

Téma:

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

Időszak:

2013. március

Dátum:

2013. április 17.



SZÁZADVÉG
ALLOTTVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMUNKA-ÉS TANULÁSDOLGOZATOK KUTATÓ KÖZPONTJA

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
1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgálati időszakban	8
2. Elemzés – Az uniós források szabályozási környezetének változása 2014-2020 között.....	14

Vezetői összefoglaló

Az USZT források kifizetésének státusza a vizsgált időszakban 102,5 milliárd forint volt. A január-februárra tervezett értéket a teljesített kifizetés 15 százalékkal meghaladta. Az év eleji munkarendből adódó kifizetési elmaradást az intézményrendszer későbbi aktivitása tehát pótolta, illetve túlteljesítette. A kifizetések további gyorsítása érdekében el kell kerülni a kifizetésre váró számlák számának növekedését, mely a vizsgált időszakban tapasztalható volt. A december végi kiemelkedően jó 67, illetve január végi 939 darabról február végére 1248-ra nőtt a kifizetésre váró késedelmes számlák száma.

Az intézményrendszer a tervezett hirdetési tervet alig több mint 60 százalékban teljesítette. A februári hirdetési tervet az EKOP, ÁROP, TIOP és a KMOP egyáltalán nem, míg a TAMOP csak 25 százalékban teljesítette. Ezzel mintegy 47 milliárd forint kihelyezése válhat késedelmessé.

A forrásabszorpciót továbbra is hátrányosan érintik a határidőket, legalább négy héttel meghaladóan késést szenvedő támogatási döntések. Ezek száma február végén négyezer fölött volt, melyből 3400 darab az ESZA Kht. kezelésében lévő projekt.

Az abszorpció tekintetben kiemelt figyelemmel érdemes követni a négy legnagyobb súllyal rendelkező OP (GOP/KEOP/KÖZOP/TAMOP) státuszát, melyekre allokált forrás az összes forrás 66,6 százaléka. Kiemelendő, hogy abszolút értékben jelentős havi kifizetési volumen ellenére a KEOP kevesebb mint 25 százalékos kifizetési aránya jelentősen elmarad a másik három OP 45 százalék körüli értékétől. A települési szilárdhulladék-gazdálkodási rendszerek fejlesztését célzó projektek tekintetében a kifizetési arány csupán 20,5 százalékos, mely további 411,5 milliárd forint kifizetését teszi szükségessé a programidőszak (2015) végéig.

A 2014-2020-as időszakra vonatkozó egyes dokumentumok társadalmi egyeztetésének ütemezését megállapító 1113/2013. (III. 8.) Kormányhatározatban foglalt határidőkhöz képest már most késés mutatkozik. Tekintettel a dokumentumok készítése előrehaladásának státuszára a meglehetősen feszített ütemezéshez képest további késés valószínűsíthető.

A 2014–2020 közötti források területi koordinációjának kereteiről szóló 1115/2013. (III. 8.) Kormányhatározat a területi szintű fejlesztési igények OP tervezésben történő figyelembe vételét írja elő. Problémát jelenthet azonban, hogy a területi szintű tervezési kapacitásfejlesztés időigénye (melyre a határozat folyamatos határidőt szabott) meghaladhatja az OP tervezésre rendelkezésre álló határidőket, melyet korábbi kormányhatározatok rögzítenek. Időzítés miatti érvényesülési probléma léphet fel 1121/2013. (III. 11.) Kormányhatározatban előírt, későbbiekben elkészülő szakpolitikai stratégiák OP-kba való beépülése tekintetében is.

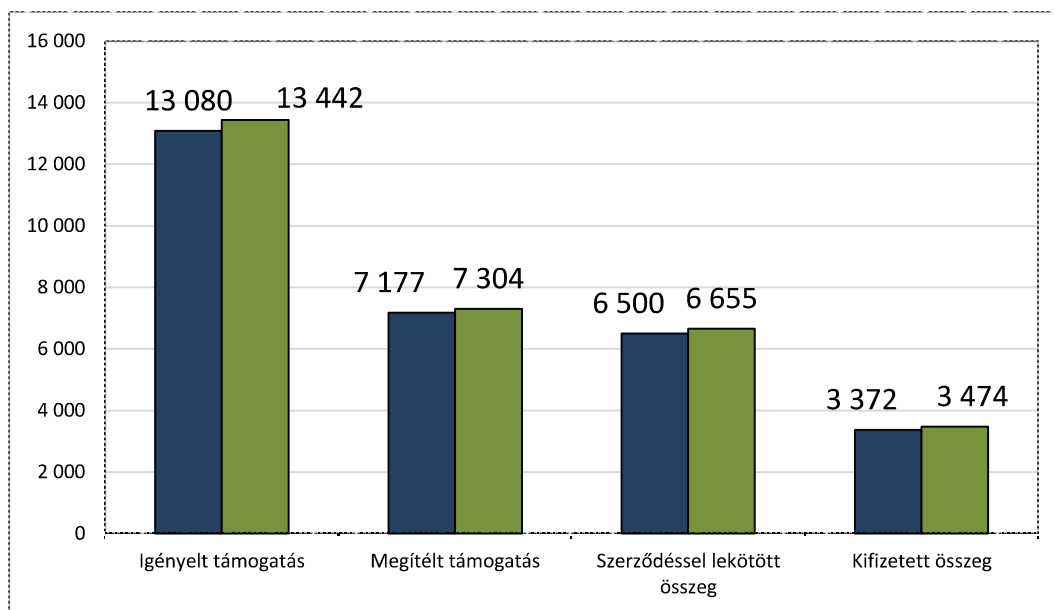
1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

Kifizetések státusza

A forrásfelhasználás tekintetében a december-januári időszakot (az év végi és év eleji munkarendből adódó csökkenést) követően februárban az intézményrendszer ismét teljes kapacitással működött. **A kifizetett támogatások összege a január végi adatokat mintegy 102,5 milliárd forinttal haladja meg.** Ez megegyezik 2012. harmadik és negyedik negyedév átlagával. Az elmúlt kilenc hónapra visszatekintve elmondható, hogy a kifizetések enyhe emelkedő trendet követnek. Az év első két hónapjára tervezett 175,6 milliárd forintos kifizetést a teljesített 202 milliárd forint 15 százalékkal meghaladta. **A tervezettől 44 százalékkal elmaradó januári kifizetéseket tehát az intézményrendszer februári aktivitása pótolta,** sőt túlteljesítette. A kifizetések teljes összege január végére elérte a 3 474 milliárd forintot. A teljes 2007-2013-as időszak tekintetében megítélt és kifizetett támogatások aránya a korábbi hónap adatához képest február végére alig egy százalékkal 47,56 százalékra emelkedett.

1. ÁBRA: FORRÁSFELHASZNÁLÁS VÁLTOZÁSA AZ ELŐZŐ HÓNAPHOZ KÉPEST (MRD FT)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

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

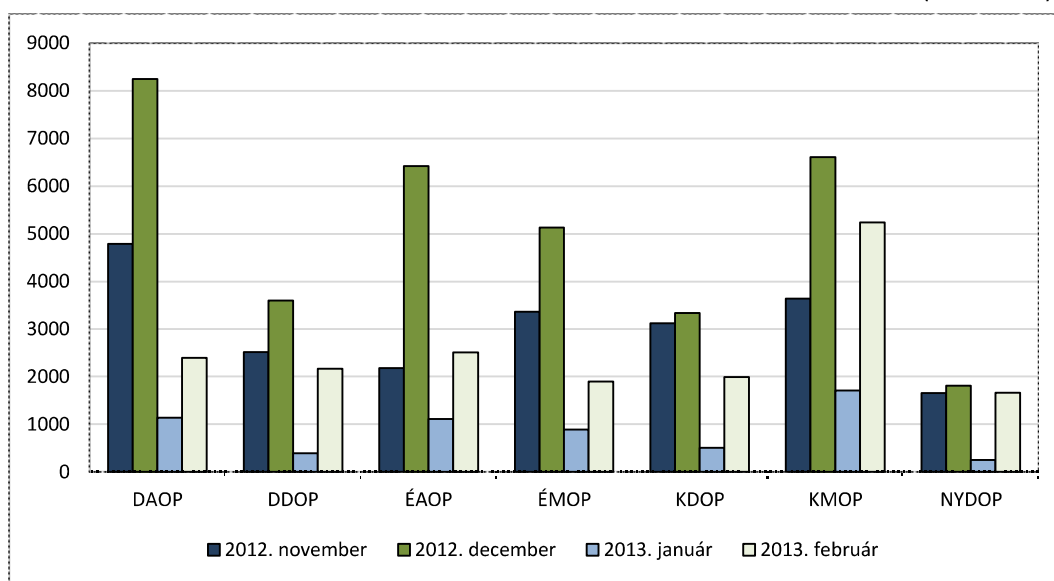
A februári heti kifizetések jelentős fluktuációt mutattak, az Elektronikus Kormányzat Operatív Program (EKOP) és az Államreform Operatív Program (ÁROP) esetében 10-20 szoros különbségek figyelhetők meg.

A 102 milliárd forintot meghaladó havi összes kifizetésből a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TAMOP), a Közlekedésfejlesztési Operatív Program (KÖZOP), a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) és a Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) részesült a legnagyobb arányban 14 – 27 milliárd forint közötti kifizetésekkel. Ezek közül is kiemelendő a GOP, mely az elmúlt négy hónap legmagasabb értékét produkálta.

Az ÁROP mindössze 132 millió forint kifizetésével még a januári, az elmúlt fél év addigi legalacsonyabb értékét is alulmúlta. A többi OP időszaki teljesítménye alapján indokolt tehát a jelentős inaktivitás okainak felderítése.

Az elmúlt négy hónap kifizetéseinek Regionális Operatív Programok (ROP) közötti eloszlását az alábbi ábra szemlélteti. A jelentős januári különbségekhez képest a februári értékek kiegyenlítettebbé váltak, mely alól csak a Közép-Magyarország Régió kiugró értéke kivétel. Bár a legnagyobb havi növekedést a Nyugat-Dunántúl Régió mutatta – mely januári kifizetéseinek értékét több mint meghatszorozta – ezzel csak a korábbi teljesítményének megfelelő szintre tért vissza. 2012 decemberében szinte minden régió a korábbi hónapot megelőzőnél számottevően nagyobb kifizetéseket teljesített, mellyel az intézményrendszer igyekezett az év végi leállás kedvezőtlen hatására felkészülni. Ennek sikerét mutatja, hogy **december végén a Regionális Fejlesztési Ügynökségeknél (RFÜ) nem volt késésben lévő kifizetetlen számla.** Február végére az RFÜ-knél az eljárási határidőt legalább egy hónappal meghaladó késésben lévő kifizetésre váró számlaállomány kis mértékben ismét növekedett, de nem érte el a 90 darabot.

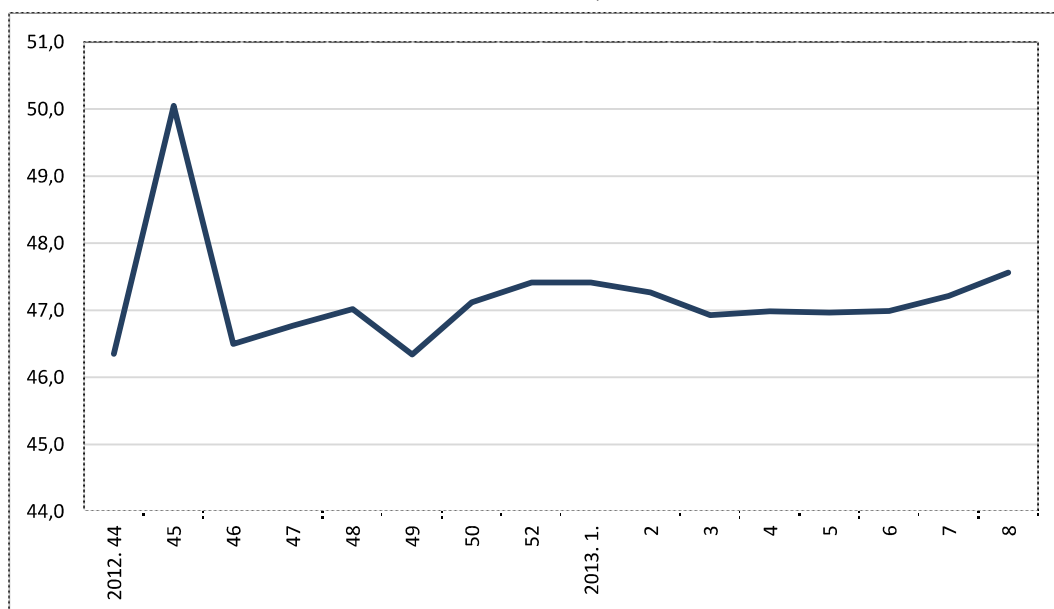
2. ÁBRA: KIFIZETÉSEK MÉRTÉKE REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAMONKÉNT (MILLIÓ FT)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Februárban a kifizetett és megítélt támogatások arányát jelző Új Széchenyi terv (USZT) forrásfelhasználási indikátor kismértékben emelkedett, melynek oka, hogy a kifizetések aránya meghaladta a havi megítélt támogatások arányát. Ezzel egyidőben a főbb eljárási határidőket legalább négy héttel meghaladó esetekben a támogatási döntésre váró projektek száma a január végi értékhez képest 1802 darabbal 4134-re csökkent. Az indikátor értékét tovább javíthatta volna a kifizetésre váró számlák teljesítése, mely elmaradt, illetve újabb kifizetések váltak késedelmessé: a december végi bravúros 67 darabos, illetve január végi 939 darabról február végére **1248-ra nőtt a kifizetésre váró késedelmes számlák száma**. A mutató értékének 2012. 46. hetétől megfigyelhető közel változatlanságát a forráslekötés és a kifizetések közel azonos aránya indokolja. Az indikátor értékének érdemi emelkedése a támogatott projektek megvalósulásával (és elszámolásával), illetve a forráskihelyezés előrehaladásával csökkenő támogató döntésekkel arányosan várható.

3. ÁBRA: USZT FORRÁSFELHASZNÁLÁSI INDIKÁTOR (KIFIZETETT/MEGÍTÉLT TÁMOGATÁS, SZÁZALÉK)²



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Új pályázatok kiírása

Az intézményrendszer a vizsgált időszakra 79,75 milliárd forint forrásra tervezett pályázati meghirdetéseket megjelentetni, melyet 50 milliárd forint értékkel 62 százalékban teljesített.

A februári hirdetési tervet az EKOP, ÁROP, TIOP és a KMOP egyáltalán nem teljesítette, míg a TAMOP csak 25 százalékban. Ezáltal mintegy 47 milliárd forint kihelyezése válhat

² Az USZT Forrásfelhasználási Indikátor a jelentésben korábban használt allokációs olló bázisértékének szükséges módosításával és egyszerűbb számítási képlettel (kifizetett támogatás/megítélt támogatás) kerül számításra, mely lehetővé teszi a diagram könnyebb értelmezhetőségét. Az index értéke a 2007-2013-as programidőszak végéhez (elszámolási időszak vége: 2015) közeledve, a kifizetett források arányának növekedésével a 100 százalékhoz konvergál.

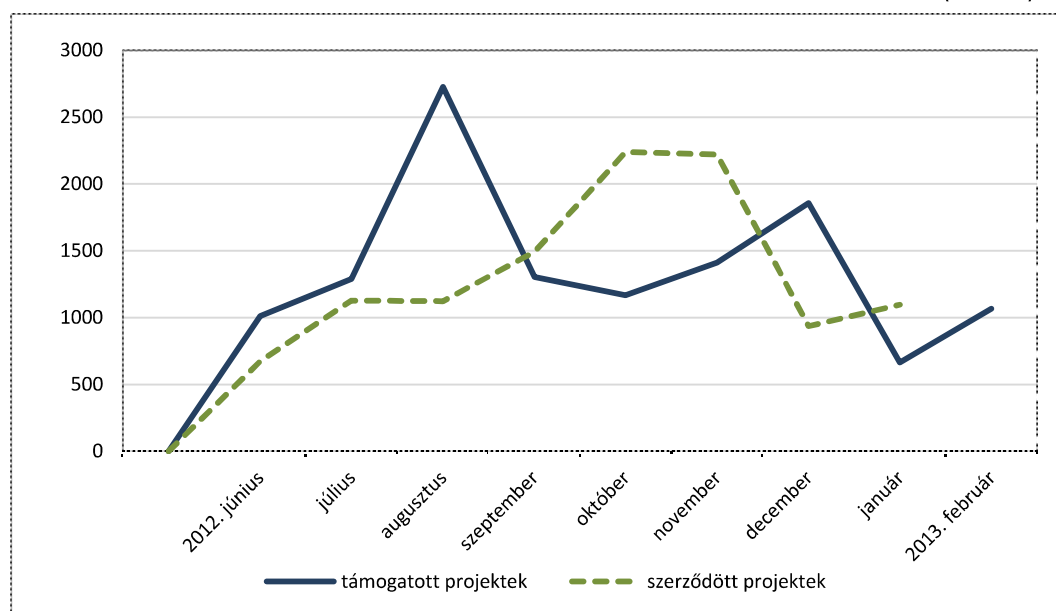
késedelmessé. A KEOP ezzel szemben a tervezett 23 milliárd forint helyett 36 milliárd forintra hirdetett pályázatot. Kedvező előrehaladásnak tekinthető, hogy a 286,4 milliárd forintos teljes éves terv február végére 55,5 százalékban teljesült.

Támogatási döntések

Februárban 1066 db projektre született támogatási döntés, mely érték jelentősen elmaradt a megelőző félév havi átlagaitól. A döntések száma 2012. nyári értékekre csökkent. Az operatív programok közül a támogatási döntések száma tekintetében – saját korábbi teljesítményükhöz képest – kiemelkedett az EKOP (17 projekt), a GOP (736 projekt) és a KÖZOP (20 projekt).

A támogatási döntések és szerződéskötések számának időbeli alakulását bemutató alábbi ábrán jól látható, hogy a döntéseket jellemzően egy-három hónapos eltolódással követi a szerződések számának felfutása. A szerződésszám évvégi csökkenésében jelentős szerepet játszott a 2012 év végére a határidőket legalább négy héttel meghaladóan **késést szenvedő döntések számának jelentős növekedése**. A 2012-ben átlagos 1500 körüli értékről év végére jóval ötezer fölé nőtt ezen esetek száma, melyet az intézményrendszernek február végére **sem sikerült 4000 alá csökkentenie**. Ebből mintegy 3400 darab az ESZA Kht, 385 a MAG Zrt. kezelésében lévő projekt. Mindez a februárban ismét növekvő számú támogatási döntést követően egyrészt a támogatási szerződések számának március-május közötti növekedését, egyúttal a késedelmes szerződésszám növekedésének veszélyét vetíti előre, mely elkerülendő.

4. ÁBRA: TÁMOGATÁSI DÖNTÉSEK ÉS SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA (DARAB)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

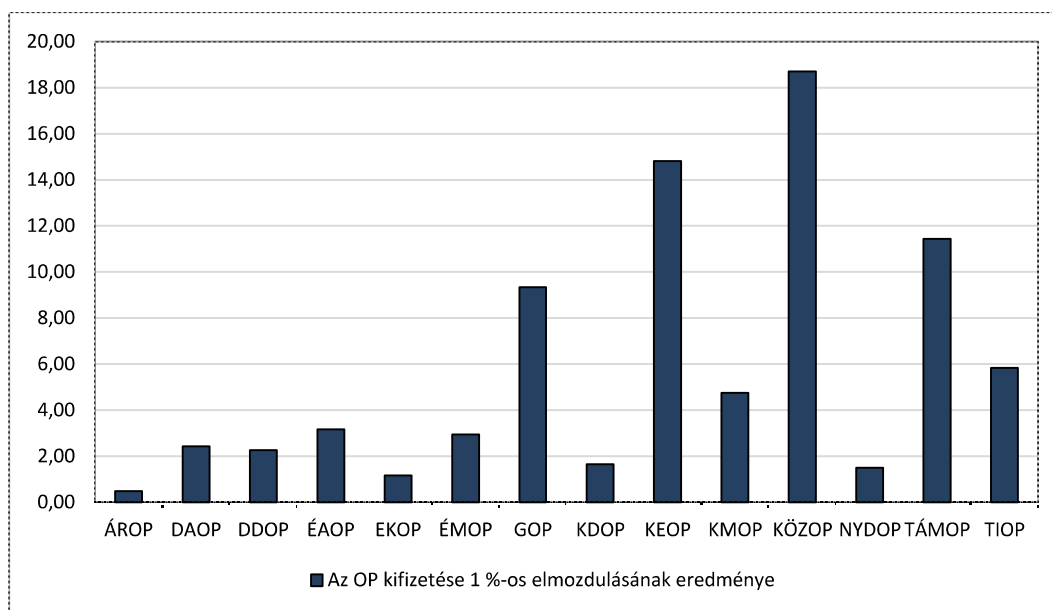
Szerződéskötés

Februárban a 1205 támogatási szerződés került megkötésre, mely elmarad a 2012 második félév 1500-at meghaladó átlagától. A havi szerződéskötések számának mintegy huszada (5 darab) az eljárási határidőket legalább 4 héttel túllépő projektek állománya, mely januárhoz képest érdemben nem változott. A megelőző 12 hét átlagához viszonyítva a hónap legjobban teljesítő operatív programjai a Nyugat-Dunántúl Operatív Program, a Közép-Magyarország Operatív Program, a Dél-Dunántúl és Dél-Alföld Operatív Programok és a TIOP voltak. Februárban alul-teljesítőnek a TAMOP és a KEOP tekinthető, melyek a megelőző 12 hét átlagának 62, illetve 43 százalékát teljesítették.

Forrásabszorpció státusza

A korábbiakban ismertetett meghirdetések, támogatási döntések és támogatási szerződések számában bekövetkező havi változások az egyes operatív programok abszorpciós státusza ismeretében értékelhetőek leghatékonyabban. Az OP-k keretének kötelezettségvállalási/kifizetési státusza mellett célszerű figyelembe venni továbbá az egyes OP-k teljes 7 éves kereten belüli arányát is.

5. ÁBRA: AZ OP KIFIZETÉSE 1 %-OS ELMOZDULÁSÁNAK EREDMÉNYE (MILLIÁRD FORINT)



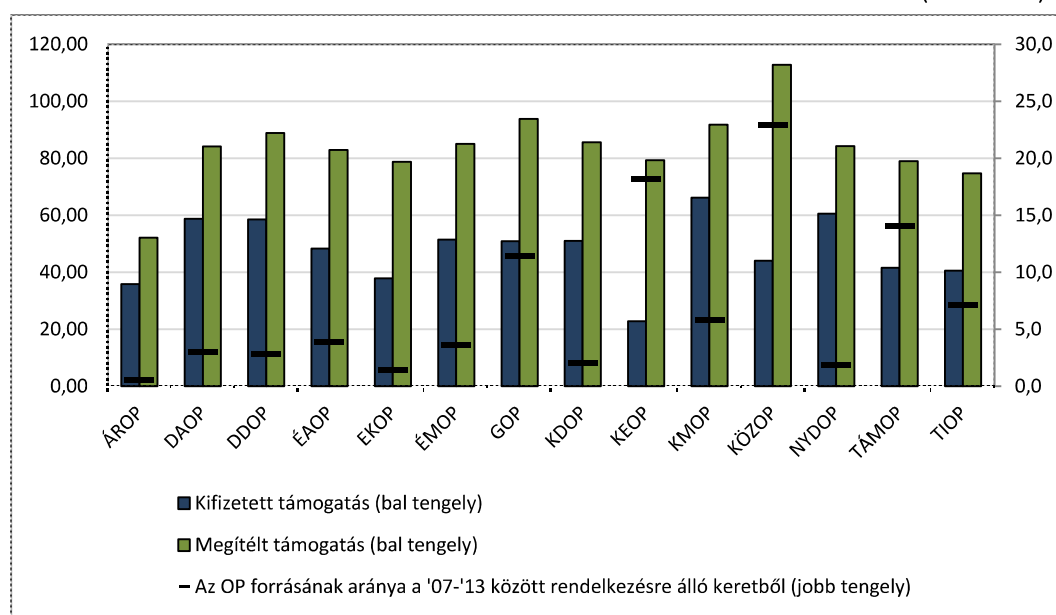
Forrás: saját szerkesztés NSRK adatok alapján

A teljes 7 éves keretből kis részesedéssel bíró OP-k esetében (pl: EKOP, ÁROP, NYDOP, KDOP) az OP forrásához viszonyított adott felhasználási arány a teljes 7 éves költségvetés tekintetében kisebb forrásabszorpciót eredményez, mint egy nagyobb részesedéssel bíró OP (pl: KÖZOP, KEOP, TAMOP, GOP) kisebb arányú felhasználása. Az Új Széchenyi Terv abszorpciójának maximalizálása érdekében törekedni kell tehát a legnagyobb súllyal bíró OP-k kifizetési arányának növelésére. Az 5. ábra jól szemlélteti, hogy az egyes OP-k kifizetési

arányának egy százalékos növelése hány milliárd forint kifizetésével egyenértékű. Az összes OP közül jól láthatóan elkülönül a GOP/KEOP/KÖZOP/TAMOP négyes, melyek esetében a kifizetési arány egy százaléknyi növekedése 9-18 milliárd forint kifizetését jelenti, szemben a középmezőny 3-6 milliárd forintos értékével. A legkisebb (ÁROP) és legnagyobb (KÖZOP) értéket képviselő két OP között pedig közel negyvenszeres a különbség.

A 6. ábrán összevontan került feltüntetésre az egyes OP esetében a kifizetett és megítélt támogatás aránya az OP keretéhez viszonyítva, valamint az OP-k USZT-n belüli súlya. Ez utóbbi az egyes OP-k forrásának teljes USZT forráshoz viszonyított aránya.

6. ÁBRA: A KIFIZETETT ÉS MEGÍTÉLT TÁMOGATÁS AZ OPERATÍV PROGRAM KERETE ARÁNYÁBAN ÉS AZ OP FORRÁSÁNAK ARÁNYA A 2007-2013-AS TELJES KERET ARÁNYÁBAN (SZÁZALÉK)³



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Fentiek alapján a forrásabszorpció státuszának vizsgálatakor fókuszálni érdemes a négy legnagyobb súllyal rendelkező OP-ra (GOP/KEOP/KÖZOP/TAMOP) melyek, az összes forrás 66,6 százalékát fedik le. Az abszolút értékben jelentős havi kifizetési volumen ellenére továbbra is igaz, hogy a **KEOP kevesebb mint 25 százalékos kifizetési aránya jelentősen elmarad a másik három OP 45 százalék körüli értékétől**. A KEOP teljesülését különös figyelemmel indokolt kísénni annak tudatában, hogy egyrészt az OP-ra a 2007-2013-as források közel ötöde került allokálásra, valamint hogy a megítélt támogatások aránya tekintetében is csak a TAMOP előzni meg a négy OP közül.

³ Az ábrán a kifizetett támogatás és a megítélt támogatás (oszlop diagramok) az adott OP 2007-2013 közötti forrásának arányában kerültek feltüntetésre (bal tengelyen ábrázolva); míg az egyes OP-k forrásának azonos időszakra hazánk részére rendelkezésre álló USZT forrásnagysághoz viszonyított arányát a jobb tengelyhez mérhető vonalak szemléltetik. Az ábra előnye, hogy könnyen azonosíthatóvá teszi az USZT-n belül legnagyobb súllyal rendelkező OP-kat, illetve azok előrehaladását.

1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgálati időszakban

Új lehetőségek a térségi programok sikere érdekében

A Kormány 1095/2013. (III. 4.) Korm. határozatával az Ős-Dráva Program összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről döntött. A kormánybiztos felelősségi körében eljárva az Ős-Dráva Program kidolgozásával és megvalósításával kapcsolatos kormányzati tevékenység összehangolása keretében ellátja az Ős-Dráva Program tervezésének feladatait. Tekintettel a program megvalósításának áthúzódására a következő fejlesztési időszakra, a tervezés során **javasoljuk figyelembe venni a 2014-2020-as időszak forrásainak felhasználását szabályozó Európai Bizottsági tervezetben⁴ szereplő lehetőségek figyelembe vételét**, úgymint:

- a CLLD eszköz (közösség szintjén irányított helyi fejlesztések) alkalmazásának, illetve a,
- fejlesztések multifund (több EU alapból történő) finanszírozásának lehetőségét.

Unió források a közlekedésfejlesztési projektekhez

1096/2013. (III. 4.) számú határozatában a kormány döntött a „V0” Budapestet délről elkerülő vasútvonal előkészítéséről. A beruházás végrehajtása érdekében a nemzeti fejlesztési miniszter feladatául szabja a finanszírozás lehetőségeit is magába foglaló előterjesztés készítését. Ennek keretében a kínai kormány által biztosított hitelkeretet, valamint az Európai Beruházási Bank által biztosított forrásokat nevesíti lehetőségként. Az előterjesztés készítése során javasolt a 2014-2020-as időszakban is elérhetővé váló Kohéziós Alap források közlekedésfejlesztési projektek támogatására való felhasználásának figyelembe vétele.

KEOP projektek gyorsítása

A Kormány 72/2013. (III. 8.) rendelete kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánított 19 db települési szilárdhulladék-gazdálkodási rendszer fejlesztését célzó KEOP projektet. Tekintettel a KEOP teljes keretéhez viszonyított 22,8 százalékos kifizetési arányára, mely az összes OP közül a legalacsonyabb érték, indokolt a nem kellő előrehaladást mutató többi projekt hasonló adminisztratív eszközzel való támogatása. **A KEOP települési szilárdhulladék-gazdálkodási rendszerek c. komponens** keretében megkötött 310

⁴ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, COM(2012) 496 final

támogatási szerződés esetében a kifizetési arány mindössze 20,5 százalékos, mely **további 411,5 milliárd forint kifizetését teszi szükségessé** a programidőszak (2015) végéig.

További önrész szükséges oktatási intézmények projektjeihez

A 1112/2013. (III. 8.) Korm. határozat döntést hozott felsőoktatási intézmények által megvalósításra kerülő 27 db egészségügyi és oktatási infrastruktúra fejlesztési projektekhez szükséges önrész biztosításáról. Tekintettel a központi költségvetés és az EU Önrész Alap kiadásainak tervezésére, valamint a felsőoktatási intézményeket érintő átalakításokra, vizsgálni indokolt az intézmények által megvalósítandó projektek önerejének rendelkezésre állását, illetve kormányzati beavatkozás szükségességét.

Késés a 2014-2020-as tervezési dokumentumoknál

A Kormány 1113/2013. (III. 8.) határozatával megállapította a Partnerségi Megállapodás, az operatív programok, valamint a Stratégiai Környezeti Vizsgálati Jelentés társadalmi egyeztetésének módját, prioritásait és menetrendjét. A határozat már 2013 áprilisára előirányozta egyes véleményezésre váró dokumentumok közzétételét, a társadalmi érdekei megkezdését. Tekintettel a hivatkozott dokumentumok készítése előrehaladásának státuszára **a meglehetősen feszített ütemezéshez képest késés valószínűsíthető**. A tervezési dokumentumok körültekintő és gyors elkészítése mindazonáltal alapfeltétele a jövő évben induló uniós költségvetési időszak forrásai már jövő év elejétől kezdődő felhasználásának. A menetrend alapján a Partnerségi Megállapodás és az OP-k Európai Bizottsággal történő egyeztetésének 2013. utolsó negyedévére tolódása a forrásfelhasználás megkezdését veszélyezteti.

A tervezés hazai ütemezésének meghatározása/lebonnyolítása során indokolt a korábbi nemzetközi tapasztalatokra kitékinteni. Az OP-k tervezésének folyamatában két alapvetően eltérő tagállami eljárás volt megfigyelhető a 2007-2013-as időszakra való felkészülés során. Egyes tagállamok (pl. Lengyelország) az Európai Bizottságnak már jelentősen előrehaladott állapotú terveket továbbított véleményezésre, melyek esetében kismértékű módosítások történtek. Több tagállam ettől eltérően az OP-k kezdeti stádiumú változatainak megküldésével folyamatos konzultációt folytatott, melynek során a bizottsági észrevételeknek megfelelően a terveket folyamatosan módosította. A Kormányhatározat ütemezése szerint 2013 szeptemberét követően már a társadalmi érdekei eredményeit tartalmazó, a Kormány, illetve az Európai Bizottság által elfogadott PM és OP-k kerülnek bemutatásra. Az addig hátralévő öt hónapot csökkenti a tervek környezeti hatásait feltáró környezeti értékelés nyilvánosság általi észrevételezésére az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet 8. §. 3a) bekezdése alapján biztosítandó minimum egy hónap.

Releváns tapasztalatok híján az OP-k tervezését nehezíti a 2014-2020-as időszakban lehetővé váló multifund finanszírozás adaptálása, a pénzügyi eszközök szélesebb körű alkalmazásának átültetése, illetve a CLLD eszköz (közösség szintjén irányított helyi fejlesztések) meghonosítása. Ezen eszközök alkalmazása – az általuk biztosított előnyök kiaknázása: pl. támogatási intenzitás növekedése által a központi költségvetés kímélése – a tervezésre rendelkezésre álló szűk időintervallum miatt azonban nem szorulhat háttérbe.

A Vidékfejlesztési Program és más OP-k összehangolt tervezését hátráltatja továbbá, hogy a vidékfejlesztési forrásokat meghatározó EMVA rendelettervezet elfogadása 2013-ban kevésbé valószínű. Ez vagy a menetrendben megjelölt határidők betarthatóságát teszi lehetetlenné, vagy **bizonytalan tartalmú - a későbbiekben valószínűsíthetően változó - dokumentumok társadalmi egyeztetését feltételezi.**

Határozott prioritások a 2014-2020-as időszakra

Az 1114/2013. (III. 8.) Korm. határozatban rögzítésre került a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználására vonatkozó Partnerségi Megállapodás célrendszere. Az előttünk álló ciklus európai uniós fejlesztési forrásai felhasználásának átfogó célja valamennyi OP tekintetében a fenntartható, magas hozzáadott értékű termelésre és a foglalkoztatás bővítésére épülő gazdasági növekedés lesz.

A határozat szerint március 18-áig a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság elé terjesztendő Partnerségi Megállapodás a szűk határidőre tekintettel várhatóan korlátozottan tartalmazhatja a jelenleg is zajló ágazatközi egyeztetések eredményeit. A határozat által megjelölt fókuszok egybeesnek a 2014-2020-as források felhasználását meghatározó, jelenleg tervezet formájában ismert jogszabályokban foglalt tematikus célkitűzésekkel és az alapok prioritásaival.

Területi fejlesztési igények érvényesítése az Operatív Programokban

A Kormány 1115/2013. (III. 8.) határozata döntött a 2014–2020 közötti források területi koordinációjának kereteiről. A térségi programoknak a szintjei és beavatkozási egységeiként a megyéket, a megyei jogú városok térségeit, a kisvárosi térségeket, valamint az egyes országos szempontból kiemelten kezelendő speciális, funkcionális térségeket jelölte meg. A Kormány egyetértett a térségi tervezési kapacitások megerősítésének és a térségi tervezés kormányzati koordinációjának szükségességével.

A Korm. Határozat 3. pontja a „*felkéri a megyei önkormányzatokat és a megyei jogú városok önkormányzatait, hogy a 2014–2020 közötti időszakra történő felkészüléshez biztosított útmutatók és keretek alapján a megjelölt időszakban a megyei területfejlesztési program keretében és az integrált városfejlesztési stratégiához kapcsolódóan megvalósítani kívánt fejlesztési igényeiket bocsássák a nemzetgazdasági miniszter és az érintett miniszterek*

rendelkezésre”. Amennyiben a határozat szövegében hivatkozott „megjelölt időszak” a 2014-2020-as időszakra vonatkozik, - tekintettel a jelenleg folyó OP tervezésre – a fejlesztési igények már nem jelenhetnek meg a tervezési dokumentumokban. A területi szintek fejlesztései a valós igényektől elválva az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióban foglalt elvekhez és az addigra végleges formát nyerő OP-khoz igazodnak. Ez a 2007-2013-as időszakban problémát jelentő „adaptív pályázáshoz” hasonló eredménnyel jár, amely során a projektgazdák nem a valós fejlesztési igényeikhez kerestek forrást, hanem a meghirdetett pályázatokhoz igazították fejlesztési terveiket és projektjeiket.

A határozat 4. pontja tisztázni látszik a kérdést, miszerint a rendelkezésre bocsátott területi szintű fejlesztési igények OP tervezésben történő figyelembe vételét írja elő. Ennek problémája azonban, **hogy a területi szintű tervezési kapacitásfejlesztés időigénye (melyre a határozat folyamatos határidőt szabott) meghaladhatja az OP tervezésre a „2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról” szóló 1600/2012. (XII. 17.) Korm. Határozatban és a „Partnerségi Megállapodás, az operatív programok, valamint a Stratégiai Környezeti Vizsgálati Jelentés társadalmi egyeztetésének módjáról, prioritásairól és menetrendjéről” szóló 1113/2013. (III. 8.) Korm. Határozatban megszabott szűk határidőket.**

A határozat több pontja fogalmaz meg feladatokat a Vidékfejlesztési Miniszter részére érintve a 2014-2020 közti EMVA forrásokat is. Ezzel kapcsolatban ismét fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a vidékfejlesztési források felhasználását meghatározó uniós EMVA rendelet végleges elfogadására 2013-ban kicsi az esély. Ennek eredménye a hazai tervezés ütemezésére és a tervek tartalmára is hatással van. A tervek véglegesítése csak a rendelet elfogadását követően történhet meg, az munkaváltozatok más OP-kkal való összehangolása kockázatokat hordoz magában.

Szakpolitikai stratégiaalkotás és a 2014-2020-as tervezés párhuzamossága

A Kormány „2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának előfeltételeiként meghatározott ex-ante kondicionalitások teljesítésével összefüggő feladatokról” szóló 1121/2013. (III. 11.) határozata az érintett miniszterek feladatául szabta, hogy a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó szakpolitikai stratégiákat és terveket az ex-ante feltételeknek megfelelően legkésőbb az operatív programok Európai Bizottsághoz való formális benyújtásáig készítsék el.

A Kormány 1115/2013. (III. 8.) határozatának fenti értékelése során jelzetthez hasonlóan – a tervezés időbeni egybeesése okán – ez esetben **is problémaként merül fel a szakpolitikai stratégiákban megfogalmazásra kerülő célkitűzések OP-kban való érvényesítése.** A 2013

őszén az Európai Bizottságnak benyújtani tervezett OP-k szakmai legitimitását gyengíti, ha a szakpolitikai stratégiák az OP-kkal közel egyidőben kerülnek elfogadásra. Törekedni kell a szakpolitikai stratégiaalkotás kizárólag OP legitimáló aktusának/látszatának elkerülésére.

EKOP Akcióterv módosítás

A Kormány 1122/2013. (III. 11.) határozatával módosította az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2011–2013. közötti időszakra szóló akciótervét, valamint kiemelt projektek akciótervi nevesítéséről döntött.

Az **EKOP** előrehaladásával kapcsolatban megjegyzendő, hogy az OP a rendelkezésre álló források arányában történt **kifizetések tekintetében** a KEOP és az ÁROP után **38,7 százalékkal a harmadik leggyengébben teljesítő OP**. A megítélt támogatások tekintetében az ÁROP-ot és a TAMOP-ot követi 78,8 százalékkal. Az OP-ból a programidőszak lezárásáig **72,5 milliárd forint vár kifizetésre**. Tekintettel arra, hogy az EKOP teljes egészében kormányzati/közigazgatási érdekkörben megvalósuló projektekre kerül felhasználásra az előrehaladás elősegítésére közvetlen beavatkozási lehetőség áll fent. A program előrehaladása a fejlesztési források felhasználására vonatkozó kormányzati munka közvetlen indikátorának is tekinthető, ezért az előrehaladás nyomonkövetése kiemelt figyelmet érdemel.

EU-s forrás bevonása a volt Ipari Minisztérium helyére tervezett mélygarázs építéséhez

A Kormány 1136/2013. (III. 19.) határozatában döntött a Budapest II. kerület, Margit körút 85–87. szám alatti ingatlan lebontásával összefüggő feladatokról. Ebben felhívta az érintett minisztereket az ingatlan felszíne alatt többszintes mélygarázs létesítése lehetőségének, illetve a beruházás finanszírozásában az uniós források felhasználásának vizsgálatára.

Bár a 2014–2020-as fejlesztési források felhasználását meghatározó rendelet még nem került elfogadásra, a tervezet – valamint a projekt várható bevételestermelő képessége – alapján indokolt a fejlesztés tervezése során a pénzügyi eszközök formájában biztosítandó visszatérítendő támogatás alkalmazásának figyelembe vétele.

Prioritások struktúrájának meghatározása a 2014–2020-as OP-k esetében

A 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználására vonatkozó programok indikatív prioritásairól döntött a kormány a 1143/2013. (III. 21.) határozatában. A Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program és a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program egyes prioritásai nevesítik a közösségvezérelt helyi fejlesztések (CLLD)

eszközének várható alkalmazását. A struktúrát áttekintve azonban **több** olyan **prioritás** is található (pl.: kiemelt térségi és közösségi gazdaságfejlesztés, fejlesztések a társadalmi befogadás érdekében, természetvédelmi és élővilág-védelmi fejlesztések, decentralizált társadalmi befogadást és foglalkoztathatóságot szolgáló programok, Vidékfejlesztési Program több prioritása) **amelyek esetében releváns lehet a CLLD alkalmazása**. Az OP-k tervezése során indokolt **továbbá a pénzügyi eszközök alkalmazásának figyelembe vétele** is. E két eszköz melletti egyik legjelentősebb érv a KSK alapok felhasználását szabályozó Európai Bizottsági rendelet tervezet (lásd 2. sz. lábjegyzet) *társfinanszírozási arányok meghatározásáról* szóló 110. cikk 5. bekezdésében taglalt megemelt társfinanszírozási arány. Ezserint „*egy prioritási tengely szintjén ... a társfinanszírozási arányt **tíz százalékponttal meg kell növelni**, amennyiben a teljes prioritási tengely megvalósítása pénzügyi eszközök vagy az adott közösség szintjén irányított helyi fejlesztés révén valósul meg*”.

2. Elemzés – Az uniós források szabályozási környezetének változása 2014-2020 között

Az Európai Bizottság (EB) 2011. október 6-án terjesztette elő javaslatát⁵ (továbbiakban: Rendelet) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA), Európai Szociális Alapra (ESZA), a Kohéziós Alapra (KA), az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapra (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra (ETHA) alkalmazandó közös rendelkezéseket megállapító rendeletre, illetve a kohéziós alapok általános rendelkezéseire vonatkozóan.

A 2007-2013-as időszakhoz hasonlóan a források tervezésének és felhasználásának feltétele azok jogszabályi hátterének megalkotása. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1083/2006 EK rendelethez képest azonban a Rendelet számos jelentős módosítást tartalmaz. Ezek célja, hogy a jelen időszak tapasztalatai alapján, valamint figyelembe véve az EU2020 stratégiában foglalt uniós szintű célkitűzéseket hatékonyabbá tegye az egyes alapok felhasználását.

A módosításokat már az EB 2011. júniusi, a következő pénzügyi indőszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretrendszerről szóló javaslata is jelezte, mely szerint a 2014-2020-as költségvetés az EU2020 megvalósításának záloga. Bár a 2007-2013-as időszak kohéziós politikája számos mutató tekintetében (közlekedési infrastruktúra fejlesztése, humán erőforrás fejlesztése, stb.) sikeres volt, jelentős fejlettségbeli különbségek maradtak fent Európa régiói között. Ennek csökkentésére az EB a kohéziós politika folytatása mellett foglalt állást.

Közös Stratégiai Keret

A Rendelet Közös Stratégia Keretbe (KSK) foglalja az öt alap felhasználásának célkitűzéseit és megvalósításának módját. A Rendelet szerkezete is igyekszik tükrözni a kohéziós célkitűzések elérése érdekében hozott változásokat. Ennek eredményeként külön részbe kerültek a minden KSK-alap esetében alkalmazandó (egységesített) szabályok, illetve ettől elkülönülnek a szükségszerűen nem általánosítható szabályok.

⁵ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, COM(2012) 496 final.

A KSK egyes elemeinek egy csoportja – az Európa Tanács és az Európai Parlament REGI bizottsága kezdeményezésére – a rendelet mellékletébe kerültek az alábbi csoportosításban:

- a tagállamok és az EU gazdaságpolitikájával való összhangot garantáló eszközök,
- azok a mechanizmusok, melyek a KSK alapok egymás közti és más szakpolitikákkal történő összehangolást biztosítják,
- több területet érintő politikai célkitűzések és horizontális elvek,
- a területi problémák kezelését célzó megoldások.

Az EB eredeti terveinek megfelelően a Rendelet törzsszövegébe két szakaszban integrálódik ugyanakkor a KSK elemeinek másik köre:

- elsőben a magas európai hozzáadott értékkel bíró indikatív fellépések és az azok végrehajtására vonatkozó elvek, illetve
- az együttműködési prioritások.

Tematikus célkitűzések

Az EU2020 startégiában foglalt intelligens, fenntartható és intenzív növekedési célkitűzéseinek érdekében a KSK-alapok támogatásai korlátozott számú tematikus célkitűzésre kell összpontosuljanak, melyek az alábbiak:

1. a kutatás, technológiai fejlesztés és innováció erősítése;
2. az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, a technológiák használatának és minőségének javítása;
3. a kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági (az EMVA esetében), a halászati és akvakultúra-ágazat (az ETHA esetében) versenyképességének javítása;
4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban;
5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása;
6. környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása;
7. a fenntartható közlekedés előmozdítása és kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban;
8. a foglalkoztatás és a munkavállalói mobilitás ösztönzése;
9. a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem;
10. az oktatásba, a készségekbe és az egész életen át tartó tanulásba történő beruházás;
11. az intézményi kapacitás javítása és hatékony közigazgatás.

A tematikus célkitűzések a KSK alapok speciális prioritásaihoz kerülnek hozzárendelésre, és a nemzeti szinten tervezett fejlesztéseknek igazodniuk kell ezekhez.

Partnerségi Megállapodás

A tagállammal partnerségi megállapodás (PM) kerül megkötésre, melynek főbb jellemzői, hogy:

1. tartalmazza a tagállam részére KSK alapokból nyújtott összes támogatást;
2. az EB a tagállam gazdaságpolitikai koordinációjára vonatkozó (makrogazdasági) indokok alapján kérheti a PM módosítását, illetve elfogadott PM esetében dönthet a tagállami kifizetések felfüggesztéséről;
3. a többszintű kormányzás jegyében az illetékes regionális, helyi, városi és más hatóságok, valamint gazdasági és társadalmi partnerek, civil társadalmat képviselő testületek bevonásával készül;
4. integrált megközelítésű, azaz meghatározza azokat a nemzeti és regionális szintű eljárásokat, amelyek biztosítják a KSK-alapok közötti, illetve más uniós és nemzeti finanszírozási eszközökkel való összhangot;
5. a teljesítési keretrendszerhez a programokban meghatározott mérföldköveket és célokat rendel;
6. tartalmazza az ex ante feltételek teljesülésének értékelését;
7. a OM tervezet EB-hez történő tagállami benyújtását követő maximum 3 hónappal az EB észrevételeket tesz, majd azok megfelelő figyelembe vétele esetén a tagállam általi benyújtás után legkésőbb hat hónappal határozatot hoz a partnerségi megállapodás elfogadásáról. A PM EB általi elfogadásának maximális időintervallumát, valamint a forrásfelhasználás 2014 elején történő megkezdésére vonatkozó kormányzati szándákot figyelembe véve a PM **hazai tervezésének 2013. júniusára be kellene fejeződnie.**

Multifund finanszírozás

A jelenlegi költségvetési időszakhoz képest a rendelet egyik legjelentősebb előrelépése a programok több KSK alapból való finanszírozhatósága. A Rendelet az alapokat ezáltal egyértelműen a legfőbb EU szintű stratégiai célkitűzések megvalósítása alá rendeli. Az egyes tevékenységek kettős finanszírozása természetesen továbbra sem megengedett, azaz adott kiadási tétel nem kaphat kétszer támogatást.

A multifund finanszírozás eddigi hiánya: az alapok közti éles lehatárolás, az elkülönült intézményrendszer és eljárásrend számos hazai komplex program megvalósítását lehetetlenítette el korábban. A programok több alapból történő finanszírozása az OP-k tervezésének a korábbiakhoz képest nagyságrenddel nagyobb koordinációját feltételezi.

Ex-ante feltételek

Minden KSK alapra vonatkozóan előzetes feltételek kerülnek meghatározásra. Az előzetes feltételek teljesítése legkésőbb a PM elfogadást követő két évvel (ill. 2016. december 31-ig) kötelező. Egy adott program elfogadásakor az EB felfüggesztheti a programnak szánt összes időközi kifizetést a feltételek teljesítéséig, illetve az azt célzó intézkedések végrehajtásáig. Dönthet továbbá a (nem időközi) kifizetések felfüggesztéséről is. Az intézkedés elősegíti, hogy az alapok forrásainak hasznosulását ne érinthesse hátrányosan a tagállami felelősségi körben kezelendő, illetve objektív feltételek hiánya. Bár az intézkedés látszólag csökkenti a tagállami forrásfelhasználás szuverenitását, segít megelőzni programidőszak végére visszamaradó források elköltése miatti feszültséget.

Eredményesség-értékelés és tartalék képzése

A Rendelet a 2007-2013-as időszaktól eltérően eredményességi tartalék bevezetését tervezi. Eszerint az egyes KSK-alapok forrsainak 5%-a elkülönítésre kerül. A PM-ben kitűzött teljesítési keretrendszerhez megfogalmazott mérföldkövektől való elmaradás 2017-ben és 2019-ben esedékes EB általi felülvizsgálatakor a rosszul teljesítő prioritások forrása a megfelelő ütemű előrehaladást felmutató prioritásokra kerülhet átcsoportosításra, melyre a tagállam tesz javaslatot. Ennek hiányában a tartalék nem kerül átallokálásra.

Az ex-ante feltételek nem teljesítése esetéhez hasonlóan felfüggesztésre kerülhet a források kifizetése a mérföldkövektől való elmaradásakor. Amennyiben a programok záró végrehajtási jelentésének vizsgálata a PM-ben meghatározott célok elérésével kapcsolatos súlyos mulasztást állapít meg, az ezek által érintett prioritások esetében az EB pénzügyi korrekciót hajthat végre.

Közsségi szinten irányított helyi fejlesztés(CLLD)

A 2007-2013-as időszak LEADER tapasztalatait figyelembe véve a rendelet lehetővé teszi a közösségi szinten irányított helyi fejlesztés eszköz széleskörű alkalmazását. Ennek legfőbb jellemzője, hogy:

1. konkrét regionális szint alatti területi egységre vonatkozik;
2. irányítását helyi közösségi szinten végzik, mely egyes elemeinek befolyása korlátozott;
3. több ágazatot érintő, integrált helyi fejlesztési startégián alapul;
4. lehetséges több KSK alapból türténő egyidejű finanszírozása;
5. teljes prioritás CLLD-vel történő megvalósítása esetén a társfinanszírozási arány tíz százalékponttal növekszik.

Pénzügyi eszközök széleskörű használata

Az EB már 2006 óta ösztönöz a vissza nem térítendő támogatások mellett a pénzügyi eszközök alkalmazására. Az eddig ismert Jeremie/Jessica/Jaspers programok eredményei alapján a Rendelet számos vonatkozásban kedvezőbb környezetet biztosít ezen eszközök elterjedéséhez az alábbi kiemelendő jellemezőkkel:

1. lehetséges a pénzügyi eszközök támogatásokkal, kamattámogatásokkal és pénzügyi garanciákkal való együttes alkalmazása;
2. a CLLD-hez hasonlóan a pénzügyi eszközök is a társfinanszírozási arány 10 százalékos növekedését eredményezhetik, ha a teljes prioritás ezen eszközzel kerül tervezésre;
3. a végrehajtási feladatok kiszervezhetőek, ezáltal növelhető a pénzügyi szakmai szempontok érvényesülése, és nem szükséges belső intézményrendszeri humánkapacitás kialakítása.