

Téma:

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

Időszak:

2013. április

Dátum:

2013. május 13.



SZÁZADVÉG
ALLOTTVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMUNKA- ÉS TANULÁSDOKTATÁSI KUTATÓ KÖZPONT

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.....	10
2. Elemzés	12
2.1 Az Európai Bizottság Kohéziós Politika Stratégiai Jelentése.....	12
2.2 Szempontok az európai uniós fejlesztési források intézményrendszerének átalakításához	17

Vezetői összefoglaló

Az Új Széchenyi Terv keretében 2013. március hónapban 98,9 milliárd forint került kifizetésre, mely az elmúlt háromnegyed év átlagától enyhén elmarad. A 2013. első negyedévi kifizetési tervet azonban az intézményrendszer március végére már teljesítette, sőt kis mértékben meghaladta. A teljes programidőszak tekintetében a megítélt és kifizetett támogatások aránya március végé 47,9 százalékon állt. Az Államreform Operatív Program kiemelkedően jó havi eredménye ellenére továbbra is indokolt az előrehaladását hátráltató tényezők elhárítása. A KEOP-ból a programidőszak végéig még mintegy 1125 milliárd forint kifizetéséről kell gondoskodni, ezért a többi OP-tól való elmaradása kiemelt figyelmet érdemel. A február óta ismét növekvő kifizetésre váró számlaállomány teljesítése a forrás felhasználási értéket javíthatta volna.

A március hónapra tervezett 64,6 milliárd forint értékű pályázat megjelentetést az intézményrendszer 49 százaléban teljesítette. Bár az éves terv március végére már 66 százaléban teljesült, a szerződéskötésig szükséges intézményrendszeri átfutási idő (döntés+szerződéskötés) 4-5 hónapos időigényével a 2013. végi teljesíthetőség érdekében számolni kell.

A 2013. I. negyedévére tervezett kötelezettségvállalás 58,35 százaléka teljesült. A legnagyobb forrásallokációval rendelkező OP-kat tekintve az első negyedév kötelezettségvállalási teljesítménye a KÖZOP (40,6 százalék) és a KEOP (58,8 százalék) esetében marad el jelentősen a tervezettől.

Az Európai Bizottság „Kohéziós Politika Stratégiai Jelentése 2013.” c dokumentumban foglaltak alapján megállapítható, hogy hazánk 2007-2011 között a létrehozott új munkahelyek aktív korú népességhez viszonyított arányában a vizsgált 6 ország (Visegrádi Négyek, Románia, Szlovénia) között a legjobb eredményt érte el. A tagállami forrásabszorpcióit összehasonlítva megállapítható, hogy Magyarország a vizsgált országok átlagának megfelelően teljesített. Az ERFA és KA vonatkozásában a támogatással lekötött források 76,3 százalékos arányával a hat tagállam legmagasabb értékét érték el, az ESZA források vonatkozásban 40 százalékos értékkel a hat tagállam között a leggyengébb teljesítményt nyújtottuk. Az ERFA és KA forrásait a hat ország átlagát kissé meghaladóan tudtuk lehívni. Az ESZA vonatkozásában a forráslehívásunk az átlagos értéktől valamelyest elmaradt.

A 2014-2020-as tervezés során a korábbi tapasztalatokat indokolt figyelembe venni. A 2007-2012-es időszak forrásfelhasználását jelentősen hátráltatta a nemzeti programok indításának késedelve, az adminisztratív (intézményrendszeri) kapacitások hiánya, a nagyprojektek előkészítettségének hiánya, a jogszabályi és intézményrendszeri változások és a nemzeti ágazati reformok.

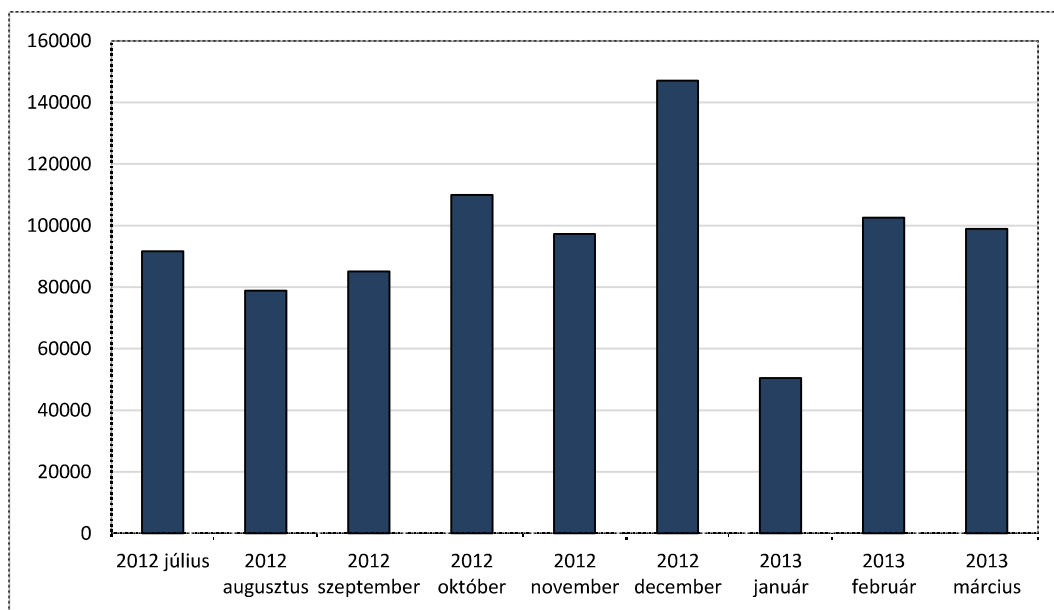
1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

Kifizetések státusza

Márciusban az intézményrendszer az elmúlt háromnegyed év átlagát enyhén meghaladó kifizetést teljesített, melynek összege **a február végi adatokat mintegy 98,9 milliárd forinttal haladja meg.**

1. ÁBRA: KIFIZETETT TÁMOGATÁS VÁLTOZÁSA HAVONKÉNT (MRD FT)



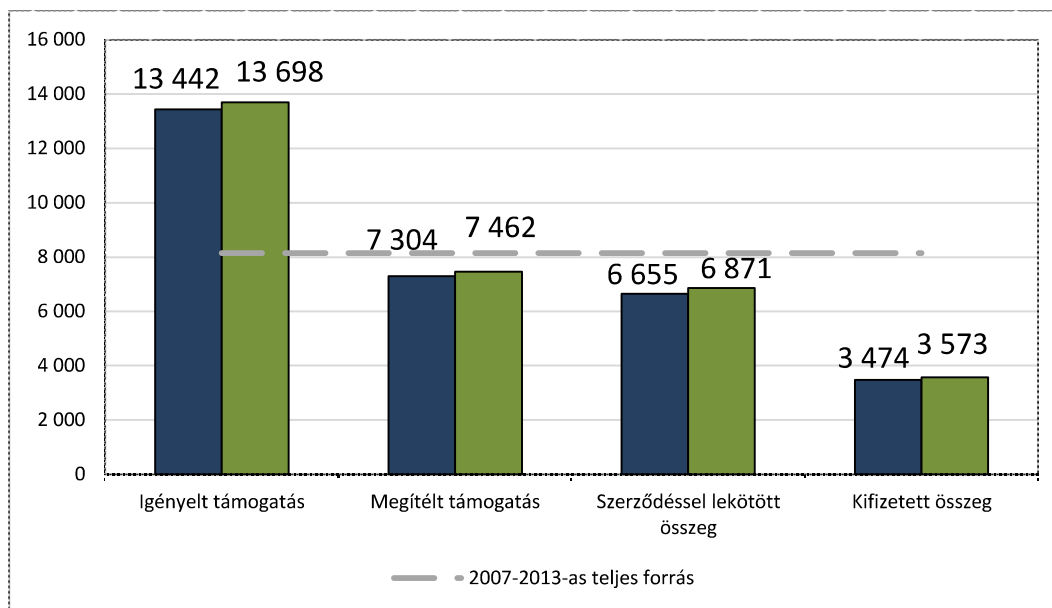
Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Az év első három hónapjára tervezett 286,12 milliárd forintos kifizetést a teljesített 299,02 milliárd forint 4,5 százalékkal meghaladta. **A tervezettől jelentősen elmaradó év eleji kifizetések által okozott feszültséget az intézményrendszer az első negyedév végére korrigálta.**

A kifizetések kumulált összege március végére meghaladta a 3 573 milliárd forintot. A teljes programidőszak tekintetében a megítélt és kifizetett támogatások aránya a február végihez képest március végére 0,3 százalékkal 47,9 százalékra emelkedett. A mérsékelt növekedés oka, hogy a megítélt támogatások növekedése nagyobb arányú volt a kifizetések növekedésénél, mely összességében az abszorpció szempontjából nem jelent problémát.

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

2. ÁBRA: FORRÁSFELHASZNÁLÁS VÁLTOZÁSA AZ ELŐZŐ HÓNAPHOZ KÉPEST (MÁRCIUS, MRD FT)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A heti kifizetések nagyságrendje márciusban is jelentős ingadozást mutatott. A legnagyobb heti eltéréseket az Elektronikus Kormányzat Operatív Program (EKOP, 33 millió Ft - 463 millió forint), a Dél-Dunántúl Operatív Program (DDOP, 144 – 1460 millió forint) és a Nyugat-Dunántúl Operatív Program (NYDOP, 79 – 963 millió forint) mutatta.

A 98,9 milliárd forintnyi havi összes kifizetésből az elmúlt hónaphoz hasonlóan 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, összesen 70,7 milliárd forinttal. Az ezek által teljesített havi kifizetés meghaladta az Új Széchenyi Tervben (USZT) a négy OP-ra allokált források által képviselt arányt (66,6 százalék).

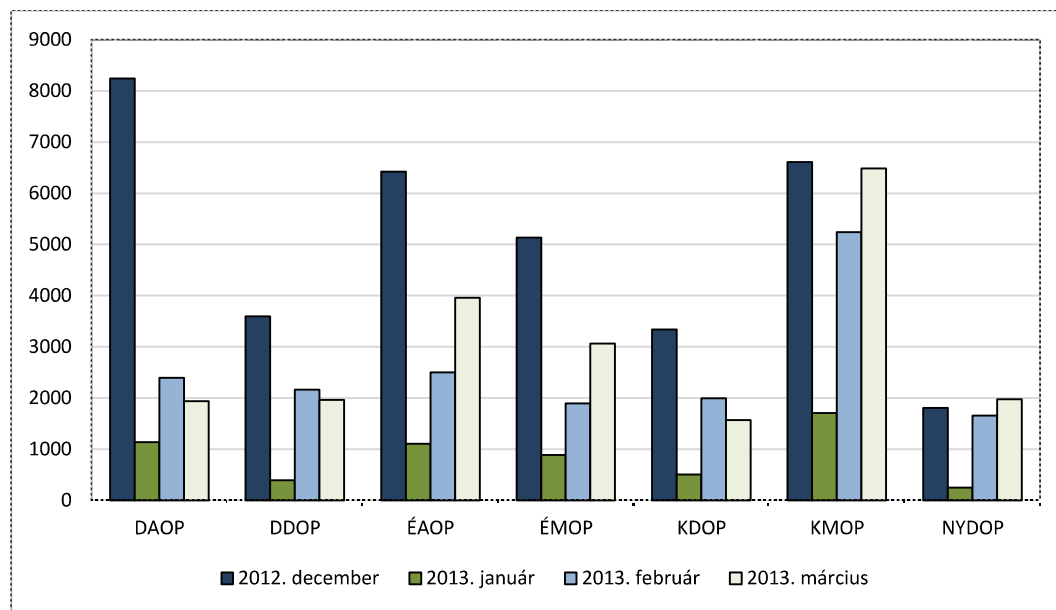
A GOP – negyedik legnagyobb forrással rendelkező OP-ként – továbbra is kiemelt szerepet játszik a forrásfelhasználásban, a márciusi 24,38 milliárd forintos havi kifizetéssel eddigi legmagasabb értékét múlta felül. A februári kifizetésének értékét több mint 40 százalékkal haladta meg. Az OP teljes forrásához viszonyított 52 százalékos kifizetési arány az ágazati OP-k között a legmagasabb érték.

Ezzel szemben a KEOP márciusban 9,2 milliárd forinttal 2012 júniusa óta a legalacsonyabb kifizetését teljesítette. Ez az összeg az elmúlt félév 17,5 milliárd forintos átlagától is jelentősen elmarad. Az abszolút értékben jelentős havi kifizetési volumen ellenére a **KEOP jelenleg 24 százalékos kifizetési aránya jelentősen elmarad a többi ágazati OP értékétől**. Az elmaradás figyelemmel kísérése a KEOP-ra allokált forrás nagyságrendje ismeretében különösen indokolt. A KEOP-ból a programidőszak végéig még mintegy 1125 milliárd forint kifizetéséről kell gondoskodni.

Az Államreform Operatív Program (ÁROP) 308 millió forintos eredménnyel az elmúlt negyedév legjobb eredményét produkálta ugyan, azonban a többi OP időszaki teljesítménye alapján indokolt az OP előrehaladását hátráltató tényezők felderítése és elhárítása. Az ÁROP kifizetési aránya a KEOP-ot követően második legalacsonyabb, mindössze 36,8 százalékos. Bár összességében erre az OP-ra került legkevesebb forrás allokálásra, 2015 végéig még több mint 30 milliárd forint kifizetése szükséges.

Az december – március közti kifizetések Regionális Operatív Programok (ROP) közötti eloszlását az alábbi ábra szemlélteti. Az előző hónaphoz képest a március havi kifizetések változása átlagosnak tekinthető. Forrásfelhasználás szempontjából kedvező, hogy a februárhoz képest csökkenést mutató három ROP (DAOP, DDOP, KDOP) kifizetésének csökkenése kisebb arányú volt, mint a négy növekedést felmutató ROP (ÉAOP, ÉMOP, KMOP, NYDOP) növekedési aránya. Februárhoz képest az ÉMOP 60 százalékkal, az ÉAOP 58 százalékkal növelte kifizetéseit. A kifizetések terén csökkenést felmutató ROP-ok esetében ugyanakkor nem volt megfigyelhető a kifizetésre váró késedelmes számlaállomány növekedése. Ennek megfelelően a mérsékelt volumen nem az intézményrendszer működési hiányosságának tulajdonítható.

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



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

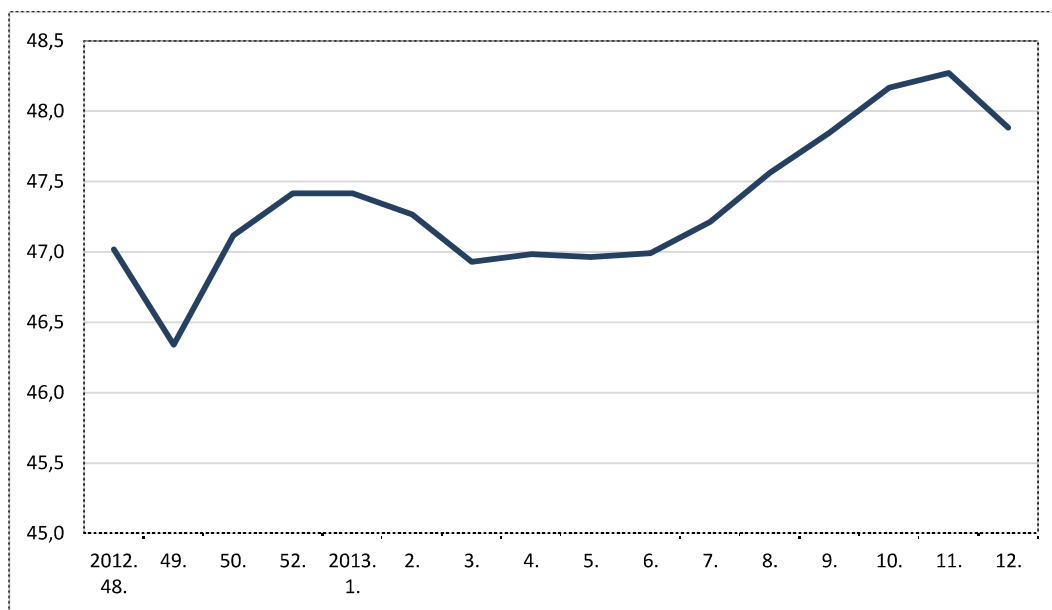
Márciusban a kifizetett és megítélt támogatások arányát jelző Új Széchenyi terv (USZT) forrásfelhasználási indikátor tovább emelkedett. Március végén a teljes programidőszak vonatkozásában a megítélt támogatások 47,9 százaléka volt kifizetve. A havi adatot mintegy 0,5 százalékkal csökkentette a március 4. hetében meghozott támogatási

döntésekkel lekötött 157,9 milliárd forint, mely pozitív hatása a mutatóban később jelentkezik majd.

A főbb eljárási határidőket legalább négy héttel meghaladó esetekben a támogatási döntésre váró projektek száma a februári csökkenést követően márciusban ismét nőtt: 564 darabbal 4698-ra. A növekedés túlnyomó része a DAOP-nál (115db), az ÉAOP-nál (194 db) és a MAG Zrt.-nél (156) volt tapasztalható. A legtöbb döntésre váró projekt továbbra is az ESZA Kht.-nál van, a 3491 darabos érték mintegy 75 darabbal több a február végénél. A januárról februárra az ESZA Kht.-nál elért, több mint 1800 darabos csökkentést sajnos nem sikerült márciusban fenntartani. Vizsgálni érdemes, hogy a késedelemért a közreműködő szervezet, vagy az intézményrendszer más eleme felelős-e.

A forrásfelhasználás ütemére további kedvező hatással lett volna a kifizetésre váró számlák teljesítése. A február végi 1248 darabról **március végére** azonban 595 darabbal **1843 darabra nőtt a késedelmes számlák száma**. A MAG Zrt.-nél tapasztalható több mint 600 darabos növekedést a többi közreműködő szervezet késedelmes számlaállományának csökkenése ellensúlyozta valamelyest.

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



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Új pályázatok kiírása

Március hónapra az intézményrendszer 64,63 milliárd forintra tervezett pályázatokat megjelentetni, melyet 31,7 milliárd forinttal csupán 49 százalékban teljesített. Az elmúlt negyedév egyes OP-ra vonatkozó adatait az alábbi táblázat tartalmazza.

1. TÁBLÁZAT: PÁLYÁZATHIRDETÉSI TERV ÉS TÉNYADATOK

OP	Január-márciusi hirdetési terv (Mrd Ft)	március végi hirdetési tény (Mrd Ft)	Többlet/Elmaradás (Mrd Ft)
ÁROP	9,96	1,21	-8,75
EKOP	9,25	5,85	-3,4
GOP	0	0	0
KEOP	94,65	83,41	-11,24
KÖZOP	0	5	5
TÁMOP	109,37	35,91	-73,46
TIOP	54,81	42,99	-11,82
DAOP	1,98	2,66	0,68
DDOP	0,12	0,71	0,59
ÉAOP	0,12	2,22	2,1
ÉMOP	0,12	0,12	0
KDOP	0,16	4,96	4,8
KMOP	1,94	0	-1,94
NYDOP	5,63	5,63	0
Összesen	288,11	190,67	-97,44

Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A tervtől való elmaradás még abban az esetben is figyelemmel kísérendő, hogy a 2013-ra tervezett valamivel több, mint 285 milliárd forintból március végére már 190,67 milliárd forint, azaz 66,2 százalék meghirdetésre került. Az elmúlt negyedév adatai alapján ugyanis a támogatási döntések átfutási ideje 100-120 nap (3-4 hónap), melyet további 35-40 nap szerződéskötési átfutási idő követ.

Támogatási döntések

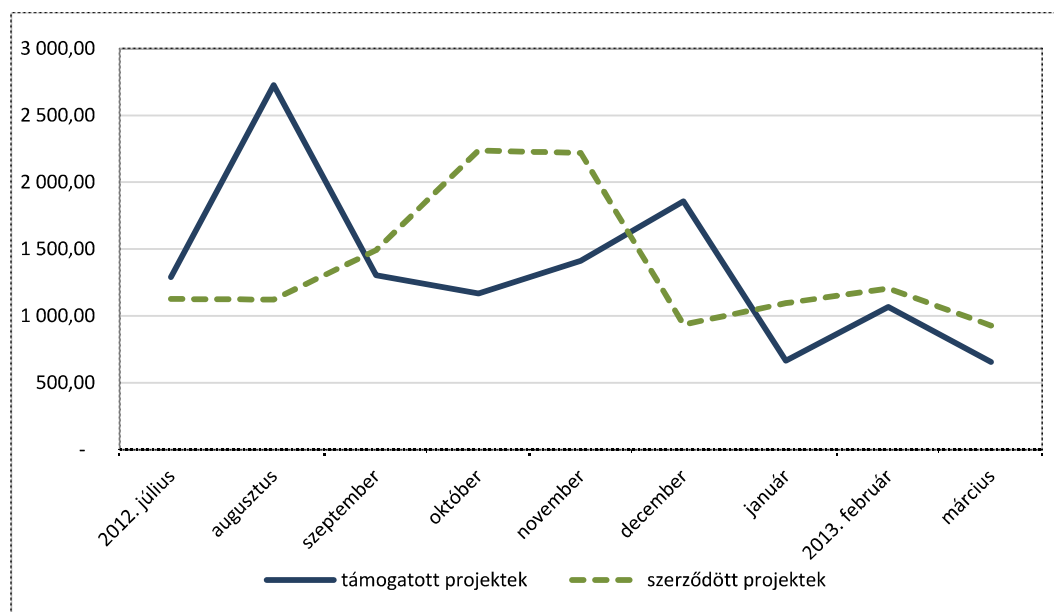
Márciusban **656 db projektre született támogatási döntés.** Ez az érték **mindössze fele a megelőző félév havi átlagainak** és a február havi - szintén meglehetősen alacsony – 1066 darabos értéktől is jelentősen lemarad. A döntések száma nagyságrendileg megegyezik – az ünnepi munkarend, illetve szabadságolások miatt mérsékelt kapacitású – januári értékkel. A támogatási döntések száma tekintetében – saját korábbi teljesítményükhöz képest – a ROP-ok és a GOP jelentős visszaesést mutatott, míg a TAMOP több mint 430 projekttel jelentős javulást ért el.

A támogatási döntések és szerződéskötések számának időbeli alakulását bemutató alábbi ábra alapján megállapítható a támogatási döntések és szerződések trendszerű csökkenése. A trendet erősíti a jelentős számban felhalmozódott, – **az előírt határidőt legalább négy héttel**

meghaladó – késedelmes döntések állományának nagysága (4698 darab), mely a teljes havi döntésszám több mint hétszerese. A késedelem ledolgozásával – a teljes pályázati rendszer eddigi adataiból kiindulva – **a döntésre váró projektek 46,4 százaléka válna támogatottá**, amely jelen esetben 2161 darab projektet jelentene. Ez az érték a 2007-2013 között összesen támogatott projektek számának 4 százalékos növekedését eredményezné.

A növekvő számú késedelmes döntés várhatóan a támogatási szerződések megkötésének késését is eredményezi. Tekintettel a szerződések számának alakulására, a késés intézményrendszer általi ledolgozása márciusban még nem volt megfigyelhető. A késedelem halmozódását a forrásfelhasználás érdekében elkerülni indokolt.

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

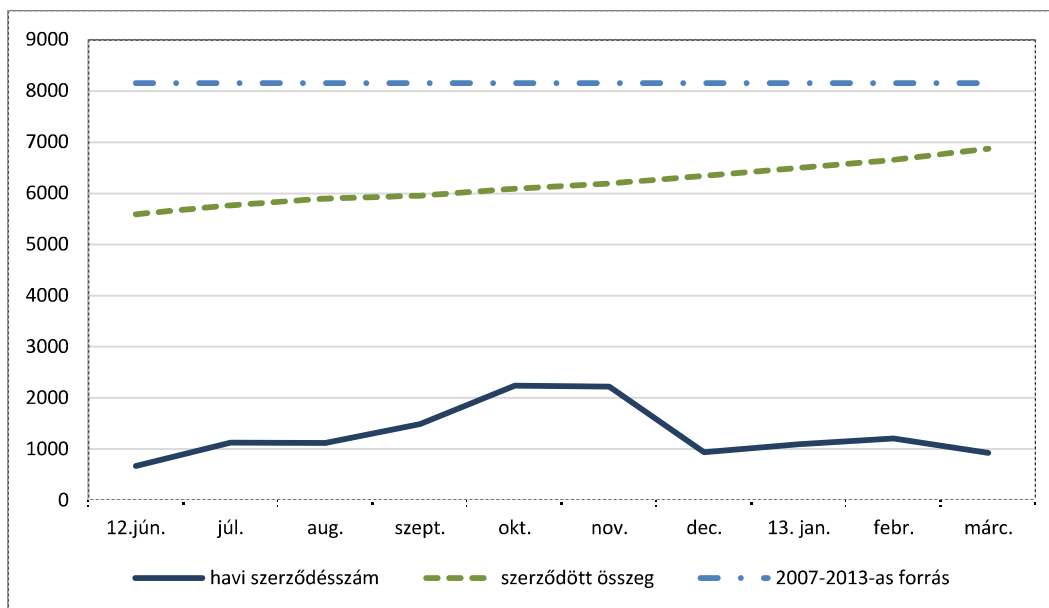


Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Szerződéskötés

929 darabos értékkel – februárhoz hasonlóan – a márciusi szerződésszám is elmaradt az elmúlt félév 1500-at meghaladó átlagától. A havi szerződéskötések számának csak mintegy 5 százaléka (58 darab) az eljárási határidőket legalább 4 héttel túllépő projektek állománya, mely februárhoz képest alig változott. A megelőző 12 hét átlagához viszonyítva a hónap legjobban teljesítő operatív programjai az EKOP, a GOP, és a KÖZOP, míg kevésbé produktívak a TAMOP és a KEOP voltak.

6. ÁBRA: HAVI SZERZŐDÉSSZÁM (DARAB) ÉS TELJES LESZERZŐDÖTT ÖSSZEG (MILLIÓ FT)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Amint azonban az ábrán is látható, a havi szerződésszám² stagnálása, illetve csökkenése mellett a leszerződött források nagysága közel állandó ütemben nő. 1000 milliárd forint szerződéssel történő lekötése mintegy hét hónap alatt történt meg. **A március végi állapothoz képest 2013 végéig további közel 1280 milliárd forint szerződéssel való lekötése szükséges a teljes forrásabszorpcióhoz.**

Kötelezettségvállalás státusza

A forrásfelhasználás előrehaladásának tervezhetősége érdekében indokolt áttekinteni az ezévi szerződésállomány státuszát, a tervezett és megvalósult eredményeket. Az összes OP-ra vonatkozóan elmondható, hogy **a 2013. I. negyedévére tervezett kötelezettségvállalás 58,35 százaléka teljesült.** Az egyes OP-k között azonban jelentős eltérések láthatóak.

A teljesülés értékei 0 és 209 százalék között szóródnak. A szélső értékeket 0 százalékkal a Végrehajtás Operatív Program, míg 209 százalékkal az EKOP jelenti. A ROP-ok között legjelentősebb elmaradással a DAOP rendelkezik, mely 15,7 százalékos teljesítményével a legjobb aránnyal rendelkező ROP-oknak (DDOP, ÉAOP) csak mintegy ötödét érte el. A teljes programidőszakra vonatkozóan azonban a DAOP a ROP-ok átlagának megfelelő szerződésállománnyal rendelkezik, mely az OP teljes forrásához viszonyított 84 százalék körül értéket jelent.

² A havi szerződésszám esetében hóvégi adatok kerültek figyelembe vételre.

2. TÁBLÁZAT: KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS STÁTUSZA

OP	Éves köt.váll. terv (Mrd Ft)	I. negyedéves köt. váll. terv (Mrd Ft)	I. negyedéves köt.váll. tény (Mrd Ft)	I negyedéves köt.váll. terv teljesülése (%)
ÁROP	13,84	4,3	0,71	16,51
EKOP	27,88	8,18	17,17	209,90
GOP	98,1	76	90,18	118,66
KEOP	337,81	109,02	64,1	58,80
KÖZOP	260,96	260,96	106,1	40,66
TÁMOP	236,18	103,82	85,18	82,05
TIOP	104,31	56,09	4,51	8,04
VOP	12,59	7,5	0	0,00
DAOP	12,67	4,13	0,65	15,74
DDOP	6,63	5,29	3,98	75,24
ÉAOP	22,48	11,68	8,85	75,77
ÉMOP	26,31	21,4	9,2	42,99
KDOP	10,7	9,38	6,51	69,40
KMOP	16,35	6,88	2,1	30,52
NYDOP	10,64	1,53	1,13	73,86
Összesen	1197,45	686,16	400,37	58,35%

Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A legnagyobb forrásallokációval rendelkező OP-kat tekintve az első negyedév kötelezettségvállalási teljesítménye a KÖZOP (40,6 százalék) és a KEOP (58,8 százalék) esetében marad el jelentősen a tervezettől. Míg a KÖZOP azonban a teljes programidőszak tekintetében már a rendelkezésre álló forrásokat meghaladó arányú (101,6 százalék) kötelezettségvállalással rendelkezik, addig a KEOP (a TAMOP-pal és TIOP-pal azonos szintű) 75 százalék körüli értéket rendelkezik. Ez a KEOP-ból még mintegy 362 milliárd forint³ szerződéses lekötését teszi szükségessé 2013. év végéig.

Az évvégi kötelezettségvállalási határidő miatt az első negyedéves teljesülést érdemes még a teljes éves terv arányában is vizsgálni. Az OP-k közül alulteljesítőként szerepelt a TIOP (4,32 százalék) az ÁROP és a DAOP (egyenként 5,1 százalék), az NYDOP (10,3 százalék) a KMOP (12,8 százalék), a KEOP (18,9 százalék). Ezen OP-k kötelezettségvállalásának időarányos teljesülését az év végéig hátralévő hónapokban figyelemmel követni indokolt.

³ EMIR 2013. 04. 05-i adatai alapján.

1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgálati időszakban

Uniós eszköz a Kormány által támogatott keretprogramhoz

A Kormány 1184/2013. (IV. 9.) határozatában támogatásáról biztosította a Bejárható Magyarország Keretprogramot, mint az egészséges életmódra nevelést, sport, turisztikai és szabadidős tevékenységeket népszerűsítő kezdeményezést. Egyben felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert a Keretprogramhoz kapcsolódó feladatok végrehajtásához rendelhető európai uniós források feltárására.

Tekintettel a keretprogram megvalósulásának körülményeire (területiség, heterogén érintetti kör) javasolt a keretprogram tervezésekor a 2014-2020-as időszak forrásfelhasználását meghatározó rendelet tervezet⁴ 28. cikkében meghatározott *közösségi szinten irányított helyi fejlesztés* (CLLD) eszköz alkalmazásának megfontolása. A CLLD fejlesztések közös jellemzője, hogy:

- konkrét szubregionális területeket vesz célba;
- irányítása az adott közösség szintjén történik, a helyi társadalmi-gazdasági érdekek köz- és magánszférabeli képviselőiből álló helyi akciócsoportok révén;
- integrált és több ágazati területen alapuló helyi fejlesztési stratégiák révén valósul meg;
- célja a helyi szükségletek és lehetőségek figyelembe vétele és a helyi környezet innovatív jellemzőinek bevonása, hálózatépítés és adott esetben együttműködés.

Kormányhatározatban foglalt feladatok ütemezése és utóellenőrzése

A 2014–2020 közötti források felhasználásának előfeltételeiként meghatározott, hulladékszektorra érintő ex-ante kondicionalitások teljesítéséről szóló 1211/2013. (IV. 15.) Korm. határozat a vidékfejlesztési minisztert jelölte ki a 2013. december 31-ig, illetve azt követően teljesíthető feltételek megvalósítására. Az ez év végéig nem teljesülő feltételek esetében cselekvési terv kidolgozását írja elő.

Az előző bekezdésben hivatkozott uniós rendelet tervezet 17. cikke azonban az alábbiak szerint fogalmaz:

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, 2011/0276 (COD) Módosított javaslat., 2012.09.11.

„Amennyiben az előzetes feltételek a partnerségi szerződés elküldésének napján nem teljesülnek, a tagállamok a partnerségi szerződésben összefoglalják a nemzeti és regionális szinten végrehajtandó intézkedéseket a végrehajtás ütemtervével együtt...”

A Kormány által készítendő **cselekvési terv kezdő időpontjának**, tehát az év vége helyett a Partnerségi Szerződés (PSZ) **EB részére történő megküldése időpontjának kellene lennie**. Ehhez a „Partnerségi Megállapodás, az operatív programok, valamint a Stratégiai Környezeti Vizsgálati Jelentés társadalmi egyeztetésének módjáról, prioritásairól és menetrendjéről” szóló 1113/2013. (III. 8.) Korm. határozat konkrét dátumot még nem rendelt, a forrásfelhasználás mielőbbi megkezdésére vonatkozó kormányzati szándék ismeretében azonban a PSZ megküldésének időpontja a 2013. december 31-et mindenképpen megelőzi.

Tekintettel arra, hogy „a Bizottság a PSZ és a programok elfogadása során dönthet úgy, hogy felfüggeszti a programnak szánt összes időközi kifizetést vagy azok egy részét az előzetes feltételrendszer teljesítését biztosító intézkedések kielégítő végrehajtásáig” illetve „amennyiben az előzetes feltételrendszer teljesítését biztosító intézkedések végrehajtására a programban meghatározott határidőig nem kerül sor, **a Bizottság felfüggesztheti a kifizetéseket**” a 2014-2020 közötti forrásfelhasználás érdekében indokolt a tárcafeladatok teljesítésének folyamatos nyomon követése.

Jelentős költségnövekmény KÖZOP projekteknel

A Kormány 1233/2013. (IV. 23.) határozata döntött a Közlekedés Operatív Program keretében megvalósuló egyes kiemelt projektek támogatási összege növelésének jóváhagyásáról. A több mint 33 milliárd forint növekményt eredményező döntés alapján a támogatások összege az eredeti több mint 60 százalékkal nőttek.

A Korm. határozat előterjesztése szerint a „projektek kivitelezői közbeszerzési eljárásainak bontása 2013.03.14-én, illetve 2013.03.21-én megtörtént. ... A **legmagasabb ajánlat** érvényessége esetén nyertessé nyilvánításához a rendelkezésre álló keretösszeg megemelése szükséges...” Az előterjesztés következtetésen a legmagasabb ajánlat nyertessé nyilvánítását szorgalmazza, melynek **ésszerű indoka az előterjesztésből nem olvasható ki. A részletes előterjesztés „projek költségvetése” c. táblázat alapján a „projekt bruttó összesen értékek” továbbá nem feleltethetők meg a közbeszerzési ajánlati áraknak.**

A beruházások szükségességét nem vitatva **az előterjesztésből nem derül ki az eredeti tervekhez képest igen jelentős költségnövekmény indoka sem.**

Amint arra az előterjesztés is felhívja a figyelmet, a használati arányos útdíj bevezetése és az ÁFA el nem számolhatóság miatt jelentkező **forrásszükséglet a központi költségvetést terheli**, melyre tekintettel a költségnövekmény indokoltságának vizsgálata kiemelkedően fontos.

2. Elemzés

2.1 Az Európai Bizottság Kohéziós Politika Stratégiai Jelentése

2013. április 18-án publikálta az Európai Bizottság (EB) a Kohéziós Politika Stratégia Jelentés 2013. (Jelentés) c. dokumentumát⁵. A Jelentés a 2015-ig tartó tervidőszak kohéziós politikájának megvalósításáról készített második stratégiai áttekintés, mely 27 tagállam 2012. végéig benyújtott stratégiai jelentéseinek összegzése a 2007-2011 időszakra vonatkozóan. Az első jelentést az EB 2010. márciusában publikálta.

A Jelentés, valamint az azt kiegészítő EB munkadokumentum⁶ alapján lehetőség nyílik az unió és egyes tagállamai kohéziós politika terén elért eredményeinek megismerésére és összehasonlítására. Tekintettel a 2014-2020-as programidőszak jelenleg folyó tervezésére indokolt az eddigi eredmények és megállapítások bemutatása.

Szociális és gazdasági fejlődés és trendek

A 2008-ban kezdődött gazdasági válság alapvetően megváltoztatta a kohéziós politika beavatkozásainak környezetét. 2008-ban az EU GDP növekedése csupán 0,3 százalékos volt. A GDP értéke 2009-ben az előző évhez képest 4 százalékkal csökkent. A 2010/2011-es növekedést követően 2012-ben ismét recessziót regisztráltak. A foglalkoztatottság EU szinten szignifikánsan csökkent a válság kezdete óta. 2012 utolsó negyedévéig mintegy 6 millió munkahely szűnt meg. Egy 2010-ben megfigyelt kismértékű munkakereslet-bővülést követően 2011. közepe óta ismét csökkenő trend mutatható ki. 2012 negyedik negyedévében az előző év azonos időszakhoz képest a munkakeresletben 0,4 százalékos csökkenés történt. A munkanélküliségi ráta 2013. januárjában 10,8 százalékon állt a 2009. januári 8,1 százalékhoz képest. A legutóbbi adatok éles eltérést mutatnak az EU-n belül, elsősorban az északi és déli eurozóna tagállamok között. A munkanélküliségi ráta különbsége a 2000-ben mért 3,5 százalékhoz, illetve 2007-re elért 0 százalékhoz képest 2012. decemberére 10,5 százalékra nőtt. A munkanélküliségi ráta 2013 – 2014-ben várhatóan tovább növekszik 11 százalék körüli értékre. **A válság és annak kezelését célzó beavatkozások eltérő mértékben hatottak a különböző jellegű – központi és periférikus – régiókra, melynek eredményeként a köztük lévő fejlettségbeli különbség általában nőtt.**

⁵ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013, Brussels, 18.4.2013, COM(2013) 210 final.

⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013 Brussels, 18/04/2013, SEC(2013) 129.

A program flexibilitása

2012 végéig egyes beavatkozások megerősítése érdekében a 2007-2013-as program teljes költségvetésének 11 százalékát kitevő, közel 36 milliárd euró került újra-allokálásra a tématerületek között. Fenti összegből 30 milliárd euró ERFA, több mint 5,5 milliárd euró pedig Kohéziós Alap forrást érintett. A források elsősorban az kutatás-fejlesztés-innováció, a fenntartható energia, a kulturális és szociális infrastruktúra, az utak fejlesztése és a munkaerőpiac területére került átcsoportosításra. Forráselvonást a vasutak és egyéb szállítási infrastruktúra, az oktatás, a környezetügy könyvelhetett el, melyek esetében a forrásigény is mérséklődött.

Egyéb kríziscsökkentő intézkedés

A gazdasági válság kedvezőtlen hatásainak enyhítése érdekében a források újraallokálása mellett egyes tagállamok⁷ esetében sor került az uniós és nemzeti finanszírozás arányának módosítására is. A költségvetési problémákkal leginkább küzdő tagállamok⁸ részére további kedvezményként az uniós finanszírozási arány 95 százalékra való emelése vált lehetővé. A támogatási arány változásának eredményeként összességében mintegy 11 százalékkal csökkent a nemzeti kofinanszírozási szükséglet. Ennek célja a nemzeti költségvetésekre nehezedő teher enyhítése és a fejlesztések megvalósításának egyidejű fenntartása volt.

A forrásfelhasználást gátló tényezők

A 2007-2012-es időszak **forrásfelhasználását** a gazdasági válság eszkalációja mellett egyéb **tényezők** is jelentősen **hátráltatták**, melyek az alábbi főbb csoportokba sorolhatók:

- a programok indításának késedelve az **előző programidőszak lezárásának elhúzódása** miatt;
- az adminisztratív (intézményrendszeri) **kapacitások hiánya**;
- nagyprojektek **előkészítettségének hiánya**, illetve az előkészítés és EB jóváhagyás elhúzódása;
- **jogszabályi és intézményrendszeri változások**;
- nemzeti ágazati reformok.

A kohéziós politika célkitűzéseinek számszerű eredményei

A korábbi időszakoktól eltérően, a közös output indikátoroknak köszönhetően a Jelentés először teszi lehetővé az Éves Előrehaladási Jelentések és a Nemzeti Stratégiai Jelentések eredményeinek aggregálását. Európai szinten az alábbi eredmények mutathatók fel:

⁷ Spanyolország, Görögország, Írország, Olaszország, Litvánia, Portugália, Belgium, Franciaország

⁸ Görögország, Magyarország, Írország, Lettország, Portugália, Románia

- Közel 400 000 új munkahely létesült, melynek majdnem fele 2010-et követően. A legtöbb új munkahely létrejöttéről Nagy Britannia, Olaszország, Németország, Spanyolország, Lengyelország mellett hazánk adott számot.
- Több mint 53 200 kutatás-fejlesztési projekt kapott támogatást;
- Elsősorban az EU-15-ök államaiban 53160 start-up vállalkozás jutott forráshoz, de jelentős számú kedvezményezett volt Lengyelország mellett hazánkban is;
- 1222 megawatt új, megújuló erőforrásra alapozott energiatermelő kapacitás jött létre;
- 2,6 millió ember ivóvízellátása és 5,7 millió EU lakos szennyvizének kezelésére szolgáló infrastruktúra került kiépítésre;
- Több mint 5000 közlekedési infrastruktúra projekt valósult meg, közte 460 km TEN-T út és 334 km TEN-T vasút;
- 3,4 millió lakost érintő városi közlekedési fejlesztések;
- több mint 19 000 oktatási infrastruktúra projekt megvalósítása, mely 3,4 millió tanulót érintett;
- A tagállamonként eltérő tartalmú, Strukturális Alapokból finanszírozott programokban résztvevők száma 10-ről 15 millió főre növekedett 2010-re, mely érték ezt követően is magas maradt.

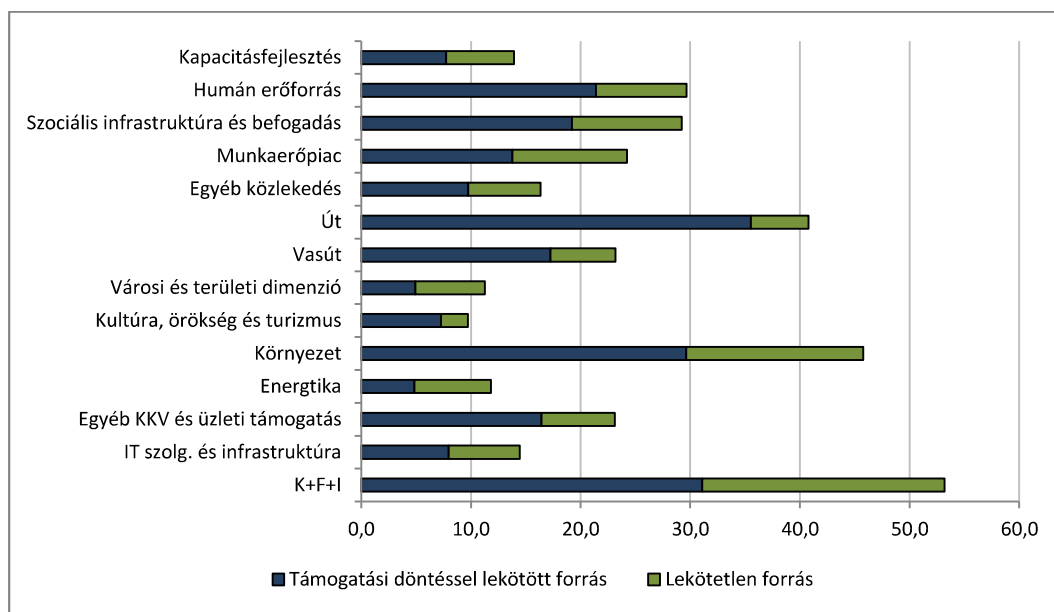
A forrásfelhasználás státusza

Amellett, hogy egyes adatok EU szinten nehezen összesíthetőek, a forrásfelhasználás értékeléséhez az eddigi eredmények korábban bemutatott adatait ki kell egészíteni a folyamatban lévő projektekre és kifizetésekre vonatkozó információkkal. Különösen indokolt ez annak fényében, hogy a programidőszak pénzügyi lezárásáig még több mint két és fél év hátravan.⁹

A támogatási döntéssel rendelkező projektek által lekötött forrás nagysága a rendelkezésre álló keret 71 százaléka volt 2011. év végén (246 milliárd euro értékben), mely 2012 végére becsülhetően 88 százalék körüli értékre (8304 milliárd euróra) nőtt. A támogatási döntéssel rendelkező projektek téma terület szerinti bontását az alábbi ábra szemlélteti. Az egyes területek közti jelentős eltéréseket azok összetettsége (pl. nagyobb előkészítési ideje, adminisztratív szükséglete) mellett az egyes tagországok jelentősen eltérő teljesítménye is befolyásolta.

⁹ A státusz értékelésekor figyelembe veendő továbbá a Nemzeti Stratégiai Jelentések benyújtása óta eltelt több mint egy év is.

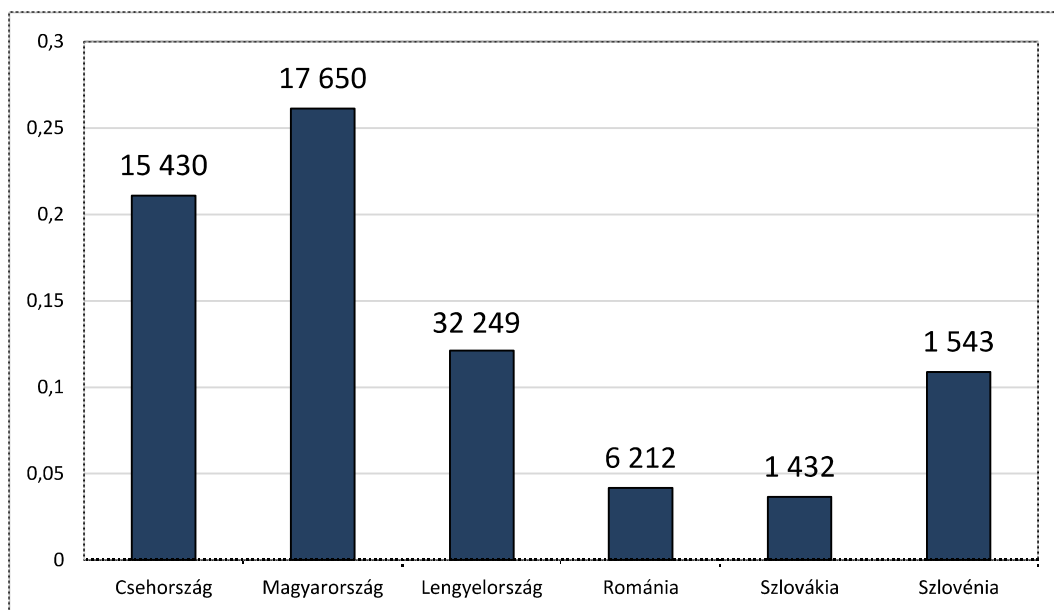
7. ÁBRA: TÁMOGATÁSI DÖNTÉSEL LEKÖTÖTT ÉS SZABAD FORRÁSOK ARÁNYA TÉMACSOPORTOK SZERINT
(2007-2011, MRD EUR)



Forrás: Kohéziós Politika Stratégia Jelentés 2013.

Tekintettel a tagállami sajátosságok jelentős különbségeire, a 2007-2011 közötti kohéziós politika eredményességét és az egyes adatokat célszerűbb az összes tagállam helyett hazánk szempontjából relevánsabb tagállamok körében összehasonlítani. Magyarország földrajzi fekvése és történelmi/politikai előzményei okán az összehasonlítás a Visegrádi Országok körére került kiterjesztésre, kiegészítve hazánk keleti és déli EU tagország szomszédaival.

8. ÁBRA: LÉTREHOZOTT ÚJ MUNKAHELYEK SZÁMA AZ AKTÍV KORÚ NÉPESSÉG ARÁNYÁBAN (2007 – 2011, % ÉS DARAB)

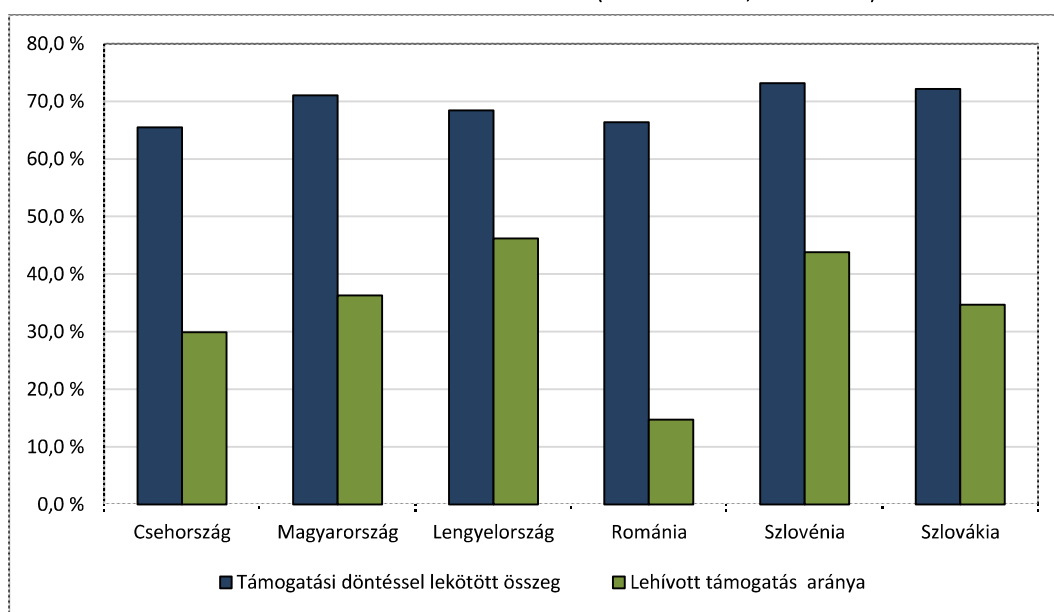


Forrás: Saját szerkesztés a Kohéziós Politika Stratégia Jelentés 2013. alapján

Amint az a 8. ábrán látszik, hogy **hazánk 2007-2011 között az uniós források igénybevételével létrehozott 17 650 új munkahellyel az aktív korú (15-65 éves) népesség arányában a vizsgált országok között az legjobb eredményt érte el.** Tekintettel arra, hogy a kohéziós politika egyik legfőbb célkitűzése a munkahelyteremtés, a hazánk által elért eredmény – mely a Jelentésben is kiemelésre került – figyelemre méltó.

A **2007-2011-es időszak tagállami forrásabszorpcióit összehasonlítva** megállapítható, hogy **Magyarország a vizsgált országok átlagának megfelelően teljesített.** Az átlag szerinti teljesítmény egyaránt kimutatható a támogatási döntéssel lekötött és az EB-től lehívott források arányára. (9. ábra)

9. ÁBRA: TÁMOGATÁSI DÖNTÉSEL LEKÖTÖTT ÉS AZ EB-TŐL LEHÍVOTT TÁMOGATÁS ARÁNYA AZ ERFA, ESZA ÉS KA TEKINTETÉBEN (2007-2011, SZÁZALÉK)



Forrás: Saját szerkesztés a Kohéziós Politika Stratégia Jelentés 2013. alapján

Az egyes alapok vonatkozásában már jelentős különbségek mutatkoznak a hazai forrásfelhasználás teljesítményében. Míg az **ERFA és KA vonatkozásában a támogatással lekötött források 76,3 százalékos arányával a hat tagállam legmagasabb értékét érték el,** addig az **ESZA forrásokat mindössze 40 százalékban kötöttük le.** Ez utóbbival a második legalacsonyabb értéket elérő Lengyelország 66 százalékától is messze elmaradtunk és a **hat vizsgált tagállam között az leggyengébb teljesítményt nyújtottuk.**

Az **ERFA és KA forrásait a hat ország átlagát (34 százalék) kissé meghaladóan tudtuk lehívni (37,2 százalék).** Az **ESZA vonatkozásában a forráslehívásunk az átlagos (34,2 százalék) értéktől valamelyest elmaradt (31 százalék).** Ez utóbbi esetébe Lengyelország és Szlovénia kiemelkedően jól teljesített.

2.2 Szempontok az európai uniós fejlesztési források intézményrendszerének átalakításához

A 2014–2020 közötti európai uniós programok lebonyolítását támogató intézményrendszer koncepcionális kérdéseiről szóló 1217/2013. (IV. 18.) Korm. határozat megerősítette az 1600/2012 (XII.17.) határozatában foglalt, a 2014-2020-as európai uniós fejlesztési források tervezésével és a felhasználását biztosító intézményrendszerre vonatkozó döntését.

Különös tekintettel a határozat 6. pontjában foglaltakra, mely felkéri a nemzetgazdasági minisztert és a Miniszterelnökséget vezető államtitkárt a 2014-2020 közötti programok lebonyolítását támogató intézményrendszer még nyitott, aktuális kérdéseiről szóló, elsősorban a közreműködői szervezetrendszer struktúrájára vonatkozó előterjesztés készítésére, indokolt az ezzel kapcsolatos szempontok összefoglalása.

Az 2014-2020-as időszakra való felkészülés során az általunk nem befolyásolható adottságok között kell számotartani az előzetesen megismert Európai Bizottsági elvárásokat. Ezek közül kiemelten fontos, hogy:

- a következő időszakban az abszorpciós cél helyett az eredményességi cél kerül előtérbe, amelynek eredményeként a tagállamok által vállalt indikátorok nem teljesülése esetén forrásmegvonási szankciókat helyezhet kilátásba az Európai Bizottság. Az eredményességi cél teljesítéséhez elengedhetetlenül fontos a megfelelő irányítás és a hatékony teljesítménymérés, aminek egyik feltétele az indikátorrendszer megfelelő működtetése;
- 2014-től komplex fejlesztési tartalmak kerülhetnek támogatásra az uniós alapokból, emiatt kiemelten fontos a (hazánkban eddig ritkán alkalmazott) komplementaritást támogató eszközök alkalmazása;
- a komplexitásra való törekvés részének tekinthető, hogy a vidékfejlesztési támogatások allokációja visszakerül a strukturális alapok végrehajtása alá. Ennek eredményeként valamennyi uniós fejlesztési alap esetében lehetőség van az egy központból irányított, egymást támogató kihelyezésre.

Amint azt korábbi tanulmányunkban¹⁰ bemutattuk sem **az uniós források abszorpciója, sem a hatékonyság, sem pedig a szakpolitikai célok teljesülése szempontjából nem elsődlegesen meghatározó tényező az intézményrendszeri berendezkedés** (központosított/decentralizált) **jellege**. A nemzetközi kitekintésben, több intézmény (pl OECD, IMF, Világbank, Európai Befektetési Bank, stb.) által készített vizsgálatok többek között a partnerség minőségét, az intézmény és eszközrendszer történelmi/gazdasági sajátosságokhoz illeszkedését, a nagy szakmai tapasztalattal rendelkező humán erőforrás

¹⁰ A 2014-2020-as uniós források allokációjához kapcsolódó végrehajtási intézményrendszer koncepciója, Századvég Gazdaságkutató. Zrt, 2012. augusztus.

rendelkezésre állását, az intézményrendszeri stabilitást, a túlszabályozottság és túlzott adminisztráció elkerülését számottevően jelentősebb szempontként tárta fel.

A Századvég Csoport szakértőinek nemzetközi példákat áttekintő összehasonlító elemzése¹¹ továbbá rámutatott, hogy az **uniós fejlesztési forrásköltség volumenét kiemelt helyen befolyásolja a kereslet és kínálat előzetes illesztése**, azaz a fejlesztési igények és a tervezett intézkedések összhangjának megteremtése. Ez az intézményrendszer szempontjából inkább annak funkcióját, mint struktúráját befolyásolja, melyre azonban a hatékony feladatellátás érdekében a rendszer kialakításakor figyelemmel kell lenni.

Az intézményrendszer kialakítása során különösen **hangsúlyos szempont a rendelkezésre álló humán erőforrás szűkössége**. A jelenlegi hétéves periódus lebonyolításában résztvevő szervezeti egységek sok esetben határterhelésen működnek. A munkaerőpiacról jelenleg nem vonható be egy új intézményrendszer felállításához szükséges mennyiségű és minőségű szakember-tömeg. Az 1600/2012 (XII. 17) Korm. határozatban is alapelveként rögzített intézményi párhuzamosságok elkerülése mellett még egy új struktúrára történő folyamatos és programozott átállás is problémás lehet, különös tekintettel a jelenlegi programciklus végéig elhúzódó forráslekötési „munkacsúcsra”.

Amint az a fentiekből is látható a 2014-2020-as időszakra létrehozandó intézményrendszernek számos, olykor egymás ellen ható szempontnak kell megfelelnie (pl. stabilitás és alkalmazkodóképesség, gyorsaság/dereguláció és szabályosság, központi koordináció és decentralizáció). **A struktúra kialakítását azonban mindezek felett az uniós források eredeti célja, hazánk gazdasági/környezeti/társadalmi fejlődése kell, hogy vezérelje.**

¹¹ Az Európai Unió források lehívásának állapotfelmérése, Szakpolitikai zárótanulmány, Századvég Gazdaságkutató Zrt. 2012. május 15.