

A Kohéziós Alap fejlődése

Írta: John Walsh ⁽¹⁾

Hulladékot szállító vonat érkezése a Kohéziós Alap által társfinanszírozott cercedai környezetvédelmi központba (Spanyolország)



A strukturális alapok családjához kapcsolódó Kohéziós Alap inkább unokatestvér, mintsem testvér. 1994 óta megtartotta megkülönböztető célkitűzéseit és végrehajtó rendelkezéseit, miközben magas fokú összehangoltságot ért el az ERFA-val. Most, több mint tíz évvel később, a Kohéziós Alap új életre kelt, mivel 2004. május 1-jén tíz új kedvezményezett országgal egészült ki. A 2007 és 2013 közötti programozási időszakot tekintve a Bizottság azt javasolja, hogy az általános programozási szabályokhoz való igazodás érdekében fogadjanak el végrehajtási szabályokat, bár a Kohéziós Alap megtartja fő megkülönböztető jegyeit. Az elképzelések szerint a Kohéziós Alapot „befogadják a rokonai”, és teljes egészében „hazaköltözik a családdhoz”.

A Kohéziós Alap létének igazolása egy érdekes dilemmából fakad. Egyértelmű, hogy az egységes piac működtetéséhez a legkevésbé kedvező helyzetben lévő tagállamoknak hatalmas befektetéseket kell végrehajtaniuk a növekedési kapacitásuk növelése érdekében. Ez az infrastruktúra bővítésében, fejlesztésében és modernizálásában további jelentős befektetéseket jelent. Másfelől, ha ezek az országok csatlakozni szeretnének az euróövezetbe, ellenőrzés alatt kell tartaniuk állami adósságaikat, korlátok közé kell szorítaniuk a közfinanszírozásokat, és ezzel egyidejűleg növelni kell a befektetéseket. A Maastrichti Szerződés kiutat mutatott ebből a dilemmából azzal, hogy új alapot hozott létre a kevésbé kedvező helyzetben lévő tagállamok pénzügyi támogatására: ez a Kohéziós Alap.

A Kohéziós Alap segített a támogatásra jogosult eredeti négy országnak (Spanyolországnak, Portugáliának, Írországnak és Görögországnak), hogy megfeleljenek az euró konvergencia-kritériumainak, és ezzel egyidejűleg folytassák infrastrukturális befektetéseiket.

Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogyan fejlődtek ennek az egyedi alapnak a végrehajtási szabályai. Miközben az

⁽¹⁾ Adminisztrátor, Regionális Politikai Főigazgatóság, Európai Bizottság.

elvek jórészt szilárdak maradtak, az elmúlt tíz évben történtek változások, amelyek oka az 1994 és 1999 közötti végrehajtás során szerzett tapasztalat és az, hogy 1999-ben a Tanács a rendeletet számos ponton javította. Az eltelt idő alatt a Bizottság finomított a projektek igazgatását érintő politikáin és gyakorlatain is. A most megállapított szabályokat a tíz új tagállamban folyó tevékenységekre alkalmazzák a 2004 és 2006 közötti időszakban, valamint a már az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze (ISPA) ⁽²⁾ alapján támogatott projektekre. A következő programozási időszak esetében azonban a Kohéziós Alap folyósítása valószínűleg jelentős változáson fog átesni.

A Kohéziós Alap megkülönböztető jegyei – 1994

A Kohéziós Alap nem részesült annyi tanulmányozásban és nyilvános figyelemben, mint jobban ismert unokatestvére, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA). A nyilvános ismertségnek ez a viszonylagos hiánya azzal magyarázható, hogy egyrészt létrehozásakor az Alapra való jogosultságot a tizenöt tagállamból csak négyre korlátozták, másrészt célkitűzéseit és végrehajtását tekintve bizonyos eltéréseket is rögzítettek.

A Kohéziós Alapot formálisan az 1994. április 16-i tanácsi rendelet ⁽³⁾ hozta létre. A strukturális alapokhoz képest kezdettől fogva a következő különbségek jellemezték:

- > A Kohéziós Alap belső regionális különbségtétel nélkül nyújtott támogatást az erre jogosult tagállamokon belüli projektek számára.
- > Finanszírozási mechanizmusként makrogazdasági feltételrendszert kapcsoltak a Kohéziós Alaphoz. Alapvető feltételként a támogatható tagállamoknak az euróövezethez való csatlakozást célzó konvergencia-programot kellett benyújtaniuk. Az ilyen programnak való megfelelés során az egyes államoknak kerülniük kellett a túlzott költségvetési hiányt. Mivel az Alap célkitűzése a nemzeti ráfordítások felváltása volt, nem alkalmazták a strukturális alapok addicionalitási tesztjét.
- > A támogatás célja a környezetvédelmi cselekvési program célkitűzéseinek való megfelelés és a transzeurópai közlekedési hálózatokhoz (TEN-T) való hozzájárulás volt.
- > Megfelelő egyensúlyt kellett biztosítani a környezetvédelem és a közlekedés támogatható szektorain belüli projektek közötti lebontásban. A Bizottság ezt úgy értelmezte, hogy a támogatást 50-50%-os arányban kell felosztani a két ágazat között.
- > A Bizottság a juttatásokat a tagállamok kérelmei alapján projektenkénti alapon ítélte oda, és általános szabályként a projektek minimális költségének 10 millió eurónak kellett lennie.

A végrehajtási szabályok fejlődése

A Kohéziós Alap 1999. évi felülvizsgált rendelete ⁽⁴⁾ hangsúlyozta a fokozottan stratégiai megközelítésnek, valamint annak szükségességét, hogy igazgatási vagy ágazati szinten a projektek legyenek összhangban az általános környezetvédelmi vagy közlekedési stratégiával. A Bizottság azt a nézetet vallotta, hogy az ilyen stratégiákat formálisan egy vagy több „stratégiai referenciakeretben” kell definiálni minden egyes kedvezményezett államban. Ezt és a többi operatív javaslatot a 2000. évi „Útmutató a Kohéziós Alaphoz” ⁽⁵⁾ című kiadványban fejtették ki. A dokumentum az alábbiakat is tartalmazta:

- > a Bizottság iránymutatásai a Kohéziós Alap környezetvédelmi és közlekedési ágazatokban megvalósuló támogatásának prioritásaihoz;
- > intézkedések a magánfinanszírozási források jobb figyelembevétele érdekében;
- > olyan állami és privát személyegyesítő társaságok bátorítása, amelyek a maximumra tudják növelni a közösségi finanszírozás sokszorozó hatását, és növelni tudják a finanszírozott infrastruktúra mennyiségét;
- > az Alap kezelését racionalizáló egyes intézkedések, például új szabványos kérelmezési űrlap.

Az Alap végrehajtásának 1999 óta történt más fejleményei a projektekre vonatkozó szabályok fejlődéseként, valamint a projektek értékelésével és kezelésével kapcsolatos bizottsági politika letisztulásaként jellemezhetők.

A 2000 és 2004 közötti időszakban bizottsági rendeletek rögzítették a végrehajtáskor betartandó közös szabályokat. Az így módosított szabályok az alábbiakkal kapcsolatosak:

- > a pénzügyi korrekciós eljárások pénzügyi igazgatása és ellenőrzése (2002);
- > olyan támogathatósági szabályok, amelyek szorosabban illeszkednek a strukturális alapok támogathatósági adatlapjaihoz (2003);
- > a tájékoztatás és a publikálás egyszerűsített szabályai (2004).

E rendeletek leegyszerűsítették az egyes projektek esetében alkalmazott juttatási döntést, és az Alap végrehajtási szabályozását közelebb hozták a strukturális alapokéhoz.

Az *Útmutató a befektetési projektek költség-haszon elemzéséhez* ⁽⁶⁾ 2002. évi kiadásával finomításon esett át a nagyberuházásoknak a strukturális alapok és a Kohéziós Alap alapján történő értékelése bizottsági politikája.

⁽²⁾ Lásd a következő cikket.

⁽³⁾ HL L 130., 1994.5.25., 1. o.

⁽⁴⁾ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reglem_en.htm

⁽⁵⁾ Elérhető angol, francia, görög, portugál és spanyol nyelven: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm

⁽⁶⁾ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_en.pdf



Közlemény a Kohéziós Alapról: az új rendelet

Ugyanúgy, mint a strukturális alapok esetében, tájékoztatásról és nyilvánosságról kell gondoskodni a Kohéziós Alap által finanszírozott projektekkel kapcsolatban. E tekintetben a 2004-ben ratifikált új rendelet jelentősen leegyszerűsíti a 455/1996/EK határozatban megállapított intézkedéseket.

Az új 621/2004/EK rendelet mindenekelőtt felidézti azt a két alapelvet, amely köré fel kell építeni a Kohéziós Alappal kapcsolatos tájékoztatást:

- > az Alap által támogatott projekt hozzájárul az Európai Unió állampolgárai közötti szociális és gazdasági egyenlőtlenségek csökkentéséhez;
- > a projekt sikeres végrehajtása a Kohéziós Alap pénzügyi hozzájárulásával vált lehetségessé.

A projekt gyakorlati jelentőségének elmagyarázása mellett az első üzenet az európai beavatkozás céljával kapcsolatos emlékeztető: az állampolgárok egyenlő esélyeinek előmozdítása az Unió által. Továbbá, az „állampolgár” kifejezés használata nem pusztán formalitás: a közlemény végső címzettjének, azaz az állampolgárnak éreznie kell, hogy be van vonva.

Az üzenetek a rendeletben leírtaktól eltérő kifejezésekkel is közölhetők, és nincs megtiltva az egyszerű vagy figyelemfelkeltő kifejezések használata. A két üzenetet az EU lobogójának feltüntetése is erősíti. A felhasználandó kommunikációs eszközök és tevékenységek terén a rendeletben szereplő egyetlen kikötés a médiakapcsolatokat, valamint a jelzőtáblák és az emléktáblák elhelyezését érinti.

Az 1993 és 1999 közötti időszak végén – a strukturális alapokkal közösen – jelentős el nem költött kötelezettségvállalási egyenleg keletkezett, amely 2000 végére elérte a Kohéziós Alap 1999. évi költségvetésének 120%-át.

A probléma azonosítása és a lezárás felgyorsítása érdekében a Bizottság aktív párbeszédbe kezdett az összes tagállammal. A projektek minőségének további javítása és az abszorpció ütemének fokozása érdekében a Bizottság 2002-ben azt is felvállalta, hogy tájékoztassa a kedvezményezett államokat: a juttatási döntések megengedett módosításait korlátozó politikát⁽⁷⁾ kíván elfogadni. 2003 végére a fennmaradó összeg az 1999. évi költségvetés mintegy 40%-át tette ki.

A jövő kihívásai

A Kohéziós Alapot négy olyan kedvezményezett ország részére hozták létre, amelyben az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem (GNI) kevesebb, mint az EU átlagának 90%-a. A támogathatóság 2003. évi felülvizsgálatával⁽⁸⁾ egy időben végeztek a Kohéziós Alap 1993-as „osztályának” első „diákjai”. Mivel 2000 és 2002 között Írország átlagos GNI-je az EU 15 átlagának 101%-a volt, ez meghaladta a támogathatósági küszöböt, és 2004-től kezdődően az ország már nem támogatható. A jogosult országok számának háromra csökkenését 2004. május 1-jén gyorsan felváltotta a tíz új tagállam támogathatósága.

Most, hogy az EU 25 tagjainak több mint fele érintett a tevékenységeiben, megnövekedett a Kohéziós Alap viszonylagos fontossága. Sőt mi több, a kohéziós politika alapján az összes új tagállam rendelkezésére bocsátott pénzeszegek folyósítása is a Kohéziós Alapból történik. Összehasonlításként: Írország összesen 7840 millió eurónyi erőforrást kapott az 1994 és 1999 közötti időszakban, amelyből a Kohéziós Alap támogatása 1490 millió euró – vagy a teljes összeg 19%-a – volt (folyó áron). Az új tagállamok esetében az Alap átlagos részesedése 35%.



Portugália: szennyvíztisztító telep építése a Kohéziós Alap segítségével

⁽⁷⁾ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/orient_en.htm

⁽⁸⁾ A Bizottság 2004. március 24-i COM(2004)191. közleménye

A Kohéziós Alap viszonylagos részesedése az új tagállamokban a 2004 és 2006 közötti időszakban

	Összes erőforrás	Kohéziós Alap	Részesedés (%)
Cseh Köztársaság	2 621,2	936,1	36
Észtország	695,1	309,0	44
Ciprus	113,4	53,9	48
Lettország	1 164,3	515,4	44
Litvánia	1 537,7	608,2	40
Magyarország	3 207,4	1 112,7	35
Málta	88,7	21,9	25
Lengyelország	12 809,7	4 178,6	33
Szlovénia	456,3	188,7	41
Szlovákia	1 757,4	570,5	32
ÖSSZESEN	24 451,2	8 495,0	35

A Kohéziós Alap végrehajtása is e támogatási forma drámai kibővüléséhez vezet az új tagállamokban, mivel az erőforrások éves mennyisége a korábbi ISPA előcsatlakozási pénzügyi eszközöz képest megháromszorozódik. A Bizottságnak és a kedvezményezett országoknak az ISPA-projektek teljesítésében szerzett tapasztalatai alapján egyértelmű, hogy a kellő számú minőségi projekt biztosítása jelentős kihívás elé állítja az illetékes nemzeti közigazgatási szerveket és a Bizottságot.

A Bizottság ezért 2004-ben új párbeszédet javasol, hogy a rendelkezésre álló EU-pénzalapok felszívásával és kezelésével kapcsolatos kapacitásuk erősítésére bátorítsa a kedvezményezett országokat. A meghozandó intézkedéseket a kedvezményezett államok saját maguk határozzák meg a konkrét körülményeiknek megfelelően, és kezdetben a projektek azonosítására, kiválasztására, előkészítésére és értékelésére összpontosítanak.



A Kohéziós Alap a közlekedés szolgálatában: a Patrasz–Athén–Thesszalóniki autópálya szakasza (Görögország)

További fejlődés: 2007-től 2013-ig

A Bizottság a kohézióról szóló harmadik jelentésben⁽⁹⁾ már jelezte, hogy a Kohéziós Alapot teljesebb mértékben integrálni kell a strukturális alapok általános működésébe. A Bizottság most előkészített egy új jogszabálycsomagot, amely a strukturális alapok és a Kohéziós Alap végrehajtását szabályozza a 2007 és 2013 közötti programozási időszakra vonatkozóan.

A Bizottság javaslata fenntartja a Kohéziós Alap megkülönböztetett célkitűzéseit, különösen a Kohéziós Alap támogatásának makrogazdasági feltételrendszerét, a GNI 90%-ában rögzített jogosultsági küszöböt és a segítségnyújtás ágazati célkitűzéseit. Másrészt, a javaslat jelentős reformot körvonalaz a Kohéziós Alap végrehajtásában, ami tulajdonképpen áttérés a projekतालapú támogatásról a programalapú támogatásra. Részletezi a Kohéziós Alap és az ERFA esetében létrehozandó közös rendszereket, az alábbiak szerint:

- > a vonatkozó programokon belül stratégiai szintű összehangolás történik az ERFA-val. A Kohéziós Alap támogatását különösen a vonatkozó nemzeti programok végrehajtása esetében javasolják az ERFA prioritásai mellett különálló prioritások szerint;
- > közös értékelési és monitoringrendszereket valósítanak meg a vonatkozó programokon belül (kiválasztási kritériumok, mutatók, monitoringbizottságok stb.);
- > az általános rendeletben megállapítják ERFA és a Kohéziós Alap támogathatósági szabályait, és a rendeletben jogosultsági kritériumokat állapítanak meg az alapok számára;
- > egységesítik a pénzügyi igazgatás és ellenőrzés követelményeit (pl. alaponkénti egyetlen éves kötelezettségvállalás);
- > a Kohéziós Alap költségvetési forrásainak azonnali felhasználását bátorítandó, bevezetik a strukturális alapok pénzügyi rendelkezéseit és elköltési fegyelmét (a programonkénti éves kötelezettséget és a kötelezettségvállalás automatikus visszavonását).

A Kohéziós Alap programozása a végrehajtásnál új egyensúlyt harangoz be a kedvezményezett tagállamok és a Bizottság közötti kapcsolatban.

A tagállamok most már jogosultak lesznek kiválasztani a Kohéziós Alap által a nemzeti programjaik alapján támogatandó projekteket, miközben tiszteletben tartják a Kohéziós Alap ágazati célkitűzéseit és a ráfordításokra való jogosultság korlátozottabb szabályait. Ez jelentősen csökkenti fogja a Bizottság jóváhagyását igénylő projektek számát. A tagállamoknak csak a jelentősebb projektek esetében kell kérniük, hogy a Bizottság hagyja jóvá a juttatás mértékét. Emellett az egyszerűsített közös programozási szabályok alkalmazása automatikusan az ERFA és a Kohéziós Alap tevékenységeinek egyszerűbb igazgatásához vezet.

(9) „Harmadik jelentés a gazdasági és szociális kohézióról”, 2004., XXXV. o.



A cercedai környezetvédelmi központ (Spanyolország)

Ezzel a hatáskörrel fokozott felelősség is jár a Kohéziós Alapot igazgató hatóságok számára a kiválasztásban, az értékelésben, az elemzésben, a figyelemmel kísérésben, az igazgatás és a gyors végrehajtás biztosításában, amelyekkel elkerülhetővé tehetik a támogatás elvesztését. A Kohéziós Alap által támogatott tevékenységek jellegét tekintve (infrastrukturális teljesítés) a programalapú pénzügyi feyelem bevezetése nem mentes a kihívásoktól. Amint azonban a jelenlegi programok esetében már jeleztük, az ilyenfajta feyelem erőteljesen ösztönzi a programok gyors beindítását, és hamarabb megmutatkoznak a program előnyei is.

Összefoglalásként: a Bizottság javaslatának célja, hogy elérje az ERFA és a Kohéziós Alap közötti maximális összehangolást, a pénzügyi igazgatásban az alapok egyenlő kezelését, és hogy az összehangolt végrehajtási szabályok lehetőségét adjanak a nemzeti hatóságok számára az igazgatási rendszerek egyszerűsítésére.

A Kohéziós Alap legfontosabb előnyei

A Kohéziós Alap segítette az eredeti négy kedvezményezettnek, hogy megfeleljenek az euróövezet tagságára vonatkozó konvergencia-feltételeknek. A Kohéziós Alap más eddigi előnyeit az alábbi táblázatok foglalják össze.

Eddigi kötelezettségvállalások

Ország	1993–1999		2000–2003	
	Millió euró	%	Millió euró	%
Görögország	2 998	17,9	1 767	16,1
Spanyolország	9 251	55,2	6 795	61,8
Írország	1 495	8,9	584	5,3
Portugália	3 005	17,9	1 848	16,8
ÖSSZESEN	16 749		10 994	

A négy kedvezményezett eddig 27 000 millió euró támogatást kapott. Ez jelentős hozzájárulás az infrastruktúra modernizálására tett erőfeszítéseikhez.

Befektetési prioritások 1993 és 1999 között (%)

	Görögo.	Spanyolo.	Írország	Portugália	Mind
KÖRNYEZETVÉDELEM	48,8	50,3	50,0	51,9	50,3
Vízellátás	20,5	13,1	16,8	16,9	15,4
Szennyvíz	23,7	22,4	32,1	8,4	22,8
Szilárd hulladék	0,7	5,2	0,6	14,6	5,7
Egyéb	4,0	9,7	0,4	2,1	6,4
KÖZLEKEDÉS	51,2	49,7	50,0	48,1	49,7
Közút	27,8	28,2	37,4	28,5	28,1
Vasút	19,8	20,1	9,5	11,1	16,8
Légi/tengeri kikötők	13,8	1,1	2,8	8,5	4,4
Egyéb	1,3	0,3	0,4	0	0,4

Általában figyelembe vették az elérendő 50-50%-ot. Néhány nemzeti eltéréssel a két legfontosabb ágazat a közút és a szennyvíz volt.

A támogatást odaitéllő határozatok száma

	1993–1999	2000–2003	Összesen
Görögország	77	86	163
Spanyolország	371	270	641
Írország	116	9	125
Portugália	149	65	214
Összesen	713	430	1 143

E határozatok egyes projektekre, projektszakaszokra vagy projektcsoportokra vonatkoznak. 2003-ban a Bizottság utólagos értékelési tanulmányt végzett a négy kedvezményezett tagállamban megvalósult projektek széles skálájának figyelembevételével, hogy értékelje, milyen mértékben feleltek meg az eredeti célkitűzéseknek. Ennek eredményei 2004 későbbi szakaszában várhatók.



Hulladékkezelő mű La Coruñában (Spanyolország)