

---

## GYORS TÉNYKÉP

---

### A JOGI SZABÁLYOZÁS SZEREPE A KÖZÖSSÉGI FORRÁSOK FELHASZNÁLÁSÁBAN

(Role of Regal Regulation in using of Public Funds)

FINTA ISTVÁN

*Kulcsszavak:*

*közösségi források   strukturális alapok   regionális politika   alapelvek   pályázati rendszer*

*A terület- és gazdaságfejlesztési célok megvalósítása során meglehetősen nagy szerepet kapnak a közösségi és nemzeti támogatások, melyek elérhetősége – túlnyomó többségben – pályázatok formájában biztosított. Éppen ezért különösen fontos a pályázatok kialakítása, illetőleg a pályázatokra vonatkozó jogi szabályozás léte, minősége és részletezettsége, melyek együttesen meghatározó befolyást gyakorolhatnak a különböző földrajzi területi egységek versenyképességére.*

*A pályázati források közpénzek elosztásának, továbbá az állami irányítás, a társadalmi, gazdasági életbe történő beavatkozás egyik – rendkívül fontos – formáját képviselik, ezért jogállamban nem kerülhető meg a pályázatokra vonatkozó megfelelő szintű és tartalmú jogi szabályozás kialakítása.*

*A tanulmány bemutatja a strukturális alapok elveinek érvényesülését, illetőleg az érvényesülés problémáit és korlátait a vonatkozó jogi szabályozásban. Ezt követően a pályáztatás eljárási kérdései gyakorlati és szabályozási tapasztalatait vizsgálja.*

### Bevezetés

A gazdaság fejlődését előmozdító tényezők között alapvető szerepet játszanak a reálfolyamatok belső törvényszerűségei szerint zajló folyamatok, illetőleg az állami szerepvállalás, amely különböző gazdaságpolitikákból táplálkozva (monetáris, fiskális stb.) kívánja a gazdaság fejlődését az egyéb állami érdekek figyelembe vétele mellett elősegíteni.

Az egyes gazdaságpolitikák, illetve az ezekből építkező egyes kormányzati programok közvetlenül nem jelennek meg a jogalkotásban, az egyes jogszabályokban. Mindamellet az egyes fejlesztési célok eléréséhez nélkülözhetetlen a jogi szabályozás, mint irányítási, feltételteremtő és korlátokat megállapító eszköz. A cél-eszköz viszony egyúttal azt is jelzi, hogy a gazdaságfejlesztésben elsődleges szerep és felelősség az alkalmazott gazdaságpolitikára, illetve annak megalkotóira hárul, a jogszabályok jelentősége ebből a szempontból „csupán” másodlagosnak tekinthető. Ugyanakkor a jogszabályok segítségével határozzák meg azokat a kompetenciákat, a döntési jogosítványok területi szinteket érintő tartalmát, amelyek megszabják a különböző területi szintű szervezetek gazdaságfejlesztési feladatait, lehetőségeit.

A terület- és gazdaságfejlesztési célok megvalósítása során meglehetősen nagy szerepet kapnak a közösségi és nemzeti támogatások, melyek elérhetősége – túlnyomó többségben – pályázatok formájában biztosított. Éppen ezért különösen fontos a pályázatok kialakítása, illetőleg a pályázatokra vonatkozó jogi szabályozás léte, minősége és részletezettsége, melyek együttesen meghatározó befolyást gyakorolhatnak a különböző földrajzi területi egységek versenyképességére.

A közösségi és a hazai területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló intézmény- és eszközrendszer működése Magyarországon ez ideig korántsem tekinthető problémamentesnek. Az alábbiakban azokra a jelentősebbnek tekinthető gondokra kívánjuk felhívni a figyelmet, amelyek orvoslása hozzájárulhat a rendszer továbbfejlesztéséhez, az eredményes és zavartalan működtetés biztosításához. A vizsgálat során különös figyelmet szenteltünk a jogi szabályozásnak, a közösségi alapelvek érvényesülésének és a gyakorlati tapasztalatok alapján levonható következtetéseknek.

### *A pályázatok jelentősége jogi szabályozási szempontból*

A pályázatok különösen fontos szerepet játszanak a Strukturális Alapok céljainak megvalósításában, hiszen egyrészt ez a támogatások biztosításának egyik legfontosabb formája, másrészt a pályázatok tartalma és követelményrendszere alapján mérhető, hogy a tervezés során meghatározott célok, valamint alapelvek gyakorlati megvalósítására mutatkozik-e igény, vagy a pályázatok ad-hoc jellegű nem a programok, programozási tevékenységre építő célok megvalósítását szolgálják. A tervezés és célmegvalósítás kiinduló pontja a tagállam, illetve a közösség által elfogadott tervdokumentum (NFT, KTK, NSRK), amelyben a célkitűzések meglehetősen általános megfogalmazásban szerepelnek. A dokumentumokban meghatározott célok megvalósulása előtt az utolsó, illetve utolsó előtti pontot az általános célok konkretizálását jelentő programok vagy projektek képezik, amelyek alakulására a pályázati kiírás döntő befolyást gyakorol. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a pályázati kiírás, majd pedig a – jó esetben a kiírás alapján születő – döntés együttesen képes bemutatni, hogy az általános célok és a közösségi alapelvek a gyakorlatban miként valósulhatnak meg.

A pályázati források közpénzek elosztásának, továbbá az állami irányítás, a társadalmi, gazdasági életbe történő beavatkozás egyik – rendkívül fontos – formáját képviselik, ezért jogállamban nem kerülhető meg a pályázatokra vonatkozó megfelelő szintű és tartalmú jogi szabályozás kialakítása.

Elsőként az elvekre – ha úgy tetszik potenciális, vagy tényleges anyagi jogi normákra – vonatkozó megállapítások bemutatására kerül sor, majd pedig a pályáztatás eljárási kérdéseiről esik szó.

### *A koncentráció elve*

Első kérdésként az fogalmazható meg, hogy a pályázatok milyen módon járulnak hozzá a térségi hatású programok megvalósításához, a területi kapcsolatok kialakításához, erősítéséhez, végső soron a földrajzi *koncentráció* érvényesüléséhez. A

válasz kialakítása előtt szükséges tisztázni, milyen módon jöhet létre térségi program vagy projekt. Ennek egyik módja, az egyetlen földrajzi ponton megvalósuló, ám egy egész térségre (kistérség, megye, régió) hatást gyakorló program, projekt (pl.: regionális hulladékfeldolgozó, felsőoktatási, egészségügyi ellátó centrum, stb.). A másik lehetséges mód az azonos célok alapján különböző, de földrajzilag összefüggő területi egységek szereplőinek (pl.: települési önkormányzatok) együttműködése során kialakuló térségi program, projekt. Vélhetően az első módon létrejött, illetve a jövőben létesülő programok száma csekélyebb (regionális repülőtér, regionális hulladékfeldolgozó, felsőoktatási-, egészségügyi ellátó centrum stb.), míg az alsóbb szintű együttműködésen alapuló térségi programok száma jelentősebb, különös tekintettel az eddigi együttműködési lehetőségek kiaknázatlanságára.

Kérdés tehát, hogy a pályázatok milyen módon segítik elő a térségi programok megvalósítását. Erre az a válasz adható, hogy leginkább sehogy. A pályázatok egyrészt *követelményként* fogalmazhatnák meg a térségi hatás igazolását (egyiket a fenti két megoldás közül), melynek hiánya egyúttal a támogathatóság hiányát is jelentené, másrészt az *értékelés* során előnyben részesíthetnék a térségi hatású programokat. Ez ideig sem az uniós, sem a hazai pályázatok nem tartalmaznak ilyen szabályokat.

Ez alól nagyon szűk körre alkalmazható – hazai forrásokra vonatkozó – kivételt jelent a decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási programok előirányzatai, valamint a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól szóló 27/2005. (II. 14.) kormányrendelet, mely egyedül a települési hulladék kezelés fejlesztése tekintetében részesíti előnyben a térségi szemléletmódot és a több önkormányzat összefogásával megvalósítandó beruházásokat (14. § (8) bek.). (E területen nem csupán az előnyben részesítés, hanem a támogathatóság alapját kizárólag a térségi együttműködés képezhetné.)

### *Programozás, programfinanszírozás*

Sem a hazai, sem pedig az uniós pályázatok nem követelik meg azt, hogy a támogatandó tevékenységek részét képezzék az adott területi szinten elfogadott területfejlesztési programnak. A pályázati kiírások gyakran tartalmaznak olyan előírást, mely szerint az adott területfejlesztési tanácsnak igazolnia kell a benyújtandó pályázat fejlesztési programhoz történő illeszkedését. Ennek a pályázói, illetve pályázati igénynek a tanácsok formailag szinte kivétel nélkül eleget tesznek. A jelenlegi források ez ideig nem tették lehetővé, hogy a területfejlesztés különböző szereplői közép-, esetleg hosszú távú programjaikat megvalósíthassák. A hazai területfejlesztés eszközrendszere nem programfinanszírozást, hanem a helyi, területi programokhoz nem feltétlenül kapcsolódó, nagyobb részt központiilag meghatározott projektek támogatását helyezte előtérbe. A különböző területi szintű szervezetek által elkészített fejlesztési programok súlya, jelentősége ezáltal meglehetősen csekélynek minősíthető. Ez a helyzet mindaddig nem fog megváltozni, amíg a pályázati kiírások nem az alulról felfelé építkező területi programok megvalósulását támogatják, vagy legalább megkövetelik azt, hogy az adott célkitűzés a területi program része legyen

(nem csupán illeszkedésről lehet szó). Ehhez természetesen az is szükséges, hogy a támogatandó célokat a pályázat kiírója csak átfogó módon határozza meg, helyet adva a helyi-területi igények szerinti konkrét célkitűzések megfogalmazásának és megvalósításának. (Ez a követelmény független attól, hogy a pályázatokat központi, vagy regionális szinten alakítják-e ki.) A pályázat kiírására jogosult szerv – e logika szerint – a fejlesztések irányát oly módon befolyásolhatja, hogy (részletes célmeghatározás helyett) negatív taxációval azokat a tevékenységeket sorolná fel, melyek támogatását nem tartja kívánatosnak. (A pályázati szabályok jelzett módon történő alakítása összhangban állna azzal a közösségi filozófiával, mely a felsőbb szintű – és a területi igények, lehetőségek tekintetében talán kevésbé kompetens – döntéshozó szervek jogosítványait a stratégiai irányításra korlátozza. E filozófiának köszönhetően változtak a közösségi célok, prioritások és tűnnek el a programkiegészítő dokumentumok a következő programozási időszakra vonatkozó szabályozás szerint.)

A hazai forrásokkal kiegészített uniós pénzeszközök nagyságrendje lehetőséget biztosíthat arra, hogy a különálló, jórészt területi hatással nem rendelkező településfejlesztési projektek helyett, vagy mellett végre sor kerüljön a több éves területi szintű programok megvalósítására is. Ez a cél természetesen csak az ennek megfelelő pályázati kiírások mellett valósulhat meg.

Általános tapasztalat, hogy – különösen az uniós források felett rendelkezni jogosult – irányító hatóságok rendkívüli módon idegenkednek a sokszereplős térségi programoktól, sokkal inkább előnybe részesítik az egy szereplős és nem feltétlen térségi hatású, de emellett rendkívül költségigényes projekteket. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a pénzügyi koncentráció tiszteletben tartása és érvényesítése mellett (a minimális támogatható projektnagyság) a földrajzi koncentráció (mely alapvetően a legrászorultabb területek támogatását jelenti<sup>1</sup>) csak részlegesen vagy egyáltalán nem érvényesül<sup>2</sup>.

### *Partnerség*

A fenti megállapítás egy további problémát is jelez, mégpedig a partnerség érvényesülésének hiányát a hazai pályázati rendszeren belül. A pályázatok jelentős része egyáltalán nem követeli meg a partneri kapcsolatok fennállását vagy jövőbeni kialakítását, illetőleg csekély mértékben értékeli azokat. *A területi értelemben vett partnerség fontosságának felismerése – annak követelményként történő rögzítése és értékelése –* pedig mindezekig elkerülte a pályázat kiírók figyelmét.

Teljesen önálló értékelési szempontként a partnerség a 2004. évi SAPARD pályázaton belül<sup>3</sup> jelent meg, ahol a partneri együttműködést számos szempont szerint értékelték. Ez az önmagában pozitív tény sajnos nem jelentette azt, hogy a térségi partnerségnek, összefogásnak bármiféle jelentőséget tulajdonítottak volna. A nyertes pályázatok alapján érzékelhető, hogy kizárólag települési projekteket támogattak, térségi összefogáson alapuló programok nem szerepelnek a nyertesek listáján.

A SAPARD programot követő AVOP pályázati felhívás már nem foglalkozott érdemben a partneri kapcsolatokkal, csakúgy, mint általában a Strukturális Alapok forrásaira vonatkozó egyéb pályázatok.

### *A pályázati kiírásokra vonatkozó egyéb észrevételek*

- A pályázatok jelentős részének címzettjei (a pályázók köre) nonprofit szervezetek, illetőleg önkormányzatok. Ugyanakkor a pályázati felhívásokat sok esetben oly módon fogalmazzák meg, mintha azok a profit szféra szereplőire vonatkoznának. Ez a gyakorlatban olyan dokumentumok igénylését jelenti, amellyel a profit szféra szereplői rendelkeznek, az önkormányzatok számára viszont azok nem kötelezőek (pl.: közjegyző által hitelesített aláírási címpéldány.). Mindez csupán azt kívánja érzékeltetni, hogy egyetlen apró pályázati rendelkezés – amely nem illeszkedik a potenciális címzettek viszonyaihoz – teljesen ellehetetlenítheti az amúgy kiváló célok, kezdeményezések megvalósítását is.
- Rendkívül szoros és jogvesztő határidők az egyik oldalon, és a határidők be nem tartása – szankciók nélkül – a másik oldalon. A komoly, sokszereplős és nagy beruházás igényű programok előkészítése meglehetősen hosszú folyamat, amelyet jelentősen befolyásol más államigazgatási szervek engedélyezési, ügyintézési határidejének terjedelme, kapacitása is. Ha a meghirdetés és a beadási határidő közötti időszak nagyon rövid, akkor a jelentősebb programok elkészítésének lehetősége csekély, illetőleg minőségük nem éri el a megkívánt szintet. Így a jelentősebb és a területi folyamatokra érdemi hatást gyakorló programok hátrányba kerülhetnek a kevésbé fontos célokat tartalmazó, de egyszerűbb helyi projektekhez képest. Ez a probléma különösen a folyamatos beadású pályázatok esetén válhat jelentőssé a rendelkezésre álló keret gyors kimerítésének veszélye miatt.
- A pályázatok megfogalmazása gyakran nem kellően egyértelmű, többféle értelmezésre ad lehetőséget, illetőleg túlságosan általános. Ez az állapot lehetőséget nyújt az értékelő számára, hogy a kiírást saját szempontjai, esetleg más érdekei szerint értelmezze, illetve újraértelmezze. Olyan esetre is volt példa, hogy egy több projektből álló program egyes elemeire az értékelő úgy nyilatkozott, hogy azok nem tartoznak a támogatható tevékenységek közé, viszont az adott projektek céljai és tevékenységei nem szerepeltek azon a listán, amelyen a nem támogatható tevékenységeket felsorolták. A pályázati kiírás meghirdetés utáni módosítására ugyan nincs mód, de újraértelmezésére – a tapasztalatok szerint – mégis lehetőség nyílik. Elvileg az értelmezési problémák egyértelműsítését szolgálják a gyakran ismételt kérdésekre adott válaszok. Ez a típusú segítség gyakran hasznos, sokszor azonban nem kerül sor a kérdés tényleges tisztázására.

## Az eljárási szabályok értékelése

Az eljárási szabályok rendezésére két lépcsőben került sor. Az átfogó szabályokat a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet tartalmazza. A részletes rendelkezések különböző ágazati rendeletek alapján (pl.: 22/2004. (VI. 8.) FMM-OM együttes rendelet), de nem jogszabályi formában alakulnak ki. Ezeket a szabályokat ún. kézikönyvbe foglalják (az irányító hatóság, az operatív program végrehajtásának részletes eljárási szabályait tartalmazó működési kézikönyve), melyek jogszabályként viselkednek, ugyanis betartásuk mindenki számára kötelező. A kézikönyvet és módosításait – pl.: a HEFOP – esetén az irányító hatóság vezetőjének előterjesztése alapján foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter – az Oktatási Minisztériummal történő egyeztetés után – adja ki, és vonja vissza. Ez a tény kifejezetten a jogalkotás során alkalmazott módszerekre utal, noha a végeredmény mégsem egy miniszteri rendelet.

A jelzett kézikönyv mellett további kézikönyv is készülhet, amelyet – szintén a HEFOP esetén – az OM Alapkezelő a közoktatási, szakképzési és felsőoktatási intézkedések végrehajtására készít el. Az OM Alapkezelő belső működési kézikönyvét az irányító hatóság vezetője hagyja jóvá.

A jogi szabályozás mellőzése többek között kizárja a felsőbb szintű (pl.. alkotmánybíróági) normakontrollt, nem garantálja a magyar és a közösségi jogrendszer céljainak, elveinek érvényesülését, változtatására megalkotója bármikor, bármilyen jogi felelősség nélkül, bármilyen hatásra lépést tehet. Jogállamban a társadalom (a potenciális kedvezményezettek) jelentős körének életviszonyait, általában a közpénzek elosztásának részletes feltételeit jogszabályok keretei között rendezik. Ezt követeli meg (az alkotmánybíróági gyakorlatban többször is érvényesített) jogbiztonság elve és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény is. Jelen pillanatban Magyarországon ezeket a követelményeket úgy tűnik kevésbé veszik figyelembe.

Az általános szabályokról szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet megalkotása Magyarországon dicséretes tény, mindazonáltal nem alkalmas a pártatlan, befolyástól mentes döntéshozatali mechanizmus garantálására.

A jogszabályban nem szerepelnek olyan – a fenti cél szolgálatában álló – elemek, amelyek a klasszikus eljárásjogok nélkülözhetetlen tényezői közé sorolhatók.

Ilyennek tekinthető például a nyilvánosság elve, melyet a jelzett rendelet csupán a pályázati felhívások, a döntésről szóló eredmények közzététele, segítségnyújtás (GYIK-FAQ) tekintetében tart érvényesítendőnek. Nem, illetőleg rendkívül szűken rendelkezik a jogszabály az irat betekintési jogról (csupán a döntést követően lehet megtekinteni az emlékeztetőt, illetve az értékelő lapot), valamint a személyes jelenlét jogáról, melyek korlátozására a klasszikus eljárásjogok esetén csak a büntetőeljárás nyomozati szakában van lehetőség.

A nyilvánosság korlátozása csupán üzleti, szolgálati titkok védelmében, illetőleg a konkrét döntés meghozatalakor lehet indokolt, minden más esetben a titkolózás

helyett a széles körű tájékoztatást, vagy tájékozódás lehetőségét szükséges előnyben részesíteni.

Az eljárásban résztvevők cselekményeire vonatkozó írásbeli dokumentálás követelménye nem megfelelő mélységben szabályozott. Az emlékeztető helyett részletes, ha szükséges szó szerinti jegyzőkönyvezésre lenne szükség (hang-, videószalag rögzítés mellett), amely a – könyvvitel esetén már közösségi szinten ismert és szabályozott – nyomvonal követését biztosíthatná.

A benyújtott pályázatok elbírálása három részből tevődik össze:

- értékelés,
- bírálat,
- döntés.

Az értékelést a gyakorlatban a közreműködő szervezetek végzik, melyre – mint döntés-előkészítő szakaszra – a vonatkozó szabályozás bizonyos partneri szervezetek korlátozott bevonását is biztosítja. A partneri közreműködés igénybevétele nem kötelező, szükségességéről a lebonyolító szervezet dönt. A lebonyolító (közreműködő) szervezet határozza meg, hogy kit tart érdekeltnek az adott projekt értékelésével kapcsolatosan. A szervezet által meghatározott körbe tartozó partnerek a szervezet által meghatározott határidőn<sup>4</sup> belül véleményt nyilváníthatnak, vagy támogató nyilatkozatot adhatnak arra vonatkozóan, hogy milyen mértékben segíti elő a projekt az érintett pályázati felhívás céljait. A jogszabály szerint az értékelést végző a pályázat értékelése során úgy veszi figyelembe a társadalmi partnerek véleményét, hogy a prioritás és intézkedés céljai, továbbá a támogatást igénylők esélyelnlősége ne sérüljenek.

A partnerek bevonására vonatkozó kötelezettség hiánya, a potenciális partnerek körének és az ésszerű határidő megjelölésének mellőzése, valamint vélemény figyelembe vételének kötelezettségét meghatározó rendkívül szűk körű szabály nem feltétlenül áll összhangban a partnerség jelenlegi és a jövőbeni közösségi szabályozásával.

A következő két szakaszban (bírálat, döntés) kevésbé, illetőleg egyáltalán nem találhatók rendelkezések a partnerség elvének kívánatos biztosítására vonatkozóan.

A pályázatok elbírálásában kulcsfontosságú szerepet játszik a bíráló bizottság, melyet a regionális operatív program esetén döntés-előkészítő bizottságnak hívnak. A partnerség elvét jelen esetben legfeljebb az jelezheti, hogy a bizottság vezetőjét és tagjait nem az irányító hatóság vezetője nevezi ki. A tagokra vonatkozóan a jogszabály – a projekt célokhoz illeszkedő jogi és pénzügyi szakismeret követelményén túl – semmilyen további rendelkezést nem tartalmaz. A bizottság tagságára illetően (de lege ferenda) legalább két további követelmény fogalmazható meg. A tagoknak, illetőleg az egész szervezetnek alkalmasnak kell lennie arra, hogy a beérkező – és várhatóan igen nagyszámú – pályázati anyagok értékelése megfelelő időn belül és magas szakmai színvonalon lezáruljon. Másrészt a bizottság tagságának összhangban kell lennie a partnerség elvével, ami a következő szereplők jelenlétét igényli:

- a politikai élet képviselői,
- a közigazgatási szféra delegáltjai,
- a gazdasági szféra delegáltjai,

- a szociális és egészségügyi szféra delegáltjai,
- az oktatási szféra delegáltjai,
- érdekképviselői szervek,
- további civil szervezetek delegáltjai,
- a munkaadók és munkavállalók képviselői.

A döntést az irányító hatóság vezetője, illetve az általa kijelölt személy hozza meg, aki vagy elfogadja a bíráló bizottság javaslatát, vagy pedig új értékelésre utasítja azt. A folyamat ezen szakaszában a partnerség már nem jelenik meg, igaz nem is tűnik fontosnak, ha a megelőző szakaszokban az megfelelőképpen érvényesül. Ezt viszont a jogi szabályozás egyelőre nem garantálja.

Az értékeléssel, döntés-előkészítéssel kapcsolatosan szükséges felhívni a figyelmet azokra a megállapításokra, amelyek a közreműködő szervezetek és az irányító hatóságok munkájának egyfajta megítélésére nyújtanak lehetőséget. Az államigazgatási szervekre jellemző életritmus és szemléletmód átítatja az egyes szervezetek, de különösen az irányító hatóságok apparátusának tevékenységét. Kétségtelen, hogy a hivatali keretek között működő – jó értelemben vett – bürokratikus szervezettrendszer számos előnnyel rendelkezik, különösen a tipikus hatósági ügyintézés területén. A területfejlesztés viszont nem alapvetően hatósági feladat – sőt talán egyáltalán nem az – így a bürokratikus szemlélet előnyei sem feltétlenül kamatoztathatók. Ez egyúttal azt is jelentheti, hogy az államigazgatási szervezet előnyei a működéshez nem feltétlenül illeszkedő feladattelepítés esetén visszajukra fordulhatnak. A gyakorlatban ez oly módon mutatkozik meg, hogy a pályázatok értékelésével foglalkozó dolgozók inkább feláldoznak egy jó, a célokhoz igazodó, de a kiírás betűjéhez 100%-ban nem illeszkedő programot, (mely utóbbi ok többnyire a kiírás tökéletlenségében rejlik), mintsem, hogy elutasítsák a kevésbé jó, de a pályázati kiírásnak papírforma szerint tökéletesen megfelelő programot. Ez utóbbit azért fogadják el szívesebben, mert nem kívánnak olyan támadási felületet nyújtani, amiért esetleg később felelősséget kell vállalni. (Egy köztisztviselőt – a jelenlegi köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó törvény alapján – nehezebb akkor „megbüntetni” ha nem tesz semmint, mint akkor, ha véletlenül hibázik.) A jelenlegi (tényleges) szervezeti forma és jogi szabályozás arra ösztönzi az alkalmazottakat, hogy a kockázat és a felelősségvállalás lehetőségét a minimálisra csökkentsék, akár a szervezet létrehozásához, működéséhez fűződő cél feláldozása árán is. (Az ilyen típusú csinovnyik szemlélet feltehetően a brüsszeli bürokrácia világától sem idegen.)

A vizsgált jogszabály előírja az elutasító vagy csökkentett tartalmú támogatásról szóló döntés részletes indoklásának kötelezettségét, melynek természetesen semmi jelentősége nincs, ha az ellen jogorvoslati lehetőséggel nem lehet élni. Ezt pedig a rendelet semmilyen formában nem biztosítja. Mindez azt jelenti, hogy a döntéshozók a későbbi kontroll és felelősség teljes mellőzésével folytathatják tevékenységüket. A jogorvoslati lehetőség biztosításának egyik fontos célja az esetleges tévedések, megalapozatlan döntések káros következményeinek kiküszöbölése. Ennek hiányában csak az feltételezhető, hogy az arra jogosult mindig és minden körülmények között csak tökéletes döntéseket hozhat, így aztán a jogorvoslat biztosítása teljesen szükségtelen.

A demokratikus berendezkedésű államok joggyakorlatában ez a típusú felfogás ismeretlen, viszont közel áll az egyházjogból ismert pápai csálthatatlanság dogmájához.

A Strukturális Alapok forrásaihoz kötődően egyetlen egy jogszabály jelentett kivételt, amely biztosította – a teljesen evidensnek tűnő – jogorvoslat lehetőségét. Ez a jogszabály a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2003. évi LXXIII. törvény. A jogszabály ugyan kivette a pályázati eljárás rendezését az államigazgatási eljárás általános szabályai alól azzal az indokkal, hogy az elbírálás összetett folyamata nem teszi lehetővé a törvény által előírt rövid elintézési határidők betartását. Ugyanakkor a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal elutasító döntésével szemben a pályázó írásban az MVH elnökéhez címzett kifogást terjeszthetett elő a döntés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül. Az MVH elnöke a kifogást a benyújtástól számított harminc napon belül bírálta el. Az MVH elnökének döntése ellen további jogorvoslatnak helye nem volt, de a pályázó előtt nyitva állt a bírósági út igénybevételének lehetősége<sup>5</sup>.

A Strukturális Alapok forrásainak elosztásában részvevő szervezetek működésére vonatkozó jogi szabályozás hiányosságai már a gyakorlatban is mutatkoznak. Ezt, illetőleg az egyes irányító hatóságok szabadságának korlátlanágát és felelősségének hiányát érzékelteti egy közelmúltban megtörtént eset. Az egyik operatív programra benyújtott pályázatot az irányító hatóság – a közreműködő szervezetek javaslatának megfelelően – támogatandónak értékelte. Erről a pályázat benyújtóját értesítették, de a szerződés megkötésére egyelőre nem került sor. Ezt követően az irányító hatóság változtatott álláspontján, és tartalék listára helyezte a projektet. Nemrégiben a pályázó immár hivatalos értesítést kapott az irányító hatóságtól, hogy pályázatát elutasították.

A jogi szabályozás hiányosságai szoros összefüggésben állnak az irányító hatóság – általában véve az egyes szervezetek – státuszának tisztázatlanságával. A jelenleg hatályos 1260/99. EK rendelet rendkívül széles lehetőséget biztosít az irányító hatóság státuszának meghatározására. Azt viszont nem teszi lehetővé, hogy a státusz kérdésében történő döntésre egyáltalán ne kerüljön sor. Jelen pillanatban Magyarországon nem lehet tudni, hogy az irányító hatóságok valójában milyen szervezetek, státuszuk megfoghatatlan, fantomként tevékenykednek a magyar közigazgatás szervezetében. Az Európai Unió Strukturális Alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről 1/2004. (I. 5.) sz. kormányrendelet csupán azt rögzíti, hogy az operatív program irányító hatóság az adott operatív program megvalósítására, és az operatív program jogszabályoknak megfelelő adminisztratív, pénzügyi és szakmai irányítására kijelölt szervezeti egység. Az operatív program irányító hatóság vezetője – eltérő vezetői megbízatás hiányában – a miniszter által kinevezett helyettes államtitkári juttatású személy. Az operatív program irányító hatóság feladatainak ellátásáért az adott operatív program felügyeletét ellátó miniszter felelős.

Köztudott, hogy az irányító hatóságokat az egyes minisztériumok keretein belül szervezetek meg. Ha megvizsgáljuk az irányító hatóságok és a vele kapcsolatban álló szervezetek közötti – többnyire jogilag szabályozott – viszonyt, akkor arra a

következtetésre juthatunk, hogy az irányító hatóság az államigazgatási szervezetrendszer tipikus szereplője. Ennek jogszabályi rögzítését viszont gondosan megke-  
rülték, melynek számos okai közül csupán az egyik lehet az, hogy államigazgatási szervként történő definiálásuk esetén az eljárási rendjükre alkalmazni kell az állam-  
igazgatási eljárásról, illetőleg a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általá-  
nos szabályiról szóló törvényt.

A jelenlegi helyzetben, ha egy ROP közreműködő szervezet hozza meg – esetleg  
téves, megalapozatlan – döntését, az ellen semmilyen jogorvoslati joggal nem lehet  
élni. Ezek a közreműködő szervezetek ugyanis Kht-k, az-az nem közigazgatási  
szervek. Az alkotmány – és a kapcsolódó jogszabályok – csak a közigazgatási szer-  
vek határozata elleni jogorvoslati lehetőséget biztosítják. Egy Kht. döntése ellen –  
szóljon az közcélról és akár milliárdos közpénzről – nem lehet jogorvoslatot igény-  
be venni. Az ilyen lehetséges eset a jogállamban gondolkodó jogalkotót és jogal-  
kalmazót egyaránt felkészületlenül éri, és teljesen védtelen, valamint kiszolgáltatott  
helyzetet teremt az érintett fél számára is.

Más a helyzet, ha a döntést az Irányító Hatóság hozza. Az intézményrendszer  
vizsgálata során bemutatott érvekből egyértelműen következik, hogy az irányító  
hatóságok központi közigazgatási szervnek minősülnek. Ugyanakkor Alkotmá-  
nyunk lehetővé teszi a közigazgatási határozatok elleni jogorvoslatot, így egy írá-  
nyító hatóság (pl.: elutasító) döntése ellen irányuló jogorvoslati kérelem esetén az  
illetékes bíróság minden bizonnyal megállapítaná hatáskörét, és eljárna az ügyben.  
Igaz ugyan, hogy a jogorvoslatra – alkotmányosértő módon – ez ideig nem született  
szabályozás, és az is igaz, hogy olyan kétharmados törvény sincs, amely a jogorvos-  
lati jog korlátozásáról rendelkezne.

A jelenlegi, nem megfelelő szintű, mélységű és minőségű jogszabályi környezet  
fenntartása addig és azoknak állhat érdekében, amíg jelentős pénzekről történik  
döntés, és ezek útját bizonyos érdekek, csoportosulások befolyásolni kívánják. A  
megfelelő jogi szabályozás nem csodaszer, de mindenképpen megnehezíti a közös-  
ségi céloknak nem a leginkább megfelelő, a pártatlanság követelményét mellőző  
döntések megszületését.

A Strukturális Alapok forrásainak elosztásához kötődő pályázati rendszer jogi  
szabályozása napjainkban alapvető hiányosságokat mutat. Egyáltalán nem, vagy  
csak részlegesen biztosítja a Strukturális Alapok működését évtizedek óta és vélhe-  
tően évtizedek múlva is meghatározó alapelvek érvényesülését. A szabályozás ezen  
túlmenően figyelmen kívül hagyja a magyar alkotmányos jogrendszer alapértékeit  
és az egyes eljárásjogok által kimunkált jogintézményeket.

A fentiek tükrében elengedhetetlennek tűnik a jelenlegi szabályozás felülvizsgálata  
és átalakítása, melynek persze további szükségszerű feltétele a vonatkozó döntéshoza-  
tali mechanizmus jogállami normákhoz és értékekhez történő közelítése, pontosabban  
ennek felismerése, megkövetelése és – szükség esetén – kikényszerítése.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> Harmadik kohéziós jelentés: 164. o., „Vezetői összefoglaló” 30. o. Európai Közösségek 2004.
- <sup>2</sup> A pályázati kiírásban a hátrányos helyzetű területek, csoportok támogatása néha elérendő célként fogalmazódik meg, azonban a gyakorlati értékelés során e tényezőknek még sincs meghatározó jelentősége, melyet leginkább a nyertes projektek listája fémjelez. A támogatások jelentős részét az amúgy is kedvezőbb helyzetű települések nyerik el. (Lásd, pl.: Az „INTEGRÁLT HELYI FEJLESZTÉSI AKCIÓK ÖSZTÖNZÉSE” c. 2002/000-315.01.06. Phare pályázat, KÜZDELEM A MUNKA VILÁGÁBÓL TÖRTÉNŐ KIREKESZTŐDÉS ELLEN Helyi kezdeményezések támogatása a tartós munkanélküliség és rendszeres szociális segélyben részesülők munkaerőpiaci integrációja érdekében HU2002/000-315.01.0<sup>4</sup>. stb.)
- <sup>3</sup> Pályázati felhívás a falufejlesztés és -felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése támogatására.
- <sup>4</sup> A 2004–2006. közötti programozási időszakra vonatkozó tervezés során a különböző partnereknek néhány hetes, de gyakran néhány napos határidőt adtak az egyes operatív programok véleményezésére. Ez a partneri együttműködést teljesen formálissá tette, hiszen az idő rövidsége miatt érdemi közreműködésre nem nyílt lehetőség.
- <sup>5</sup> A törvény akkori indoklása szerint: „Mivel a pályázati eljárás nem tartozik az államigazgatási eljárás hatálya alá, ezért a pályázatok esetében az Áe. által előírt jogorvoslatok sem alkalmazhatók, de az ügyfél részére abból a célból, hogy alkotmányos jogai ne sérüljenek, mindenképpen biztosítani kell a Hivatal elutasító döntésével szemben jogorvoslati lehetőséget. Pályázatok esetében a kifogás jelenti a jogorvoslati lehetőséget a pályázó számára. A kifogás előterjesztésére az általános szabályoknak megfelelően 15 napos határidő áll az ügyfél rendelkezésére, melyet írásban, az MVH elnökéhez címezve kell benyújtani, és azt a benyújtástól számított 30 napon belül el kell bírálni. Az MVH elnökének döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye, az ügyfél ezt követően az ügyben már csak bírósághoz fordulhat.”

## Irodalom

- Forman B. (2000) *Regionális politika az Európai Unióban*. Váti Kht.
- Forman B. (2003) *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. INTERPRESS.
- Gergő Zs.–Szilágyi I. (szerk.) (2002) *Gazdasági-szociális kohézió és strukturális politika az Európai Unióban: elmélet és gyakorlat*. VE Társadalomtudományok és Európai Tanulmányok Tanszék, Veszprém.
- Hetényi G.–Stelbaczy T.–Zalai Cs. (2001) *Az Európai Unió támogatási politikája*. Press Publica, Budapest. 128 o.
- Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Horváth Gy. (2001) *Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának szabályozása*. MTA RKK, Pécs. 233 o.
- Pálné Kovács I. (2001) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Pálné Kovács I. (2003) *Regionális önkormányzatok és a regionális politika (területfejlesztés) irányítása*  
[http://www.idea.gov.hu/portal/server.pt?space=CommunityPage&cached=true&parentname=CommunityPage&parentid=0&in\\_hi\\_userid=709&control=SetCommunity&CommunityID=274&PageID=0](http://www.idea.gov.hu/portal/server.pt?space=CommunityPage&cached=true&parentname=CommunityPage&parentid=0&in_hi_userid=709&control=SetCommunity&CommunityID=274&PageID=0)
- Radnóczy Zs. (2004) *Támogatások az Európai Unióban. A közösségi támogatások jogalapja, az összegyeztetettség és a jogvédelem kérdése*. Akadémiai Kiadó, Budapest.