

Téma:

**SZAKPOLITIKAI TANULMÁNY –
EURÓPAI UNIÓS
TÁMOGATÁSOK ELOSZTÁSA ÉS
LEHÍVÁSA**

Időszak:

2013. január

Dátum:

2013.február 25.



SZÁZADVÉG
ALAPÍTVÁNY



SZÁZADVÉG
Gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖMPOLITAIKAI TANULMÁNYOK ÉS SZAKPOLITIKAI ELEMZÉSEK

Az anyag az NFM_SZERZ/378/1 (2012) számú
szerződés teljesítésére készült.

Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	1
1. Monitoring	2
1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai	2
Elmaradás az éves tervtől	2
Új pályázatok kiírása tekintetében a 2012. évi éves tervezett volument meghaladó a hirdetési tény	4
Támogató döntések: átlagot meghaladó teljesítmény.....	5
Szerződéskötés: a szerződött projektek száma jelentős csökkenést mutat.....	6
Kifizetések: lassú előrehaladás	7
Közreműködő Szervezetek teljesítménye.....	8
Jelentős különbségek az intézmények teljesítménye és a végrehajtási időtartamok között	9
1.2 Az elemzési időszakban meghozott főbb jogi-szabályozási döntések.....	10
Megvizsgálják a Közép-magyarországi Régió szétválasztásának lehetőségét.....	10
Átcsoportosítások a KEOP egyes akciótervei között.....	11
A szállítói előleg témakörében jelentős Kormány rendelet született	11
Határozat született az Európai Területi Együttműködési Programok intézményrendszeréről és tervezéséről.....	12
2. Elemzés - Az önkormányzati kedvezményezettek vizsgálata	14
2.1 Érdemi visszacsatolás nélküli a kommunikáció a felek között	14
2.2 Több aspektusból is problémás a finanszírozás	15
2.3 Az Önerő Alap kifizetéseire is negatív hatással vannak a finanszírozási kérdések	16
2.4 A hosszú távú tervezés hiánya és a kiszámíthatatlanság gyengítik a pályázói aktivitást	17
3. Forrásabszorpció növelése és 2014-es konstrukciók indítása	19

Vezetői összefoglaló

Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpciójával kapcsolatban elmondható, hogy az új pályázati felhívásokra és a kötelezettségvállalásra vonatkozó 2012. évi terveket az intézményrendszer teljesítette, illetve helyenként túlteljesítette. A kifizetésekben mutatkozó mintegy 30%-os (414 MdFt) elmaradás elsődleges okai a kedvezményezett oldalán keresendők. Az intézményrendszer tevékenységének fejlesztése eredményeként jelentéktelen mennyiségű számla vár kifizetésre. A közsféra kedvezményezettek elmaradó teljesítése/projekt-megvalósítási hajlandósága a forrásfelhasználás egyik gyenge láncszeme, mely jelentős kockázatokat hordoz.

A fejlesztési források térségen belüli valós fejlettségi szintjének megfelelő elosztása érdekében tervezett Közép-magyarországi Régió statisztikai szétválasztása körültekintő előkészítést igényel. Ebben a témában 2006-2007-ben az előző kormányzat már folytatott tárgyalásokat az Európai Bizottsággal. A 2016-os felülvizsgálatra előkészítendő javaslat kidolgozása során javasolt a korábbi tapasztalatok felhasználása. A kezdeményezést indokolja a régió jelentősen inhomogén fejlettségéből adódó hátrányok kezelésének szükséglete.

Az Európai Területi Együttműködési Programok intézményrendszerének és tervezésének felelősségi rendjéről hozott 1034/2013. (II. 1.) Korm. határozat eredményeként fennáll a veszély hazánk programvégrehajtásban eddig betöltött nemzetközi szerepének 2014-2020 közötti csökkenésére. Az érintett intézményi kör kiszélesítése továbbá a végrehajtás hatékonyságának romlásával járhat.

A 2007-2013-as támogatási rendszerrel kapcsolatban, az önkormányzati szféra véleménye alapján erősíteni szükséges az intézményrendszer és a kedvezményezettek közti kétirányú kommunikációt. Ennek hiánya jelentősen befolyásolja az intézményrendszer működésének megítélését és közvetve a forrásfelhasználást is. Az önkormányzatok előzetes szakmai közreműködést is igényelnének a pályázatok beadása előtti fázisban is. Az önkormányzati pályázói aktivitás legalapvetőbb feltétele a fejlesztések hosszú távú tervezése és támogatási rendszer kiszámíthatósága. A nem jövedelemtermelő projektek finanszírozása esetén megfontolandó a normatív támogatások alkalmazása; a forrásokért való versengés nem segítette elő a területi kiegyenlítődést.

A 2007-2013-as források minél nagyobb mértékű felhasználása (a visszahulló források kezelése) és a 2014-2020-as ciklusra való felkészülés érdekében kormányzati döntés indokolt technikai többlet-kötelezettség vállalás megtételéről, mely azonban nem terhelne a központi költségvetést. A vállalás technikai fedezete mellett megjelentendő pályázati felhívásokra beérkező projektekkel a visszahulló források gyorsan kihelyezhetővé válnak, illetve alapját képezik a 2014-ben induló forrásfelhasználásnak.

1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

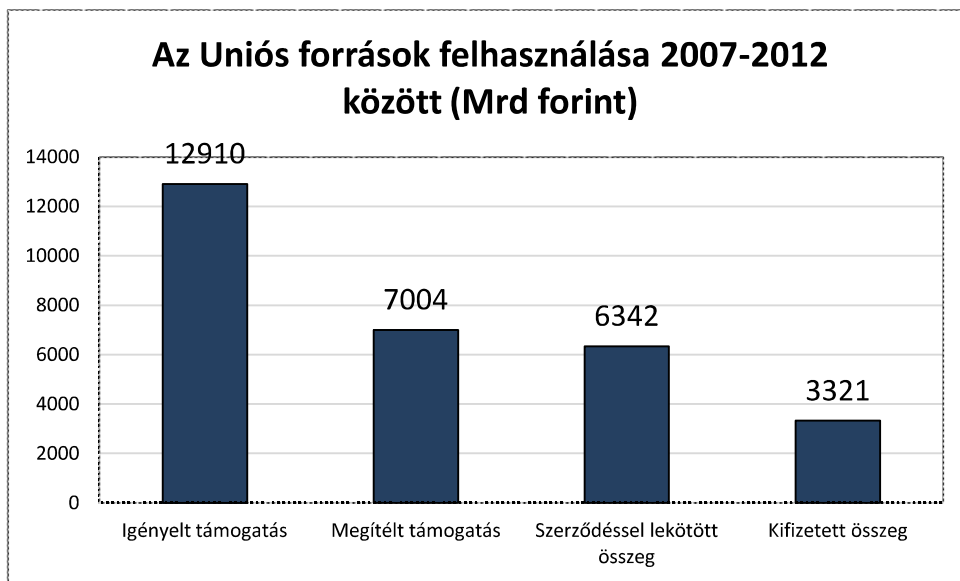
Elmaradás az éves tervtől

A kötelezettségvállalásra és az új pályázati kiírásokra vonatkozó éves terveket sikerült teljesíteni illetve meghaladni, a kifizetések ugyanakkor továbbra is jelentősen elmaradnak a kívánatostól. Az adatok alapján arra lehet következtetni, hogy az intézményrendszer az allokációs lánc elején megfelelő lépéseket tett, hogy a potenciális kedvezményezettek számára pályázhatóvá váljanak a források, a folyamat végén (kifizetések) azonban további beavatkozás szükséges.

Az intézményrendszer 2012. december végéig 1043,1 milliárd forintot fizetett ki a kedvezményezetteknek, ezzel az egész évre tervezett kifizetések (1460,5 milliárd forint) 71,4 százaléka teljesült. Az éves tervhez képest 417,4 milliárd forintos az elmaradás. A tervtől való elmaradás 2013-ban jelent majd többlet feladatot az intézményrendszernek. A kötelezettségvállalást illetően az intézményrendszer a 2012 éves tervet 105 százalékosan teljesítette. Ez az előző időszak adataihoz képest 20 százalékpontos növekedést jelent. A 2012-re megjelentetni tervezett pályázati összeg 101 százalékát sikerült kiírni.

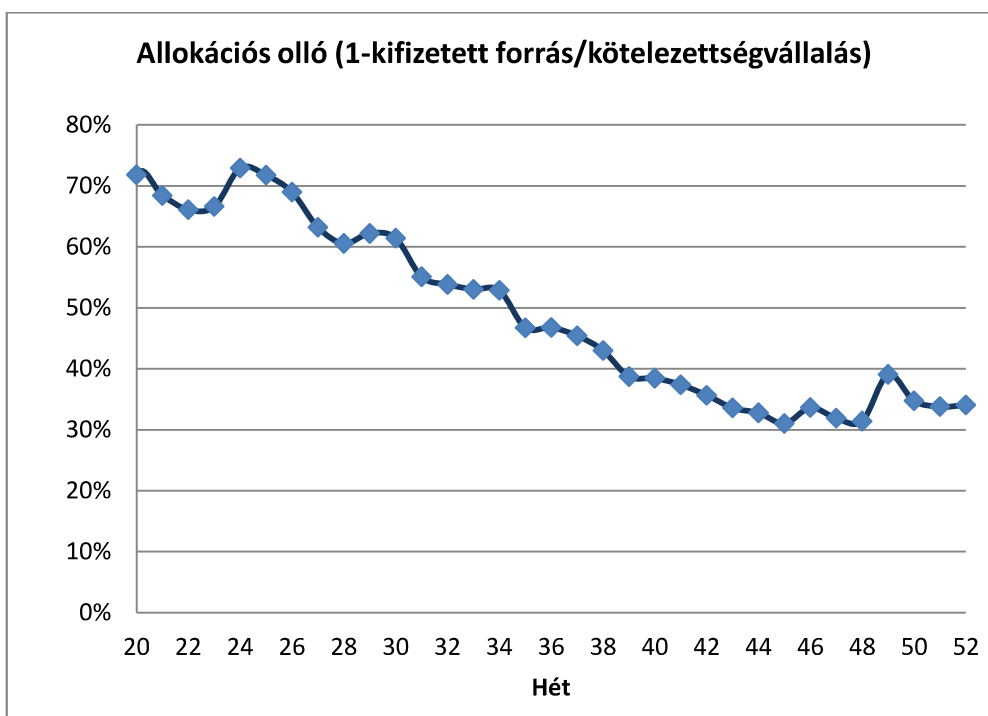
A tervezett és tényleges kifizetések közti olló 2012. júniusa óta fokozatosan zárult. Az igényelt és kifizetett támogatások között továbbra is jelentős a különbség, de a megítélt és kifizetett támogatások között is közel kétszeres az eltérés. Ez azt jelzi, hogy elsősorban a kedvezményezetti oldalon van a szűk keresztmetszet, hiszen december végén mindössze 67 darab számla várt kifizetésre. A beérkező kifizetési igények alacsony száma (szabályossága, megfelelősége) indukálhatja a jelentős különbséget.

¹ A fejezet elkészítéséhez a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Központi Monitoring Főosztálya szolgáltatott adatokat, az EMIR-ből lehívott adatok alapján



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Az időszak végén 66 százalékon állt az összes kifizetett és megítelt támogatás hányadosa, ami jelentős elmozdulás a fél évvel korábbi 30-40 százalékos szinthez képest. Az időszak végén a hirdetési és kötelezettségvállalási mutatók növekedésével párhuzamosan, az olló átmenetileg akár tágulhat is.

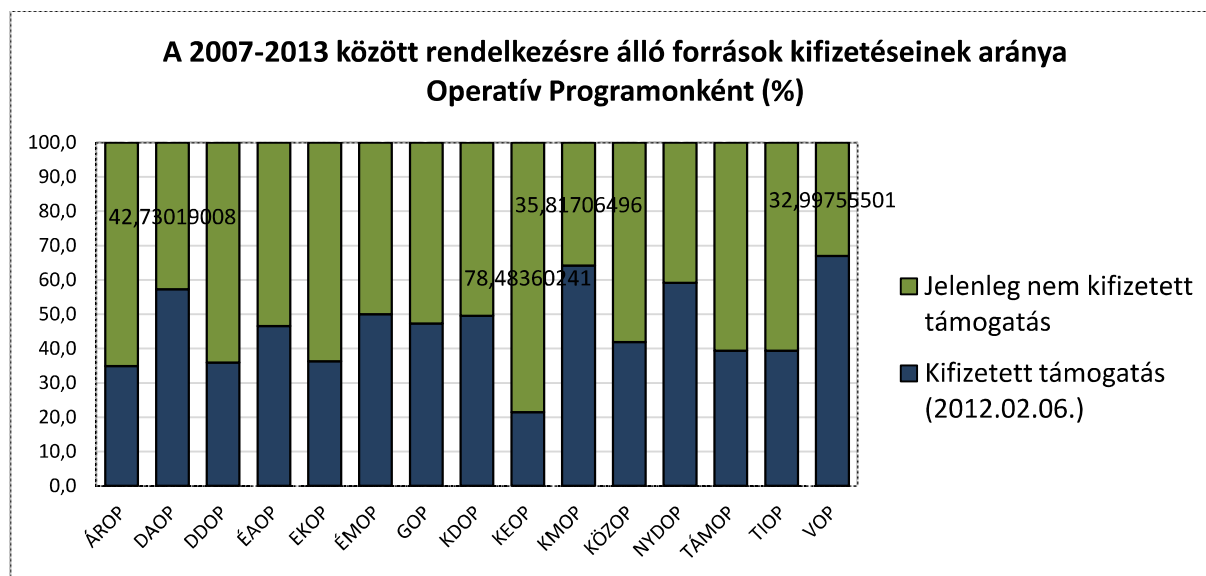


Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Továbbra is kiemelt figyelmet érdemel a kedvezményezettek által szerződéskötéskor vállalt kifizetési ütemezések betartása és betartatása. Intézményi keretek között ennek egyik eszköze lehet a támogatási szerződésmódosítások lehetőségének csökkentése. Fontos megkülönböztetni az egyes Operatív Programok vagy akár kiírások teljesítését, illetve

elmaradását így célzottabb eszközök bevezetésére nyílna lehetőség a kifizetések felgyorsításának érdekében.

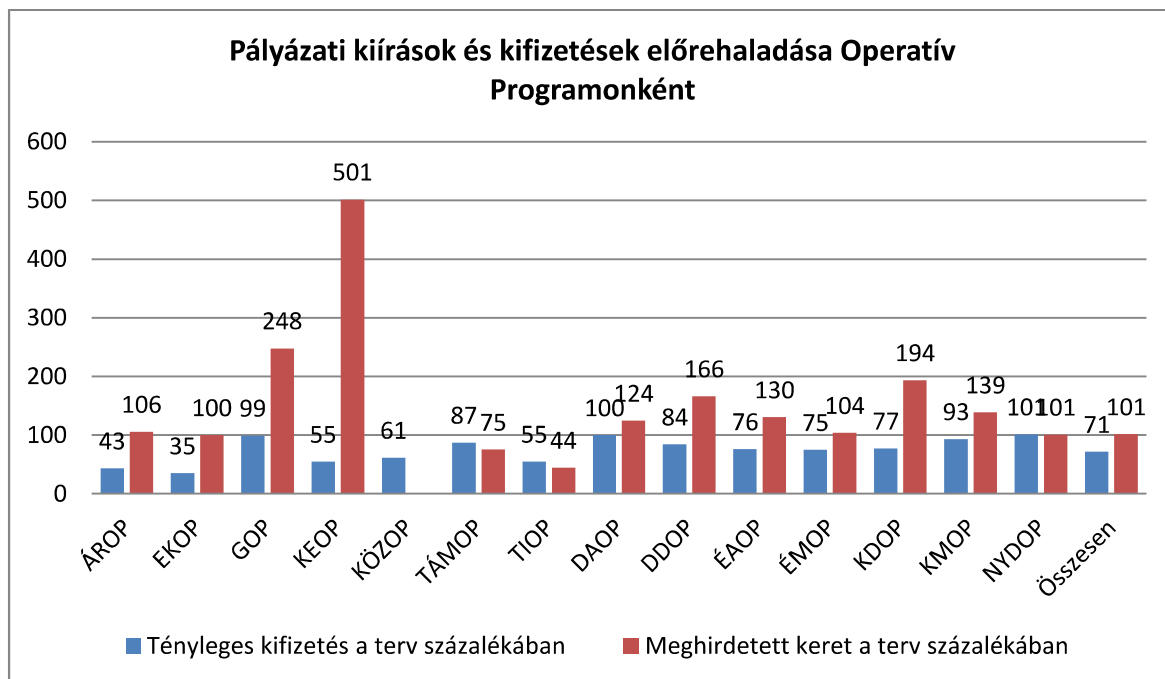
Az jól látható, hogy a regionális Operatív Programok – kifizetések tekintetében – mintegy 10 százalékponttal jobban teljesítenek az ágazati programoknál. A legjobb teljesítményt a Közép-magyarországi Operatív Program mutatja, melynek egyik oka a régióra jellemző gazdasági aktivitás lehet.



*Megjegyzés: A felhasznált keretadatok az OP átcsoportosítás utáni TOP-UP-al csökkentett állapotot tartalmazzák,
Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján*

Új pályázatok kiírása tekintetében a 2012. évi éves tervezett volument meghaladó a hirdetési tény

Az előző időszakhoz képest növekedett az új pályázatok meghirdetésének összege. Az Operatív Programok közül a TÁMOP és TIOP nem tudta teljesíteni az éves hirdetési terveket. A TÁMOP a hirdetési terv 75 százalékát teljesítette, a TIOP a 45 százalékot sem érte el. Igaz ugyanakkor, hogy a TÁMOP a kifizetések tekintetében a legjobban teljesítő ágazati OP-nak bizonyult 2012-ben (87 százalék). A Környezet és Energia Operatív Program közel ötszörösen teljesítette túl a hirdetési tervet, kifizetések tekintetében ugyanakkor az egyik legalacsonyabb kifizetési mutatóval rendelkező program.



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Az ábrán látható, hogy a kifizetések tekintetében három OP (GOP, DAOP, NYDOP) teljesítette közel 100 százalékosan a tervezett értéket. A legalacsonyabb arány az ÁROP, EKOP, KEOP, TIOP esetében látható.

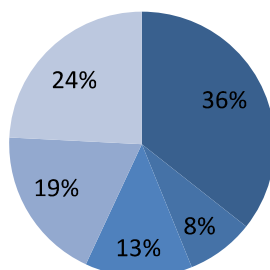
Támogató döntések: átlagot meghaladó teljesítmény

Az időszak végén a támogatott 1858 projekt megoszlása az OP-k között szignifikánsan nem tér el az előző időszakoktól, a legnagyobb növekedést a TÁMOP, TIOP és KEOP esetében látható. A TÁMOP kiírásoknál - melynek pályázatai a legtöbb esetben az ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. (ESZA) kezelése alatt állnak – kiemelkedően magas volt a támogatói döntések száma. Összesen 909 pályázatról született támogatói döntés, de ezzel párhuzamosan tovább nőtt azon pályázatok száma is ahol még nem született döntés. A TÁMOP keretében a 2007-2013-as időszakban eddig mintegy 29 ezer pályázat érkezett be, ebből 10 ezer támogatói döntés született.

A következő ábrán látható, hogy csak a GOP teljesít jobban a TÁMOP-nál a kifizetéssel rendelkező projektek számát tekintve.

A kifizetéssel rendelkező projektek számának eloszlása az OP-ok között (2007-2013.02.06.)

■ GOP ■ KEOP ■ KMOP ■ TÁMOP ■ Egyéb OP



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

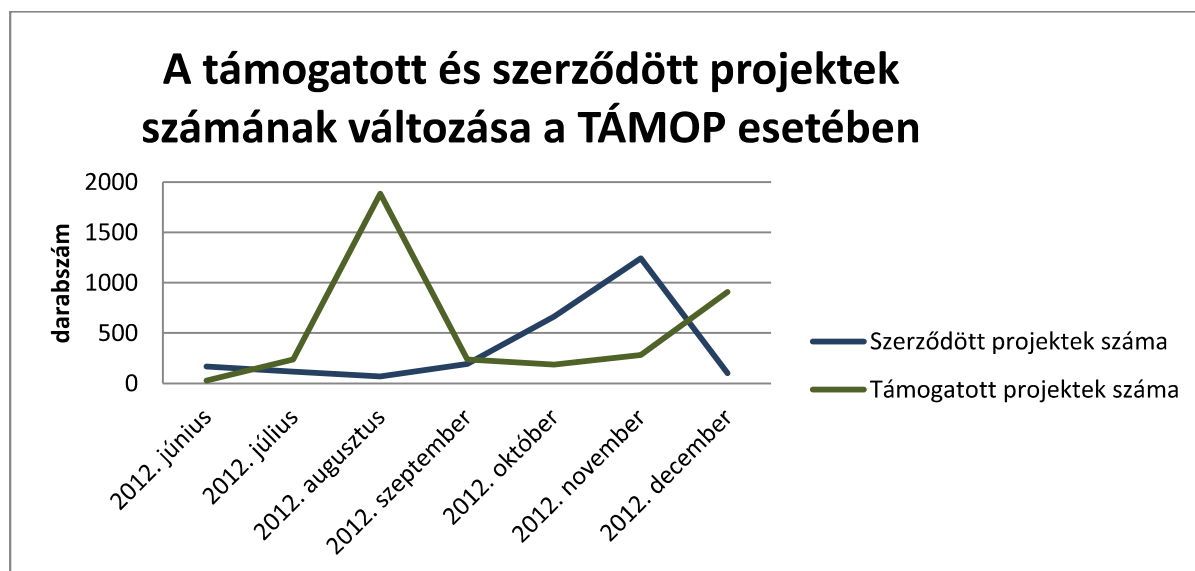
A támogatott projektek számának változása az időszak alatt mind a TIOP, mind az EKOP esetében több mint háromszorosan haladta meg a megelőző 12 hét átlagát. Az ÁROP pályázatoknál a jelenleg még tartaléklistán lévő projektek jövőbeni várható támogatása után emelkedhet a támogatói döntéssel rendelkező projektek száma. Jelenleg elsősorban a beragadt projektek jelentik a szűk keresztmetszet.

Szerződéskötés: a szerződött projektek száma jelentős csökkenést mutat

A leszerződött 936 projektből 591 tartozik a GOP-hoz, 101 pedig a TÁMOP-hoz. A többi OP összesen 244 szerződést kötött decemberben. Az összes megkötött szerződés számát tekintve jelentősen csökkent az előző fél év adataihoz képest a szerződött projektek számának változása. Ennél alacsonyabb értéket (672 darab) csak 2012 júniusában mutatott a rendszer, azóta a tárgyhónapot kivéve egyetlen esetben sem csökkent ezer alá az adott hónapban szerződött projektek száma. Az időszak heti teljesítményét vizsgálva elmondható, hogy kiegyensúlyozott volt a szerződéskötések száma. Az 51. héten az intézményrendszer nem kötött szerződést, nem hozott döntést, és kifizetést sem hajtott végre (a Magyar Államkincstár ekkor nem hajt végre kifizetéseket).

A megítélt és szerződéssel lekötött összeg között továbbra sem látható jelentős eltérés. Azonban a beérkezett 12 910 milliárd forintnyi támogatási igényhez képest a kifizetett 3321 milliárd jelentős folyamatbeli diszkrpanciákat takarhat. Az intézményrendszer alapvető feladata, hogy a közelmúltban létrehozott, a felhasználást segítő eszközöket bevezesse az allokációs lánc egyes elemei mentén, illetve feltárja azokat a pontokat, melyek miatt a kedvezményezettek eltérnek a kifizetési ütemtől, és ezekre megoldási javaslatokat dolgozzon ki.

A TÁMOP projektekről hozott augusztusi döntés csak novemberben és nem is teljes mértékben jelent meg a szerződésszámban. Ez egyrészt utalhat az intézményrendszer elnyújtott reakcióidejére, de jelezheti azt is, hogy a Közreműködő Szervezetek a döntés-előkészítésre, azaz a projektek kiválasztására csoportosítottak nagyobb erőforrásokat.



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

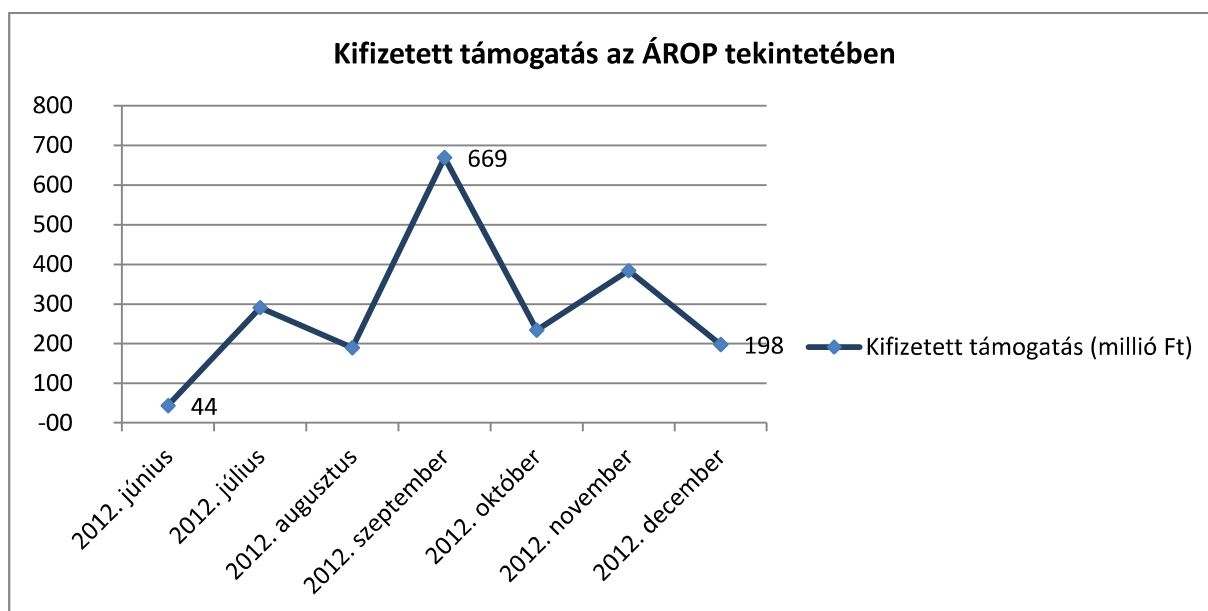
Az elkövetkező időszakban, amikor jelentős változások zajlanak az intézményrendszerben² kiemelt feladat lesz a szabályosság és a határidők betartása. Nagyobb figyelmet kell fordítani a szakértő létszám fluktuációjára is.

Kifizetések: lassú előrehaladás

Decemberben a heti átlagos kifizetések 35 és 70 milliárd forint között ingadoztak. A Közlekedés Operatív Program keretein belül fizették ki a legjelentősebb összeget, mintegy 35 milliárd forintot a vizsgált időszak alatt. A Környezet és Energia Operatív Program esetében folytatódott a növekvő kifizetési trend, decemberben 25,8 milliárd forintot utaltak ki a kedvezményezetteknek. Az időszak alatt jelentősen nőtt a TIOP-ból kifizetett források összege. Közel kétszeresére emelkedett az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program keretében kifizetett összeg az előző 3 hónap adataihoz képest. A nagy állami projekteket tömörítő OP-k közül nem mutatott pozitív változást az ÁROP. Itt a heti átlagos kifizetés a 88 millióról 50 millióra csökkent.

Az ÁROP projektek után decemberben 200 milliárd forinttal kevesebb forrást hívtak le, mint novemberben. A lenti ábrán látható kifizetési csúcsérték annak lehet a jele, hogy az OP-ban a kedvezményezettek a megvalósításnak megfelelő összeget már lehívták és a projektek egyéb okokból akadtak el.

² Forrás: MTI <http://www.mti.hu/Pages/news.aspx?newsid=274463&lang=hun#274463> [2013.02.06]

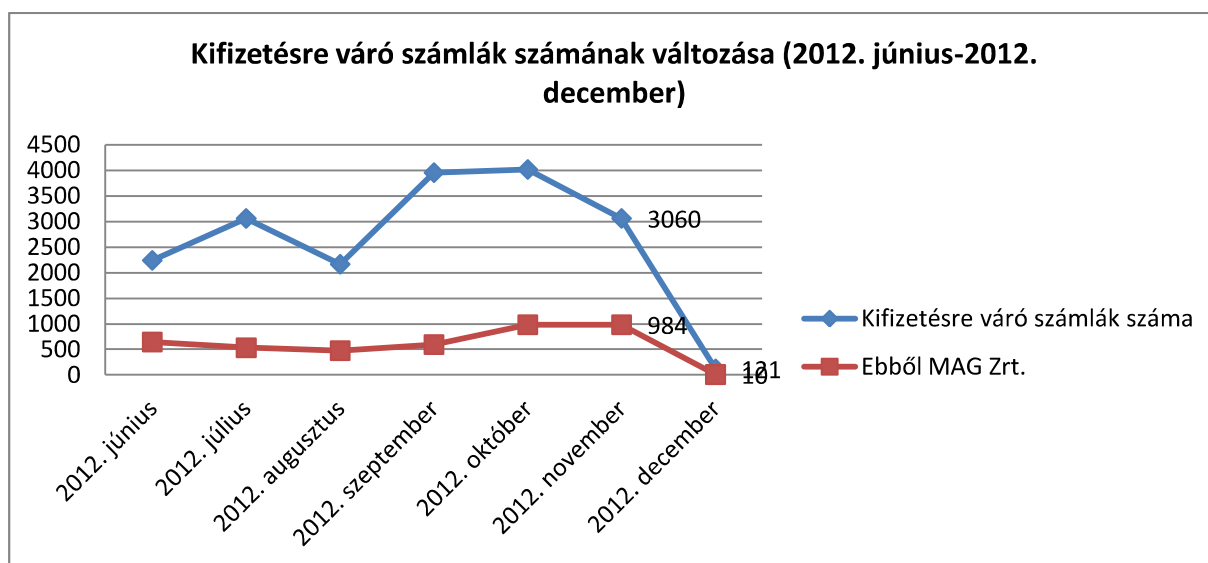


Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A Regionális Operatív Programok tekintetében a források 19 százalékát a Középmagyarországi Régióban fizették ki. A Nyugat-dunántúli Régióban a regionális kifizetett források 5 százaléka került kifizetésre. A legtöbb regionális forrást az időszakban a Dél-Alföld Operatív Program kedvezményezettjeinek fizették ki (23 százalék).

Közreműködő Szervezetek teljesítménye

Az intézményrendszer működésének vizsgálati aspektusai közül, a forrásabszorpció szempontjából a kifizetésre váró számlák száma a legfontosabb indikátor. Ez tárja fel alapvetően, hogy a beérkező forrásigény milyen gyorsasággal érkezik meg a kedvezményezetteknek.



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A fenti ábrán látható, hogy az intézményrendszer október óta folyamatosan kifizeti a beérkezett számla állományt. Jelentős mennyiségű számlát dolgoztak fel és fizettek ki az elmúlt fél év során. A GOP kiemelkedő teljesítménye itt is szembetűnő. Az adatok alapján elmondható, hogy jelentős az eltérés a piaci projektek beérkező számla állománya valamint a közsféra kedvezményezettek által beküldött számla igények között. Ezt támasztja alá az intézményrendszer szereplőivel folytatott interjú is. Ennek egyik okát abban látják, hogy a közsféra részéről nem fűződik egyértelmű érdek a megvalósításhoz, így az elhúzódozó kivitelezés, megvalósítás esetén az érintettek a Támogatási Szerződés módosításában és nem a megvalósítás felgyorsításában látják az elsődleges megoldást. Ezt támasztja alá az is, hogy az Önerő Alap kapcsán a decemberig kötelezettségvállalással érintett mintegy 11 milliárd forintból (erre az összegre vonatkozóan az Önerő Alapra pályázó kedvezményezettek vállalták, hogy 30 napon belül számlát nyújtanak be) mindössze 4,3 milliárd forintot tudott az intézményrendszer kifizetni. A piaci, nem közsféra kedvezményezettek esetében a kifizetéseket elősegítheti a szállítói előleg összegének növekedése. Erre vonatkozóan döntés is született. A közbeszerzési eljárás szállítója által nyújtandó biztosítéknyújtási kötelezettség módosult, a szállítói előleg a korábbinál egyszerűbb adminisztratív feltételek mellett vehető igénybe. Ez nem közvetlenül a kedvezményezettnek, hanem a kivitelező számára jelent könnyebbséget.

Az intézményrendszer szereplői szerint megoldás lehet a jövőben minden kedvezményezett esetében tartalékprojektek generálása. Ezek egyrészt a következő időszakban nyújthatók be önállóan, de a jelenleg elmaradásban lévő projektgazdákat is motiválhatja, hiszen adott esetben a projektjükre megítélt forrást jelentős késedelem esetén más projektre csoportosíthatják. Ezzel kapcsolatban fontos lépés, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium elkezdte a beragadt projektek feltérképezését.

A Közreműködő Szervezetek esetében kiemelten fontos lenne a szűk keresztmetszetek és jó gyakorlatok feltárása, hiszen ez egy jövőbeli új intézményrendszer számára is fontos eredményeket mutathat, valamint segítheti a következő 2014-2020-as időszak előkészítését.

Jelentős különbségek az intézmények teljesítménye és a végrehajtási időtartamok között

A döntés-előkészítő szakaszban továbbra is jelentős csúszások mutathatók ki a különböző eljárásrendekben. A kiemelt eljárásrend esetében az átlagos határidő átlépés 40 nap, a könnyített eljárásrend esetében 57 nap, míg a pályázati eljárásrend tekintetében 59 nap az átlagos határidő átlépés.

Az ESZA ebben a tekintetben az átlag alatt teljesít, a közreműködő szervezet 30 nappal haladja meg a jogszabályban előírt döntési határidőt. Továbbra is képes volt tartani minden határidőt a Pro Régió Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft. (Pro Régió). A kiemelt eljárásrend tekintetében a legjelentősebb határidő

átlépést a KIKSZ Közlekedésfejlesztési Zrt. (KIKSZ) esetében láthatjuk. Itt több mint két hónappal haladja meg az előírt határidőt a döntések átlagos átfutási ideje. Indokolhatja ezt, hogy olyan projektek tartoznak ide (Közlekedésfejlesztés OP), melyek előkészítési, engedélyeztetési folyamata időigényes, valamint jelentős a külső tényezőkből adódó kockázat, de a közbeszerzési folyamatok súlya is kiemelkedő. A könnyített eljárásrend adatai alapján a MAG Zrt. tartotta a határidőket.

A pályázati eljárásrend tekintetében továbbra sem tudta tartani az intézményrendszer az eljárási határidőket. A MAG Zrt. esetében is 8 napra nőtt a határidő átlépés hossza. A Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Nonprofit Kft. (NKEK) pedig több mint 147 nappal haladja meg a döntési határidőket. Ehhez a szervezethez a KEOP pályázatai tartoznak, melyek szintén a bonyolult megvalósíthatóságú pályázatok közé tartoznak. Az idő ugyanakkor a Támogatási Szerződés részét képező megtérülési számítások egyik paramétere, így a csúszások a projektek megvalósíthatóságát is komolyan veszélyeztethetik (a változó kamatkörnyezet és a megtérülési idő változása miatt).

1.2 Az elemzési időszakban meghozott főbb jogi-szabályozási döntések

Megvizsgálják a Közép-magyarországi Régió szétválasztásának lehetőségét

Az EU regionális politikájának megvalósítását szolgáló pénzügyi eszközök felhasználásának alapja a NUTS 2 régiók gazdasági mutatóik alapján történő kategorizálása. Az egy főre jutó GDP tekintetében az EU27 tagállama átlagának 75%-át meghaladó régiókat versenyképességi (phasing in), az azt el nem érőket konvergencia régióként definiálja. A besorolástól többek között függ a kohéziós és vidékfejlesztési támogatások mértéke, a támogatható tevékenységek köre és támogatási intenzitása, valamint a társfinanszírozás mértéke. A Közép-magyarországi Régió a versenyképességi típusú régiók közé került besorolásra. Gazdasági fejlettségének köszönhetően a régió tehát részesül ugyan a fejlesztési forrásokból, de a támogatások összege fokozatosan csökken.

A NUTS 2 szintű megközelítés a Közép-magyarországi Régió (KMR) tekintetében jelentős feszültségeket hordoz magában. Már a jelenlegi, 2007-2013-as uniós költségvetési ciklus forrásainak felhasználása során is megmutatkoztak a régió jelentősen inhomogén fejlettségéből adódó hátrányok. A régió versenyképességi besorolását eredményező GDP érték túlnyomó részét a főváros közigazgatási területére bejegyzett gazdasági társaságok tevékenysége eredményezi. A régióon belül található gazdaságilag erősebb és jobb helyzetben lévő főváros teljesítménye tehát a régió többi részét is a phasing-in régiók közé húzza. Ez

azonban azzal jár, hogy a fejlettségét tekintve konvergencia régiók közé tartozó Budapesten kívüli KMR rész is kevesebb támogatáshoz juthat.

A vázolt helyzet kapcsán, a hátrányok kiküszöbölése érdekében számos alkalommal felmerült már a Közép-magyarországi Régió esetleges kettéválasztásának lehetősége fővárosi és azon kívüli területekre. A 1011/2013. (I.16.) Kormány határozat felkérte a feladatkörükben érintett minisztereket, hogy vizsgálják meg a kettéválasztás lehetőségét. A régiók besorolásának felülvizsgálatát három évente hajtja végre az Európai Unió. A 2013-ban elbírált átsorolások 2015. január elsején lépnek hatályba, így ennek hatása már nem fejthet ki érdemleges hatást a 2014-2020-as időszakra vonatkozóan. A Kormány a feladatot ezért átütemezte a következő, 2016-os felülvizsgálat idejére. A 2016-os eljárást az EUROSTAT részére megküldendő, szakmailag alátámasztott javaslat alapozza meg.

Tekintettel a fenti probléma korábbi eredetére, a régió szétválasztására vonatkozó elképzelésekről 2006-2007-ben az előző kormányzat már folytatott tárgyalásokat az Európai Bizottsággal. A 2016-os felülvizsgálatra előkészítendő javaslat kidolgozása során indokolt a korábbi tapasztalatok felhasználása.

Átcsoportosítások a KEOP egyes akciótervei között

A Környezet és Energia Operatív program forrásabszorpciók adatait tekintve indokolt döntéseket hozott a Kormány, hogy javítsa az Operatív Program forrásfelhasználási mutatókat. A 1702/2012. (XII.29.) Kormány határozat ennek érdekében módosította a 2011-2013-as Akcióterv KEOP 1.-3. prioritásait.

A KEOP esetében hangsúlyosan igaz, hogy számos támogatási szerződéssel rendelkező projektje a források felhasználását tekintve jelentős kockázatot hordoz. A visszahulló források programozási idő végéig történő felhasználása érdekében ezért az OP folyamatos monitoringja szükséges. Az Akcióterv módosítás előkészítése során figyelembe vételre kerültek a kötelezettségvállalással még nem terhelt források is. A forrás átcsoportosítással az abszorpciót veszélyeztető kockázatok kezelése mellett lehetőség nyílik a korábban tartaléklistára került projektek támogatására is.

A szállítói előleg témakörében jelentős Kormány rendelet született

A kormány az uniós források felhasználásához kapcsolódóan korábban lehetővé tette a szállítói előleg jogintézményének alkalmazását. A konstrukció alkalmazása azonban nem vált széleskörűvé, mert igényléséhez rendelkezni kellett a szállítói előleg mértékének megfelelő biztosítékkal. A vizsgálatok szerint a saját erő, illetve ingó/ingtalan vagyon tekintetében kevés vállalkozás képes a szükséges biztosíték rendelkezésre bocsátására. Részbe ezen okok miatt a kereskedelmi bankok garancianyújtási készsége is visszafogott. A 3/2013. (I.10.) Kormány rendelet alapján azonban a továbbiakban a közbeszerzési eljárás nyertese a szerződés elszámolható összegének 10%-a erejéig mentesül a biztosítékadás kötelezettsége

alól. A szerződéses teljesítést illetően az 1008/2013 (I.10.) Kormány határozat felhívja a nemzeti fejlesztési minisztert az esetleges szabálysértések kezelésére vonatkozó szankciórendszert kidolgozására.

Fenti intézkedések következtében a szállító a közbeszerzési eljárást követően rövid időn belül forráshoz juthat, mely elősegíti a támogatott fejlesztés gyakorlati megkezdését és az intézményrendszer felé történő elszámolást. Ezáltal várható a forrásfelhasználási mutatók javulása.

Határozat született az Európai Területi Együttműködési Programok intézményrendszeréről és tervezéséről

A Kormány a 1034/2013 (II.1.) határozatában döntött a 2014-2020-as költségvetési időszak során megvalósuló Európai Területi Együttműködési Programok intézményrendszerével és tervezésével kapcsolatos teendőkről.

A határon átnyúló programok több okból is fontosak hazánk számára. Ha az alap finanszírozásával megvalósuló projektek végrehajtás-koordinációs központja Magyarországon van, az egyrészt jelentős Technikai Segítségnyújtási finanszírozást, ezzel addicionális munkahely-teremtési forrást jelent. Emellett fontos szempont az is, hogy az irányító hatósági feladatokat ellátó ország szakmai presztízse és nemzetközi diplomáciai mozgástere egyaránt megnő.

Az EU Bizottság kiemelt értékelési - kiválasztási szempontjai között a szakmai szempontokon túl fontos elem egy területi irodákra épülő támogató hálózat megléte, vagy hiánya, illetve a rendszer és annak működésének egyértelműsége és átláthatósága is. Azaz abban az esetben, ha Magyarország a szomszédjainál ezen dimenziókban jobb alternatívát nyújt, jó eséllyel megtarthatja a 2007-2013-ban elnyert súlyát és szerepét.

A 1449/2012. (X.16.) Kormány határozat 2. pontjának b) bekezdésében a Széchenyi Programirodát jelölték ki a 2014-2020-as határon átnyúló uniós fejlesztések menedzselésére. A döntés elsősorban azt a célt szolgálta, hogy a 2007-2013 között az ETE források allokációjában kiemelt koordinációs szerepet betöltő Magyarország újra megfelelően felkészült szervezettel és egyértelműen átlátható intézményrendszeri háttérrel indulhasson versenybe a 2014-2020-as határon átnyúló programok irányító hatósági (JTS) szerepkörének elnyeréséért is az elsősorban a szomszédos országokkal vívandó versenyben.

Ugyanakkor a jelentős TA forrás és befolyásolási potenciál okán több egyéb intézmény (KIM, BM, NFM, NGM) is szerepet kívánt vállalni a forrásallokáció ezen elemében. Ezen törekvések kezelésére született meg a 2012. X. 16-i döntést módosító, 1034/2013. (II.1.) Kormány határozat, amely már több intézmény között osztja fel a feladatokat mind az előkészítés, mind a pályázati alapok végrehajtás-koordinációja tekintetében.

A döntés értelmében a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium a szükséges forrásokat biztosítja, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felel a koordinációért, az irányítási funkciók pedig több intézményhez kerülnek a határon átnyúló programtól függően. A korábbi kormányhatározattal egy helyre összpontosított irányítás és jól átlátható koordináció ezzel azonban nem egyértelműen és várhatóan kevésbé hatékony módon valósulhatna meg, mert szétaprózottá válik az intézményrendszer.

A döntés eredményeként nehézkessé válhat az egyes átadási-átvételi folyamatok lefolytatása is, és e szabályozás nem támogatja hatékonyan a Miniszterelnök által többször megfogalmazott, egyablakos ügyintézési lehetőség bevezetését sem.

2. Elemzés - Az önkormányzati kedvezményezettek vizsgálata

Az Európai Unió források abszorpciója tekintetében kiemelkedő jelentőségű kedvezményezetti kör az önkormányzati szféra, hiszen beruházásai elsősorban a lakosság jólétét szolgálják. Ezen fejlesztések mellett jelentős nagyságrendű jövedelemtermelő beruházást is végrehajt (ivóvízminőség javító, szennyvízkezelő rendszerek esetében szinte kizárólagos szereplő, turisztikai fejlesztésekben jelentős résztvevő), melyekhez szintén vesznek igénybe Európai Unió forrásokat. Az önkormányzati szféra jelentőségére tekintettel e kedvezményezetti kört képviselő szakmai szervezettel készült interjú alapján foglaljuk össze a terület aktuális jellemzőit, problémáit.

2.1 Érdemi visszacsatolás nélküli a kommunikáció a felek között

Az önkormányzati kedvezményezettek esetében kiemelt problémát jelent a kommunikáció az érintett szereplők között. Ennek hiátusai érintik a teljes allokációs láncot. A kétirányú információáramlás hiánya jelentősen befolyásolja az intézményrendszer működésének megítélését az érintettek körében. Alapvetően hiányos volt a jelentős változásokkal járó intézkedések (pl. köznevelési rendszer átalakítása) és az uniós forrásból finanszírozott fejlesztések kommunikációja. A megkérdezett szakember elmondása szerint számos projekt megvalósítása felfüggesztésre került. Hiányos volt a feladatkörök egyértelmű lehatárolása (pl. mely közneveléssel kapcsolatos projektek maradnak az önkormányzatok hatáskörében). A személyi változások is eredményeztek problémákat (pl. jegyzők egy része a járásokhoz került). A projektek sikeres megvalósítása érdekében az eredeti projektgazdák és új intézményrendszeri szereplők közötti megfelelő szintű és minőségű kommunikációs csatornák kialakítása szükséges. Ennek alapvető feltétele kölcsönös bizalmi viszony kialakulása a kommunikációban részt vevő felek között. A Századvég elemzői szerint a kommunikáció részét kellene képeznie az intézményrendszer részéről egy előzetes érdemi segítségnyújtásnak az önkormányzat pályázati potenciálja (kondícióknak való megfelelés, a sikeres pályázatra való esély) érdekében.

Az önkormányzatok álláspontja szerint a többszörösen vesztes pályázók széles körében tapasztalható a pályázói hajlandóság jelentős romlása. A Széchenyi Programiroda, mint potenciális partner a kommunikációban sem tudott érdemben segítséget nyújtani az önkormányzatok számára. Nem jött létre érdemi kommunikáció a Széchenyi Programiroda és az önkormányzatok között. Kiemelten fontos lenne tájékoztatók, fórumok, tudásnapok bevezetése, melyen az önkormányzatok a pályázati allokációs lánc mentén felmerülő kérdéseikre is választ kaphatnak. Ezen alkalmakon az érintett önkormányzatok tanulhatnak

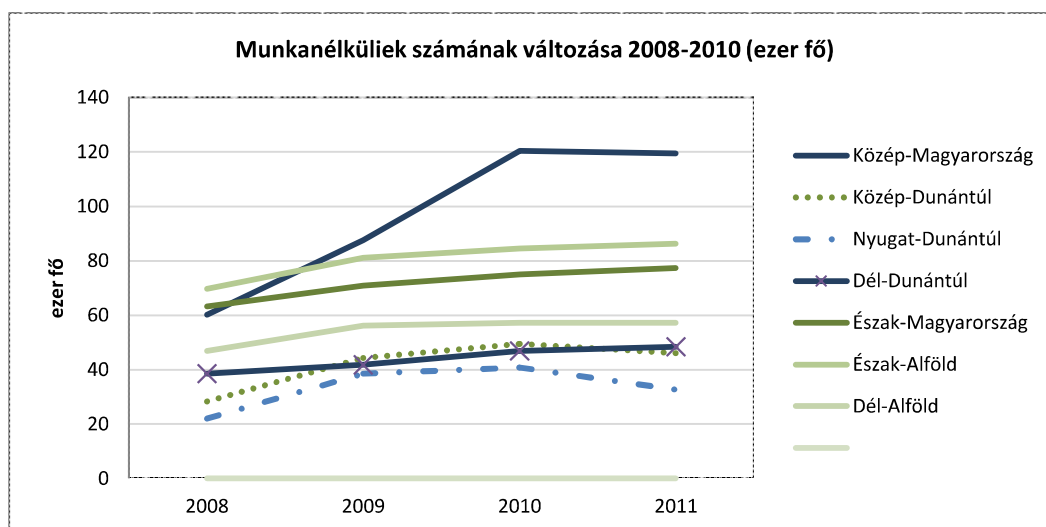
egymás hibáiból, kiderülhetnek a kiírásban rejlő esetleges hibák/veszélyek és jó gyakorlatok is. A fórumon megszerzett tapasztalatok és vélemények intézményrendszer részére történő visszacsatolása szükséges lenne, mely ennek alapján hatékony problémakezelés és segítségnyújtás valósulhatna meg.

2.2 Több aspektusból is problémás a finanszírozás

Az egyik legjelentősebb problémának tűnik az utófinanszírozás kérdése. A szállítói előleg bevezetése e szűk keresztmetszet feloldását célozza. A megkérdezett szakértő álláspontja szerint azon önkormányzatok esetében, ahol a kivitelezés tekintetében jelentős késedelem áll fenn, személyi változások történtek, illetve ahol a kivitelezők már jogi lépéseket tettek a szállítói előleg nem oldotta meg a problémát. Ezek a projektek továbbra sem generálnak számlákat és így kifizetéseket. Egyes önkormányzatok esetében fennáll a humánerőforrás-hiány is. Mindezek a projekt-végrehajtás tekintetében jelentős bizonytalanságot eredményeztek. Az ágazat szereplői a változások tükrében (elsősorban az oktatást, a hulladékgazdálkodást, vízgazdálkodást, szennyvízkezelési közüzemeket érintően) szerepeiket nem érzik körülhatároltnak, így ezeken a gazdálkodási területeken nem mernek hosszú távú vállalásokat tenni, célokat kitűzni.

Az önkormányzati adósságrendezéssel kapcsolatos kormányzati intézkedések eredménye kettős. Jelenleg nem lehet működési hiánnyal tervezni, és a legtöbb esetben a rendelkezésre álló saját forrásokat felemésztik a működési költségek, így fejlesztési források volumene elenyésző.

Kutatóink szerint a gazdasági válság jobban megviselte azokat a régiókat, melyek önkormányzatainak az ott működő kis és középvállalkozások jelentős adóbevételt termeltek. Ezekben a régiókban az önkormányzati bevételek csökkenése a pályázati kedv fokozott visszaesését eredményezte. Az ábrán látható, hogy alapvetően a gazdaságilag erősebb régiókban a munkanélküliek száma jelentősebb mértékben nőtt.



Forrás: saját szerkesztés KSH adatok alapján

A szakmai szervezet részéről jelezték, hogy a kedvezményezettek oldalán felmerülő probléma a sikertelen pályázatok előkészítéséreallokált erőforrások hasznosulásának elmaradása. Ennek kapcsán gyakori a település polgármestere és közgyűlése között kialakuló feszültség. A Századvég tapasztalata alapján több esetben előfordult INTERREG pályázatok esetében, hogy az eredetileg regionális és szektorális (nemzeti) operatív programokra készített pályázatokat az INTERREG előírásaihoz közelítve utólag átalakítva közösen nyújtották be a projektgazdák. Azonban a határon átnyúló hatás nem volt érdemi, így ezeket az intézményrendszer nem támogathatta. Azallokált erőforrás megtérülésére tett erőfeszítésként értékelhető tehát az önkormányzatok elutasított pályázatainak „újrahasznosítása”, azaz más pályázati felhívásra történő benyújtása – jórészt sikertelenül.

2.3 Az Önerő Alap kifizetései is negatív hatással vannak a finanszírozási kérdésekre

Az önkormányzati érdekképviselő álláspontja szerint az Önerő Alap abszorpciója kapcsán felmerülő probléma, hogy az egyes szakhatósági engedélyek, műszaki ellenőri engedélyeztetések folyamata elhúzódik, és a fellépő késedelmek a teljes projektre kedvezőtlen hatással vannak. Számos esetben hátrányt/nehézségeket okoztak a támogatási rendszer részletszabályaiban rejlő nem feltétlenül indokolt megkötések, a pályázatok benyújtására szolgáló elektronikus rendszer működése (túterheltség). Ez utóbbi kiemelten fontos volt az előre láthatóan forrásszűkös kiírások esetén, melyekre órák alatt esetenként pályázatok százai kerültek benyújtásra. A projektek előkészítését jelentősen nehezítették a benyújtásra rendelkezésre álló rövid határidők, melyek az adminisztráció időszükségletét (pl. szakhatósági engedélyek beszerzése) nem vették kellően figyelembe.

2.4 A hosszú távú tervezés hiánya és a kiszámíthatatlanság gyengítik a pályázói aktivitást

A finanszírozási nehézségek mellett az önkormányzatok véleménye szerint számukra jelentős probléma a pályázati rendszer kiszámíthatóságának hiánya (mikor/milyen célra/mekkora forrásra) lehet számítani. A helyhatóságok költségvetésének tervezése, döntéshozatali mechanizmusainak sajátosságai nincsenek összhangban a jellemzően „ad hoc” fejlesztésekkel. Álláspontunk szerint a kiszámíthatóság biztosítása racionalizálási folyamatot eredményezhetne a fejlesztések ütemezésében és kivitelezésében egyaránt³, mely az önkormányzati gazdálkodás és a forrásabszorpció szempontjából is előnyös lenne.

A fejlesztési forrásokért folytatott önkormányzati versengés nem volt előnyös a területi felzárkóztatás szempontjából. A nem jövedelem termelő, közszolgáltatási/jóléti típusú fejlesztések esetén a versenyeztetés helyett a hosszú távú tervezésre alapozott, megfelelően ütemezett normatív támogatás előnyösebb lenne. A gazdasági versenyképességet javító konstrukciónál indokolt a forrásokért történő versenyeztetés fenntartása.

A Századvég kutatói által elemzett adatok alapján a pályázati felhívások népszerűségben jelentős eltérések voltak tapasztalhatók. A legnagyobb érdeklődésre számot tartó konstrukciók esetében forráslekötési gondok értelemszerűen nem adódtak, ellenben a benyújtott pályázatok arányában több elutasító döntést eredményeznek. Ez a további pályázói aktivitás romlásához vezetett, valamint rontotta az intézményrendszer – és a fejlesztési források hozzáférhetőségének – megítélését⁴. Az elutasított projektgazdák sajátos, de erőforrás optimalizálás szempontjából érthető aktivitása részeként – a korábban említett „pályázat újrahasznosítás” keretében – olyan konstrukciókra is beadják máshol elutasított pályázataikat, melyek feltételeinek alapvetően nem felelnek meg. Ez az intézményrendszer indokolatlan terhelését eredményezi. Ennek következményeképpen megnő a panasztételek száma, mely amellet, hogy rontja az intézményrendszer működésének megítélését, tovább lassítja azt. Ez pedig a kifizetések Európai Bizottság általi leállítását is eredményezheti. Az intézményrendszer működésének lassulása a kevésbé népszerű konstrukciókra is kedvezőtlenül hat, melyek forrásabszorpciója ezáltal tovább csökken. A közreműködő

³ A Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal és a Nemzetgazdasági Minisztérium által 2012. év végén társadalmi vitára bocsátott Országos Fejlesztési Koncepció és az Országos Területfejlesztési Koncepció ezt a hiátust pótolhatja, amennyiben a támogatási rendszer ennek figyelembe vételével kerül működtetésre.

⁴ A Századvég konzorcium telefonos kérdőíves közvélemény-kutatást végzett az Európai Unió források lehívásával kapcsolatos lakossági véleményt vizsgálva 2013. február 12-16. között, amelynek során 1018 véletlenszerűen kiválasztott felnőtt korú személyt kérdezett meg CATI módszerrel. Az elemzésben közölt adatok legfeljebb $\pm 3,2$ százalékponttal térhetnek el a mintavételből fakadóan attól az eredménytől, amit az ország összes felnőtt lakosának megkérdezése eredményezett volna. Ennek alapján a 2012 februárjában ugyanezen módszerrel lekérdezett adatokkal összehasonlítva látható, hogy míg a 'nem tudja/nem válaszol' választ adók aránya közel 7,5 százalékos csökkenést mutat, addig a 'kicsit bonyolult' választ adók száma körülbelül ugyanezzel az értékkel nőtt. A 'nagyon bonyolult' választ adók száma az elmúlt évben enyhén csökkenést mutat.

szervezeteknek nem volt feladatuk az elutasított pályázatok esetleges továbbfejlesztésének támogatása, más pályázati konstrukcióra való átirányítása. A Széchenyi Programiroda alkalmas lett volna, hogy a fejlesztésre érdemes projekteket, megfelelő átalakítás után visszairányítsa a pályázai rendszerbe, mely az önkormányzatoktól és a döntéshozó intézményrendszertől is jelentős terheket vehetett volna át.

A támogatási rendszer legfőbb problémája a cash-flow és önerő gondokkal küzdő projektek kezelése. Míg az önkormányzatok esetében az önerő rendelkezésre állása/hiánya könnyen meghatározható, ez vállalkozások esetében (a likviditási helyzet gyorsabb változása miatt) nehezen tervezhető/követhető. A támogatási szerződéssel rendelkező, de végül nem megvalósuló projektek a későbbiekben fognak jelentős mennyiségű visszahulló forrást eredményezni. A visszahulló forrás volumene jelenleg nem becsülhető. Az önerő problémát csökkentheti az eddigi tapasztalatok alapján sikeres konstrukciók továbbvitele (pl. kombinált mikorhitel), amely elsősorban a KKV-kat célozza.

3. Forrásabszorpció növelése és 2014-es konstrukciók indítása

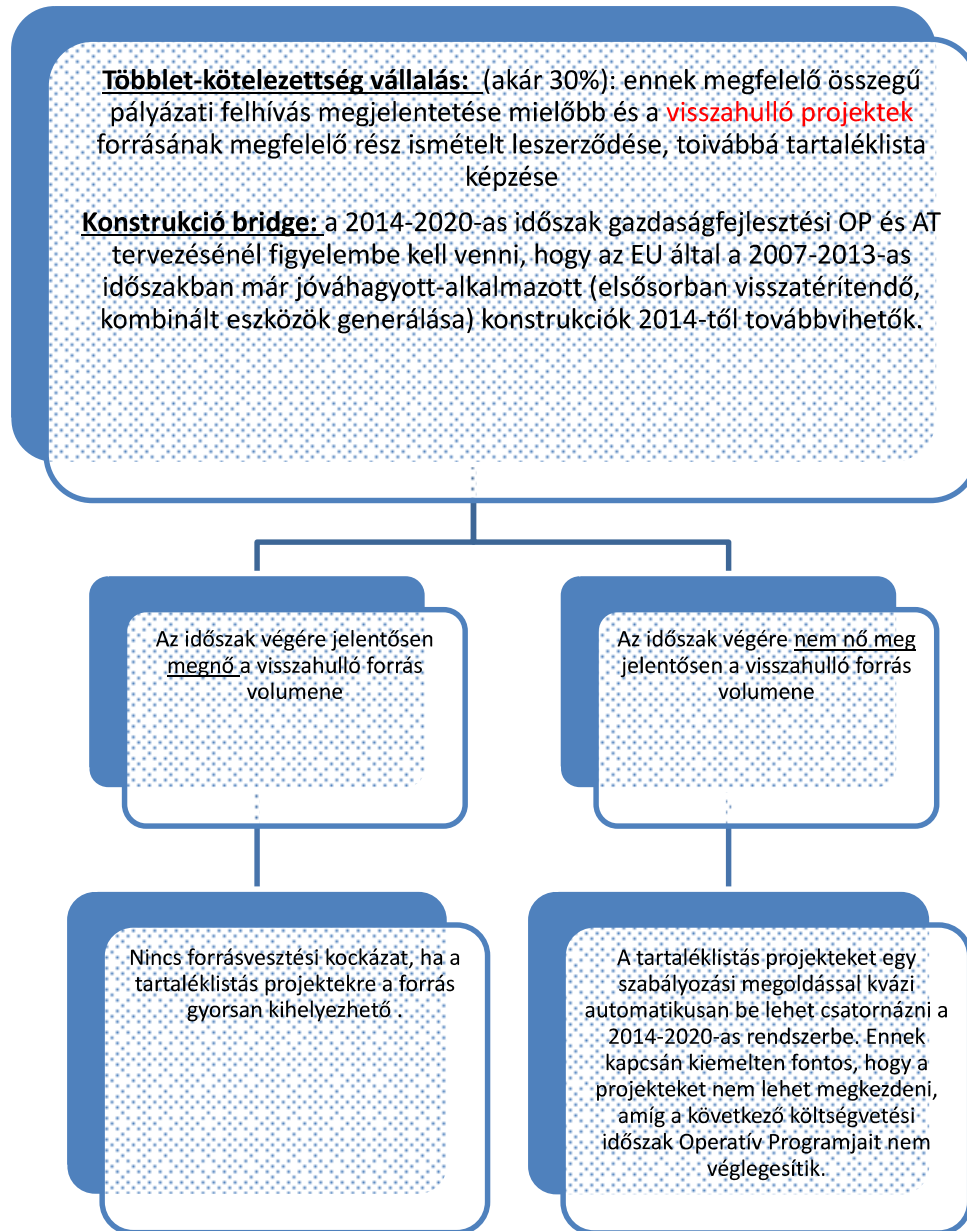
A 2007-2013-as időszakban rendelkezésre álló uniós források minél nagyobb arányú lekötése kimelt kormányzati célkitűzés. A rendelkezésre álló technikai lehetőségek végesek, a Operatív Programok közötti átcsoportosításra reális esély - elsősorban ennek időigénye miatt - nincs. A probléma kezelésére az alábbi ábrán két lehetséges forgatókönyv került felvázolásra.

A forráslekötés feltétele Kormányzati döntés jelentős volumenű többlet-kötelezettség vállalás megtételéről az Operatív Programon belül, amely azonban technikai jellegű, felhasználásra nem kerül, tehát a központi költségvetést a későbbiekben nem terheli. A többlet kötelezettségvállalás összege pályázatra kerül, melynek célja kettős:

- projektlista generálása annak érdekében, hogy a jelen időszak visszahulló forrásai azonnal ismét kihelyezhetők legyenek ezzel növelve az abszorpciót. A többlet-kötelezettség vállalás összege nem kerül felhasználásra, hiszen annak funkciója csak technikai fedezet biztosítása az új kiírásra. (Az eredeti forrás már megpályázatra került; tartalék projektek gyűjtéséhez nem létező forrásra azonban nem lehetne új pályázatot hirdetni). A befogadásra kerülő projektek a visszahulló forrásokból kapnak támogatást.
- projektlista generálása a 2014-2020-as források mihamarabbi lekötésének megkezdéséhez. Amennyiben tehát az eredeti pályázati kiírásokból nem származik jelentős visszahulló forrás, a többlet-kötelezettség vállalás terhére megjelentetett felhívásra bérkező pályázatok a 2014-ben megjelenő felhívások potenciális projektlistáját képeznék. Értelemszerűen ez nem jár a többlet-kötelezettség vállalás érvényesítésével, így hazai költségvetési terhet sem jelent. A projektista 2014-2020-as időszakra történő átvitele (egy szabályozási intézkedést követően) a projektgazdák nyilatkozatával megoldható. A projektek megvalósítása a 2014-2020-as releváns OP elfogadásáig nem kezdhetők meg.

A vázolt konstrukció felkészít a visszahulló források felhasználására, valamint a 2014-2020-as források lekötésének megkezdésére. Ez a GOP tekintetében a legfontosabb, hiszen itt a legmagasabb a forráslekötés aránya, de érdemes megvizsgálni a többi OP keretében történő alkalmazhatóságot is. A támogatási rendszer folyamatos működésének fenntartása érdekében különösen hangsúlyos a 2014-2020-as ciklusra (különösen a 2014-es évre) való felkészülés, tekintettel a Többéves Pénzügyi Keretről (MFF) szóló megállapodást követő további tervezési és jogalkotási folyamatok várható elhúzódására.

A többletkötelezettség-vállalással kombinált „konstrukció bridge”, mint a teljes (2007-2013-as) forrásabszorpció elérését és a 2014-2020-as forrásköltés mielőbbi megkezdését támogató eszköz a Gazdaságfejlesztés Operatív Program KKV-sektort érintő konstrukciói esetében



Forrás: Századvég saját szerkesztés