait is. Az értékelés következtetéseinek az értékelésben megjelenített és feldolgozott információkra kell támaszkodniuk, törekedniük kell a tárgyilagosságra, az igazságosságra és az egyéni megfontolásoktól való mentességre.

#### **4.1.3. Teljeskörűség**

Az értékeléseknek a lehetőségekhez képest valamennyi releváns információt fel kell használnia. Fontos az érintettek meghatározása, mert érdekeiket tisztázni kell, és az értékelés során ezeket figyelembe kell venni. Fontos továbbá az értékelés pontossága, valamint hogy az értékelés teljesítése időszerű módon menjen végbe, hogy segítsen a döntésekben, a folyamatok tökéletesítésében. Az információk forrásának ismeretében azok alkalmassága, megbízhatósága, értékes vagy értéktelen volta megbecsülhető. Információt kiszűrni, figyelmen kívül hagyni csak abban az esetben kívánatos, ha az információ nem ellenőrizhető vagy a forrása nem dokumentálható, illetve ha az információ hasznosíthatósága nincs megfelelő arányban a megszerzés költségeivel.

#### **4.1.4. Függetlenség**

Az értékelés megfelelő működése megköveteli az értékelési tevékenység függetlenségét (érdekellentétől mentesség, pártatlanság, elfogulatlanság). A függetlenség az értékelés tartalmától függően a tervezőtől (a program alkotójától), vagy a végrehajtótól való utasítási függetlenséget jelenti (tehát beosztott nem értékelheti felettesét), ugyanakkor a függetlenségnek nem feltétele, hogy az értékelő tevékenység szervezetileg is elkülönüljön, mert az értékelés végső célja, hogy hozzájárulásával javítsa a szakpolitikákat. Az értékelők függetlenségéből adódik az értékelők megbízhatósága, hitelessége, kompetenciája, melyek azért fontosak, hogy az értékelési megállapítások minél inkább elérjék céljukat.

#### **4.1.5. Partnerség**

Az értékelőknek együtt kell működni az érintettekkel. Ezért kell meghatározni az értékelési célokat, és tudatni az érintettekkel, mert így az interakcióból átértékelődhetnek, új prioritást nyerhetnek az értékelők feladatai. Az értékelési tevékenység megkezdésekor meg kell adni a kulcsszereplők körét és partnerségi tervet kell készíteni a bevonás ütemezésére. Mind az értékelés folyamatában, mind a javaslatok megfogalmazásában törekedni kell a nyitottságra, hogy az érintettek ne váljanak az értékelési tevékenység ellenérdekelteivé, ne érezzék úgy, hogy nincs befolyásuk a folyamatokra.

#### **4.1.6. Nyilvánosság**

Az értékelési tevékenységnek javítania kell az állami működés átláthatóságát, ezért az értékelés eredményének nyilvánosnak kell lennie. Az állami pénzekből készített dokumentumok nyilvánossága összhangban áll a közpénzek felhasználásának ellenőrizhetőségére vonatkozó kormányzati szándékkal, külső minőségi kontrollt jelent, valamint segíti az értékelők függetlenségét is.

#### **4.1.7. Kivitelezhetőség**

A kivitelezhetőség azt jelenti, hogy az értékelést valós, meggondolt, diplomatikus és költség-hatékony módszerekkel tervezik és irányítják. Az elvárható hasznokból határozzák meg az ezeknek megfelelő eljárásokat, vagyis az értékelési hatékonyság a költségek és a hasznok arányában meghatározott.

### **4.2. Kormányzati politikák értékelése**

A kormányzati politikák értékelései az alábbi kérdésekre keresik a választ:

#### **4.2.1. Szükségesség**

Az állami politikák értékelésének alapvető szempontja, hogy az adott politika által megcélzott folyamatban miért van szükség az állami beavatkozásra. A beavatkozás milyen társadalmi, gazdasági vagy politikai cél eléréséért indokolt, illetve a piaci folyamatok milyen hiányossága indokolja a beavatkozást.

#### **4.2.2. Megfelelőség (relevance)**

- A vizsgált kormányzati beavatkozás a definiált problémára irányul és hozzájárul-e azon cél eléréséhez, amely szükségessé tette a beavatkozást?
- A kormányzati cél elérésére legalkalmasabb eszköz történt-e kiválasztásra?
- Melyek a választott eszköz előnyei, hátrányai, korlátai, más területeken jelentkező hatásai?
- A kulcstényezők megváltozására mennyire érzékeny a választott beavatkozás?

#### **4.2.3. Eredményesség (effectiveness)**

- Eléri-e a kormányzati program a célját?
- A vizsgálat során mért eredményeink megfelelnek-e céljainknak?
- Hogyan viselkedtek az érintettek a beavatkozás hatására, a feltételezett (elvárható) viselkedéssel reagáltak-e?
- Hogyan reagáltak a donor és a kedvezményezett a nem várt külső hatásokra?
- Mely kulcstényezőkre a legérzékenyebben a szakpolitika eredményessége?

#### **4.2.4. Hatékonyság (efficiency)**

- A kormányzati beavatkozás hasznai összhangban állnak-e költségeivel?
- Hogyan alakul felhasznált források, a tevékenységek és az elért eredmények egymáshoz való viszonya?
- Milyen a partnerek közti együttműködés hatékonysága?

- Mely kulcstényezők hatnak legérzékenyebben a hatékonyság biztosítására?

#### **4.2.5. Hatás (impact)**

- Melyek a kormányzati program társadalmi-gazdasági hatása?
- Milyenek és mekkorák a nem várt hatások?
- Vannak-e az állami politikának olyan mellékhatásai más területekre, szektorokra vagy társadalmi csoportokra, amelyek nem kívánatosak, esetleg további állami beavatkozást, a vesztesek kompenzálását teszik szükségessé?

#### **4.2.6. Fenntarthatóság (sustainability)**

- A kedvezményezettek milyen mértékben használták a megvalósulás eredményeit, és ez hozzájárult-e valamilyen szemléletváltáshoz?
- A beavatkozás eredménye fennmarad-e a támogatás megszűnte után is?
- A beavatkozás megvalósítása során esetlegesen felállított intézmény(rendszer) tovább működik-e?
- A donor és a kedvezményezett – a beavatkozáshoz kapcsolódó – távlati céljai hosszú távon összeegyeztethetők-e?
- Mely kulcstényezők hatnak legérzékenyebben a fenntarthatóság biztosítására?

## **Kapcsolódó jogszabályok:**

### **EU jogszabályok:**

- 1828/2006/EK Bizottsági rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra
- 1084/2006/EK tanácsi rendelet a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (pdf, 175 kB)
- 1083/2006/EK tanácsi rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- 1082/2006/EK parlamenti és tanácsi rendelet az európai területi együttműködési csoportosulásról
- 1081/2006/EK parlamenti és tanácsi rendelet az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- 1080/2006/EK parlamenti és tanácsi rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- 448/2001/EK bizottsági rendelet (magyarul): A Strukturális Alapok keretében nyújtott támogatások pénzügyi korrekciós eljárásai tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásának részletes szabályairól
- 438/2001/EK bizottsági rendelet: A Strukturális Alapok keretében nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszerei tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásának részletes szabályairól
- 1685/2000/EK bizottsági rendelet: A Strukturális Alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazásának részletes szabályairól
- 1159/2000/EK bizottsági rendelet (magyarul): A Strukturális Alapokból nyújtott támogatás vonatkozásában a tagállamok által teendő, a tájékoztatásra és a nyilvánosságra vonatkozó intézkedésekről

- 1267/1999/EK bizottsági rendelet (magyarul) Az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének létrehozásáról
- 1266/1999/EK bizottsági rendelet (magyarul) A csatlakozni szándékozó országok részére az előcsatlakozási stratégia keretében nyújtott támogatás koordinálásáról és a 3906/89/EGK rendelet módosításáról
- 1784/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet: Az Európai Szociális Alapról (hatályon kívül)
- 1783/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet: Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról (hatályon kívül)
- 1263/1999/EK tanácsi rendelet: A Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel
- 1260/1999/EK tanácsi rendelet: A Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről (hatályon kívül)
- 1257/1999/EK tanácsi rendelet: Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból (EAGGF) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és bizonyos rendeletek módosításáról vagy hatályon kívül helyezéséről
- A BIZOTTSÁG 1386/2002/EK RENDELETE (2002 július 29) a Kohéziós Alapból nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszere
- A BIZOTTSÁG 16/2003/EK RENDELETE (2003. január 6.) a Kohéziós Alap által társfinanszírozott intézkedések keretében a kiadások

### **Törvények:**

- 2008. évi XII. törvény az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről
- 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
- 2007. évi CI. törvény a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról
- 2007. évi XCIX. törvény az európai területi együttműködési csoportosulásról
- 2006. évi LIII tv. a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről
- 1996. évi XXI tv. a területfejlesztésről és a területrendezésről

- 1992. évi XXXVIII tv. az államháztartásról
- 2007. évi CX. törvény a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény
- 2007. évi CXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról
- 2007. évi CXXXII. törvény az Európai Unió, az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség között, a Svájci Államszövetségnek a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- 2007. évi CXXXIV. törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény módosításáról
- 2007. évi CXXXIX. törvény az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény módosításáról
- 2007. évi CXLVI. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról
- 2007. évi CLXVII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
- 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről
- 2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről
- 2007. évi CLXXIX. törvény egyes munkaügyi tárgyú törvények módosításáról
- 2007. évi CLXXX. törvény az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról
- 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról

## **Rendeletek:**

- 237/2008. (IX. 26.) Korm. rendelet a Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtási rendjéről
- 67/2008. (III. 29.) Korm. rendelet a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény végrehajtásáról
- 2/2008. (I. 11.) ÖTM-PM együttes rendelet a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 16/2006. (XII. 28.)
- 8/2008. (II. 5.) ÖTM-FVM együttes rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból, a Kohéziós Alapból, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból, valamint a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközből származó.
- 21/2008. (IV. 8.) ÖTM rendelet az Új Magyarország Fejlesztési Tervben szereplő Regionális Fejlesztés Operatív Programokra meghatározott előirányzatok felhasználásának állami támogatási szempontú szabályairól szóló 19/2007. (VII. 30.) MeHVM rendelet módosí
- 237/2008. (IX. 26.) Korm. rendelet a Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtási rendjéről
- 407/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedésekkel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról
- 403/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek
- 402/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a

Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszer

**Határozatok:**

- 2077/2007. (V. 9.) Korm. határozat a rehabilitációs járadék bevezetésével összefüggő kormányzati intézkedésekről
- 2073/2007. (V. 3.) Korm. határozat a vállalkozói „körbetartozások” mérséklése érdekében szükséges további feladatokról
- 2032/2007. (III. 7.) Korm. határozat a „Svájci Hozzájárulás” elnevezésű program támogatási területeiről és tárgyalási irányelveiről
- 1066/2007. (VIII. 29.) Korm. határozat a Kormány 2007-2010-re vonatkozó tudomány-, technológia- és innováció-politikai (TTI) intézkedési tervéről
- 1059/2007. (VII. 26.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról
- 1058/2007. (VII. 23.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv Gazdaságfejlesztési Operatív Program, valamint a Végrehajtás Operatív Program 2007-2008. évekre vonatkozó Akcióterveinek elfogadásáról
- 1054/2007. (VII. 9.) Korm. határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia elfogadásáról
- 1051/2007. (VII. 3.) Korm. határozat az Európai Unió Megújított Fenntartható Fejlődési Stratégiájának (EU FFS) végrehajtásáról készített jelentésről (pdf, 102 kB) (Feltöltve: 2007-08-21)
- 1048/2007. (VII. 2.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007. júliusban induló pályázatairól és projektjeiről
- 1028/2007. (V. 3.) Korm. határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia első olvasatban történő megtárgyalásáról és társadalmi egyeztetésre bocsátásáról
- 1026/2007. (IV. 11.) Korm. határozat a közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációjáról
- 1004/2007. (I. 30.) Korm. határozat a 2007-2013 közötti időszakban megvalósítani tervezett közlekedésfejlesztési projektek indikatív listájáról

- 31/2007. (IV. 19.) OGY határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtását felügyelő eseti bizottság tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 56/2006. (XII. 20.) OGY határozat módosításáról
- 1004/2008. (II. 7.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv Környezet és Energia Operatív Program...
- 1006/2008. (II. 19.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat
- 1011/2008. (III. 1.) Korm. határozat a „Pécs Európa Kulturális Fővárosa 2010” kiemelt projekt megvalósításával kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolásáról
- 1012/2008. (III. 4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról
- 1014/2008. (III. 11.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Megújulás Operatív Program, Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program, Regionális Operatív Programok 2007-2008. évekre szóló akcióterveinek felülvizsgálatáról, valamint
- 1044/2007. (VII. 1.) Korm. határozat a Kormánykabinettről
- 1083/2007. (X. 17.) Korm. határozat a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörösen működő Részvénytársaság
- 1095/2007. (XII. 5.) Korm. határozat egyes kiemelt projekt-javaslatok akciótervi nevesítésének jóváhagyásáról

## Irodalomjegyzék

- Várnay Ernő, Papp Mónika: Az Európai Unió Joga
- Felkészülés a Strukturális Alapok Felhasználására – Tempus Közalapítvány, 2003.
- Az Európai Szociális Alap – Tempus Közalapítvány, 2002.
- Bevezetés az Európai Támogatások rendszerébe helyi önkormányzatok számára – A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap, Municípium Alapítvány és Magyar Közigazgatási Intézet. 2003
- Nemzeti Fejlesztési Hivatal: A pályázás alapjai, 2003
- Nemzeti Fejlesztési Hivatal: Bevezetés a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap Támogatásainak rendszerébe, 2003
- Nemzeti Fejlesztési Hivatal: EU füzet, 2005
- Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Kiadta a Magyar Országgyűlés, Budapest, 1999.
- Forman Balázs: Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai. Bp. Interpress, 2003
- Európai közjog és politika. Szerk.: Kende Tamás és Szűcs Tamás. Bp. Osiris, 2003.
- Az európai integráció alapszerződése. Bp. KJK - Kerszöv., 2000.
- Kardos – Simándi: Európai politikai rendszerek. Bp. Osiris, 2002.
- Buday-Sántha Attila: Agrárpolitika – vidékpolitika. Bp.; Pécs.: Dialóg Campus, 2001.
- Európai integrációs alapismeretek. Szerk.: Blakó András. Aula, 2004.
- Az Európai Unió közös agrárpolitikája: Fogalomtár. Szerk.: Halmai Péter. Bp. Agroinform. 2003.
- Flamm Benedek László: Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz. Bp. EUMKD, 2003.
- Hetényi Géza - Stelbaczy Tibor - Zalai Csaba: Az Európai Unió támogatási politikája. Bp. Press Publica, 2001.

- Horváth Gyula: Európai regionális politika. Bp.; Pécs: Dialóg Campus K., 2003.
- Horváth Gyula. Regionális támogatások az Európai Unióban. Bp. Osiris, 2003
- Losoncz Miklós: Európai uniós kihívások és magyar válaszok. Bp. Osiris, 2004.
- Rapcsák János – Heil Péter: Phare-kézikönyv. Bp. Osiris, 2002.
- Az Unió kapujában. Szerk.: Molnár Pál. Bp. Mundus Magyar Egyetemi Kiadó, 2000.
- Vörös Mihály László: Versenyképes projektek és pályázatok Tatabánya: TRI-MESTER Bt., 2004.
- EU pályázatok szakszerű értelmezése és kidolgozása Bp. CBC, Közép-Európai Üzleti Tanácsadó Kft., 2003.
- Írország története. Szerk.: T. W. Moody, F. X. Martin Bp. Corvina, 1999
- Terület- és településfejlesztés . Szerk. Pap Norbert - Tóth József; Pécs : Alexandra, 2005 .
- Böhm Gergely, Havas Katalin: Pályázatírás az Európai Unióban Bp. Új Mandátum : Zsigmond Király Főiskola, 2005
- Ádám László: Európai Uniós pályázatok kézikönyve Bp. Europa Média, 2004
- Tematikus glosszárrium: A Strukturális Alapok felhasználásához kapcsolódó fontosabb fogalmak magyar és angol nyelvű értelmezése; Összeállította: Nagy Katalin
- SPP-Nontwinning Projekt HRD OP Tematikus Munkacsoport Referencia Kézikönyv: Kézikönyv a strukturális alapokról

#### **Internetes linkek:**

- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség [www.nfu.hu](http://www.nfu.hu)
- Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala: [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu)

- TED (tenderbázis): <http://ted.publications.eu.int>
- Európai Bizottság Magyarországi Delegációja: [www.eudelegation.hu](http://www.eudelegation.hu)
- EU-vonal: [www.euvonal.hu](http://www.euvonal.hu)
- Euport: [www.euport.hu](http://www.euport.hu)
- Strukturális és Kohéziós Alapok Képzőközpont: [www.sakk.tpf.hu](http://www.sakk.tpf.hu)
- Magyar Területfejlesztési Hivatal: [www.mtrfh.hu](http://www.mtrfh.hu)
- Gazdasági és Közlekedési Minisztérium: [www.gkm.hu](http://www.gkm.hu)
- Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium: [www.fvm.hu](http://www.fvm.hu)
- Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium: [www.fmm.gov.hu](http://www.fmm.gov.hu)
- Nemzeti Területfejlesztési Hivatal: [www.nth.hu](http://www.nth.hu)
- Pénzügy Minisztérium: [www.pm.gov.hu](http://www.pm.gov.hu)