

Az európai pénzügyi alapok és felhasználásuk értékelése az Észak-alföldi régióban

Nagy Attila János

Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum,
Mezőgazdaságtudományi Kar,
Földműveléstani és Területfejlesztési Tanszék, Debrecen
attila-janos.nagy@cec.eu.int

ÖSSZEFOGLALÁS

A regionalizáció folyamata lassan halad előre ma még Magyarországon. Fiatal a regionális intézményrendszer, korlátozottak az intézményi tapasztalatok. A hazai regionális fejlesztési ügynökségek kevés létszámmal működnek, költségvetésük töredéke a hasonló méretű EU-régiókban tevékenykedő szervezeteknek. A regionális fejlesztési ügynökségek, valamint a megyei fejlesztési ügynökségek között nincs meg az egyértelmű munkamegosztás. Ennek hiányában a régió stratégiai céljai sem lehetnek összehangoltak, nem valósulhat meg a következetes fejlesztési politika alkalmazása. Az Észak-alföldi régió felzárkóztatásához az elmúlt öt-hat évben az Európai Unió Előcsatlakozási Alapok támogatásai, mint a regionális területfejlesztési politika új eszközei is hozzájárultak. A Phare programoknak – a fejlődés előmozdítása mellett – nagy szerepük volt többek között az Észak-alföldi régió területfejlesztési szereplőinek szemléletformálásában, a határtérségek településközi és térségi együttműködésének elősegítésében, valamint az EU strukturális forrásai fogadására való felkészülésben. Magyarország 2004. május 1-i uniós csatlakozása előtti tapasztalatok szerint az Észak-alföldi régió a kilencvenes évtizedben a közvetlen területfejlesztési célú támogatások 24-25%-át kapta, az egy főre jutó támogatás a TFC, TEKI és a CÉDE esetében is meghaladta az országos átlagot. Az ágazati fejlesztési források közül az Észak-alföldi régió a fejlesztési, a beruházási célú agrártámogatások, a Foglalkoztatási Alap és a Turisztikai Célelőirányzat esetében is az országos átlagot meghaladó támogatást kapott. Kevés forráshoz jutottak az Észak-alföldi régió pályázói a környezetvédelmi, a vízügyi és különösen az útfelújítási támogatások esetében. A SAPARD programra országosan mintegy 200 pályázatot nyújtottak be, ebből 32-t az Észak-alföldi régióból. A kistérségi összefogások jelentőségét mutatja, hogy 15 Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei település kivételével valamennyi részt vett a pályázaton. Az Észak-alföldi régióban élők erőfeszítéseit mutatja a benyújtott pályázatoknak nagy száma, valamint a támogatások mellé rendelt saját források jelentős mértéke is. Mindezek ellenére az Észak-alföldi régió GDP-je nem növekedett, a munkanélküliségi ráta alakulása tendenciája sem tükrözi kellően a támogatások pozitív hatását. A Területfejlesztési Célelőirányzat nagyon sok kis- és középvállalkozás fejlesztéséhez adott támogatást, de ezeknek hatása még nem tudta öngerjesztővé tenni a gazdasági fejlődést.

Legnagyobb nehézség, hogy kevés a regionális politikát ismerő, területfejlesztésben képzett és a régió fejlesztésére elkötelezett szakemberek száma, pedig az Európai Unióhoz való csatlakozásunkból származó előnyök csak úgy használhatók ki, ha jól képzett szakember gárda alakul ki helyi, megyei, regionális és országos szinten egyaránt. Ezért van szükség az Európai Uniót, az EU-s támogatási formák, mindenekelőtt a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap működését jól ismerő szakembergárdára, az EU-ból érkező források professzionális kezelésére alkalmas intézményrendszer kiépítésére, a források megszerzéséhez

szükséges szakmai dokumentumok előkészítésére, a források hatékony felhasználását biztosító fejlesztési projektek generálására, időben történő előkészítésére, kapcsolatok kiépítésére az EU szervezeteivel. Csak abban az esetben van esély az Európai Unióból érkező forrásokból való megfelelő részesedésre, ha az ország, az egyes régiók, a megyék, illetve a kistérségek a felsorolt területeken gyors eredményt tudnak elérni.

Kulcsszavak: EU, pénzügyi alapok, támogatások, EU regionális támogatáspolitikája, Észak-alföldi régió, átmeneti támogatások, programozás

SUMMARY

Presently, the process of regionalization is slowly progressing in Hungary. The regional institutional system is young and the institutional experiences are limited. The Hungarian regional development agencies are operated with a limited number of personnel and their budget is only a fraction of EU regional agencies of similar size. There is no unequivocal cooperation between regional development agencies and county development agencies. In the absence of these, the strategical objectives of the region cannot be aligned and the application of consistent development policies cannot be achieved. In the past five-six years the supports from EU Pre-Accession Funds, along with the new tools of regional development policies, have all contributed to the development of the North Great Plain Region. Phare projects – beside supporting development – have played a significant role in forming the approach of individuals who are actively involved in regional development, in promoting cooperation among cross-border and other regions, as well as in preparing the regions to accept EU structural funds. Prior to the May 1st, 2004 EU accession of Hungary, the North Great Plain Region received 24-25% in direct regional development funds in the Nineties. The support per capita in the case of TFC, TEKI and CÉDE has exceeded the national average. The North Great Plain Region has received support from investment type agricultural supports, the Employment Fund and the Touristical Directives that well exceeded the national average, from the sectoral resource funds. However, the applicants of the North Great Plain Region have received little support in the case of environmental, water management and especially road development supports. About 200 applications have been submitted for the SAPARD calls nationally, 32 of these were from the North Great Plain Region. The significance of cooperation among sub-regions is demonstrated by the fact that, except for 15 settlements in Szabolcs-Szatmár-Bereg county, all have submitted an application. The efforts of inhabitants is highlighted by the high number of submitted applications, as well as by the significant degree of own contribution. Still, the GDP of the North Great Plain Region has not increased, the rate and tendency of unemployment does not sufficiently reflect the positive effect of supports. The Regional

Development Directive has provided support for the development of many small- and medium size enterprises, but their effect did not ensure a sustained economic growth.

The greatest difficulty is that the number of dedicated professionals who are skilled in regional politics and regional development is few. However, advantages of our EU accession can only be exploited if a group of highly skilled professionals is provided on local, county, regional and national level as well. Thus, we need a group of professionals who are informed about the European Union, the EU support forms and most of all about the operation of Structural Funds and Cohesion Funds to establish the suitable institutional background for professionally handling the funds obtained from the EU, to prepare the professional documents to access the funds and to generate development projects to efficiently use the funds as well as establishing connections with the institutions of the EU. Appropriate share from funds coming from the EU is only possible if the country, certain regions, counties and sub-regions can achieve rapid results in the areas listed above.

Keywords: EU, funds, financial supports, EU regional financial support policy, North Great Plain Region, transitional funds, programming

BEVEZETÉS

Az Európai Unió kormányfői az 1997-es luxemburgi csúcstalálkozójukon hozták nyilvánosságra az Agenda 2000 nevű dokumentumot, amelyben többek között arról is határoztak, hogy a közismert Phare segélyprogram mellett újabb segélyeket fognak folyósítani a tagjelölt országoknak. Az Unió kormányfőinek 1999 tavaszán Berlinben megtartott csúcsertekezletén hagyták jóvá az úgynevezett előcsatlakozási segélyprogramokat. Az Előcsatlakozási Alapok az uniós támogatások felhasználását hivatottak segíteni. Erről az 1999-es berlini csúcson döntöttek a tagállamok, az EU 15-ök.

Az Előcsatlakozási Alapok előkészítették az uniós források lehívásához szükséges alapokat. Fő céljuk volt az *acquis communautaire* átvételéhez szükséges háttér kiépítése, valamint a jogszabályi háttér kiépülésével a támogatásokat lebonyolító szervezetek létrehozása, az intézményi háttér

kiépítése, lebonyolító és ellenőrző szervek alapítása (Baranyi, 2004b; Bolyán, 2002a, 2002b; Horváth, 1998).

ELŐCSATLAKOZÁSI ALAPOK

Phare támogatás és jellemzői

Phare (Poland, Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy) 1989-től áll Magyarország rendelkezésére. 1998-tól a támogatások új iránya: az 'Új Orientáció' elnevezésű program kizárólag a csatlakozási előkészületeket finanszírozza, a támogatások 70 százalékát intézményfejlesztésre fordíthatják. A Phare Program célterületei közé tartozik a területfejlesztés, vállalkozásfejlesztés, mezőgazdaság és vidékfejlesztés, az infrastruktúra fejlesztése, környezetvédelem, gazdaságfejlesztés és szerkezetátalakítás, oktatás, közigazgatás, szolgáltatás, integrációs felkészülés, valamint a határ menti együttműködési programok.

Az előcsatlakozási alapokból a PHARE pályázatok esetében Magyarország 1990-2003 között 1,5 milliárd euró támogatásra vonatkozóan írt alá pénzügyi megállapodást, amelyből 2004. márciusig 1,3 milliárd euróról kötöttek szerződést, melyet a korábbi programok esetében szinte teljesen (90% felett) kifizettek, a többi pályázat esetében ezt jelenleg valósítják meg, illetve folyósítják.

Az ISPA támogatás és jellemzői

Az ISPA (Instrument for Structure of Pre-Accession) elsődleges célja: felkészülés a Kohéziós Alapra (Cohesion Fund) a közlekedés fejlesztés és a környezetvédelem területén (1. táblázat). Előirányzottan 2000-2006 között összesen 1040 millió euró jut a csatlakozásra, illetve a 2004-ben csatlakozott tíz országra, amelyből Magyarország részesedése évente 88 millió euró, egyenlő arányban (50-50%) elosztva a szektorok között. Támogatott területek: infrastrukturális beruházások (közlekedés), illetve környezetvédelem.

1. táblázat

ISPA projektek Magyarországon
(2002. februárig)

	Aláírt projekt(10)	Közösségi támogatás (EUR)(11)
Összesen(1)	25	337 305 620
Ebből(2)		
Környezetvédelem(3)		
Szennyvíztisztítás(4)	4	60 769 500
Hulladékgazdálkodás(5)	7	61 716 155
Közlekedés(6)		
Vasúti projektek(7)	3	189 689 000
Útrehabilitáció(8)	1	19 999 540
Technikai segítségnyújtás(9)	10	5 131 425

Table 1: ISPA projects in Hungary, until 2002 February

Total(1), of which(2), environmental protection(3), waste water treatment(4), waste management(5), transportation(6), railway projects(7), road rehabilitation(8), technical assistance(9), signed projects(10), Community funding (EUR)(11)

Az ISPA Program négy éve alatt az Európai Unió 352 millió euró támogatást bocsátott Magyarországra rendelkezésére. A 2003. decemberéig megkötött kivitelezési szerződésekkel ebből eddig 108 millió eurót (a keret 31%-át) kötötték le. Az ISPA teljesítménye az elmúlt évben jelentősen javult. A 2003. évi felhasználás több, mint az azt megelőző három év hasonló adatai együtvéve. 2004. május 1-től az ún. ISPA Programok automatikusan Kohéziós Alap támogatású programokká alakulnak, abból finanszírozzák őket.

A SAPARD támogatás és jellemzői

A SAPARD (Special Action Programme for Aid for Agricultural and Rural Development) előcsatlakozási program keretében az EU által támogatott 15 mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedésből 9 intézkedés támogatását kérte Magyarország a 2000-2006-ig tartó időszakra.

Első körben a SAPARD Hivatal a kilenc intézkedésből az alábbi négy (3+1) akkreditációját kérte:

- mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása;
- mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének támogatása;
- a vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása;
- technikai segítségnyújtás.

Az Unió kormányfőinek 1999 tavaszán Berlinben megtartott csúcstalálkozóján hagyták jóvá az úgynevezett előcsatlakozási segélyprogramokat, amelyek egyike a SAPARD Program, mely az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó tíz közép- és kelet-európai országban a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés területén kezdeményezett, a csatlakozást előkészítő intézkedések közösségi támogatása a felkészülési időszakban.

Minden érintett országnak készítenie kell egy hét évre szóló (2000-2006) országos mezőgazdasági és vidékfejlesztési tervet – ez más néven a SAPARD Terv –, melyben az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának célkitűzéseit kell követni. A SAPARD Tervben az ország helyzetéből (a mezőgazdasági stratégiából, a középtávú fejlesztési tervből) kiindulva kell megindokolni, hogy évenként miért, mire és mennyi segélyt kérünk az adott periódusra és ezt számokkal és tanulmányokkal is alátámasztjuk. Részletesen leírjuk azt is, hogy milyen szervezeteket hozunk létre a SAPARD segélyprogram működtetésére.

A SAPARD Program egyrészt segítséget nyújt a tagjelölt országoknak a közösségi vívmányok (acquis communautaire) átvételében, – különös tekintettel az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból (EMOGA) finanszírozott agrárstruktúra fejlesztést, szerkezetátalakítást és integrált vidékfejlesztést szolgáló intézkedésekre vonatkozólag, másrészt hozzájárul fenntartható és versenyképes agrárgazdaság kialakításához, valamint a vidék életképességének növeléséhez. A SAPARD Programot felfoghatjuk egyfajta „tanulóprogramnak”, mely hivatott a pályázati

rendszer kialakítására és a Program végrehajtásának begyakorlására. Az elmúlt években kiépült a SAPARD támogatások magyarországi intézményrendszere valamint az uniós jogszabályoknak megfelelő jogszabályi háttér. Az egyes intézményeken belül működési kézikönyvek szabályozzák a pályázatok kihirdetésére, befogadására, elbírálására, a támogatás nyújtására, kifizetésére és az egész folyamat előzetes, folyamatos és utólagos ellenőrzésére vonatkozó eljárásrendeket.

FEJLESZTÉSI FORRÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE AZ ÉSZAK-ALFÖLDI RÉGIÓBAN

Az Észak-alföldi régió felzárkóztatásához az elmúlt öt-hat évben az Európai Unió előcsatlakozási támogatásai, mint a területfejlesztési politika új eszközei is hozzájárultak. Az Észak-alföldi Régió 1996-tól kezdődően került a Phare programok célterületei közé, először a román-magyar CBC programok, majd a területfejlesztési Phare programok keretében. E Phare programoknak – a fejlődés előmozdítása mellett – nagy szerepük van az Észak-alföldi Régió területfejlesztési szereplőinek szemléletformálásában, a határtérségek településközi és térségi együttműködésének elősegítésében, valamint az EU strukturális forrásai fogadására való felkészülésben (Baranyi, 2004a; Harsányi et al., 2003; Horváth, 2000; Nagy, 2003; Dobos et al., 2000; Dorka et al., 2003; Nagy et al., 2000, 2002a).

A Phare határmenti együttműködési (CBC) programja – amelyben magyar oldalon három megye (Csongrád, Békés, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg) vesz részt – 1996-ban indult a magyar-román határszakaszon. A program eredményességét jelzi, hogy a magyar-osztrák határszakasz után itt valósult meg eddig a legtöbb projekt és került folyósításra a legmagasabb támogatási összeg, mely meghaladja a 11 millió eurót.

Az Észak-alföldi régió 1996-tól a négy megvalósult, illetve folyamatban lévő CBC program keretében 13 kisebb és öt nagyprojektre összesen 4,7 millió euró támogatási összeg került megítélésre. Ezek elsősorban gazdaságfejlesztési vonatkozásúak, de több esetben a humán erőforrások fejlesztésére is kiterjednek.

A határtérség speciális, árvízvédelmi és környezeti problémáiból adódóan, több vízgazdálkodási, környezetvédelmi Phare CBC projekt valósult meg a régióban.

Az Észak-alföldi régió a kilencvenes évtizedben a közvetlen területfejlesztési célú támogatások 24-25%-át kapta, az egy főre jutó támogatás a TFC, TEKI és a CÉDE esetében is meghaladta az országos átlagot. Az önkormányzatok címzett támogatása közül a legnagyobb összeget a Hajdú-Bihar megyei kórház felújítására adták, míg a céltámogatásból megvalósuló legnagyobb beruházások a szennyvízhálózat fejlesztését szolgálták, hasonlóan a vízügyi célleíranyzat támogatásaihoz.

Az ágazati fejlesztési források közül az Észak-alföldi régió a fejlesztési, beruházási célú

agrártámogatások, a Foglalkoztatási Alap és a Turisztikai céllelőirányzat esetében is *az országos átlagot meghaladó támogatást kapott. Kevés forráshoz jutottak az Észak-alföldi régió pályázói a környezetvédelmi, vízügyi és különösen az útfejlesztési támogatások esetében.*

A területfejlesztési Phare programokba először az 1997-ben kapcsolódott be az Északkelet-magyarországi régió (6 megyével), és 19.400 ezer EUR támogatásban részesült. Majd 2000-ben a régió összes támogatása 5178 ezer EUR, 2001-ben 6500 ezer EUR volt. Ennek keretében *kapott támogatást többek között a Debreceni Ipari Park létrehozása, a Debreceni Egyetemhez kapcsolódó Tudományos műszaki park regionális technológiai és innovációs központtá fejlesztése, a bihari térség gazdaságfejlesztési programja és a bihari regionális ipari park létrehozásához kapcsolódó infrastruktúrafejlesztés I. üteme is.* A 97-es program humánerőforrás fejlesztési alprogramjának keretében tíz különböző, regionális jelentőségű, főként képzési, oktatási jellegű projekt nyert támogatást a régióban. A még kezdeti fázisban lévő Phare 2000 programban a vállalkozások együttműködését elősegítő alprogram keretében nyolc, egyenként legalább két vállalkozást magába foglaló Hajdú-Bihar megyei projektnek ítéltek támogatást, összesen 885 ezer euró támogatással. *A Phare 2001 keretében valósul meg a Debrecen – Monostorpályi útszakasz rekonstrukciója.*

Az Európai Unió csatlakozás előtti támogatás egyik eszköze a SAPARD program, melyet az EU a Mezőgazdasági Orientációs és Garancia alpból finanszírozott. Ebből az állami megbízási szerződés keretében folyósított támogatásból egy vagy több önkormányzati társulás által megbízott önkormányzat, vagy a társulások által felhatalmazott jogi személyiségű szervezet pályázhatott. A SAPARD programra országosan mintegy 200 pályázatot nyújtottak be, ebből 32-t az Észak-alföldi régióból. A kistérségi összefogások jelentőségét mutatja, hogy 15 Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei település kivételével valamennyi részt vett a pályázaton.

Az eddigi adatokból látható, hogy 1996 óta *minden kormányzat és az EU csatlakozási programok jelentős támogatást biztosítottak az ország és ezen belül az Észak-alföldi régió fejlesztésére* a regionális politika célkitűzéseinek megvalósítására. Az Észak-alföldi régióban élők erőfeszítéseit mutatja a benyújtott pályázatoknak nagy száma, valamint a támogatások mellé rendelt saját források jelentős mértéke is. **Mindezek ellenére az Észak-alföldi régió GDP-je nem növekedett, a munkanélküliségi ráta alakulása tendenciája sem tükrözi a támogatások pozitív hatását.** A Területfejlesztési Céllelőirányzat nagyon sok kis- és középvállalkozás fejlesztéséhez adott támogatást, de ezeknek hatása még nem tudta öngerjesztővé tenni a gazdasági fejlődést (Nagy et al., 1999, 2001; Szabó et al., 2000).

A VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság 1998 óta

üzemelteti a Területi információs rendszert, melynek célja a támogatási adatok egységes feldolgozása, az Országos Területi Monitoring Rendszer adatainak TEIR-be integrálásával elemezhető adatok álljanak a döntéshozók rendelkezésére a támogatások hatékonyabb, eredményesebb felhasználása érdekében (Nagy et al., 2002b). *A TEIR 2002-től tudja szolgálatni a területi egységekre jutó összes támogatás célját, összegét, melynek eredményességét is lehet majd értékelni néhány év múlva.*

A kedvezményezett térségek fejlesztésének jelentőségét, szükségességét a 2003-ban született kormányrendeletek is hangsúlyozzák. A kedvezményezett térségekben és kedvezményezett településeken megvalósuló fejlesztések esetén pályázat nyújtható be:

- térség- és település-felzárkóztatási céllelőirányzatra (27/2003. (III. 4.) Korm. rendelet);
 - területfejlesztési céllelőirányzatra (26/2003. (III. 4.) Korm. rendelet) és
 - területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatásra (32/1998. (II. 25.) Korm. rendelet).
- A kedvezményezett térségek lakónépessége alapján kerül felosztásra (25/2003. (III. 4.) Korm. rendelet):

- a területfejlesztési céllelőirányzat a megyei területfejlesztési tanácsok rendelkezésre álló összegéből 50%;
- a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatásként a megyei területfejlesztési tanácsok rendelkezésére álló összegből 70%.

A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény szerint: a társadalmi-gazdasági szempontból *elmaradott térségben* székhellyel vagy cégbíróságon, helyi önkormányzatnál bejelentett telephellyel rendelkező adózó az adó teljes összegét *beruházási adókedvezményként veheti igénybe* a térségben megkezdett és az üzembe helyezést követően ott üzemeltetett, legalább 3 milliárd forint értékű, termék-előállítását szolgáló beruházás üzembe helyezését követő 10 adóévben.

A területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati rendszerben történő felhasználása összehangolásának rendjéről szóló 24/2003. (III. 4.) Korm. rendelet szerint *a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló pályázatoknál:*

- *leghátrányosabb* helyzetű kistérség esetében az egyébként nyújtható támogatás összege további 20%-kal;
- *hátrányos helyzetű* kistérség esetében az egyébként nyújtható támogatás összege további 10%-kal *emelt mértékben állapítható meg.*

Az önkormányzati céltámogatások odaítélésekor a területfejlesztés kedvezményezett térségeiben, vagy a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen munkanélküliséggel sújtott településeken a saját erő mértéke alacsonyabb, mint 10% (1992. évi LXXXIX. törvény).

A vállalkozási célelőirányzatra beérkezett igények elbírálásakor és rangsorolásakor előnyt élveznek azok a pályázatok, amelyek hozzájárulnak kedvezményezett térségben megvalósuló beruházásokhoz (1/2001. (I. 5.) GM rendelet).

A térség- és település-felzárkóztatási célelőirányzatra a regionális pályázati rendszer keretében beérkezett pályázatok elbírálásánál, értékelésénél előnyt élveznek a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben megvalósuló beruházások (27/2003. (III. 4.) Korm. rendelet).

Magyarország 2004. május 1-től az Európai Unió teljes tagja, és ebből a pozícióból az Észak-alföldi régió, mint a második legelmaradottabb magyar térség a mainál fokozatosan nagyobb fejlesztési forrásokhoz juthat a fejletlenség elemeinek felszámolásához, a térség felzárkóztatásához, a gazdasági, infrastrukturális fejlesztésekhez (Nagy és Dobos, 1999; Nagy és Kovács, 1999).

Az Európai Közösségek 1260/1999. számú, a strukturális alapokról szóló általános rendelete alapján a jövőbeni támogatások feltételeként hazánkban a fejlesztési célokat és prioritásokat tartalmazó nemzeti fejlesztési tervet (NFT) kellett készítenie és azt az Európai Bizottsághoz benyújtani. Az NFT képezte az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalások alapját, amely eredményeként a támogatások jogi keretét adó közösségi támogatási keretterv (KTK) elkészült. A források biztosítása az Operatív Programokon keresztül valósulhat meg. A KTK célja: annak elősegítése, hogy Magyarország mielőbb felzárkózzék az EU gazdasági és társadalmi

szintjéhez. Ez alapján négy specifikus célt (versenyképesebb gazdaság, humán erőforrások fejlesztése; jobb minőségű környezet és alapinfrastruktúra; a kiegyensúlyozottabb területi fejlődés elősegítése), valamint annak elérése érdekében öt operatív programot fogalmaztak meg.

Strukturális Alapok, Kohéziós Alap és a magyar állami források

A 2004-2006 közötti időszakban Magyarország minden régiója, az 1. célkitűzés előírásai szerint jogosult a Strukturális Alapok támogatásaira, mert a referencia évek (1997-1998-1999) átlagát figyelembe véve az egy főre jutó átlagos GDP mutató egyetlen régióban sem érte el az EU átlagának 75%-át (Közép-Magyarország 1997-1999 közötti EU15-höz viszonyított átlaga 72,5%, az Észak-alföldi régióé 32,5, a magyar régiók között a legalacsonyabb) (Horváth és Szaló, 2003).

Jelentős mérföldkőként 2002 nyarán megtörtént az EU-csatlakozási tárgyalások regionális politika fejezetének lezárása. Ennek keretében az Európai Unióval megállapodtunk az Európa Terv gerincét adó Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) szerkezetében, az uniós források felhasználásáért felelős intézményrendszer kiépítésének menetrendjében. Az Európai Unió tagjaként Magyarország jogosulttá vált az unió fejlesztési támogatásainak igénybevételére, melyeket a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap nyújtanak (2. táblázat).

2. táblázat

A Magyarországnak juttatandó támogatások a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból

Forrás(1)	2004	2005	2006	Összesen(4)
Strukturális Alapok(2)	448	620	785	1853
Kohéziós Alap(3)	340	280	374	994
Összesen(4)	788	900	1159	2847

Forrás: Horváth és Szaló, 2003

Table 2: Funds for Hungary from Structural Funds and Cohesion Funds
Funds(1), Structural Funds(2), Cohesion Funds(3), Total(4)

Azt, hogy a támogatást milyen célokra vehetjük igénybe, az NFT és a hozzá kapcsolódó operatív programok (OP-k) határozzák meg. A támogatással kapcsolatos konkrét pályázatok tartalmát pedig, már az operatív programok program-kiegészítő dokumentumai jelzik.

A Magyar Nemzeti Fejlesztési Tervhez öt operatív program keretében 2004-től nagyszámú pályázat indult. Az NFT az alábbi programokból áll: Agrár- és vidékfejlesztés OP, Gazdasági versenyképesség OP, Humán erőforrások fejlesztése OP, Környezetvédelem és infrastruktúra OP, Regionális fejlesztés OP. A célok megvalósulásához az szükséges, hogy az egyes Operatív Programok fejlesztései egymást kiegészítő, integrált módon, az együttműködéseket (szinergiákat) kihasználva valósuljanak meg (Ránky és Jobbágy, 2003).

A 2004 és 2006 közötti, a hazai társfinanszírozással együtt mintegy 1350 milliárd

forint forrást biztosító NFT végrehajtása óriási kihívás elé állítja az újonnan létrejött intézményrendszert (3. táblázat). Tovább kell folytatni a kiépült struktúrák finomhangolását. A pályázatokat folyamatosan figyelemmel kísérve tovább erősítjük a támogatások felhasználásában érintett intézményrendszert. Tudatos és kiterjedt tájékoztatási munkával el kell érni, hogy a támogatások célcsoportját jelentő vállalkozások, önkormányzatok, civil szervezetek éljenek, illetve élni tudjanak a támogatási lehetőségekkel. Nagy energiáit kell fordítani az EU-finanszírozással végrehajtható központi fejlesztési projektek, állami nagyberuházások előkészítésére és beindítására. Végül a felsoroltakkal egyidejűleg megkezdődött a program – befektetéseket ösztönző – multiplikátor (tovább gyűrűző) hatásait kiaknázó intézkedések kidolgozása is.

A Strukturális Alapok támogatásának tervezett megoszlása a régiók között

Régió(1)	Részesedés, százalék(10)	Támogatás a Strukturális Alapokból, milliárd Ft(11)	2004. év(12)	2005. év(13)	2006. év(14)
Közép-Magyarország(2)	17,9	13,6	3,3	4,5	5,9
Közép-Dunántúl(3)	10,2	7,7	1,9	2,6	3,3
Nyugat-Dunántúl(4)	7,6	5,8	1,4	1,9	2,5
Dél-Dunántúl(5)	11,5	8,8	2,1	2,9	3,8
Észak-Magyarország(6)	17,1	13,0	3,1	4,3	5,6
Észak-Alföld(7)	20,7	15,7	3,8	5,2	6,8
Dél-Alföld(8)	15,0	11,4	2,7	3,8	4,9
Összesen(9)	100,0	76,0	18,2	25,1	32,7

Forrás: Horváth és Szaló, 2003

Table 3: The planned distribution of Structural Funds among the regions

Region(1), Central-Hungary(2), Central Trans-Danubia(3), Western Trans-danubia(4), Southern Danubia(5), Northern Hungary(6), Northern Great Plain(7), South Plain(8), Total(9), Share, percentage(10), Funds from Structural Funds, billion Ft(11), year 2004(12), year 2005(13), year 2006(14)

Áttekintve az EU 2007-2013-as tervezési időszakra vonatkozó célkitűzéseit és pénzügyi terveit, amiből egyértelműen kitűnik, hogy Magyarország 2007-től az uniós támogatások újabb ugrásszerű növekedésére számíthat. Az EU-tól érkező (bruttó) források elérik majd a bruttó hazai termék 4%-át. Ennek a közel 25 milliárd eurós keretnek a felhasználása döntő mértékben befolyásolja a gazdasági növekedést, az államháztartás pozícióját, a külső és a belső egyensúlyt, az inflációt. Nagy hatással lesz majd a reálfolyamatokra, a közlekedési, a környezetvédelmi és a termelő infrastruktúra alakulására, a magyar vállalatok versenyképességére, a kutatás-fejlesztésre, a hazai munkaerő foglalkoztathatóságának alakulására, a szociális rendszerekre és a vidék fejlődésére. Az EU-támogatások és kapcsolódó beruházások az egész állami fejlesztéspolitika erőforrásainak gerincét adják majd. Mindennek tükröződnie kell a fejlesztéspolitika egész intézményi és működési rendjében. A hazai fejlesztési erőforrások, illetve az EU támogatások felhasználását az Európa Terv keretei között egységes – az ágazati és területi fejlesztéseket összehangoló –, hosszú távú fejlesztési terv kell, hogy megvalósítsa. Az európai pénzalapok fogadása érdekében fontos a fejlesztéspolitikai intézményrendszer dinamikus továbbfejlesztése. Ennek alapja a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtása érdekében a 2004-2006-os időszakra létrejött új intézményrendszer és a tárcaközi együttműködés megerősítése.

Az NFT-t az Unió elfogadta, a pályázati lehetőségeket a csatlakozó országok közül elsőként Magyarországon hirdették meg. Megalkottuk a támogatások felhasználását szabályozó alapvető jogszabályokat. A források lehívása érdekében komoly változásokat vezetünk be a költségvetés szerkezetében, elkészült az EU-konform közbeszerzési törvény, amely a Csatlakozási Szerződés értelmében 2004. május 1-től életbe lépett. Megkezdtek működésüket a támogatások felhasználásáért felelős új intézmények, az EU előírásai szerint a pályázatkezelési és projektvezetési feladatokat ellátó irányító hatóságok és közreműködő

szervezeteik. Az elmúlt két év munkájának köszönhetően megteremtődtek az Uniótól 2004 és 2006 között megszerezhető közel 800 milliárd forint értékű támogatás sikeres felhasználásának alapvető intézményi feltételei.

Átmeneti támogatások

Az Unió ideiglenes pénzügyi támogatást (Átmeneti Támogatás, vagy Transition Facility) nyújt az új tagállamoknak a csatlakozástól 2006. végéig (4. táblázat). Az Átmeneti Támogatás a közösségi jogszabályok végrehajtására, érvényesítésére, továbbá az igazgatási kapacitás fejlesztésére és megerősítésére, valamint a bevált gyakorlat kölcsönös cseréjének előmozdítására szolgál. A támogatás alapvetően a Phare programozás meghosszabbításának tekintendő. A támogatás azt az igényt szolgálja, hogy az intézményi kapacitást olyan területeken erősítsük meg, amelyek a strukturális alapokból nem finanszírozhatók. Ebből adódóan a támogatás a következő területekre terjed ki:

- bel- és igazságügy (az igazságszolgáltatási rendszer megerősítése, külső határok ellenőrzése, korrupcióellenes stratégia, a bűnüldözési kapacitás erősítése);
- pénzügyi ellenőrzés;
- a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme és a csalás elleni küzdelem;
- belső piac, a vámuniót is beleértve;
- környezet;
- élelmiszerbiztonsághoz kapcsolódó állat-egészségügyi és igazgatási kapacitások fejlesztése;
- mezőgazdasági és vidékfejlesztési igazgatási és ellenőrzési rendszerek, beleértve az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszert (IIER);
- nukleáris biztonság (a nukleáris biztonságért felelős hatóságok eredményességének és szakmai képességeinek, valamint az ezeket támogató műszaki intézményeknek az erősítése, a radioaktív hulladék-gazdálkodásért felelős hatóságok támogatása);
- statisztika;

- a közigazgatás erősítése a Bizottság átfogó jellegű ellenőrző jelentésében megjelölt azon szükséges területeken, amelyekre a strukturális alapok támogatásai nem terjednek ki.

4. táblázat

Az EU által a tagországoknak szánt összes átmeneti támogatás az 1999. évi árfolyamon számolva

Év(1)	Millió Euró(2)
2004	200
2005	120
2006	60

Forrás: Európai Bizottság, 2004

Table 4: Total transition facility for member states by the EU, calculated on the basis of the 1999 rate

Year(1), Million Euros(2)

Az intézményfejlesztési projekteknek – a megelőző évek gyakorlatához hasonlóan – az ország Európai Unióhoz történő csatlakozásának felkészülését kell közvetlenül alátámasztaniuk, segíteniük.

Az *Átmeneti Támogatás célja* az adminisztratív és intézményi kapacitás megerősítése azokon a területeken, amelyek felkészültsége elmarad a jelenlegi tagállamokétól. Elvben a Csatlakozási Szerződésben meghatározott területek mindegyikén felhasználható (lásd a fenti felsorolást), de mindenekelőtt azon hiányosságok gyors és célzott fölszámolásához kíván segítséget nyújtani, amelyeket a 2003. novemberében, a Bizottság által elkészítendő Átfogó Monitoring Jelentés tárt fel.

A *finanszírozás módja*, hogy a Csatlakozási Szerződésben meghatározott évenkénti összegek egy részét a Bizottság – a jelenlegi Phare gyakorlatnak megfelelően – több tagállamra kiterjedő, ún. *multi-beneficiary* programokra különíti el. Az ezután megmaradó pénzösszeg fölosztása szintén megfelel a Phare-szabályoknak: kb. felét egyenlő arányban osztják föl az új tagállamok között, a másik felét pedig a népesség és az egy főre jutó GDP alapján arányosítva.

Koordináció más támogatási programokkal és alapokkal: Az Átmeneti Támogatásból finanszírozott intézkedések nem részesülhetnek támogatásban sem az előcsatlakozási (Phare, ISPA, Sapard), sem a Strukturális és Kohéziós Alapokból, továbbá a Schengen Facility-ből sem.

Programozás

Az Átmeneti Támogatás alapvetően a Phare programozás meghosszabbításának tekintendő. Elsősorban a bizottsági monitoring során foltárt intézményfejlesztési hiányosságok pótlását célzó intézkedések, valamint a közösségi joganyag alkalmazásához szükséges kisebb volumenű eszközbeszerzések finanszírozhatók belőle. Másodsorban, lehetőség van olyan intézkedések támogatására is, amelyek az Action Plan-ben szereplő, ám a csatlakozásig nem pótoltt, illetve az új közösségi joganyag átvétele során jelentkező hiányosságok orvoslását célozzák.

Nemzeti Programok: A Phare évenkénti programozását az Átmeneti Támogatás teljes élettartamára szóló programozás váltja fel, azaz 2004-ben meg kell határozni a 3 év során támogatandó projektek körét. A programozás rugalmasságát biztosítja ugyanakkor, hogy a pénzügyi megállapodások évenként szülessenek, és az egyes évek elején lehetőség van a korábbi indikatív tervezés módosítására. (A 2004. évre vonatkozóan a kezdeti tervezés értelemszerűen nem indikatív, hanem végleges.)

Különös prioritást élveznek a következő területek:

- korrupcióellenes harc koordinációs intézményrendszerre;
- nukleáris biztonság;
- Átmeneti Támogatás köztes értékeléseinek lebonyolítása (tagállami felelősség – a nemzeti programozás során figyelembe veendő).

Horizontális programok: A következő, eddig Phare-finanszírozású horizontális/multi-beneficiary programok folytatódnak az Átmeneti Támogatás keretében:

- TAIEX (információs és képzési program);
- Sigma (kormányzati reform program);
- Statistics (statisztikai együttműködési program).

Időbeli ütemezés: A nemzeti programozás 2003-ban elkezdődött, a Bizottság Átfogó Monitoring Jelentését figyelembe véve. 2004 elején a Phare Management Bizottság elé kell terjeszteni a 2004. évi végleges, valamint a 2005. és 2006. évi indikatív terveket. A 2004. évi projekteket olyan részletességgel kell elkészíteni, hogy azok elfogadásuk után azonnal pályáztathatók legyenek.

Feladatmegosztás: A Bizottság célszerűnek és kívánatosnak tartja a jelenleg működő Phare-struktúra fönntartását.

Társfinanszírozás: A Phare szabályokhoz hasonlóan a beruházási projektek esetében kötelező a nemzeti társfinanszírozás, és a közösségi hozzájárulás a program egészében nem haladhatja meg a 75%-ot.

Végrehajtás

- *Horizontális programok:* Végrehajtásuk – a jelenlegi Phare eljárásrendhez hasonlóan – központilag történik.
- *Nemzeti programok:* Végrehajtásuk az ún. megosztott menedzsment eljárásrendje szerint zajlik majd, a következő feltételekkel:
 - o Az új tagállamokban csak azok a Végrehajtó Ügynökségek vehetnek részt a végrehajtásban, amelyek esetében a Bizottság lemondott az ex-ante ellenőrzés jogáról az előcsatlakozási alapokra vonatkozóan.
 - o Az új tagállamok felelőssége az időközi értékelések és a monitoring lebonyolítása. A Bizottság meghívottként részt vesz a monitoring eljárásban.
 - o Az ex-post ellenőrzés és – szükség esetén – a 438/2001. EK rendelet szerinti pénzügyi korrekciók a Bizottság felelősségi körébe tartoznak.

- *Eszközök:*
- Twinning és Twinning Light projektek;
- Technikai segítségnyújtás;
- Kisebb volumenű eszközbeszerzések társfinanszírozása.

Folyósítás: Alapvetően a Phare-eljárásrenddel megegyezően történik, azzal az eltéréssel, hogy az előleg összege arányosan nagyobb, a részletek száma pedig kisebb lesz.

IRODALOM

- Baranyi B. (2004a): Az Észak-alföldi régió bemutatkozik. (The introduction of the Northern Great Plain Region) Észak-alföldi Régió. (Northern Great Plain Region) Ed.: Csiszér Z. Magyarország régiói, 6. (Regions of Hungary, 6.) Csiszér Bt., Debrecen, 9-33.
- Baranyi B. (2004b): Európai Uniós ismeretek. Az EU regionális politikájának kihívásai, aktualitásai. MTA RKK ATI Debreceni Osztálya, Kézirat, 101.
- Bolyán A. (2002a): Az Európai Unió regionális támogatási rendszere. Comitatus Önkormányzati Szemle, XII. 6. 5-28.
- Bolyán A. (2002b): Az Európai Unió forrásai a kandidáló országok számára – az Előcsatlakozási Alapok rendszere. Comitatus Önkormányzati Szemle, XII. 7-8. 26-46.
- Dobos, A.-Kovács, J.-Nagy, J. (2000): Evaluation of agricultural land use in Hungary's „three-border” region. Acta Agronomica, 48. 89-94.
- Dorka D.-Nyizsalovszki R.-Kovács M.-Dobos A.-Nagy J. (2003): Talajinformációs rendszer kialakulása a mezőgazdaságban. In.: Kovács T. A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás előtt. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs
- Harsányi G.-Nagy A. J.-Harsányi E. (2003): Területfejlesztés térségi összefüggései az Észak-alföldi régióban. Debreceni Szemle, 1. 86-100.
- Horváth Gy. (1998): Európai regionális politika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Horváth Gy. (2000): A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 227.
- Horváth Gy.-Szaló P. (2003): Területfejlesztés és régiók. Európai Füzetek 11., Budapest, 28. (www.stratek.hu)
- Nagy J. (2003): EU konform mezőgazdaság és élelmiszerbiztonság. Debreceni Egyetem ATC, 417.
- Nagy J.-Dobos A.-Szabó J. (2000): Belvív- és termőhelyvédelem az Észak-alföldi régióban. In.: Nagy J. Fenntartható mezőgazdaság – minőségi termelés. Debreceni Egyetem ATC, 56-107.
- Nagy J.-Dobos A.-Szabó J. (2002a): Tájtermesztés az Észak-alföldi régióban. In.: Láng I.-Lazányi J.-Németh T. Tartamkísérletek, tájtermesztés, vidékfejlesztés I. Debreceni Egyetem ATC, 36-45.
- Nagy J.-Kovács J. (1999): Növénytermesztési sajátosságok a keleti háromhatár térségben, a növénytermesztési szerkezet módosításának lehetőségei. In.: Sinóros-Szabó B. Komplex környezetkímélő agrártermelés fejlesztése Magyarország keleti háromhatár szegletében. Magyar Tudományos Akadémia, 25-66.
- Nagy J.-Németh T.-Szabó J.-Pásztor L.-Dobos A. (2001): Tájgazdálkodási körzetek kialakítása Kreybig Átnézetes Talajismereti Térképsorozat alapján. Debreceni Egyetem Agrártudományi Közlemények, 1. 20-25.
- Nagy J.-Szabó J.-Pásztor L.-Dobos A.-Csernevák R. (2002b): Talajinformációs rendszer alkalmazási lehetőségei az Észak-alföldi régióban. In.: Harnos Zs. Informatikai kutatások, fejlesztések és alkalmazások az agrárgazdaságban és vidékfejlesztésben. Debreceni Egyetem ATC, 171-180.
- Nagy, J.-Dobos, A. (1999): Land use evolution in eastern Hungary. Kungl. Skogs-och Lant-bruksakademiens, 138. 17. 33-39.
- Nagy, J.-Dobos, A.-Kovács, J. (1999): The sustainable agriculture, with a special emphasis on the Eastern-Hungarian Region. Anal Univ. Oradea, V. 39-47.
- Ránky A.-Jobbágy V. (2003): Nemzeti Fejlesztési Tervről röviden. Európai Füzetek 16., Budapest, 33. (www.stratek.hu)
- Szabó J.-Dobos A.-Nagy J.-Bocskai Zs.-Pásztor L. (2000): A Digitális Kreybig Talajinformációs Rendszer (DKTIR) és felhasználása a termesztett növények választékára vonatkozó térségi szintű szántóföldi alkalmazás meghatározásában. Agrofórum, XI. 5-8.
- Európai Bizottság (2004): Harmadik jelenés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Új partnerség a kohézió érdekében (konvergencia, versenyképesség, együttműködés). Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Luxemburg, 248.
1992. évi LXXXIX. tv. A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről
1996. évi LXXXI. tv. A társasági adóról és az osztalékról
- 32/1998. (II. 25.) Korm. rendelet. A területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások felhasználásának részletes szabályairól
- 1260/1999/EK tanácsi rendelet. A Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről
- 1/2001. (I. 5.) GM rendelet. A Gazdasági Minisztérium vállalkozási céllelőirányzatainak szabályozásáról
- 438/2001/EK. rendelet. A Strukturális Alapok keretében nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszerei tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásának részletes szabályairól
- 24/2003. (III. 4.) Korm. rendelet. A területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati rendszerben történő felhasználása összehangolásának rendjéről
- 25/2003. (III. 4.) Korm. rendelet. A 2003. évi területfejlesztési céllelőirányzat régiók és megyék, valamint a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások megyék közti felosztásáról
- 26/2003. (III. 4.) Korm. rendelet. A területfejlesztési céllelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól
- 27/2003. (III. 4.) Korm. rendelet. A térség- és település-felzárkóztatási céllelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól