

Téma:

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

Időszak:

2013. május

Dátum:

2013. június 10.



SZÁZADVÉG
ALLOTTVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMETROPOLITAI TANULMÁNYOK ÉS TUDÁSKEZELÉS 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 vizsgált időszakban.....	9
2. Elemzés – A Európai Duna Régió Stratégia eddigi tapasztalatai és szerepe 2014-2020 között	13

Vezetői összefoglaló

Az Európai Unió források felhasználása vonatkozásában az első negyedévre tervezett 407,6 milliárd forintos kifizetést a teljesített 419,2 milliárd forint meghaladta. A kifizetések teljes összege április végére elérte a 3 661 milliárd forintot. Az egész 2007-2013-as időszak tekintetében megítélt és kifizetett támogatások aránya április végére 48,4 százalékra emelkedett, mely a rendelkezésre álló mintegy 8152 milliárd forintnak 41 százaléka.

A közreműködő szervezeteknél az eljárási határidőt legalább egy hónappal meghaladó késésben lévő kifizetésre váró számlaállomány tovább növekedett, a január-áprilisi időszak tekintetében a növekedés üteme azonban jelentősen lassult. A január-áprilisi időszakra a tervezett pályázati felhívások megjelentetése (forrás alapon) csak 74 százalékban teljesült, mely 73 milliárd forint forrás kihelyezésének potenciális késedelmével jár.

Az intézményrendszer késedelmes döntéseinek száma a vizsgált időszakban közel felére csökkent. Tekintettel arra, hogy az intézményrendszer döntési időigénye szinte minden esetben meghaladja az előírt határidőket a késedelmes döntések számának növekedése várható.

A KEOP projektek rendszeresen előforduló jelentős támogatási igény növekedése felveti a megvalósítás előtt álló, már támogatási döntéssel rendelkező projektek valós forrásigénye áttekintésének szükségességét. A projektek valós forrásigényének újraszámolása jelentősen befolyásolhatja a KEOP abszorpcióját. Közsféra kedvezményezettnek esetén továbbá az NFÜ/NFK döntési kompetenciák lehatárolása szükséges kiemelt vagy nagyprojektnek nem minősülő, 15%-ot meghaladó költségnövekményű projektek esetében.

A szabad vállalkozási zónák kijelölését érintően meghozott 147/2013. (V. 14.) kormányrendelet félreérthetően határozza meg a szabad vállalkozási zónává nyilvánított települések listáját. Míg a rendelet szövege lehetőségként említi a mellékletben szereplő hátrányos helyzetű települések szabad vállalkozási zónává nyilvánítását, addig a melléklet címe deklarálja a státusz megszerzését.

Tekintettel hazánk földrajzi elhelyezkedésére, gazdasági, kulturális és politikai kapcsolataira, az Európai Bizottság vonatkozó jelentésére és a Közös Stratégiai Keret rendelet tervezet tartalmára indokolt a – jelentős hazai közreműködéssel kidolgozott – Európai Duna Stratégia 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó tervezésben való fokozott figyelembe vétele.

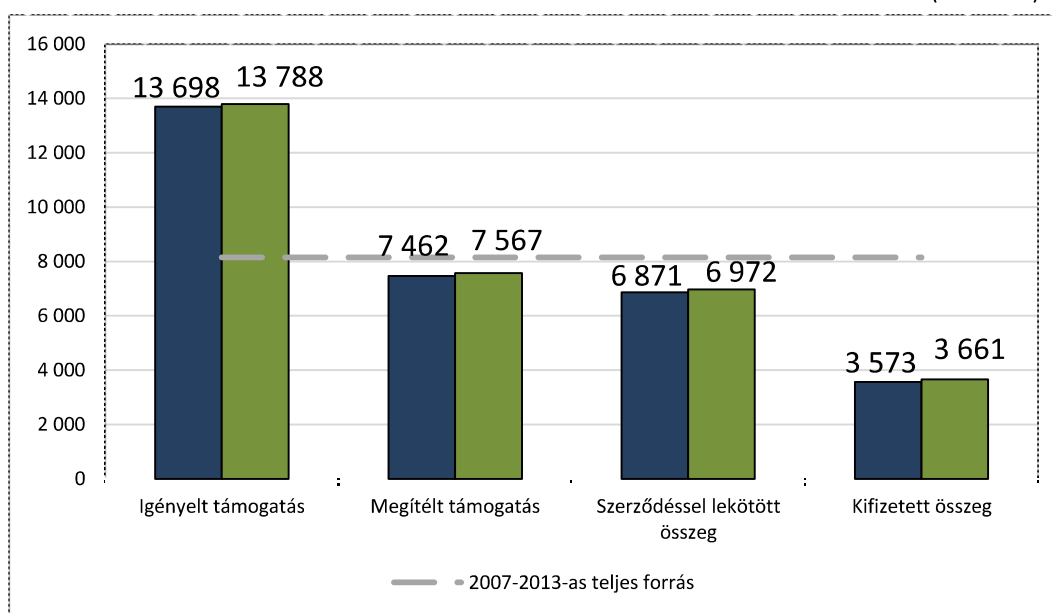
1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

Kifizetések státusza

Az Európai Unió források felhasználása vonatkozásában a vizsgált időszak kifizetései (a januári minimumot figyelmen kívül hagyva) valamelyest elmaradtak az elmúlt félév adataitól. A kifizetett támogatások összege az előző havi adatokat 87,6 milliárd forinttal haladja meg. 2012. negyedik és 2013. első negyedévének átlaga 97,3 milliárd forint volt. Az elmúlt három hónapra visszatekintve elmondható, hogy a kifizetések enyhe csökkenő trendet követnek (február: 102,5 MdFt, március: 98,8 MdFt, április: 87,6 MdFt) **Az év első négy hónapjára tervezett 407,6 milliárd forintos kifizetést a teljesített 419,2 milliárd forint közel 3 százalékkal meghaladta.** Negyedéves viszonylatban az intézményrendszer kompenzálni tudta a tervezetthez képest jelentős ingadozásait. A kifizetések teljes összege április végére elérte a 3 661 milliárd forintot. A teljes 2007-2013-as időszak tekintetében megítélt és kifizetett támogatások aránya április végére 48,4 százalékra emelkedett. A rendelkezésre álló mintegy 8152 milliárd forintnak² mintegy 41 százaléka került kifizetésre.

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



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A 87,6 milliárd forintos havi összes kifizetésből az NSRK forrásokból legnagyobb arányban részesülő négy ágazati OP (Társadalmi Megújulás Operatív Program TAMOP, a

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

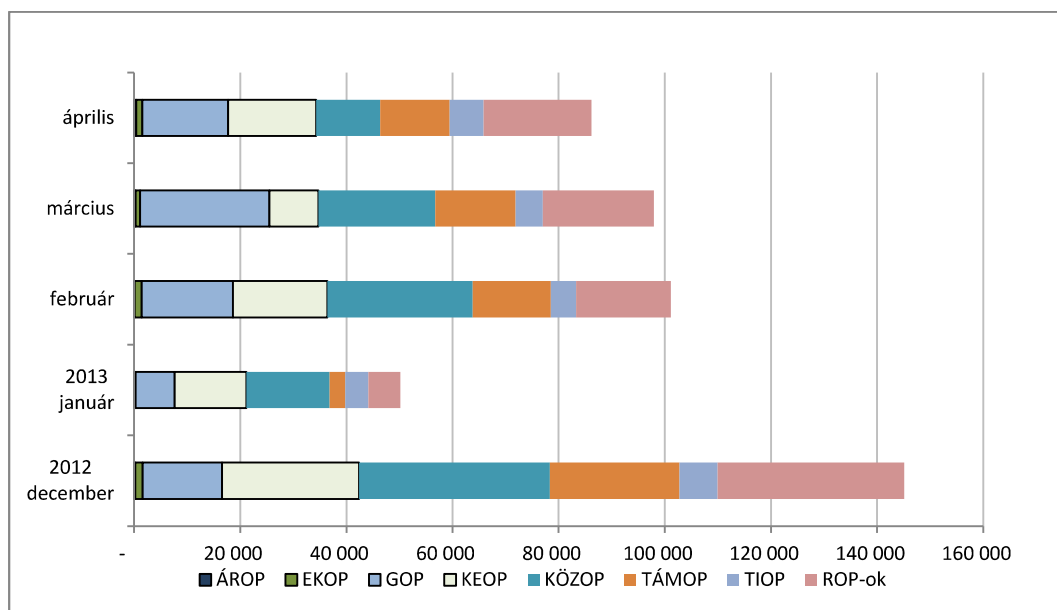
² 280 HUF/EUR árfolyam mellett

Közlekedésfejlesztési Operatív Program KÖZOP, a Környezet és Energia Operatív Program KEOP és a Gazdaságfejlesztési Operatív Program GOP 57,9 milliárd forint kifizetést teljesített, mely megegyezik ezen OP-kra allokált források arányával (66 százalék). A regionális operatív programok 20,3 milliárd forintos összesített havi kifizetése azonban jelentősen meghaladta a legjobban teljesítő ágazati OP (KEOP 16,3 MdFt) értékét is. A ROP-okra allokált források aránya mindösszesen 23 százalék, mely a vizsgált időszakban megegyezik a havi kifizetés ROP-okra eső arányával.

Az egyes OP-k teljesítményét vizsgálva kiemelhető a TIOP, mely 6,4 MdFt-tal az elmúlt negyedév legmagasabb értékét érte el.

Az elmúlt 5 hónapra visszatekintő ábrán látható a kifizetések február-áprilisi trendszerű csökkenése. Ezen belül figyelemre méltó a többi OP értékének ingadozásához képest a KÖZOP kifizetéseinek fokozatos csökkenése. Tekintettel a KÖZOP többi OP-t jelentősen meghaladó, a teljes OP forráshoz viszonyított megítélt támogatás arányára (112 százalék) a kifizetés csökkenés beavatkozást nem igényel.

2. ÁBRA: KIFIZETÉSEK VÁLTOZÁSA OPERATÍV PROGRAMONKÉNT (MRD FT)

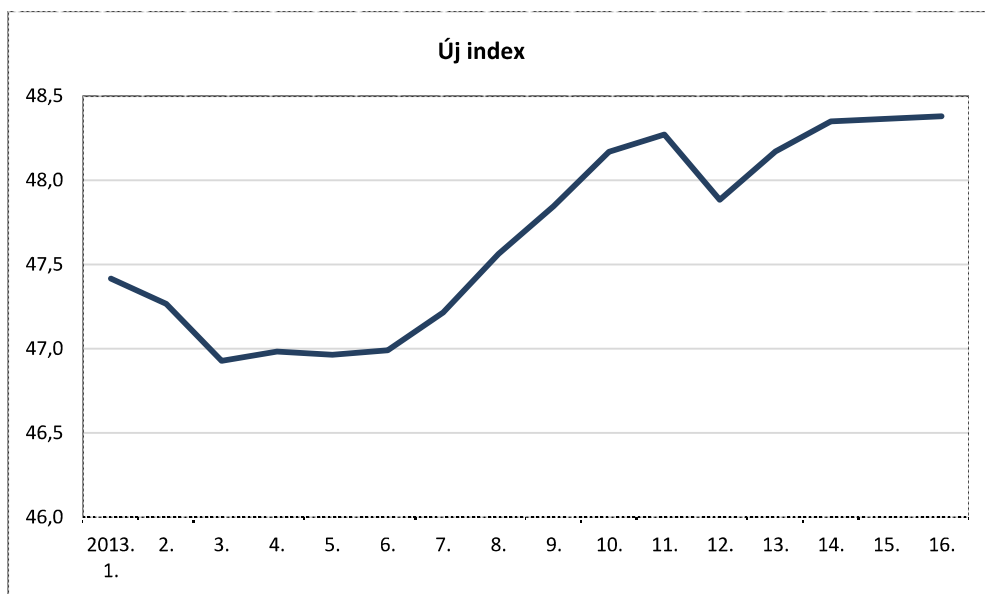


Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Bár április végére a közreműködő szervezeteknél az eljárási határidőt legalább egy hónappal **meghaladó késében lévő kifizetésre váró számlaállomány** tovább növekedett (1843 darabról 1928 darabra), a január-áprilisi időszak tekintetében a **növekedés üteme jelentősen lassult**. Egy éves távlatban a késében lévő számlaállomány 1000-2000 darab között ingadozik.

Áprilisban a kifizetett és megítélt támogatások arányát jelző Új Széchenyi terv (USZT) forrásfelhasználási indikátor csak kismértékben emelkedett. A támogatási döntésekkel lekötött forrás nagyságának arányát alig haladta meg a kifizetések aránya.

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



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A mutató értékének növekedését hátrányosan befolyásolta a késedelmes számlaállomány növekedése és a késedelmes támogatási döntések számának csökkenése.

Új pályázatok kiírása

A január-áprilisi időszakra az intézményrendszer a 288,61 milliárd forint forrásra tervezett pályázati felhívásokat megjelentetni, melyet 215,64 milliárd forint értékkel **74 százalékban teljesített**. A tervtől való elmaradás 73 milliárd forint forrás kihelyezésének potenciális késedelmével jár.

A hirdetési tervtől az egyes OP-k az alábbiak szerint maradnak el: az ÁROP 5,85 MdFt-tal (41,2 százalék teljesült), az EKOP 2,1 MdFt-tal (78,4 százalék teljesült), a TAMOP (48,75 százalék teljesült), a KEOP 11,2 MdFt-tal (88,1 százalék teljesült), a TIOP 10,6 MdFt-tal (81 százalék teljesült). A ROP-ok esetében a tervezett értékek túlteljesítése volt tapasztalható.

³ 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.

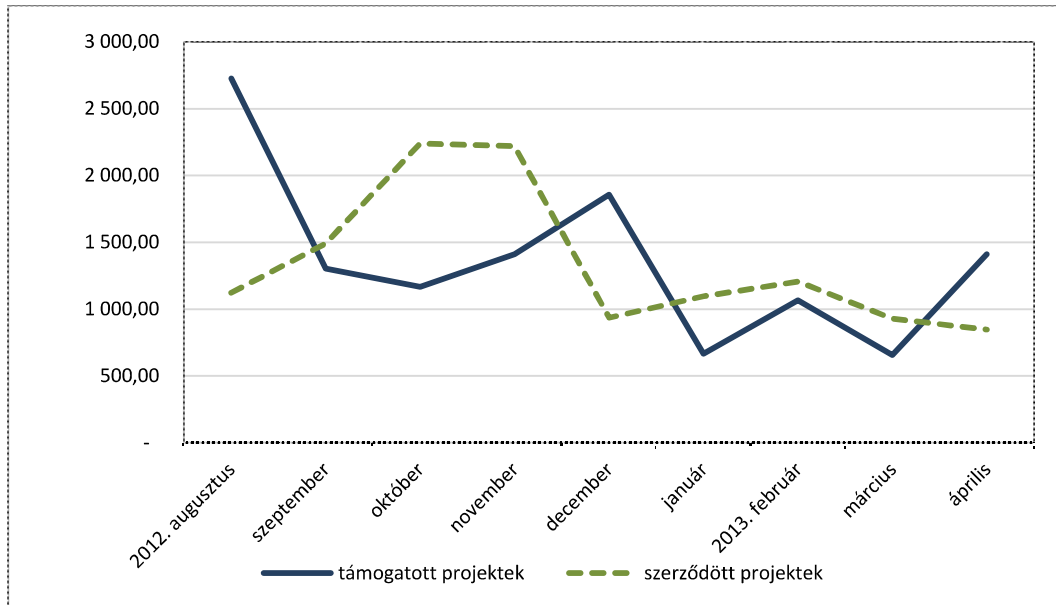
Támogatási döntések

Áprilisban 1411 db projekt támogatási döntése született meg, mely érték az elmúlt negyedév legjobbja. Az operatív programok közül a támogatási döntések száma tekintetében – saját korábbi teljesítményükhöz képest – kiemelkedett a TAMOP (852 projekt, 27,3 mFt/projekt), a TIOP (59 projekt, 116,2 mFt/projekt). 258 darab projekttel (159,8 mFt/projekt) a ROP-ok is jól teljesítettek. A GOP az elmúlt negyedéves támogatási döntés számának csak mintegy harmadát érte el. A kedvezőtlen teljesítményben közrejátszik, hogy **a MAG Zrt-nél az egy hónapon túli késedelmet szenvedő döntések száma a március végi értékhez képest mintegy megháromszorozódott**, 504 darabról 1504 darabra nőtt. A késésben lévő döntések száma a GOP esetében a havi támogatási döntések számának több mint hatszorosa. A könnyített pályázatok esetében (211/A, 211/M) a támogatási döntések meghozatalát a források kimerülése miatt a túlvállalás lehetősége biztosítaná. Az erről szóló döntésig – a pályázatok végleges elutasításának elkerülése érdekében – a közreműködő szervezet a döntéshozatalt halasztja. A szervezettől származó információ szerint a késedelem oka továbbá a korábbi évek átlagához képest jelentősen nagyobb számban beérkezett projekt. A MAG Zrt. tájékoztatása alapján a lemaradást szeptemberre behozzák.

A teljes intézményrendszer vonatkozásában a késedelmes döntések számában igen kedvező változás mutatkozott, a március végi közel 4700-as darabszám a vizsgált időszak végére csaknem felére, 2570 darabra csökkent. A késedelmes döntések pótlásában az ESZA Nonprofit Kft. kiemelkedő teljesítményt nyújtott, a vizsgált időszakban meghozott több mint 2500 döntéssel, a korábbi közel 3500 darabos késedelmét 1000 darab alá szorította. Jelentős projektszáma miatt az ESZA Nonprofit Kft. kedvező havi eredményének fenntartása és figyelemmel kísérése indokolt.

A támogatási döntések és szerződéskötések számának időbeli alakulását bemutató alábbi ábrán is látható támogatási döntésszám emelkedésében tehát a késedelmes döntések egy jelentős részének felszámolása is állt.

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

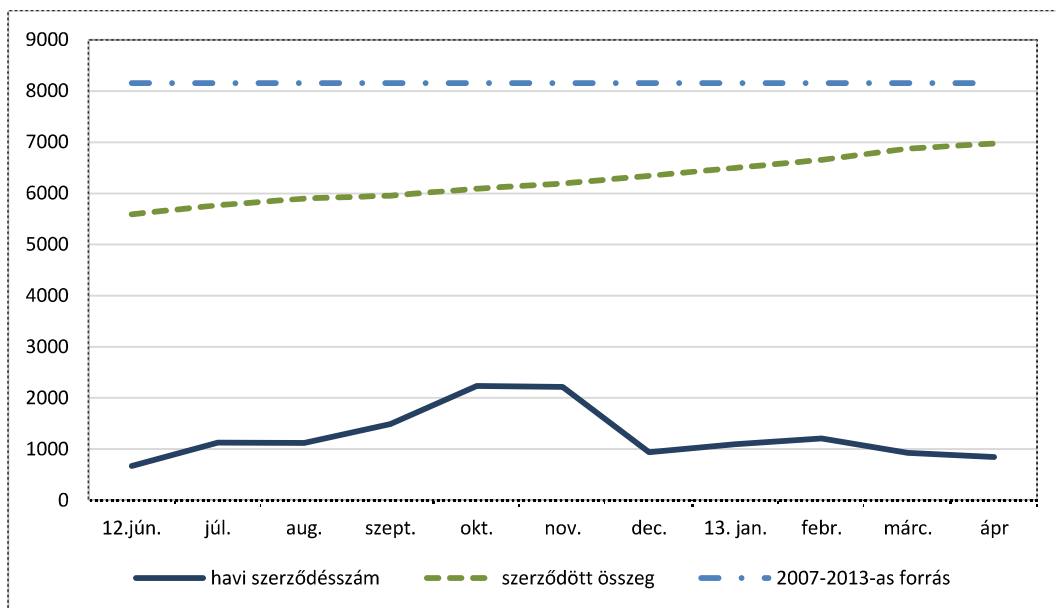


Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Szerződéskötés

Áprilisban a 847 darab támogatási szerződés került megkötésre, mely az első negyedév 1000 darab körüli átlagától elmarad. Amint ez a havi szerződésszám és a teljes leszerződött összeget bemutató ábrán is látható, a 2012 utolsó negyedévi kiugrást követően ismét 1000 darab körül stabilizálódott havi szerződésszám nem okozta a leszerződött összeg egyenletes növekedési ütemének megtörését.

5. ÁBRA: HAVI SZERZŐDÉSSZÁM (DARAB) ÉS TELJES LESZERZŐDÖTT ÖSSZEG (MILLIÓ Ft)



Az elmúlt háromnegyed év forráslekötési üteme alapján megállapítható, hogy 1000 milliárd forint szerződéssel történő lekötésének időigénye mintegy hét hónap. Ez a még le

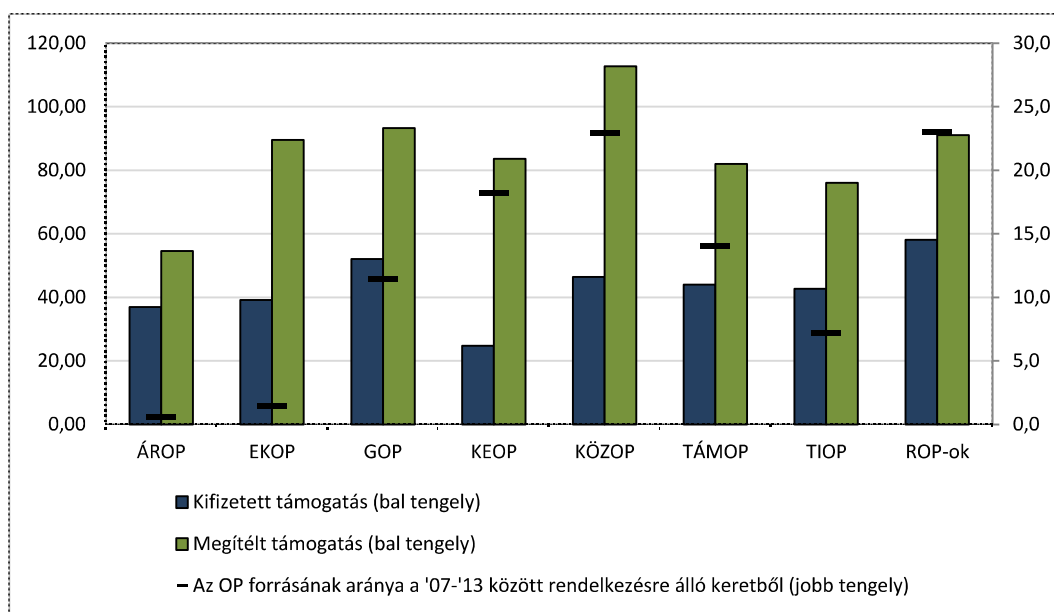
nem kötött hozzávetőlegesen 1150 milliárd forint felhasználása, valamint a rendelkezésre álló idő szempontjából értékelendő.

A vizsgált időszakban – az előző hónaphoz viszonyított kismértékű emelkedés ellenére – a havi szerződéskötések számának 8 százaléka alatt marad az eljárási határidőket legalább 4 héttel túllépő projektek állománya.

Forrásabszorpció státusza

A bemutatott meghirdetési, támogatási döntési és támogatási szerződési eredmények változásának értékelése az egyes operatív programok abszorpciós státuszának ismeretében értékelhető legjobban. Az OP-k kötelezettségvállalási/kifizetési státusza mellett indokolt továbbá figyelembe venni a 7 éves forráskereten belüli arányukat is. Az alábbi 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 (MDFt) ÉS AZ OP FORRÁSÁNAK ARÁNYA A 2007-2013-AS TELJES KERET ARÁNYÁBAN (SZÁZALÉK)⁴



⁴ 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 forrásnagyságához 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.

A teljes 7 éves keretből a legnagyobb részesedéssel bíró OP-k (KÖZOP, KEOP, TAMOP, GOP, ROP-ok) összehasonlításából az alábbi megállapítások tehetők:

- a többi OP-hoz képest elmaradó megítélt támogatási arány miatt a KEOP és TAMOP esetében azok forráslekötésének gyorsítása szükséges;
- a ROP-okból megítélt támogatások aránya közel azonos szinten áll jól teljesítő EKOP és GOP-éval, a ROP-ok kifizetési státusza azonban jelentősen meghaladja az összes OP kifizetését;
- a KEOP megítélt támogatási aránya a második legalacsonyabb, valamint a 27,7 százalékos kifizetési arány messze elmarad a többi OP-tól.

Közreműködő Szervezetek teljesítménye

A forrásabszorpciót befolyásoló tényezők között indokolt az intézményrendszer teljesítményének áttekintése az egyes eljárásrendek és közreműködő szervezetek működési időigényének vonatkozásában is.

A január-áprilisi időszakot tekintve, eljárásrend szerint:

- kiemelt eljárásrendben a szerződéskötések átfutási ideje érdemben nem változott, 36-37 nap közötti átlaggal rendelkezik, a támogatási döntés átfutási ideje azonban 95-ről 104 napra nőtt. Ennek eredményeként **a döntéshez szükséges idő több mint duplája az előírt határidőnek (51 nap).**
- **könnyített eljárásrendben** a döntések átfutási idejében történő növekedés még markánsabb, **az átlagos döntési idő 77 napról 111 napra nőtt. A könnyített eljárásrend döntési ideje több mint két hónappal haladja meg az előírt határidőt.**
- pályázati eljárásrendben a szerződéskötési idő a 39-40 napos érték között maradt, a döntési határidő azonban ebben az esetben is nőtt: 115 napról 130 napra. Ennek következménye a határidő közel 60 napos túllépése. Míg az RFÜ-k értékei érdemben változatlanok maradtak, vagy csökkentek, az ESZA Nonprofit Kft. döntési időigénye több mint egy hónappal nőtt.

A közreműködő szervezetek január-áprilisi tevékenységének kiugró értékeit vizsgálva megállapítható, hogy:

- kiemelt projektek esetén a **KIKSZ Közlekedésfejlesztési Zrt. döntési átfutási ideje 120 napról 160 nap fölé nőtt;** míg a szerződéskötés átfutási idejének megfelelésével a ProRégió NKft. ért el jó eredményt. Ez utóbbi azonban annak köszönhető, hogy az RFÜ-nek jelenleg nincs az eljárásrenddel kapcsolatos tevékenysége.
- könnyített eljárásrendben az **ESZA Nonprofit Kft.-nél 128 napról 185 napra nőtt a döntések átfutási ideje;**
- pályázatos eljárásrendben a **Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Központ Nonprofit Kft. döntési ideje** minimális mértékben csökkenve, április végére 222

napra módosult, mely azonban az **előírt döntési határidőt közel 5 hónappal meghaladja.**

1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban

Változás a 2014-2020-as időszak intézményrendszerében

A Kormány 1253/2013. (V. 10.) sz. határozatával döntött a *2014–2020 közötti európai uniós programok lebonyolítását támogató intézményrendszer koncepcionális kérdéseiről* szóló 1217/2013. (IV. 18.) Korm. határozat módosításáról. A korábbi kormánydöntés(ek)et megváltoztatva a központi koordinációs feladatokra nevesített Miniszterelnökség helyett egy „erre kijelölt szervezetet” jelöl meg a feladatellátásra. Továbbá felkéri a Miniszterelnökséget vezető államtitkárt és a Nemzeti Fejlesztési Minisztert a konkrét lépéseket tartalmazó részletes ütemterv készítésére.

Tekintettel a hatályos kormányhatározat tartalmára – mely pont a Miniszterelnökség korábbi koordinatív funkcióját vonta el –, a **„kijelölt intézmény” jelenleg nem értelmezhető.** Nem került meghatározásra továbbá a készítendő részletes ütemterv beavatkozási területe.

KEOP projekt jelentős költségnövekménye

Az 1280/2013. (V. 24.) Korm. határozattal jóváhagyásra került a KEOP-1.1.1/2F/09-2010-0004 azonosító számú „Kaposmenti Hulladékgazdálkodási Program” című projekt támogatási összegének növelése. Az előterjesztés szerint a támogatás (1,8 milliárd forintos) növelését a közbeszerzési eljárás keretében beérkezett, a tervezett projekt összköltséget közel ötven százalékkal meghaladó ajánlati ár indokolja. Bár a KEOP támogatási döntéssel lekötött forrásának aránya (83,5 százalék) a többletforrás biztosításának nem akadály, a jelentős mértékű költségnövekmény **felveti** egyrészt a projekt pénzügyi előkészítése megalapozottságának hiányát, másrészt a **megvalósítás előtt álló további, már támogatási döntéssel rendelkező projektek valós forrásigénye áttekintésének szükségességét.** A költségnövekmény okának feltárása és más projektek forrásigényének újraszámolása a jelentősen befolyásolhatja a KEOP abszorpcióját.

A projekt támogatás-növelésének időszerűségére az előterjesztés nem tér ki, ellenben figyelemre méltó, hogy a támogatási döntést a – többletigényt konkretizáló – közbeszerzési eljárás lezárása előtt kezdeményezi. A támogatási igénynél a magasabb ajánlati árral kalkulál.

Az előterjesztés felhívja a figyelmet továbbá egy jelentős jogbizonytalanságra is. Az *Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről* szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 61/A. § (2)

bekezdése szerint, ha a közsféra szervezet kedvezményezett által megvalósított kiemelt projekt vagy nagyprojekt összköltsége az eredeti elszámolható összköltség 15%-át meghaladó mértékben megemelkedik, a közsféra szervezet kedvezményezett kérheti a támogatási szerződés módosítását. Ilyen esetekben a 61/A.§ (6) bekezdése alapján a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság dönt. A **Korm. rendelet kifejezetten azonban nem rendelkezik arról, hogy közsféra kedvezményezett esetében – amennyiben a projekt nem minősül kiemelt vagy nagyprojektnek - a 15%-ot meghaladó, megfelelően indokolt költségnövekmény kérdésében ki jogosult dönten.** Tekintettel a hasonló esetekben a döntéssel érintett forrásnagyságra és az intézményrendszer hatékony működésére, **indokolt a döntési kompetenciák lehatárolása.**

A Kormány határozat 1. sz. melléklete – helyesen – támogathatóság feltételeként kiköti a többlet-támogatáshoz szükséges kedvezményezetti önerő rendelkezésre állásának igazolását. Tekintettel a KEOP projektek megvalósításának gyorsítására vonatkozó kormányzati célkitűzésre, megfontolandó a projektek EU Önerő Alapból való támogatásának az NFK döntések előkészítése során történő vizsgálata. Ebben szerepet kaphat az NFÜ, illetve a nemrégiben létrehozott Nemzeti Fejlesztési Programiroda is. *Az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő, a Kormány által a nemzeti fejlesztési miniszter hatáskörébe utalt beruházások megvalósítása érdekében szükséges intézkedésekről és az azokhoz kapcsolódó kiemelt jelentőségű ügyek lefolytatásának elősegítéséről* szóló 117/2013. (IV. 23.) Korm. rendelet Nemzeti Fejlesztési Programiroda Nonprofit Kft. feladataira vonatkozó 6.-7. §-ai a releváns tevékenységgel kiegészítésre kerülhetnek.

Ellentmondás a szabad vállalkozási zónákra vonatkozó jogszabály tartalmában

A Kormány 147/2013. (V. 14.) rendeletével kiegészítette *a szabad vállalkozási zónák létrehozásának és működésének, valamint a kedvezmények igénybevételének szabályairól* szóló 27/2013. (II. 12.) Korm. rendeletében szereplő kedvezményezett települések listáját.

A módosított Korm. rendelet 1.§ 3) bekezdése szerint a **Kormány terület- és gazdaságfejlesztési, valamint foglalkoztatáspolitikai szempontok alapján további *hátrányos helyzetű településeket nyilváníthat szabad vállalkozási zónává.* E települések listáját a 2. melléklet tartalmazza.** A kedvezményezetté nyilvánítás lehetőségére vonatkozó szöveg azonban nincs összhangban a 2 sz. melléklet címével, mely az *1. § (3) bekezdése alapján szabad vállalkozási zónává kijelölt települések* listáját tartalmazza, azaz **a kijelölést tényként kezeli.**

A 2014-2020-as időszak operatív programjainak tervezése során, a területi kohéziós szempont érvényesítése érdekében indokolt a szabad vállalkozási zónák lehetséges

kedvezményezésének figyelembe vétele, elsősorban a megyei tervezési szint bevonásával. Ugyanakkor kérdéses lehet a szabad vállalkozási zóna, mint fejlesztéspolitikai eszköz hatékonysága, tekintettel arra, hogy Magyarország összes településének közel 35 százaléka már szabad vállalkozási zónaként definiált.

Gyorsforgalmi úthálózat fejlesztés 2014-2020 között

A *Baranya megyei közlekedésfejlesztés aktuális feladatairól* szóló 270/2013. (V. 17.) határozatával a Kormány felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az M6-os autópálya Bóly–Ivándárda (országhatár) közötti szakaszának 2018. december 31-éig történő megépítése érdekében. Tekintettel a határozatban is megerősített hosszú távú kormányzati célra, azaz a 2014–2020 közötti tervezési időszakban valamennyi autópálya országhatáráig történő megépítésére, a **2014-2020-as finanszírozás tervezése keretében indokolt figyelembe venni** a Közös Stratégiai Keret rendelet tervezetében⁵ szereplő **Európai Hálózatfinanszírozási Eszközt (CEF)**. A CEF a közlekedés, a telekommunikáció és az energia terén kialakítandó transzeurópai infrastruktúra-hálózatokra vonatkozó uniós szakpolitikák végrehajtására irányuló szakosított uniós alap, mely támogatja *a fenntartható közlekedés előmozdítása és kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban* tematikus célkitűzést.

2014-2020-as tervezés összehangolása

A *2014–2020 közötti források felhasználásának előfeltételeiként meghatározott, a víz szektort érintő ex-ante kondicionalitások teljesítéséről* szóló 1287/2013. (V. 28.) Korm. határozat 2. pontja felkérte a vidékfejlesztési minisztert a vízhasználatok gazdasági elemzésének elkészítésére a mezőgazdasági ágazat, az ipari ágazat és az egyéb vízhasználatok tekintetében (kivéve a víziközmű-szolgáltatás területét). A feladat teljesítésének jelenlegi határidejét (2013. december 31.) a feladat kimeneteinek 2014-2020-as tervezésben való felhasználhatósága érdekében indokolt lenne 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 foglalt menetrendhez igazítani.

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, 2012.09.11.)

Nemzeti Közzolgálati Egyetem Nagyprojekt előkészítése

A kormány 1297/2013. (V. 30.) határozatával az emberi erőforrások miniszterét jelölte ki a Nemzeti Közzolgálati Egyetem elhelyezése a Ludovika Campusban c. projekt 2014-2020 közötti támogatási időszakban megvalósítandó nagyprojektté nyilvánítás előkészítésével. Figyelemmel a Közös Stratégiai Keret rendelet tervezet:

- 91. cikkében foglalt, benyújtandó szükséges dokumentumokra (változatelemzés, független minőségi felülvizsgálat, költség-haszon elemzés - beleértve a gazdasági és pénzügyi elemzést-, kockázatelemzés); melyek gondos előkészítést igényelnek, valamint arra, hogy
- a 27. cikk 1) bekezdése szerint az Európai Beruházási Bank (EBB) a tagállam kérésére részt vehet a nagyprojektek előkészítésében; továbbá, arra, hogy
- a 27. cikk 3) bekezdése szerint az Európai Bizottság felkérheti az Európai Beruházási Bankot a nagyprojektek szakmai minőségének, gazdasági és pénzügyi megvalósíthatóságának vizsgálatára,

megfontolandónak tartjuk a projektelőkészítésbe az EBB előzetes bevonását.

Bár a nagyprojektek előkészítésének támogatására létrehozott JASPERS speciális támogatási eszköz fő profilját az infrastrukturális fejlesztések képezik, indokolt a Magyarországért felelős bécsi EBB regionális központ megkeresése a projekt potenciális JASPERS támogathatósága érdekében.

2. Elemzés – A Európai Duna Régió Stratégia eddigi tapasztalatai és szerepe 2014-2020 között

Az Európai Unió bővítési folyamata az unió területgyarapodását meghaladó mértékű gazdasági/társadalmi/fejlettségi heterogenitását eredményezte. Az egyes tagállamok (és azokkal szerves kapcsolatban álló egyéb szomszédos államok) közötti sajátos együttműködési szükségletek összehangolása a 2000-es évek végén egyre hangsúlyosabbá vált. Az EU az együttműködés olyan formáját kívánta kialakítani, amelyek egyrészt lehetővé teszi a tagállamok és nem tagállamok közti kooperációt, másrészt nem tekinthető központi szabályozási elemnek és nem jár az unió intézményrendszerének és költségvetésének további terhelésével. Ennek eszközeként kerültek kialakításra a makroregionális stratégiák.

Az új eszköz első alkalmazása a 2006-ra datálható Balti-tengeri Stratégia, mely Dánia, Lengyelország, Észtország, Lettország, Litvánia, Finnország és Svédország részvételével került létrehozásra. A földrajzi/gazdasági/kulturális kohézió erősítése érdekében az évtized végére megérett az igény egy második ilyen együttműködés, az Európai Duna Régió Stratégia (EDRS) kidolgozására is. Az eszköz növekvő népszerűségének köszönhetően várható további makroregionális stratégiák (pl. Alpesi Régióra, Mediterrán Régióra) megalkotása is.

2011-ben Magyarországnak EU elnökségi prioritása volt az EDRS elfogadtatása, mely végül csak az elnökségi félévünk lezárulta után egy hónappal történt meg. **Hazánknak a Duna Régióban való központi helyzete miatt elsődleges érdeke a stratégia megvalósításában való aktív közreműködés.** Ezt a helyzetet, valamint a stratégia előkészítésében való jelentős közreműködésünket igazolja vissza a stratégia három területére (fenntartható energia használatának ösztönzése; a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése; környezeti kockázatok kezelése) kiterjedő társkoordinátori megbízatásunk. A stratégiával kapcsolatos hazai feladatokat korábban Barsiné Pataky Etelka EU Duna-stratégiáért felelős kormánybiztos koordinálta. 2012. január 1-jétől 2013. december 31-ig tartó időszakra Medgyesy Balázs került kinevezésre azonos pozícióban.

Tekintettel az EDRS létrehozása óta eltelt időre, valamint a 2014-2020-as időszak tervezési folyamatára, indokolt a stratégia megvalósításával kapcsolatos eddigi tapasztalatok áttekintése és a következő hétéves ciklusra való előretekintés.

A EDRS előzményeinek és tartalmának rövid áttekintése

Az EDRS a Duna, illetve vízgyűjtő területe mentén található 14 ország (Németország, Ausztria, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Bulgária, Horvátország, Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Moldova és Ukrajna) részvételével került kidolgozásra 2010-ben, majd került 2011 áprilisában jóváhagyására az Európai Tanács által.

Cselekvési tervében 11 tematikus prioritási területen határozza meg a projektek konkrét intézkedéseit és példáit. A régió lakossága (több mint 100 millió) az Európai Unió lakosságának egyötödét teszi ki. A stratégia célja, hogy határokon átnyúló szakterületeken teremtsen platformot a közös fellépésre. Ilyen területek közé tartozik például a hiányzó közlekedési összeköttetések megteremtése, a szennyezés és az árvízveszély csökkentése, az energiafüggőség csökkentése, a demográfiai változások és migráció kezelése, munkaerő-piaci politikák, az oktatás és a biztonság. A stratégia újdonsága, hogy sem uniós, sem pedig helyi szinten nem igényli kiegészítő erőforrások (kölségvetési támogatás, kapacitások, intézmények) bevonását/kialakítását, hanem a meglévők jobb kooperációjára építve kívánja növelni a szinergiákat.

A makroregionális kooperáció alapjai:

- A régiók meglévő kapcsolatrendszereken alapuló, nagy kiterjedésű, kölcsönös vonzástérségek,
- Elköteleződés a résztvevő minden területi szint részéről,
- Aktív részvétel és többszintű kormányzás,
- Közös projektek és tevékenységek megvalósítása,
- Szinergiák keresése, a stratégiai célok és intézkedések illesztése a már meglévő uniós jogszabályok és politikákhoz.

A stratégia 4 pillért és 11 kiemelt területet jelölt meg, melyek az alábbiak:

A) A Duna régió összekapcsolása a többi régióval

- A mobilitás és a multimodalitás fejlesztése - belvízi hajóutak, vasúti közúti és légi közlekedés,
- A fenntartható energia használatának ösztönzése,
- A kultúra és az idegenforgalom, valamint az emberek egymással való kapcsolatteremtésének előmozdítása,

B) Környezetvédelem a Duna régióban

- A vizek minőségének helyreállítása és megőrzése,
- Környezeti kockázatok kezelése,
- A biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése,

C) A jólét megteremtése a Duna régióban

- Tudásalapú társadalom kialakítása a kutatás, az oktatás és az információs technológiák segítségével,
- A vállalkozások versenyképességének, beleértve a vállalkozások közötti regionális együttműködések (klaszterek) fejlesztésének támogatása,
- Az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés,

D) A Duna régió megerősítése

- Az intézményrendszer kibővítése és az intézményi együttműködés megerősítése,
- A biztonság javítása a súlyos bűncselekmények és a szervezett bűnözés jelentette kihívásokkal való megküzdés közös munkával,

Az EDRS megvalósításának eddigi tapasztalatai

Az Európai Bizottság áprilisban tette közzé az EDRS-ről készített jelentését.⁶ A jelentésben hangsúlyozza a stratégia által elér eddigi eredményeket, bemutatja a stratégia keretében megvalósuló projekteket, következtetéseket és javaslatokat fogalmaz meg, melyek közül az alábbiakban hozunk példákat:

Általános eredmények:

- Az EDRS eddigi tapasztalatai egyértelműen megerősítik a kezdeményezés létjogosultságát. A stratégia sikeres eszköze a régiót érintő közös kihívásokra adott kooperatív válaszoknak. Olyan prioritások terén mutatott fel eredményeket, mint a források fenntartható használata és az éghajlat-változás, melyek 2014-2020 között is kiemelkedő jelentőségűek lesznek;
- A stratégia elősegíti a konkrét transznacionális projektek előkészítését és megvalósítását, melyek kedvező hatást gyakorolnak a régióra;
- **eredményes az Európai uniós és nemzeti politikák, illetve források koordinálásában, mely a 2014-2020 közti időszak kohéziós politikájában is kiemelkedő jelentőségű lesz;**
- A 24 prioritás területi koordinátor és 14 nemzeti kapcsolattartó pont közreműködése segítségével, jól működő platformot alakít ki a közös figyelmet érdemlő feladatok megoldására;
- Konkrét tevékenységek és sikeres projektek eredményeként kiemeli a régió politikai fontosságát.

Konkrét projektek/tevékenységek

- A folyami teherszállítás (melyből hazánk is jelentősen profitálhatna) 2020-ra történő 20 százalékos növelése érdekében innovatív hajókra (motorok és hajótestek) vonatkozó műszaki megoldások kifejlesztése a dunai flotta felújítására;
- A hajózási körülmények javítása érdekében (a magánszektor bevonásával) hajóroncsok eltávolítása a Dunából, a Szávából és a Tiszából;

⁶ A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiájáról COM(2013) 181 final, Brüsszel, 2013.4.8.

- A Bulgária-Szerbia közötti földgázvezeték rendszerösszekötő projekt előrehaladása, amely összeköti a Balti-, az Adriai- és az Égei-tenger térségét, távlati célként egészen a Fekete-tengerig. A vezeték hozzájárul a földgázellátás diverzifikálásához és biztonságához.
- A TEN-T részeként megvalósult Romániát és Bulgáriát összekötő Duna híd megvalósításának elősegítése;
- A Duna régió gázpiaci modelljének kifejlesztése a régióban tervezett gázinfrastruktúra projektek regionális hatásának számszerűsítése érdekében, melynek eredményeként a dunai országok jövőbeni projektjeire vonatkozó szakpolitikai ajánlásról szóló megállapodás várható;
- Az EB Kutatási és Innovációs Főigazgatóságának a régióra kiírt felhívása, mely környezetvédelmi kutatások megtervezésére és az eredmények hatékonyabb felhasználására irányul;
- Nemzetközi együttműködés az árvízvédelem terén a DANUBE FLOODRISK projekt keretében. A projekt gyorsítja a veszélyhelyzeti információcserét, lehetővé téve a hatékonyabb árvízi védekezésre való felkészülést;
- Az Osztrák Kereskedelmi Kamara koordinálásával Duna régió üzleti fórum létrehozása, amely hatékony hálózatépítési platform jelenleg több mint 300 kkv számára;
- Technológiaátadási központok létrehozása a Duna régió jelentős egyetemeihez kötött öt kísérleti projekttel, a tudományos élet és a magánszektor közötti kapcsolatok javítása érdekében;
- Új szakpolitika-koordinációs kezdeményezés keretében a nemzeti és regionális alapok összevonásával megkezdődött a Dunai Kutatási és Innovációs Alap létrehozására;
- A nemzetközi bűnmegelőzési és felderítési tevékenység elősegítése érdekében az Europol egyedi fenyegetettség-elemzési projektet fejlesztett ki a Duna régióra vonatkozóan;
- A Magyarország–Szerbia határon átnyúló programok stratégiával való összehangolása, egyedi pályázati felhívások alkalmazásával vagy a projekt kiválasztás során extra értékelési pontok biztosításával;
- A fenntartható turizmus fejlesztését célzó projektek társfinanszírozása az EB Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatósága által;
- A Budapest Duna Kontakt Pont létrehozása a transznacionális beruházási projektek kialakításának megkönnyítésére az EIB és Magyarország összefogásával;

Az EB következtetései és ajánlásai

- A stratégia végrehajtásának középpontjában álló nemzeti kapcsolattartó pontok, prioritási terület koordinátorok és irányítócsoporthoz munkáját jobban be kell

illeszteni a politikai és igazgatási struktúrákba. Kiemelkedő szerepüket intézményi stabilitással, politikai elismeréssel és a megfelelő humánerőforrással biztosítani kell;

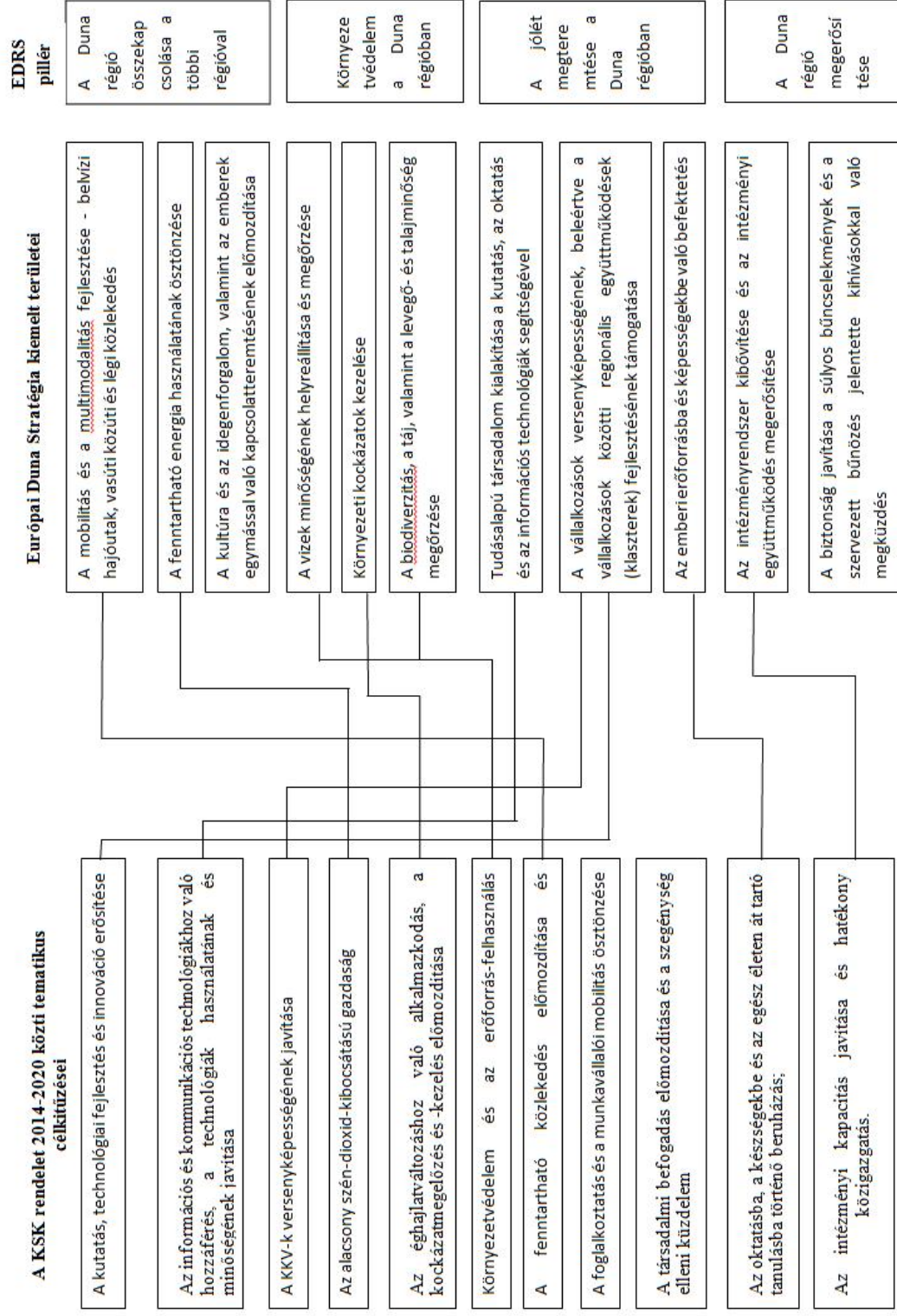
- A nemzeti szintű koordináció a tárcaközi munkacsoportokkal és politikai vagy főtisztviselői szintű felelőssel működő struktúrákban hatékony. Hazánkban a feladatellátásért a Duna-régió stratégia kormánybiztosa felelős;
- **Meg kell találni a végrehajtó struktúra 2014-től történő finanszírozásának módját.** (például a tagállami források, a jövőbeni Duna transznacionális együttműködési program, INTERACT program);
- A stratégia magas szintű politikai támogatása továbbra is biztosított, mely elősegíti a végrehajtást és a 2014-2020 közötti érvényesülést;
- **A 2014–2020 közötti időszak tervezése során szükséges a stratégiának a programokba történő integrálása,** (pl: a strukturális és kohéziós alapok, a kutatási és technológiafejlesztési keretprogram, a TEN-T program, Horizon 2020, COSME, Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz);

Előretékinés 2014-2020-ra

Az EB jelentésében szereplő megállapítások és ajánlások is visszaigazolják az EDRS – és általában a makroregionális stratégiák – következő tervezési időszakban betöltendő szerepét. Érdemes ennek alátámasztására áttekinteni a Közös Stratégiai Keret (KSK) rendelet tervezet vonatkozó részeit.

A 2014-2020 közti időszak tervezését és forrásfelhasználását alapvetően meghatározó KSK rendelet tervezetben kijelölt tematikus célkitűzéseknek az EDRS kiemelt területeivel való összevetésből (melyet az alábbi ábra szemléltet) egyértelműen **látszik a két stratégiai dokumentum célrendszerének összhangja**. Tekintettel arra, hogy az EDRS célrendszerének felállítása időben jelentősen (körülbelül két évvel) megelőzte a KSK rendelet tervezetét, az egyaránt 11-11 cél közti jelentős átfedés az EDRS (mint a KSK-hoz képest alsóbbrendű stratégiai terv) megalapozott előkészítését igazolja. A célok között csupán két-két olyan van, melyek nem feleltethetők meg a másik dokumentum valamely prioritásának. Ennek elsődleges oka az azok által lefedett tématerületek eltérő beavatkozási szintje. Míg például a kulturális és interperszonális kapcsolatok erősítésére vonatkozó intézkedések (EDRS) elsősorban regionális relevanciájúak, a foglalkoztatás és munkavállalói mobilitás ösztönzése (KSK) a teljes unió szintjén kezelendő kérdések.

7. ÁBRA: A KÖZÖS STRATÉGIA KERET RENDLET TERVEZET TEMATIKUS CÉLKITŰZÉSEINEK ÉS AZ EDRS KIEMELT TERÜLETEINEK KAPCSOLATA



A tematikus célkitűzéseken kívül **KSK rendelet tervezet** több cikke is **meghatározza a makroregionális startégiák** – így az EDRS – **2014-2020-as tervekbe történő integrációjának módját.**

A partnerségi szerződés tartalmára vonatkozó 14. cikk a) bekezdésének v. pontja szerint ***partnerségi szerződés meghatározza ... az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégiával való összhangot biztosító rendelkezéseket, beleértve ... az együttműködés főbb prioritásait, adott esetben figyelembe véve a makro-regionális ... stratégiákat.***

A növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások célra irányuló operatív programok tartalmára és elfogadására vonatkozó 87. cikk 2.vi. pontja szerint ***az operatív program meghatározza ... a partnerségi szerződésben meghatározott integrált területfejlesztési megközelítés ... részeként ... a tervezett támogatások hozzájárulását a makro-regionális stratégiákhoz.***

A KSK rendelet tervezet szakpolitikák, alapok és eszközök közötti összehanglásra vonatkozó melléklete⁷ 5.4 Az együttműködési tevékenységek koordinációja c. pontja alapján a „***A tagállamok adott esetben gondoskodnak arról, hogy a makro-regionális ... stratégiák részét képezzék a kohéziós szakpolitikai programok átfogó stratégiai tervezésének az érintett régiókban és tagállamokban. A tagállamok biztosítják továbbá, hogy amennyiben makro-regionális és tengeri medencével kapcsolatos stratégiákat alakítottak ki, megfelelő esetben valamennyi KSK-alap támogatja azok végrehajtását. A hatékony végrehajtás érdekében koordinációt kell biztosítani az egyéb uniós finanszírozási eszközökkel, valamint az egyéb érintett eszközökkel is.***”

A melléklet területi nehézségek kezelésére irányuló előírásokról szóló 7.1 a) bekezdése szerint ***a tagállamok és a régiók a partnerségi szerződéseik és programjaik előkészítése céljából értékeli az „ágazatokon, jogrendszeren vagy határokon átnyúló koordinációs kihívásokat”, különösen a makro-regionális ... stratégiákkal összefüggésben.***”

Amint az már az EDRS kidolgozásakor is nyilvánvaló szándék volt az EB részéről, a 2007-2013 közötti időszakot tekintetében az EDRS a kohéziós politika eszközeként, „kísérleti projektként” került kidolgozásra, annak érdekében, hogy a következő tervidőszakra

⁷ melléklet címe: „A közös stratégiai keretnek a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájával való koherenciát és következetességet biztosító eszközökkel, a KSK-alapok közötti, valamint más vonatkozó uniós politikákkal és eszközökkel történő összehangolási mechanizmusokkal, a horizontális elvekkel és a több területet érintő politikai célkitűzésekkel, illetve a területi nehézségek kezelésével kapcsolatos elemei”

megfelelő tapasztalatok álljanak rendelkezésre. Amint azt az EB jelentése, valamint a KSK rendelet tervezet vonatkozó részei is visszaigazolják, a makroregionális stratégiáknak – saját források, intézményrendszer és jogszabályok hiányában – ha kucsszerepe nem is lesz, de a koháziós politika egyre jelentősebb eszközévé válhat.

A EDRS 2014-2020-as tervezésbe való integrációja a Duna Régió Stratégia Kormánybiztosságtól származó információk alapján megfelelően halad. A Partnerségi Szerződés és Operatív Programok stratégiával összehangolt tervezését tárcaközi munkacsoport működése segíti elő. Az elmúlt hónapokban a tárcák együttműködési készsége sokat javult, mely a stratégia egyes konkrét beavatkozási területein (pl kutatás-fejlesztés, közbiztonság) a tervezett intézkedések részletesebb kidolgozását is elősegítette. Egyes tématerületeken (pl roma felzárkóztatás) a szaktárca intenzívebb közreműködését nem a szándék hiánya, hanem a kapacitásaik szűkössége indokolja, melyt lehetőség szerint bővíteni indokolt.