

# **IDEA PROGRAM**

## **AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁNAK VÁRHATÓ TERVEZÉSI GYAKORLATA A 2007-2013 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN**

**2004. december**

**Zsúgyel János  
Miskolci Egyetem  
Európa Gazdaságtana Intézet**

1. Az Európai Unió kohéziós politikájának átalakítására vonatkozó előzetes elképzelések kialakulása.....	3
2. A 2007-2013 közötti időszak kohéziós politikájának általános alapelvei.....	6
A támogatásokra vonatkozó általános elvek meghatározása .....	8
3. A kohéziós politika pénzügyi keretei .....	10
4. A kohéziós politika tervezési és lebonyolítási folyamata .....	12
A kohéziós politika stratégiai irányvonala .....	12
A tagállami stratégiai keretterv .....	12
A stratégiai követés és az éves értékelés .....	13
A programtervezés .....	14
Az alapok szerepvállalása .....	14
Az operatív programok.....	15
A pénzügyi lebonyolítás.....	17
5. A kohéziós politika fejlesztési prioritásai .....	19
Az Európai Regionális Fejlesztési Alap működésére vonatkozó rendelettervezet alapján .....	19
Az Európai Szociális Alap működésére vonatkozó rendelettervezet alapján .....	23
A Kohéziós Alap működéséről szóló rendelettervezet alapján .....	25
6. A kohéziós politika módosításának főbb irányai a 2007-2013 közötti tervezési időszakban.....	27
A kohéziós politika célrendszerének átalakulása .....	27
A kohéziós politika finanszírozásában részt vevő közösségi alapok köre .....	28
A támogatási régiók lehatárolása .....	28
A kohéziós politika tervezési gyakorlatának egyszerűsítése.....	30

## **1. Az Európai Unió kohéziós politikájának átalakítására vonatkozó előzetes elképzelések kialakulása<sup>1</sup>**

Az Európai Unió 2004. évi bővítése a kohéziós politika felé is kihívást fogalmaz meg, melynek a 2007-2013 évek közötti költségvetési időszakban új prioritások meghatározásával és a közös politika átalakításával képes megfelelni.

Az új tagállamok lakossága 92%-nál az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75%-a alatt marad, s 66%-uk esetében nem éri el az 50%-os mértéket sem. A bővítés hatása egyrészt a tagállamok és régiók közötti fejlettségi különbségek megduplázódása, valamint az egy főre eső GDP közösségi átlagának mintegy 12,5%-os mérséklődése.

A bővítéssel összemérhető fenyegetettséget jelent a kibővített Európai Unió egésze számára a népességszám, illetve korösszetétel kedvezőtlen változása. Ez a kívánatos gazdasági növekedés foglalkoztatási és fogyasztási alapjait fenyegeti, a társadalombiztosítási és jóléti rendszerek fenntarthatóságát veszélyezteti.

Ezen körülmények között kell az Európai Unió fő prioritásait, nevezetesen a világgazdaság vezető akciócentruma pozíciójának, az európai foglalkoztatási stratégiának és a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdaságfejlődésnek céljait megvalósítani.

Az Európai Bizottság 2004. február 10-én hagyta jóvá a 2007-2013 évekre vonatkozó költségvetési javaslatát, mely az új követelményeknek megfelelően átalakítandó kohéziós politika forrásait biztosítja.

A kohéziós politika céljait a korábbi időszak céljainak integrálásával és átrendezésével kívánják elérni.

A kohéziós politika tervezett forrásai a javaslat szerint a tagállamok összesített GDP-jének 0,41%-át teszik ki. E összességében 336 Mrd euró összeget jelent. Az előirányzott összeget az egyes célok között az alábbiak szerint kívánják felosztani:

1. Tagállamok és régiók közötti konverGENCIA erősítése a növekedés és a foglalkoztatás támogatásával az elmaradott régiókban. Ennek forráselőirányzata 262 Mrd euró (78%) E cél keretében valósul meg az EU átlag 75%-át el nem érő elmaradott régiók támogatása, valamint (a közösségi átlag bővítés miatt bekövetkező

---

<sup>1</sup> Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Europäische Gemeinschaften, Brüssel, 2004.

12,5%-os csökkenése miatt) a 75%-os mértéket statisztikai okok miatt meghaladó nyugat-európai régiók átmeneti támogatása, az ún. „phasing out” is.

2. A regionális versenyképesség növelése a gazdaság strukturális átalakításával, a városi, vidéki és ipari régiókban 61 Mrd euró (18%)
3. A regionális együttműködés támogatása 13 Mrd euró (4%).

A kohéziós politika hatékonysága érdekében több intézményi átalakítást terveznek, melyek zömükben az egyszerűsítés szándékát tükrözik. A fejlesztések megvalósításának alapidokumentuma továbbra is a regionális program, melyet a nemzeti hatóságok készítenek elő és az EU Bizottság hagy jóvá, de megszűnik a kiegészítő programdokumentum készítésének kötelezettsége. A támogatások folyósítását az új költségvetési időszakban három alap biztosítja (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, valamint a Kohéziós Alap) Növekvő szerepet szánnak a kiegészítő nemzetállami támogatásoknak és alapvető jelentőségűvé válik a magánszféra kiegészítő finanszírozása, a „public-private partnership” A támogatások hatékony megvalósítása érdekében új szervezeti háttér kialakítását tervezik. (Határon átnyúló regionális gazdaságfejlesztő testület/intézmény, európai jogi személyiséggel)

A támogatások nemzeti és regionális abszorpciós képességét a továbbiakban is figyelembe kívánják venni, a támogatások felső határa a korábbi időszakhoz hasonlóan a GDP 4%-a.

Az EU költségvetés az EU Bizottság ambiciózus javaslata szerint nem haladja meg a közösségi GDP 1,45%-át, s a kohéziós politikára javasolt összeg sem a közösségi GDP 0,41%-át. (módosítás inkább a csökkentés irányában képzelhető el)

A 4%-os támogatottsági korlát felső határának kiaknázása komoly pénzügyi lehetőségeket jelent a magyarországi régiók, illetve az ország egésze számára. Előzetes számítások szerint a 2007-2013 közötti időszakban mintegy 24 milliárd euró közösségi támogatás érkezik az Európai Unió költségvetéséből, s ez a magyarországi társfinanszírozással mintegy 32 milliárd euró, azaz éves szinten csaknem 1200 milliárd Ft területfejlesztési forrást jelenthet.

A fentiek alapján egyértelmű, hogy a kohéziós politikába történő bekapcsolódás az érintett magyarországi intézmények részéről felelősségteljes és önálló, eredményorientáltan aktív hozzáállást és fellépést igényel. Az új jogszabályi keretek között kialakítandó helyi intézmények (régió- és országhatárokon átívelő kooperációt koordináló fejlesztő szervezet) létrehozása, az új (illetve új működési szabályokkal működő) kohéziós célú alapok működési szabályaira történő felkészülés, a kiírt pályázatok feltételrendszerének folyamatos figyelése, a

felhasználás monitoring szempontjainak érvényesítése a folyósítás során, hogy a támogatások utólagos visszavonásának veszélye elkerülhető legyen.

A kohéziós politika terén tevékenykedő közigazgatási/önkormányzati szervezeteknek a privát szférával szemben bizonyos koordináló, szervező feladatot is fel kell vállalni, hogy a magánszféra profitorientált szempontokat is figyelembe vevő bevonása megtörténhessen. Elengedhetetlen a civil szféra, különösen a munkavállalói és munkaadói, szakmai testületek és egyéb érdekvédelmi szervezetek bevonása is a folyamatba, ami hasonlóképpen széles körű informáltságot feltételez.

Az informáltság megteremtése és folyamatos fenntartása igényli a kohéziós politika véglegesítésének időszakában a különféle európai intézményekben folyó műhelymunka folyamatos figyelemmel kísérését, a várható intézkedések magyarországi hatásának elemzését és értékelését.

E tanulmány célja a jelenleg ismert rendelettervezetek alapján a kohéziós politika tervezési gyakorlata jogszabályi keretfeltételeinek, illetve módosítási irányainak ismertetése.

## **2. A 2007-2013 közötti időszak kohéziós politikájának általános alapelvei<sup>2</sup>**

A rendelettervezet első részében a támogatások céljaival és alapvető szabályaival foglalkozik. A szabályok rögzítésének célja, hogy a tagállamok és a Közösség közötti hatáskörök megosztására intézkedjen és az együttműködést megfelelően szabályozott mederbe terelje. A célok rögzítésekor az Európai Közösségre vonatkozó szerződés 158 pontjára hivatkozik, mely a bővülő Európai Unió gazdasági és társadalmi egységének követelményét rögzíti, s aminek érdekében a harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés támogatása a kohéziós politika feladatkörébe tartozik. A célok megvalósítása azért is elengedhetetlen, mert a fejlődés jelenlegi szakaszában a Közösség egésze és a tagállamok olyan súlyos kihívásokkal konfrontálódnak, melyek a növekvő gazdasági, szociális és területi egyenlőtlenségekből, a gazdasági és társadalmi szerkezetváltásból és a népesség korösszetételének kedvezőtlen alakulásából következnek. Ezzel összefüggésben a közösségi kohéziós politika támogatási prioritásai a növekedés, a versenyképesség, a foglalkoztatás, valamint a társadalmi integrálódás erősítésére, illetve a környezetvédelem és –minőség biztosítására irányulnak. A prioritásokhoz igazodóan három támogatási cél jelenik meg a strukturális és kohéziós alapok támogatási céljai között:

### 1. cél – konvergencia

- A legnagyobb fejlettségi elmaradással rendelkező országok és régiók támogatása a humán és egyéb tőkébe történő beruházások, az innováció és a gazdasági és társadalmi változásokhoz történő alkalmazkodás támogatásával, valamint a környezet minőségének és a közigazgatás hatékonyságának fejlesztésével.

### 2. cél – regionális versenyképesség és foglalkoztatás

- Az 1. cél által nem támogatott régiók területén kerül alkalmazásra. A régiók versenyképességének és vonzerejének fejlesztése, a gazdasági és társadalmi változásokra történő felkészítéssel, a régiók elérhetőségének javításával és a munkaerőpiacok fejlesztésével.

### 3. cél – európai területi együttműködés

---

<sup>2</sup> KOM(2004)492 számú rendelettervezet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános előírásokról

- Határokon átnyúló együttműködés helyi kezdeményezésre, integrált térségi fejlődés európai prioritásoknak megfelelően, hálózatok kialakításán és tapasztalatcserén keresztül.

Az egyes strukturális és kohéziós alapok a célok megvalósítását az alábbiak szerint finanszírozzák.

Az 1. célt a Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós alap finanszírozza.

A 2. célt a Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap finanszírozza.

A 3. célt a Európai Regionális Fejlesztési Alap finanszírozza.

Az egyes célok keretében az alábbi kritériumoknak megfelelő régiók támogatása történhet meg:

1. cél – konvergencia

- a. NUTS 2 szintű régiók, melyeknél a vásárlóerő-paritáson mért Bruttó Hazai Termék a legutóbbi 3 év vonatkozásában nem haladja meg a közösségi átlag 75%-át.
- b. Átmeneti támogatást kapnak azok a régiók, melyeknél a Bruttó Hazai Termék mutató a közösségi átlag 75%-a és a még nem eldöntött %-a közé esik<sup>3</sup>.
- c. A Kohéziós Alap terhére támogathatók azon tagállamok, melyeknél a Bruttó Hazai termék vásárlóerő-paritáson számított értéke meghaladja a közösségi átlag 90%-át.
- d. A különleges peremhelyzetben található régiók az egységes belső piacon való részvétel feltételeinek megteremtésére.

2. cél – regionális versenyképesség és foglalkoztatás (A 2. cél keretében támogatott régiók nem támogathatók az 1. cél keretében)

- a. A régiók támogathatóságát a tagállamok stratégiai kerettervében kell rögzíteni, a támogatható régiók NUTS 1, illetve NUTS 2 szintűek lehetnek.

---

<sup>3</sup> Ez azon régiókra vonatkozik, melyek az EU-15 tagállam régióiként a korábbi időszakban jogosultak voltak támogatásra, de az EU-25 tagállama között a közösségi állam csökkenése miatt már meghaladja fejlettségük a közösségi átlag 75%-át.

- b. NUTS 2 szintű régiók, melyek a korábbi tervezési időszakban az 1. cél szerint támogathatóak voltak, átmeneti támogatást kaphatnak a cél keretében.
3. cél – európai területi együttműködés
  - a. NUTS 3 szintű közösségi régiók a belső, illetve meghatározott külső határokon.
  - b. NUTS 3 szintű közösségi régiók belső tengeri határokon, amennyiben 150 km-nél nagyobb tengeri távolság nem választja el ezeket egymástól.

A Bizottság a fenti kritériumok alapján a támogatható régiók jegyzékét összeállítja, mely a 2007-2013 közötti időszakban érvényes marad.

## **A támogatásokra vonatkozó általános elvek meghatározása**

**Komplementaritás** – A közösségi támogatási források kiegészítő jellegűek a nemzeti, regionális és helyi tevékenységek vonatkozásában, s a közösségi prioritások megvalósítását szolgálják.

**Koherencia** – A közösségi és tagállami támogatások illeszkednek a közösségi tevékenységekhez, politikákhoz és prioritásokhoz.

**Konformitás** – A közösségi támogatásokkal megvalósuló tevékenységeknek meg kell felelni az Európai Közösségekre vonatkozó szerződés jogi előírásainak.

**Partnerség** – A partnerség a célok megvalósítására vonatkozó együttműködés rendszerét jelenti. Egyrészt tartalmazza a tagállamok közösségének nevében fellépő Európai Bizottság, valamint a tagállamok, illetve a tagállamokban lévő intézmények és partnerek közötti együttműködést.

A tagállami partnerek különösen

- regionális, és települési igazgatási, valamint egyéb nyilvános hatóságok;
- gazdasági és szociális partnerek;



- egyéb civil, nem kormányzati és környezetvédő és esélyegyenlőségi szervezetek.

**Pótlólagosság** – A strukturális alapok szerepvállalása az intézkedésekben kiegészítő jellegű. Ez azt jelenti, hogy a közösségi támogatás nem járhat a tagállami támogatások csökkenésével, vagy megszűnésével. Ennek érdekében a Közösség és az érintett tagállam megállapítják a tagállami forrásoknak a szintjét, melyet egy adott programtervezési időszakban az érintett régiókban fenntart a közösségi támogatások mellett. Ez a tagállami támogatási szint általános esetben megfelel a korábbi programtervezési időszakban az adott régiókban biztosított tagállami támogatások reálértékének. A korábbi időszakban felmerült eseti támogatásokból eredő korrekció végrehajtására lehetőség van. A pótlólagosság követelményének teljesítését az Európai Bizottság 2011-ben és 2016-ban ellenőrzi. Amennyiben a pótlólagosság követelménye a 2016. évi ex-post felülvizsgálat eredményei alapján nem teljesült, a támogatások visszavonására kerülhet sor.

**Programtervezés** - A célokat és támogatásokat programtervezés keretében bonyolítják le. A programterv olyan több évre kiterjedő dokumentum, mely a súlypontok meghatározására, a döntéshozatali rendszerre, a finanszírozásra vonatkozó intézkedésekre terjed ki.

Az operatív programok megvalósítása a szubszidiaritás elvének megfelelően a tagállamok kompetenciája, s a tagállamok intézményi rendszerétől függő szinten történik.

A közösségi és tagállami források részvétele a célok megvalósításában a közösségi prioritásokhoz illeszkedik, s ez az alapelv érvényesül az intézkedések értékelésében és ellenőrzésében is.

A források kezelése az alábbi alapelvek érvényesítésével történik. Az Európai Bizottság értékeli a tagállamok lebonyolítási és ellenőrzési kapacitásainak rendelkezésre állását és megfelelőségét. Az Európai Bizottság fenntartja a kifizetések leállításának, felfüggesztésének jogát, amennyiben a tagállami lebonyolítási és ellenőrzési rendszer hiányosságai alapján ez indokolt, illetve visszavonja a kifizetéseket, vagy felszabadítja az előzetesen lekötött összegeket.

**Férfi-női esélyegyenlőség** - A Közösség és a tagállamok a végrehajtás valamennyi szintjén támogatják a férfi-női esélyegyenlőséget.

### **3. A kohéziós politika pénzügyi keretei**

A kohéziós politika teljes közösségi pénzügyi forrása 336,1 Mrd euró. Az összeg éves bontását millió euróban az alábbi táblázat tartalmazza:

év	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Összeg	46333	47168	47879	48024	48163	48923	49704

A 2004. évi áron meghatározott pénzügyi forrásokat évi 2%-kal indexálják az éves tervezés keretében. A kohéziós politika egyes célokra történő felosztását annak az alapelvnek a figyelembe vételével kell meghatározni, hogy a források meghatározó része a konvergencia, vagyis az 1. cél keretében kerüljön felhasználásra.

#### 1. cél – konvergencia

Az 1. célra fordítható a kohéziós politika teljes forrásának 78,54%-a, 264 milliárd euró lesz. Ezen belül az alábbi felosztási elvek érvényesülnek az előzetes elképzelések szerint:

- a. Elmaradott régiók fejlesztésére 67,34%. A támogatott régiók közötti előzetes felosztásra vonatkozóan a támogatási körbe kerülő lakosság szám, a nemzeti és regionális fejlettség, valamint munkanélküliség irányadó.
- b. Átmeneti támogatás az elmaradott régió státusból statisztikai okokból kikerülő EU-15 régiókra 8,38%. A támogatott régiók közötti előzetes felosztásra vonatkozóan a támogatási körbe kerülő lakosság szám, a nemzeti és regionális fejlettség, valamint munkanélküliség irányadó. Az éves támogatási összegek meghatározásánál degresszív eljárást tartalmaznak, ahol a 2007. évi támogatás nem érheti el a 2006. évi támogatás mértékét.
- c. Elmaradott tagállamok fejlesztésére 23,86%. A támogatott tagállamok közötti felosztásra vonatkozóan irányadó a lakosság szám, az előző időszakban megvalósult tagállami jövedelemnövekedés, valamint a terület mutatószámai irányadók.
- d. A peremhelyzetű régiók támogatására a források 0,42% jut, az érintett régiók közötti elosztás a lakosság szám alapján történik.

## 2. cél – regionális versenyképesség és foglalkoztatás

A 2. célra fordítható a kohéziós politika forrásainak 17,22%-a, 57,9 milliárd euró. Ezen belül az alábbi felosztást tervezik

- a. Az 1. célba be nem sorolható tagállamok által javasolt régiók versenyképességének és foglalkoztatásának támogatására 83,44%. Az érintett régiók közötti felosztásra irányadó az érintett lakosság szám, regionális jövedelem, munkanélküliség, foglalkoztatási arány és népsűrűség.
- b. Átmeneti támogatásra fordítható a források 16,56%-a. Az érintett régiók közötti felosztásra irányadó az érintett lakosság szám, a regionális és nemzeti jövedelem, valamint munkanélküliség. Az éves támogatási összegek meghatározásánál degresszív eljárást tartalmaznak, ahol a 2007. évi támogatás nem érheti el a 2006. évi támogatás mértékét.

## 3. cél – európai területi együttműködés

A 3. célra fordítható a kohéziós politika forrásainak 3,94%-a, vagyis 13,2 milliárd euró.

- a. A határon átnyúló regionális együttműködés támogatására a források 35,61%-a, valamint 12,12% az Európai Szomszédosági Pénzügyi Eszköz, valamint az Előcsatlakozási Pénzügyi Eszköz keretében az Európai Regionális Fejlesztési Alap pénzügyi támogatásával.
- b. A tagállamok közötti együttműködés fejlesztésére 47,73%. A tagállamok közötti forrásmegosztásra a támogatott lakosság szám arányában kerül sor.
- c. Kooperációs hálózatok és tapasztalatcsere érdekében a források 4,54%-a használható fel.

A tagállamok számára biztosított pénzügyi források az egyes célok és ezek alkotórészei között nem csoportosíthatók át.

A források teljes összegének 3%-a teljesítményi és minőségi tartalék formájában áll rendelkezésre.

A források teljes összegének 0,3%-a technikai segítségnyújtásra áll rendelkezésre.

A tagállamok teljes közösségi támogatása nem haladhatja meg a Bruttó hazai Termék 4%-át. Ebben a felső korlátban szerepelnek az egyéb közösségi alapokból területfejlesztési céllal nyújtott támogatási összegek is. (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap,

Halászati Pénzügyi Eszköz, Európai Szomszédági Pénzügyi Eszköz, valamint Előcsatlakozási Pénzügyi Eszköz)

#### **4. A kohéziós politika tervezési és lebonyolítási folyamata**

##### **A kohéziós politika stratégiai irányvonala**

A kohéziós politika stratégiai irányvonalait a Tanács határozza meg. Ezek a stratégiai irányvonalak jelentik a strukturális és kohéziós alapok tevékenységének keretfeltételeit. A stratégiai irányvonalak a Közösség által folytatott középtávú gazdaságpolitikai stratégia követelményeinek megfelelnek. A foglalkoztatás és a humán erőforrások területén a prioritásokat az Európai Foglalkoztatási Stratégia dokumentumai tartalmazzák. A kohéziós politika stratégiai irányvonalairól a Tanács az Európai Bizottság javaslatára és az Európai Parlament egyetértésével, egyhangúlag dönt.

##### **A tagállami stratégiai keretterv**

A tagállami stratégiai kerettervben történik meg a közösségi kohéziós irányelvek, valamint a tagállami nemzeti és regionális prioritások, valamint a tagállami foglalkoztatási akcióterv prioritásainak összehangolása, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése érdekében. A tagállami stratégiai keretterv tartalmazza az alkalmazni kívánt stratégia leírását, valamint ennek tervezett operatív megvalósítását. A stratégia a fejlettségi különbségek és elmaradottságok számbavételével és a fejlődési potenciál elemzésére támaszkodva, az európai és világgazdaság várható fejlődési tendenciáival összhangban kerül meghatározásra.

A keretterv stratégiai fejezete részletesen foglalkozik az alábbi súlypontokkal:

- tematikai és területi súlypontok, különösen a városok megújítása, a vidéki területek diverzifikálása és a halásztól függő területek gondjainak kezelése;
- az 1. cél keretében a tagállami igazgatási kapacitás hatékonyságának fejlesztését
- a 2. cél keretében a regionális versenyképesség fejlesztése szempontja szerint kijelölt régiókkal;

Az 1. és 2. cél megvalósításával foglalkozó operatív fejezetben kitérnek az alábbiakra:

- az operatív programok felsorolása és ezek éves forrásszükséglete alaponkénti bontásban, illetve a nem várt eseményekre fordítható tartalékösszegek meghatározása;
- az operatív programok koordinálására alkalmas eljárások felsorolása;
- az egyéb pénzügyi források szerepvállalása, különös tekintettel az Európai Beruházási Bankra, illetve ezek koordinálása.

A tagállami stratégiai kerettervet a tagállam a partnerség elvének megfelelő közreműködőkkel egyetértésben állítja össze, a közösségi kohéziós irányelvek jóváhagyását követő lehető legrövidebb időn belül. Az operatív programok a tagállam döntése szerint a kerettervvel egyidejűleg is benyújthatók. Az Európai Bizottság a tagállammal történő tárgyalás keretében dolgozza ki a kerettervre vonatkozó álláspontját. Az Európai Bizottság döntését a kerettervvel kapcsolatban az alábbiak szerint hozza meg:

- dönt a stratégiáról, a közösségi támogatások súlypontjairól és a követési eljárásról;
- dönt az operatív programokról és az előzetes forrásszükségletről, célok és programok szerint, valamint a tagállami tartalékolásról;
- a pótlólagosság követelményének betartásáról a tagállami támogatások szintjének fenntartása érdekében, valamint a tagállami igazgatási kapacitások fejlesztéséről.

## **A stratégiai követés és az éves értékelés**

A tagállamok 2008-tól minden év október 1-vel jelentést állítanak össze a stratégia és az ennek alapján kijelölt célok megvalósításának helyzetéről a kiválasztott indikátorok értékelésén keresztül, illetve a közösségi kohéziós stratégiai irányelvek megvalósításáról. A jelentésben figyelembe kell venni a tagállami foglalkoztatási akciótervben foglaltakat is.

Az Európai Bizottság 2009-től minden év elején jelentést fogad el a legfontosabb fejlődési tendenciákról, és kihívásokról. A jelentés támaszkodik a tagállamok éves jelentéseire, valamint az Európai Bizottság által hozzáférhető egyéb információkra is. A jelentés megfogalmazza azokat az intézkedéseket is, melyek a jelentésben foglaltakhoz igazodóan tagállami és közösségi szinten szükségesek.

Az Európai Bizottság éves jelentése a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikára, valamint a belső piacra vonatkozó jelentésekkel együtt az Európai Tanács tavaszi ülése elé kerül, valamint az Európai Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága elé kerül állásfoglalásra.

Az éves értékelés helyett bizonyos időközönként Kohéziós jelentést készít az Európai Bizottság, ami az adott évben helyettesíti az éves jelentést. A jelentésben átfogóan értékeli a tagállamok és régiók közötti kohéziót, valamint a közösségi politikák integrálásának folyamatát, illetve az ennek érdekében felhasznált közösségi pénzügyi források felhasználását. A jelentés keretében javaslat születhet közösségi akciókra és politikákra, illetve a közösségi kohéziós stratégiai irányelvek módosítására a megváltozott gazdasági-társadalmi helyzet adottságaihoz igazodóan. A kohéziós jelentés elkészítésének évében kiváltja a kohéziós politika megvalósításáról szóló éves jelentést.

## **A programtervezés**

A strukturális és kohéziós alapok intézkedései a tagállamokban operatív programok alapján kerülnek végrehajtásra. Az operatív programok illeszkednek a tagállami stratégiai kerettervhez és a teljes tervezési időszakra vonatkoznak. Az operatív programok kidolgozására is vonatkozik a partnerség elve, kidolgozása ennek megfelelően történik. Az operatív programokra vonatkozó tagállami javaslatot a stratégiai keretterv jóváhagyását követő legrövidebb időszakon belül, vagy a stratégiai keretterv javaslattal egyidejűleg kell benyújtani az Európai Bizottsághoz. A javasolt operatív programot az Európai Bizottság a lehető leghamarabb jóváhagyja, illetve szükség esetén átdolgozásra visszaadja a tagállamnak. Az elfogadott operatív programok átdolgozására lehetőség van az Európai Bizottság, a tagállam, illetve a követő szervezet kezdeményezésére. Az átdolgozásra szükség nyílhat a végrehajtás nehézségei, az értékelés eredményei, vagy a Tanács döntése alapján is, illetve a pénzügyi tartalékok felhasználásának szükséglete miatt is.

## **Az alapok szerepvállalása**

Az alapok alapvetően kizárólagossággal finanszírozzák az egyes operatív programokat. Amennyiben a megfelelő lebonyolítás érdekében indokolt az Európai Regionális Fejlesztési

Alap és az Európai Szociális Alap 5%-ban finanszírozhatja a másik alap által támogatott operatív programokat.

A Kohéziós Alap által támogatott országokban a közlekedési és környezeti infrastrukturális programok megvalósításában az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap együttesen finanszírozzák az intézkedéseket.

Az 1. cél keretében megvalósuló operatív programok NUTS 2 területegységekre vonatkoznak, kivéve a Kohéziós Alap által támogatott intézkedések, ahol a földrajzi érvényesség területe az adott tagállam.

A 2. cél keretében az Európai Regionális Fejlesztési Alap által támogatott operatív programok NUTS2, vagy NUTS1 szinten érvényesülnek az adott tagállam közigazgatási berendezkedésének függvényében. Az Európai Szociális Alap által támogatott operatív programok földrajzi területét a tagállamok határozzák meg.

A 3. cél keretében támogatott operatív programok NUTS 3 régiók szintjén kerülnek lebonyolításra. A hálózatok fejlesztésére irányuló programok földrajzi érvényessége az Európai Unió teljes területére kiterjed.

Az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap szerepvállalása az alapszabályaiknak megfelelően vesznek részt a kohéziós politikai célok finanszírozásában. Ennek keretében nemcsak a stratégiai keretterv, hanem az úgynevezett nagyprojektek, valamint a public-private-partnership akcióinak előkészítésében is részt vehetnek. Az Európai Bizottság a tagállami stratégiai keretterv döntési folyamatában konzultatív módon bevonhatja ezeket az intézményeket.

## **Az operatív programok**

Az operatív programokat az alábbi tartalommal kell összeállítani:

- Az adott régió erősségeinek és gyengeségeinek leírása, valamint a választott fejlesztési stratégia meghatározása;

- A választott stratégia prioritásainak indoklása, figyelemmel a közösségi stratégiai célkitűzésekre, valamint a nemzetállami kerettervre, illetve az elérni kívánt eredményekre;
- A súlypontokkal kapcsolatos információk, illetve a célok és a hozzájuk tartozó indikátorok meghatározása
- A különféle beavatkozások kategorizálása az Európai Bizottság által meghatározott kategóriáknak megfelelően;
- A finanszírozási terv, melyben szerepelnek az egyes közösségi alapok tervezett hozzájárulásai, valamint a nemzetállami költségvetési jellegű hozzájárulások;
- Az operatív program tervezett intézkedéseinek és a közösségi mezőgazdasági és halászati politika összefüggései;
- A végrehajtással összefüggő intézkedések, különösen
  - Intézményi háttér;
  - Megvalósítást kísérő és értékelő rendszerek
  - A pénzügyi áramlások átláthatóságát biztosító intézkedések
  - A lebonyolítás nyilvánosságának biztosítása
  - A nemzetállam és az Európai Bizottság együttműködésére vonatkozó információk
- A független ellenőrző intézmény megnevezése
- A nagy projektek indikatív listája (a nagy projekt környezetvédelmi projektek esetében 25 millió euró, egyéb projektek esetében 50 millió euró teljes előirányzat feletti fejlesztést, illetve intézkedéscsomagot jelent)

Az operatív programok értékelése a hatékony megvalósítás egyik legfontosabb eszköze. Az értékelés során a partnerség alapelveinek érvényt kell szerezni, vagyis az érintett nemzetállam és az Európai Bizottság megfelelő intézményeinek együttműködésén kell alapulni. Az értékelést független szakértőknek kell végezni, az eredményeket pedig – az indokolt kivételektől eltekintve - nyilvánosságra kell hozni. Az értékelés az operatív programok tervezésének és végrehajtásának teljes folyamatát átfogják, tehát előzetes, folyamatot kísérő és utólagos is lehet. Az előzetes, ex-ante értékeléseket a nemzetállamok az operatív programok tervezési folyamatának hatékonyra tétele érdekében végzi el. A folyamatba iktatott értékeléseket a nemzetállamok legkésőbb 2010-ig elvégzik. Az Európai Bizottság a folyamatba iktatott értékelések keretében a közösségi prioritások érvényre jutását vizsgálja az



ad-hoc értékelések keretében. Az operatív programok megvalósításának utólagos értékelését az Európai Bizottság végzi és legkésőbb 2015. december 31-ig lezárja.

Az operatív programok megvalósítását biztosító intézményi háttér alapvetően lebonyolító és ellenőrző intézményekből áll. A nemzetállamoknak az operatív programok tervezésénél az alábbi intézmények működését kell tervezniük:

- Irányító hatóság – ez az intézmény gondoskodik az operatív program megvalósításáról
- Kifizető hatóság – ez az intézmény gondoskodik a kifizetési igények leigazolásáról és továbbításáról az Európai Bizottság felé
- Ellenőrző hatóság – ez az – irányító és kifizető hatóságtól – független intézmény, amely a lebonyolítási és ellenőrzési rendszer megfelelő működését szavatolja.

A fenti intézményeken kívül a nemzetállam létrehoz valamennyi operatív program mellett működő kísérő bizottságot is. A kísérő bizottság határozza meg az operatív program keretében támogatott intézkedések kiválasztásához szükséges feltételeket, értékeli a speciális célok megvalósításának előrehaladását, javaslatot tesz az értékelés eredményéhez igazodóan az operatív programok célkitűzésének módosítására.

Az irányító hatóság évente, június 30-ig éves értékelő beszámolót készít az Európai Bizottság felé az operatív program végrehajtásáról. Az Európai Bizottság az irányító hatósággal együttműködve, az éves beszámoló alapján áttekinti az operatív program megvalósításának helyzetét és észrevételeket tesz, melynek alapján az irányító hatóság intézkedéseket foganatosít és ezek eredményéről beszámol az Európai Bizottságnak.

## **A pénzügyi lebonyolítás**

A közösségi költségvetési pénzeszközök lekötésére vonatkozóan az alábbi elvek érvényesülnek. Az egyes alapok részesedésének éves ütemezése alapján az éves előirányzatok lekötésre kerülnek. A kifizetések igénylésére előleg, köztes kifizetés és végelszámolás formájában kerülhet sor. A kifizetéseket az alapoknál lekötött előirányzatok terhére teljesítik. A köztes kifizetéseknél és a végelszámolásnál a kifizetéseket a kofinanszírozási részarány figyelembe vételével teljesítik. Az előleg összege a strukturális alapok esetében az előirányzat 7%-a, a kohéziós alapnál 10,5%. Amennyiben az előleg kifizetését követő 24 hónapban nem

kerül sor az operatív program keretében kifizetésre, az előlegként biztosított összeget vissza kell fizetni. Az előleg és a köztes fizetés teljes összege nem haladhatja meg az előirányzat 95 %-át. A köztes fizetésekre akkor kerülhet sor, ha kifizetési kérelem érkezett és a kifizetés indokolt. Az operatív programokhoz tartozó kifizetési kérelmeket kötegben, évente három alkalommal lehet előterjeszteni. A végelszámolást a záró beszámoló elfogadását követően, megfelelő kifizetési kérelem benyújtásával lehet igényelni, legkésőbb 2016. június 30-ig.

Amennyiben az irányító és ellenőrző rendszerek működése nem megfelelő, a kifizetések 6 hónapra felfüggesztésre kerülhetnek. A köztes fizetésekre vonatkozó kifizetési igények 20%-a visszatartható, amennyiben az éves beszámoló alapján megállapított hiányosságok felszámolása nem valósult meg teljes körűen. Amennyiben alapvető hiányosságok tapasztalhatók az irányító és ellenőrző rendszerek működésében, akkor az Európai Bizottság a kifizetéseket leállíthatja. A kifizetések leállítása előtt az Európai Bizottságnak két hónapos határidővel lehetőséget kell biztosítania az érintett tagállam nyilatkozattételére.

Az operatív program lekötött előirányzatai a lekötést követő két év elteltével automatikusan feloldásra kerülnek, amennyiben nem történt terükre kifizetés.

## **5. A kohéziós politika fejlesztési prioritásai**

### **Az Európai Regionális Fejlesztési Alap működésére vonatkozó rendeletervezet alapján<sup>4</sup>**

Az 1. cél a régiók közötti konvergencia erősítését szolgálja. A konvergencia az európai uniós átlagtól való eltérés csökkentését szolgálja az elmaradott régiók esetében az egy főre eső Bruttó Hazai Termék, valamint a munkanélküliség mutató alapján.

Az 1. cél keretében alapvetően a regionális gazdasági szerkezet modernizálásával és diverzifikálásával kapcsolatos beruházások támogatására kerülhet sor:

1. Kutatás és technológiai fejlesztés, az innováció és vállalkozó szellem fejlesztése, a regionális K+F kapacitások fejlesztése, ipari kutatások és technológiai fejlesztés a kis és középvállalati körben, technológiai klaszterek fejlesztése felsőoktatási, valamint kis- és középvállalati körben;
2. Információs társadalom fejlesztése, helyi tartalmak és szolgáltatások fejlesztése, on-line szolgáltatások és hozzáférhetőségük fejlesztése, a kis- és középvállalati szektor támogatása az információs és kommunikációs szolgáltatások bevezetésében;
3. Környezeti beruházások, különös tekintettel a hulladékgazdálkodás, vízellátás, szennyvíz- és levegőtisztítás, szennyezett területek szanálása, biodiverzitás és természetvédelem támogatása, a kis- és középvállalatok támogatása a fenntartható termelés bevezetésében;
4. Természeti és technológiai kockázatok megelőzésére vonatkozó tervek kialakítása;
5. Idegenforgalom fejlesztés, a természeti és kulturális örökség támogatása, mint a fenntartható turizmus forrása, turisztikai szolgáltatások bővítése magasabb hozzáadott értékkel;
6. Közlekedési hálózatok fejlesztése, tiszta városi közlekedési stratégiák támogatása, kombinált közlekedési rendszerek támogatása, a közlekedés környezetterhelésének csökkentése;
7. Energiahálózatok fejlesztése, különösen transz-európai hálózatok fejlesztése, ellátásbiztonság javítása, az egységes belső energiapiac megteremtése, energiahatékonyság fejlesztése és a megújítható energiaforrások fejlesztése;

---

<sup>4</sup> KOM(2004) 495 számú rendeletervezet az Európai Regionális Fejlesztési Alapról

8. Oktatásfejlesztés, a régiók vonzerejének és életminőségének fejlesztése érdekében;
9. Egészségügyi ellátás fejlesztése, a régiók és életminőségének fejlesztése érdekében;
10. Kis és középvállalati szektor munkahelyteremtő és –megtartó beruházásainak támogatása.

A 2. cél a regionális versenyképesség és foglalkoztatás fejlesztését célozza

1. Innovációra és tudásra alapozott gazdaság megteremtése a regionális innovációs stratégiák megvalósításával
  - regionális kutatási és technológiai fejlesztési, valamint innovációs kapacitások erősítése, ipar- és technológia-specifikus kompetenciaközpontok támogatása, a technológiatranszfer támogatása, innovációt támogató benchmarking kialakítása, K+F és innovációs vállalatközi együttműködés támogatása.
  - kis- és középvállalati szektor innovációs tevékenységének támogatása, egyetemi és vállalatok közötti kooperációs hálózatok kialakítása, kis és középvállalatok hozzáféréseinek javítása fejlett üzleti szolgáltatásokhoz, tiszta és innovatív technológiák fejlesztése a kis- és középvállalati körben.
  - A vállalkozószellem fejlesztése az új ötletek kiaknázásában, felsőoktatási és meglévő vállalati körből kinövő vállalkozások alapításának támogatása.
  - Tudásintenzív technológiákat alkalmazó vállalkozások expanziójának támogatása
2. A környezet védelme és kockázatok mérséklése
  - Szennyezett telkek és területek szanálásának támogatása, infrastruktúrafejlesztés a fenntartható fejlődés és a vidéki területek diverzifikálása jegyében.
  - Megújítható energiaforrások előállításának ösztönzése
  - Tiszta városi közlekedés támogatása.
  - Természeti és technológiai kockázatok megelőzésére és kezelésére szolgáló tervek fejlesztése.
3. A közlekedési és telekommunikációs szolgáltatások hozzáférhetőségének támogatása a nagyvárosi központokat kivéve
  - A transz-európai hálózatokhoz kapcsolódó másodlagos hálózatok fejlesztése, kapcsolat a regionális vasúti és légi és vízi kikötőkhöz, regionális és helyi belvízi utak fejlesztése.

- Kis- és középvállalatok infokommunikációs technológiákhoz való hozzáféréseinek támogatása, hálózati hozzáférés fejlesztése, nyilvános Internet-hozzáférési helyek kialakítása, szolgáltatások és alkalmazások fejlesztése.

A 3. cél az európai területi együttműködés fejlesztését tartalmazza.

1. Határon átnyúló gazdasági és társadalmi tevékenység fejlesztése

- vállalkozó szellem, valamint a kis- és középvállalatok, az idegenforgalom, kulturális tevékenységek és határok menti kereskedelem fejlesztésének támogatása.
- A környezet védelmének és közös kiaknázásának támogatása.
- Az elszigeteltség feloldása a közlekedési, információs és telekommunikációs hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz történő hozzáférés javításával, valamint határokon átnyúló víz- szennyvíz- és energiahálózatok fejlesztése.
- Az egészségügyi, kulturális és oktatási kapacitások közös használatának támogatása az együttműködés fejlesztésével.

2. A nemzetek közötti együttműködés megalapozása és fejlesztése, hálózatok és akciók finanszírozása integrált területi fejlődés érdekében, az alábbi prioritások alapján:

- vízgyűjtő területek védelme és vízgazdálkodás
- határon átnyúló közlekedési összeköttetések létesítése, különös tekintettel a transz-európai hálózatokra, helyi és regionális csatlakozás a nemzeti és nemzetek feletti hálózatokra. Fejlett kommunikációs és információs hálózatok támogatása.
- Kockázatmérséklés, tengeri és árvízi védelem, vízszennyezés elleni védekezés, erózió, földrengés és lavina elleni védekezés támogatása. Az intézkedés kiterjed közös infrastrukturális létesítményekre, a kockázatok közös kartografálására, a megelőzéssel, felügyelettel kapcsolatos közös intézkedésekre.
- Tudományos és technológiai hálózatok létrehozása a transznacionális terek kiegyensúlyozott fejlesztésére. Felsőoktatási hálózatok kialakítása, kutatási és technológiai eredmények hozzáférhetőségének biztosítása, nemzetközi egyesülések létrehozása kutatási és technológiai források közös használatára, különös tekintettel a kis- és középvállalatokra.

3. A regionális politika hatékonyságának fejlesztése a regionális és helyi intézmények közötti tapasztalatcsere biztosításával, tanulmányok, adatgyűjtések, valamint a fejlődési tendenciák megfigyelésére és elemzésére irányuló intézkedések.

Külön intézkedéscsomag foglalkozik a területi jellegű különlegességek kezelésével:

Városi válságkezelés keretében különösen azokat az integrált stratégiai intézkedéseket támogatja az Európai Regionális Fejlesztési Alap, mely a városi agglomerációkban halmozottan jelentkező gazdasági, ökológiai és társadalmi problémákat hivatott kezelni. Ezen intézkedések közé tartozik a fizikai környezet szanálása, az elhagyott ipari területek újrahasznosítása, a történeti és kulturális örökség hasznosulásának támogatása, amennyiben a vállalkozó szellem, a helyi foglalkoztatás, valamint településfejlesztés igényeivel találkozunk különös tekintettel a változó demográfiai struktúrákhoz alkalmazkodó települési szolgáltatásokat fejleszt.

Vidékfejlesztés és halászatától függő régiók fejlesztése keretében a gazdasági szerkezet diverzifikálása jelenti a fejlesztés meghatározó eszközét. Ennek keretében támogatja a

- a kapcsolattartáshoz szükséges infrastruktúra fejlesztését
- a telekommunikációs hálózatok és szolgáltatások gyorsított bevezetését
- a mezőgazdasági és halászati ágazattól eltérő gazdasági tevékenységek beindítását
- a városi és vidéki térségek kapcsolatának fejlesztését
- az idegenforgalom és szabadidőipar fejlesztését

Az egyéb természeti hátrányokkal rendelkező földrajzi régiók fejlesztésére olyan beruházások támogatása valósul meg, melyek a csatlakozási lehetőségeket, a kulturális örökséggel kapcsolatos gazdasági tevékenységet, valamint az idegenforgalmat fejlesztik, illetve a természeti erőforrások fenntartható kihasználását célozzák.

A különleges peremhelyzetben levő régiók fejlesztésére keretében az Európai Regionális Fejlesztési Alap részt vállal az üzemi segélyezésben, mely a peremhelyzetből adódó többletköltségeket kompenzálja, valamint az áruszállítás, a szállítási szolgáltatók indulási támogatását szolgálja. Ezen kívül pénzügyi támogatást nyújt a raktározási korlátozásokból, a

termelő berendezések túlkapacitásából, valamint a humán erőforrás korlátozott rendelkezésre állásából adódó többletköltségekhez.

## **Az Európai Szociális Alap működésére vonatkozó rendelettervezet alapján<sup>5</sup>**

Az Európai Szociális Alap elsősorban az 1. és 2. célok megvalósítása érdekében támogat akciókat. Ezen belül részleteiben az alábbi súlypontokat rögzítették:

1. A munkavállalók és vállalkozók alkalmazkodóképességének fejlesztése.
  - A vállalati beruházások támogatása elsősorban a kis- és középvállalati körben az élethosszig tartó tanulás érdekében, mely az alacsonyan képzett és idősebb munkavállalók továbbképzési esélyeit javítja, a képzettségek és képességek átláthatóságát, valamint az információs, kommunikációs és vezetési készségeket biztosítja a vállalkozó szellemet és az innovációt támogatja.
  - A gazdasági szerkezetváltás és átalakulás hatásaira történő felkészülés, a munkaszervezetek innovatív és termelékeny formáinak fejlesztése, különösen az egészségügy és biztonságügy terén, a szakmák és képzettségek iránti jövőbeli igények felmérésén, a specifikus foglalkoztatási, továbbképzési és egyéb szolgáltatások fejlesztésén keresztül.
2. A munkakeresők és inaktívak munkaerőpiacra jutásának támogatása, munkanélküliség megelőzése, a nők és migránsok munkaerő-piaci jelenlétének erősítése, a munkaélettartam hosszítása.
  - Munkaerőpiaci intézmények modernizálása és erősítése.
  - Korai munkaerő-piaci szükséglet meghatározás és személyes támogatás az elhelyezkedésben, önálló kereső tevékenység és vállalkozóvá válás támogatása.
  - Specifikus intézkedések a nők kereső tevékenysége és szakmai előrehaladásuk érdekében, hivatás és család összeegyeztethetőségének biztosítása, a gyermekek és ápolásra szoruló felügyeleti szolgáltatások hozzáférhetőségének biztosítása.

---

<sup>5</sup> KOM(2004) 493 számú rendelettervezet az Európai Szociális Alapról

- Specifikus intézkedések a migránsok társadalmi beilleszkedésének segítésére, tanácsadás, nyelvi képzés és a külföldi képzettségek értékesülésének biztosítása
3. Hátrányos helyzetű személyek társadalmi beilleszkedésének javítása, diszkrimináció megelőzése.
- hátrányos helyzetű személyek beilleszkedésére vonatkozó koncepciók támogatása, különös tekintettel a szociális peremcsoportokra, kisebbségekre, rokkantakra. A foglalkoztathatósági képesség javítása, például a szociális gazdaságban. Kiegészítő intézkedések és megfelelő segítő és támogató szolgáltatások.
  - A munkahelyi sokszínűség értékeinek tudatosítása, diszkrimináció elleni küzdelem a munkaerő-piaci hozzáférésnél, helyi közösségek és vállalkozók bevonásával.
4. A foglalkoztatás és a beilleszkedés területén reformok érdekében történő mobilizálás, partnerségek és szövetségek kiépítése nemzeti, regionális és helyi szinteken.

Az 1. cél keretében az Európai Szociális Alap a következő prioritásoknak megfelelő támogatásokat nyújtja:

1. A humán tőkébe történő beruházások javítása
- Az általános és szakképzés rendszerei reformjának támogatása és megvalósítása, hogy a tudásalapú társadalom igényeinek jobban megfeleljenek. A képzések munkaerő-piaci hasznosításának fejlesztése, az oktatók képzettségének fejlesztése.
  - Az általános és szakmai képzésben történő részvételi arány fejlesztése, a képzés megszakítások szignifikáns csökkentése, a szakmai első képzés hozzáférhetőségének javítása.
  - A humán erőforrások fejlesztése a kutatás és innováció területén, posztgraduális képzések és kutatói továbbképzések keretében, valamint ehhez kapcsolódó hálózati tevékenységek támogatása a felsőoktatás, kutatóközpontok és vállalkozások között.
2. A közigazgatási intézmények és a közszolgáltatások hatékonyságának javítása, nemzeti, regionális és helyi szinten.



- A politikák korrekt kialakítása, megvalósítása és értékelése, tanulmányokkal, statisztikákkal, szakértői véleményekkel, a párbeszéd támogatása az érintett közszolgálati és privát intézmények között.
- A politikák és programok megvalósítására vonatkozó kapacitások fejlesztése, vezetői és személyzeti továbbképzéssel, a jelentősebb szolgálatok, felügyeleti szervek, gazdasági és társadalmi szereplők támogatása, ide értve a szociális partnereket és a nem kormányzati szereplőket.

A fenti célok támogatása közben az Európai Szociális Alap kiemelten támogatja az innovatív tevékenységeket, valamint a nemzetek feletti, valamint a régiók közötti együttműködést, különösen is az információk, tapasztalatok és eredmények és bevált eljárások cseréjét, valamint kiegészítő koncepciók és közös akciók fejlesztését.

## **A Kohéziós Alap működéséről szóló rendeletervezet alapján<sup>6</sup>**

A Kohéziós Alap támogatásait az Európai Unió legkevesbé fejlett tagállamai részére folyósítja. A támogatások folyósítása egyrészt az Európai Unió átlagos fejlettségének 90 %-os mértékét el nem érő országok részére történik, másrészt a Gazdasági és Monetáris Unió megvalósításának feltételrendszeréhez kötődik. Azoktól a tagállamoktól, melyek a nemzeti költségvetési eladósodottságra vonatkozó kötelezettségeket, illetve a költségvetési hiány leküzdésére elhatározott intézkedéseket nem teljesítik, a Kohéziós Alap támogatásai az EU Tanácsa minősített többségű döntése alapján megvonhatók.

A Kohéziós Alap támogatási célrendszere a korábbi költségvetési időszakhoz képest bővült:

1. A transz-európai közlekedési, kommunikációs és infrastrukturális hálózatok fejlesztése.
2. A környezetvédelmi politikával összefüggő célok támogatása.
3. A fenntartható fejlődés támogatása keretében a környezetvédelmi dimenzióval rendelkező célok támogatása. Ezen belül kiemelten az energiahatékonyság fejlesztésével és a megújítható energiahordozókkal kapcsolatos célok, a transz-európai hálózatoktól független közlekedéspolitikai célok, különösen a vasúti, belvízi és tengeri közlekedés, az intermodális és interoperábilis közlekedés, a közúti- és légi közlekedési

---

<sup>6</sup> KOM(2004) 494 számú rendeletervezet a Kohéziós Alapról

zsúfoltság csökkentése, a fenntartható városi közlekedés, valamint a nyilvános tömegközlekedés.

## **6. A kohéziós politika módosításának főbb irányai a 2007-2013 közötti tervezési időszakban**

A 2000-2006 közötti időszak tervezési előírásaihoz<sup>7</sup> viszonyítva számos helyen módosítások tapasztalhatók. Ezek a módosuló előírások nem tekinthetők alapvetőknek, de a kohéziós politikában érintett tagállamok és régiók alkalmazkodását teszik szükségessé a megváltozott keretfeltételekhez. Az alábbiakban ezeknek a tervezett módosításoknak az ismertetésére kerül sor.

### **A kohéziós politika célrendszerének átalakulása**

A kohéziós politika célkitűzései közé a 2000-2006 közötti költségvetési időszakban az alábbiak tartoztak:

- Az elmaradott régiók fejlődésének és strukturális alkalmazkodásának támogatása;
- A szerkezeti problémákkal rendelkező régiók gazdasági és társadalmi átalakításának támogatása;
- Az oktatási, képzési és foglalkoztatáspolitikai és rendszereinek átalakítása és modernizálása.

A 2007-2013 közötti költségvetési időszakban a kohéziós politika célkitűzései az alábbiak:

#### 1. cél – konvergencia

- A legnagyobb fejlettségi elmaradással rendelkező országok és régiók támogatása a humán és egyéb tőkébe történő beruházások, az innováció és a gazdasági és társadalmi változásokhoz történő alkalmazkodás támogatásával, valamint a környezet minőségének és a közigazgatás hatékonyságának fejlesztésével.

#### 2. cél – regionális versenyképesség és foglalkoztatás

- Az 1. cél által nem támogatott régiók területén kerül alkalmazásra. A régiók versenyképességének és vonzerejének fejlesztése, a gazdasági és társadalmi változásokra történő felkészítéssel, a régiók elérhetőségének javításával és a munkaerőpiacok fejlesztésével.

#### 3. cél – európai területi együttműködés

---

<sup>7</sup> Verordnung 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds

- Határokon átnyúló együttműködés helyi kezdeményezésre, integrált térségi fejlődés európai prioritásoknak megfelelően, hálózatok kialakításán és tapasztalatcserén keresztül.

A 2007-2013 közötti célok közül egyedül a konvergenciára vonatkozó cél azonosítható a korábbi költségvetési időszak 1. célkitűzésével. A korábbi, szerkezeti átalakulást támogató célkitűzés helyébe az átfogóbb, foglalkoztatáspolitikai célkitűzéseket is integráló „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzése lépett. Ennek következtében teljesen eltűnt, illetve integrálódott az új célrendszerbe az oktatás- és foglalkoztatáspolitikai célkitűzés, s helyére az „európai területi együttműködés” célkitűzése került, melyre vonatkozóan a korábbi időszakban csak az úgynevezett közösségi kezdeményezések formájában kerülhetett sor.

## **A kohéziós politika finanszírozásában részt vevő közösségi alapok köre**

A kohéziós politika finanszírozásában a részt vevő alapok köre szűkült. Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap 2007-től kezdődően nem vesz részt közvetlenül a kohéziós politika alakításában, bár a mezőgazdasági politika keretében biztosított közvetett és közvetlen kifizetések, valamint a vidékfejlesztési források továbbra is jelentős mértékű jövedelmet biztosítanak az érintett területek mezőgazdasági termelőinek, illetve vidéki lakosságának, ezért kohéziós hatásuk nehezen vitatható. Tervezési szempontból azonban ezek a kifizetések nem érintik a kohéziós politikát, így pótlólagos forrásokként merülnek fel a tagállamok, illetve régiók számára. A tervezési gyakorlat számára azonban pótlólagos kötelezettséget jelent az a követelmény, hogy a vidéki és halászati régióknak az Európai Regionális Fejlesztési Alapból történő támogatása esetére biztosítani kell az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalappal történő társfinanszírozás koherenciáját.<sup>8</sup>

## **A támogatási régiók lehatárolása**

A 2007-2013 közötti költségvetési időszak esetében az egyes támogatási célkitűzéseknél az alábbi földrajzi lehatárolási elveket tervezik alkalmazni:

---

<sup>8</sup> KOM(2004) 495 számú rendelettervezet az Európai Regionális Fejlesztési Alapról 9

Az 1. célkitűzés által támogatandó elmaradott régiókat az egy főre eső vásárlóerő-paritásos Bruttó Hazai Termék mutató 3 éves átlaga alapján határozzák meg, amennyiben e mutató értéke nem haladja meg a közösségi átlag 75%-át. Ez a gyakorlat változatlan maradt a korábbi költségvetési időszakhoz képest. A közösségi átlag 75%-a és a egy közelebből még nem definiált %-a közé eső régiók átmeneti támogatásra jogosultak. Ez a támogatás Magyarország esetében a központi régiók érintheti, amelyik feltehetően a 2007-2013 közötti időszak kezdetén már meghaladja a közösségi átlag 75%-át. Az elmaradott régiók közé tartoznak azok a francia tengeren túli területek, valamint spanyol és portugál szigetek, melyek az európai kontinenstől való távolságuk miatt nehézségekkel küzdenek az egységes belső piac előnyeinek kiaknázásában, ezért ezek a régiók továbbra is a jogosultak támogatásra az 1. célkitűzés keretében. Nem maradtak azonban a támogatott régiók körében Finnország és Svédország ritkán lakott vidékei, melyek 2000-2006 közötti költségvetési időszakban az 1. célkitűzés kedvezményezettjei voltak. Változatlan feltételek mellett kerülnek támogatásra a Kohéziós Alap terhére a közösségi átlag 90%-át el nem érő tagállamok, amennyiben a gazdasági konvergenciára vonatkozó program megvalósítását végrehajtják.

A 2. célkitűzés keretében azoknak a régióknak a támogatása történhet meg, melyek nem esnek egyidejűleg az 1. célkitűzés kedvezményezettjei körébe. A korábbi költségvetési időszakban a szerkezeti változások által érintett terület egységek definiálása a Bizottság és az érintett tagállamok által együttesen történt, annak figyelembe vételével, hogy az e támogatási körbe eső lakosság száma nem haladhatta meg közösségi szinten az EU tagállamok lakosságának 18%-át. A támogatási körbe bevonás alapvetően NUTS3 régiók szintjén történt. A 2007-2013 közötti költségvetési időszakban a némileg eltérő tartalmú támogatási célkitűzés keretében a tagállamok által választhatóan NUTS2, illetve NUTS1 régiók szintjén történhet a támogatások igénylése, az érintett régiók körét a tagállami stratégiai keretterv keretében kell meghatározni.

A 3. célkitűzés keretében alapvetően a NUTS3 szintű régiók határokon átnyúló együttműködését támogatják

Ez azt jelenti, hogy a NUTS2 régiók kitüntetett kezelése az EU szintjén megszűnni látszik, a tervezés kötődhet a tagállami közigazgatási adottságokhoz jobban igazodó eltérő közigazgatási szinthez. Tekintettel azonban arra, hogy a NUTS1 szint Magyarország esetében talán még kevésbé van tartalommal kitöltve, mint a NUTS2 szint, ezért a 2. célkitűzés tervezési gyakorlatát feltehetőleg nem módosítja majd lényegesen. A 3. célkitűzés esetében azonban egyértelműen a magyarországi közigazgatásban hagyományosan erős NUTS3 szint a

támogatás alanya, ami azt jelenti, hogy e célkitűzés eredményességének növelése érdekében nem tűnik elengedhetetlennek a NUTS2 szint önkormányzatisággal történő megerősítése.

## **A kohéziós politika tervezési gyakorlatának egyszerűsítése**

A tervezési gyakorlat egyszerűsítése irányában hat a különféle tervezési dokumentumok számának csökkentése, ezen keresztül az Európai Bizottság és a tagállamok közötti iteratív egyeztetési folyamat időigényességének a csökkentése. A közösségi kohéziós irányelvek és a tagállami stratégiai kerettervek lényegében kiváltják a 2000-2006 közötti időszak közösségi támogatási koncepcióját és az egységes programtervezési dokumentumot, s teljesen feleslegessé teszik a kiegészítő programtervezési dokumentumok elkészítését. A pénzügyi források felhasználásának követése kizárólagosan a korábbi tervezési időszakban is központi helyet elfoglaló operatív programok alapján történik.

Az egyszerűsítés szándéka együtt jár a decentralizálás követelményével is, melynek a kohéziós politikai rendeletek tervezetei igyekeznek megfelelni. A tagállami felelősség növekszik a folyósítások területén, ahol az EU Bizottság már nem az egyes intézkedések szintjéig, csak a programok súlypontjai szintjén folyósítja a támogatásokat. Az ellenőrzések területén szintén az EU Bizottság tehermentesítését szolgálja az a törekvés, hogy a független szakértők véleménye alapján ítél a tagállami folyósító rendszerek megfelelőségéről. Ugyanakkor a tervezettől eltérő kifizetési gyakorlat a folyósítások felfüggesztéséhez, illetve beszüntetéséhez is vezethetnek, ami a tagállami felelősség erősítésének irányában hat.

Valószínű, hogy a tervezési időszak kezdetére feltehetően tovább bővülő Európai Unióban nem lehet a 15 tagállamra kialakított egyeztetési és ellenőrzési rendszereket fenntartani, ugyanakkor az eltérő kultúrával rendelkező tagállamok tömeges felvétele miatt 2004. után nem feltétlenül szerencsés a nem kellő közösségi gyakorlatot szerzett tagállamok önállóságának korai kiterjesztése, majd egy későbbi időpontban az esetlegesen helytelen megvalósítási gyakorlathoz kapcsolódó szankcionálása.