

Téma:

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

Időszak:

2013. július

Dátum:

2013. augusztus 12.



SZÁZADVÉG
a l a p í t v á n y



SZÁZADVÉG
g a z d a s á g k u t a t ó z r t.



STRATEGOPOLIS
K O M M U N I K Á C I Ó S T A N Á C S A D Ó É S S T R A T E G I A I E L E M Z Ő K E T.

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

Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	1
1. Monitoring	3
1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai.....	3
Kifizetések státusza	3
Új pályázatok kiírása	4
Támogatási döntések.....	5
Szerződéskötés	6
Forrásabszorpció státusza.....	7
Közreműködő Szervezetek teljesítménye.....	10
1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban.....	10
OP kifizetések felfüggesztéséből adódó nehézségek áthidalása	10
Közlekedési infrastruktúra-fejlesztéshez kapcsolódó feladatok	11
Új intézményi szereplő az uniós források felhasználásában	12
Új eszköz alkalmazása a fejlesztéspolitikában	12
Formai hiba a TOP forrásokat megállapító Korm. határozatban.....	13
Hulladékgazdálkodási nagyprojekt visszavonása	13
Ciklusokon átnyúló fejlesztések összehangolása.....	14
A 2014-2020-as időszak intézményrendszeri átalakításának folytatása	14
2. Elemzés	17
A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program ex ante értékelése munkaközi változatának előzetes megállapításai.....	17

Vezetői összefoglaló

2013. júniusában a kifizetett Európai Unió fejlesztési támogatások volumene meghaladta a 116,3 milliárd forintot, mely az első félév legmagasabb havi értéke. Az első félévre kifizetni tervezett 542,4 milliárd forintot az intézményrendszer 16 százalékkal felülmúlta. A 2013-ban meghirdetni tervezett 288,61 milliárd forintból az intézményrendszer június végéig 257,2 milliárd forintra jelentetett meg pályázati felhívást, amely a terv 89 százalékának teljesítését jelenti. A forráskihelyezés átlagosan 4-5 hónapra tehető adminisztratív időigénye következtében az augusztust követő beadási határidővel kiírt pályázatok esetében a forrásvesztés kockázata valószínűsíthető. Június hónapban 2184 db projektre született támogatási döntés, mely 2012. augusztusa óta a legmagasabb érték. A késedelmes döntések száma a teljes intézményrendszer vonatkozásában 3431 darab, mely érték féléves távlatban enyhén csökken.

A 2013. első féléves kötelezettségvállalási tervtől való elmaradás a KEOP, a TAMOP és a TIOP esetében érdemel külön figyelmet, ahol az intézményrendszer első féléves teljesítményét 2013. végéig hátralévő öt hónapban kompenzálni kell. A támogatás döntések ütemezett előrehaladásának elmaradása forrásvesztési kockázatot jelent. Az ütemes forráskihelyezéstől való elmaradás mellett - nem csak az említett OP-k esetében - további kockázatot jelentenek a visszahulló források, a forint gyengüléséből adódó, valamint a többlet kötelezettségvállalás miatti forrásbővülés is. Az abszorpció státuszának fenti körülményeket is tartalmazó objektív megítélése érdekében javasolt az NFK tájékoztatása az összes OP-ra kiterjedő, azonnali határidővel elkészítendő vizsgálat eredményéről, mely tartalmazza a rendelkezésre álló források nagyságát, a tartaléklisták által lefedhető forrásnagyságot és a becsült szabad forrásokra kiírható, 2-3 hónap alatt átfuttatható konstrukciók számbavételét. A gyengén teljesítő, jelentős forrásvesztési kockázatot magukban hordozó OP-k esetében javasolt az NFK döntési jogköre adott OP-ra vonatkozó kibővítésének vizsgálata.

A használati arányos útdíj 2013. július 1-től történő bevezetése miatt az uniós társfinanszírozással megvalósuló közútfejlesztési beruházásokhoz a korábbi mértéket meghaladó költségvetési hozzájárulás válhat szükségessé. Ennek oka, hogy az útdíjjal érintett projektekben egyrészt az ÁFÁ-ra támogatás nem hívható le, másrészt a beruházások támogatási intenzitása is számottevően csökkenhet. Ez egyúttal a korábban tervezettnél kevesebb forrás kihelyezését eredményezheti, mely a KÖZOP forrásabszorpcióját kedvezőtlenül érinti.

A Kormány 1492/2013. (VII. 29.) határozatában elkötelezte magát a 2014-2020-as időszakra vonatkozóan a közösségvezérelt helyi fejlesztések alkalmazása mellett. Az operatív program tervezetek vonatkozó fejezetei alapján az eszköz alkalmazásával, a prioritás tartalmával kapcsolatban még bizonytalanság tapasztalható. Figyelembe véve a partnerségi

megállapodás tervezetében szereplő CLLD vonatkozású feladatokat (pl. a szakmai tárcatámogatás nyújtása a helyi fejlesztési stratégiák készítői részére) javasolt a CLLD eszköz alkalmazásával kapcsolatos tervezői ismeretek központi koordinációval történő elmélyítése. A 2014-2020-as időszakra való felkészülés folytatása keretében gondoskodni kell az országos fejlesztéspolitikai adatbázis és információs rendszer, illetve az Egységes Monitoring és Információs Rendszer összekapcsolásáról.

A Partnerségi Megállapodás és az Operatív Programok tervezése során azokba be kell építeni az intézményrendszer leírását, melyet a forrásfelhasználás eljárásrendjének kialakítsa is feltételez. Az új intézményrendszer kialakításával annak brüsszeli akkreditációja válhat szükségessé, melynek időigénye a pályázati felhívások mihamarabbi megjelentetésére vonatkozó kormányzati célkitűzés ellen hat. Az intézményrendszeri átalakulás egyik sarokpontja a forráskihelyezés lebonyolításában központi szerepet játszó Regionális Fejlesztési Ügynökségek helyzetének rendezése, a megyék szerepének jelentős növekedése, valamint az ügynökségek fölött a tulajdonosi jogokat gyakorló NFM szerepének háttérbe szorulása vonatkozásában.

A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program ex ante értékelése alapján kiemelt fontosságú, hogy a 7. „Pénzügyi eszközök és szolgáltatások fejlesztése prioritás” prioritást, annak véglegesítése során GAP elemzéssel alá kell támasztani, melynek jelenleg még csak az előkészítése zajlik.

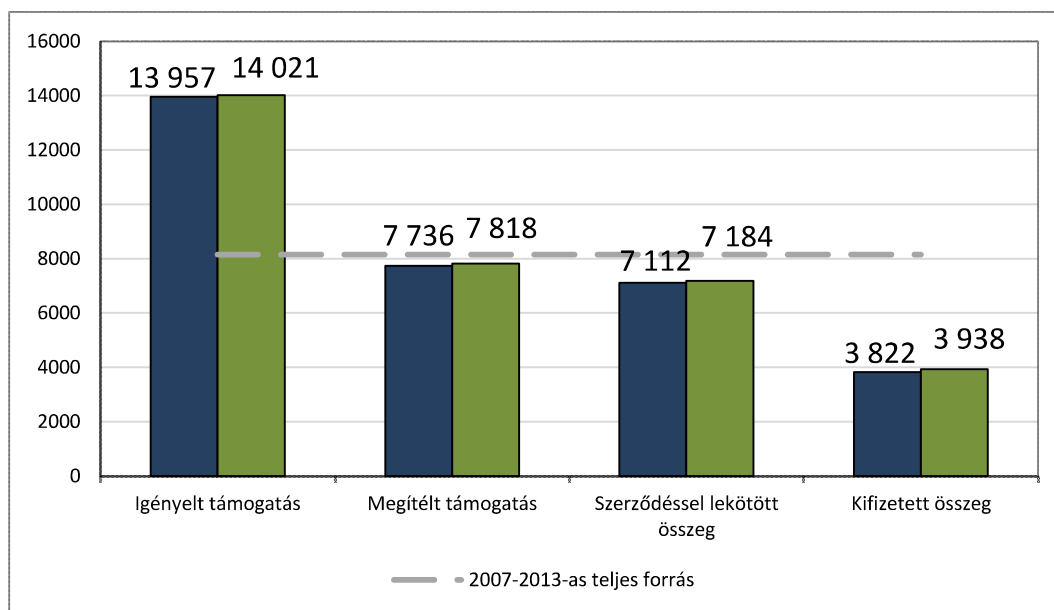
1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

Kifizetések státusza

Az Európai Uniós források felhasználása keretében a kifizetett támogatások volumene a vizsgált időszakban a 2013. év első öt hónapjának átlagát meghaladta. A január-május időszakra jellemző 90,5 milliárd forintos havi kifizetést a júniusban elért 116,3 milliárd forint jelentősen felülmúlta, mely egyben az első félév legmagasabb értéke. **Az első félévre kifizetni tervezett 542,4 milliárd forintot az intézményrendszer 631,3 milliárd forint támogatás kedvezményezettekhez történő eljuttatásával 16 százalékkal felülmúlta.** Az második negyedév teljesítménye az első negyedévi kifizetési többletnél is mintegy 10 százalékkal kedvezőbb eredményt mutat. A kifizetett támogatások teljes összege június végére meghaladta a 3938 milliárd forintot. Ez a teljes 2007-2013-as időszakban rendelkezésre álló forrás 48,3 százaléka.

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



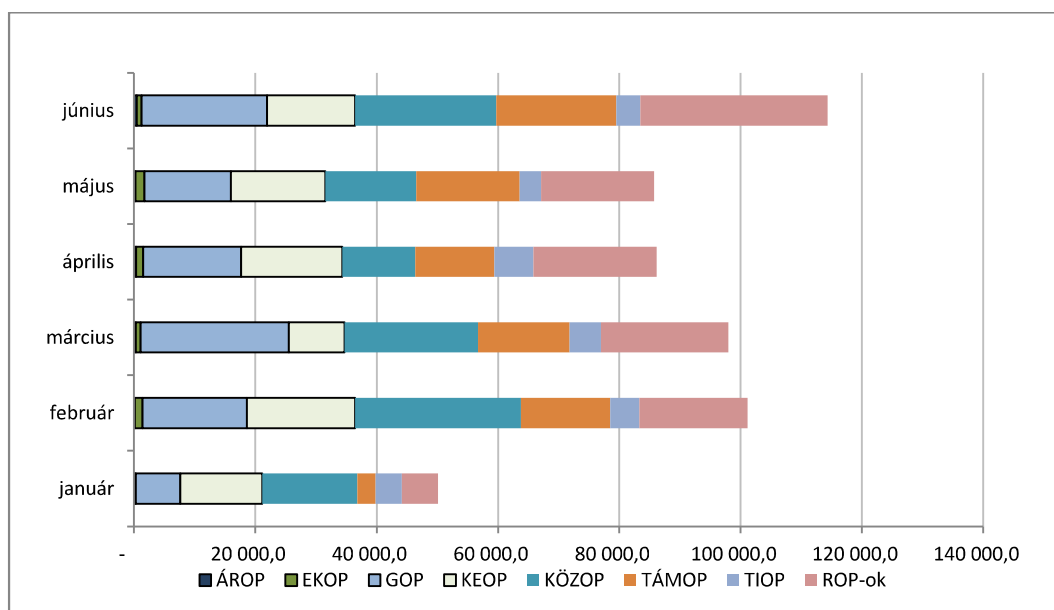
Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A 116,3 milliárd forintos havi összes kifizetésből az NSRK forrásokból legnagyobb arányban részesülő négy ágazati OP (a Közlekedésfejlesztési Operatív Program KÖZOP, a Társadalmi Megújulás Operatív Program TAMOP, a Gazdaságfejlesztési Operatív Program GOP és a Környezet és Energia Operatív Program KEOP) 78,3 milliárd forinttal részesült. A teljes

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

forráskeret tekintetében 23 százalékos allokációval rendelkező regionális operatív programok (ROP) a vizsgált időszakban 30,9 milliárd forint kifizetést teljesítettek, mely az első félév kimagaslóan legjobb eredménye. Júniusban ezzel a ROP messze a legjobban teljesítő OP lett, megelőzve a KÖZOP-ot is, mely 23 milliárd forinttal a legmagasabb negyedévi eredményét produkálta. Az ágazati operatív programok közül kiemelhető továbbá a GOP, mely 20,7 milliárd forintos kifizetéssel az első félévi második legmagasabb értékét érte el. A KEOP elmúlt félévi kifizetései 10-16 milliárd forint között ingadoztak, júniusban a második negyedév átlagának megfelelően 14,5 milliárd forint kifizetése történt meg az OP-ból.

2. ÁBRA: KIFIZETÉSEK VÁLTOZÁSA OPERATÍV PROGRAMONKÉNT 2013. ELSŐ FÉLÉVÉBEN (MRD Ft)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Új pályázatok kiírása

A 2013-ban meghirdetni tervezett 288,61 milliárd forintból az **intézményrendszer június végéig 257,2 milliárd forintra jelentetett meg pályázati felhívást, amely a terv 89 százalékának teljesítését jelenti.** A hirdetési tervtől az egyes OP-k az 1. sz táblázatban szereplő értékek szerint térnek el.

1. TÁBLÁZAT: HIRDETÉSI TERV TELJESÜLÉSE JÚNIUS VÉGÉN

OP	2013-as terv (Mrd Ft)	június végi hirdetési tény (Mrd Ft)	Tény/terv hirdetés (%)
ÁROP	9,96	8	80%
EKOP	9,75	9,25	95%
KEOP	94,65	90,4	96%
TÁMOP	109,37	73,69	67%
TIOP	54,81	46,05	84%

A hirdetési tervtől az egyes OP-k az 1. sz táblázatban szereplő értékek szerint térnek el. A meghirdetésre kerülő forrásnagyság vonatkozásában csak a TAMOP emelendő ki, melynek 2013. évben további 35 milliárd forintra kell pályázati felhívást megjelentetnie.

Figyelembe veendő továbbá, hogy a január-júniusi időszak adatai alapján a támogatási döntések átfutási ideje 100-125 nap (3-4 hónap), melyet további 35-40 nap szerződéskötési átfutási idő követ. Az összességében tehát mintegy 4-5 hónapra tehető adminisztratív időigény következtében **az augusztust követő beadási határidővel kiírt pályázatok esetében a forrásvesztés kockázata valószínűsíthető.**

Támogatási döntések

Június hónapban 2184 db projektre született támogatási döntés, mely 2012. augusztusa óta a legmagasabb érték. Az operatív programok közül a támogatási döntések száma tekintetében kiemelkedő teljesítményt nyújtott a GOP (1188 db projekt), illetve a TAMOP (1021 projekt), melyek saját korábbi teljesítményüket (2013. évi átlag: GOP 408 db/hó, TAMOP 382 db/hó) megőszörszörzték.

A kedvező teljesítményben közrejátszik, hogy **a MAG Zrt.-nél az egy hónapon túli késedelmet szenvedő döntések száma a május végi értékhez képest 1172 darabbal csökkent** (3121 darabról 1949 darabra), **míg az ESZA nKft.-nél 286 darabbal** (457 darabról 171 darabra) **mérséklődött** a számuk. A HEFOP IH-tól származó információ, valamint az elmúlt hónapok trendje alapján az ESZA nKft. esetében a késedelmes döntések száma augusztusra várhatóan nullára csökken. **Az év elején az ESZA nKft.-nél még 5000 darabot meghaladó késedelmes döntésállomány számának ledolgozásában április óta a közreműködő szervezet elismerésre méltó teljesítményt ért el.**

A késedelmes döntések száma a teljes intézményrendszer vonatkozásában 3431 darab, mely az elmúlt egy éves intervallumot tekintve jelentős ingadozást mutat (1200 – 5900 darab között), illetve amelynek értékében csökkenő tendencia csak az elmúlt félévben figyelhető meg.

Az első félév vonatkozásában a kötelezettségvállalás forrásarányos teljesülését a 2. táblázat adatai szemléltetik.

2. TÁBLÁZAT: KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI TERV TELJESÜLÉSE JÚNIUS VÉGÉN

OP	Első féléves kötelezettségvállalási terv (Mrd Ft)	Június végi tény (Mrd Ft)	Június végi teljesülés a féléves terv arányában (%)
ÁROP	13,84	2,82	20,38%
EKOP	27,88	26,3	94,33%

GOP	98,1	180,93	184,43%
KEOP	222,83	122,3	54,88%
KÖZOP	260,96	112,93	43,27%
TÁMOP	225,12	130,82	58,11%
TIOP	85,31	19,11	22,40%
VOP	8,09	-	
DAOP	12,67	13,67	107,89%
DDOP	6,27	7,87	125,52%
ÉAOP	21,98	22,49	102,32%
ÉMOP	23,81	29,02	121,88%
KDOP	10,7	17,42	162,80%
KMOP	10,76	6,16	57,25%
NYDOP	5,21	4,02	77,16%

Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Az adatokat az egyes OP-k teljes 7 éves forrása lekötöttségének (lásd 4. ábra) arányában érdemes értékelni. Ez alapján **a 2013. első féléves kötelezettségvállalási tervtől való elmaradás a KEOP, a TAMOP és a TIOP esetében érdemel külön figyelmet**, ahol az intézményrendszer első féléves teljesítményét 2013. végéig hátralévő öt hónapban kompenzálni kell. Ezt a forráskihelyezés korábban említett adminisztratív időigénye nehezíti. **A támogatás döntések ütemezett előrehaladásának elmaradása forrásvesztési kockázatot jelent.** Kis forrásallokációja ellenére a fent kiemelt OP-kon túl az államigazgatási körben megvalósuló ÁROP előrehaladása is aggodalomra ad okot, mind a kötelezettségvállalási terv teljesülése, mind a megítélt támogatások aránya vonatkozásában.

Szerződéskötés

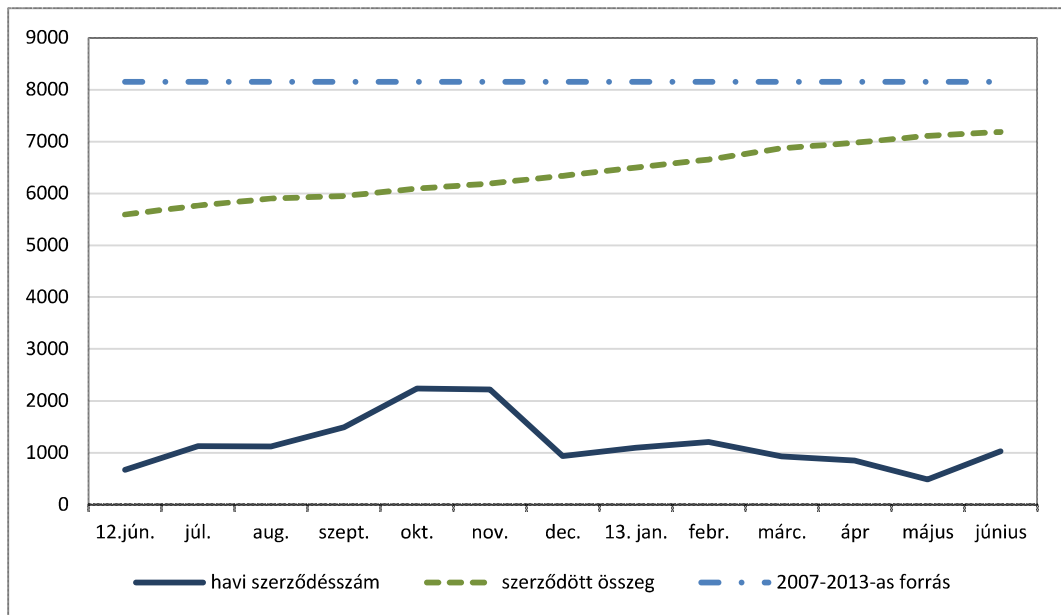
Június hónapban 1031 támogatási szerződés került megkötésre a kedvezményezettekkel, mely érték valamelyest meghaladja az év első öt hónapjának 900 darab körüli átlagát.

A havi szerződésszámot és a teljes leszerződött összeget bemutató alábbi ábra is szemlélteti, hogy 2012 decemberétől a szerződéskötések havi száma 1000 darab körül ingadozik, mely mozgás a leszerződött összeg egyenletes növekedési ütemét érdemben nem befolyásolta.

Az ezer körüli havi szerződésszám 130 milliárd forint átlagos forráslekötést jelent.

Tekintettel a június végén szerződéssel még le nem kötött több mint 950 milliárd forintra, valamint az átlagos havi lekötési volumenre (mely alapján a teljes forráslekötéshez több mint hét hónap lenne szükséges) **a forrásvesztés elkerülése érdekében a forráslekötés gyorsítása szükséges.**

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



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

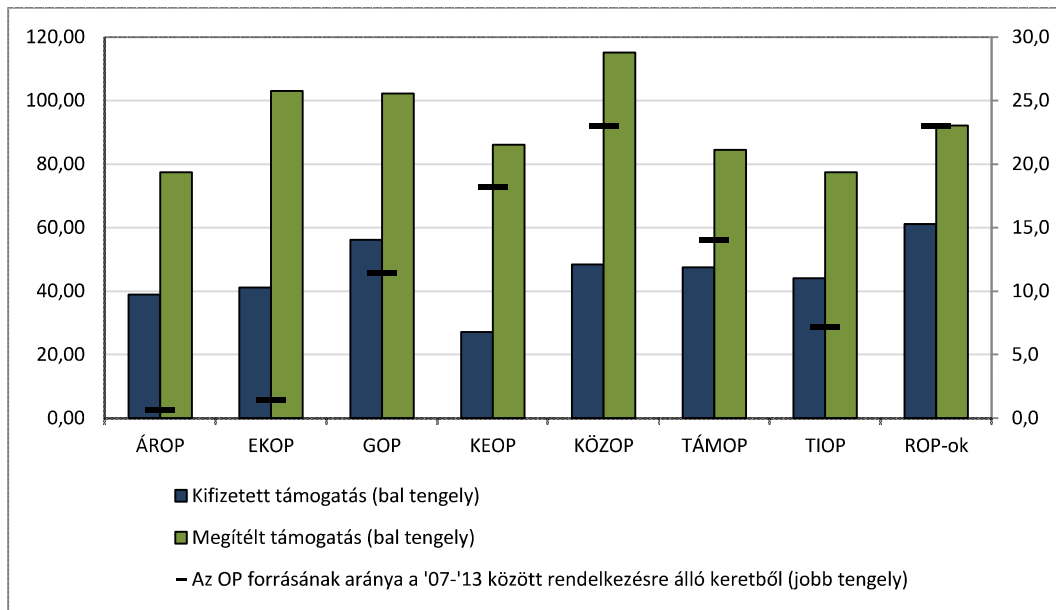
Forrásabszorpció státusza

A fent ismertetett meghirdetési, támogatási döntési, szerződési és kifizetési eredmények mellett indokolt az egyes operatív programok ezek által meghatározott abszorpciós státuszának ismertetése is. Az alábbi ábra összevontan szemlélteti az OP-k kötelezettségvállalási/kifizetési státuszát (az OP keretéhez viszonyítva) és az OP 7 éves forráskereten belüli arányát, az egyes OP-k forrás-szempontú súlyának bemutatása érdekében.

Az ábra alapján jól látható, hogy a legnagyobb allokációval rendelkező OP (GOP, KEOP, ROP-ok, TAMOP, KÖZOP) közül **a GOP és a KÖZOP** (a túlvállalás lehetőségének köszönhetően) a teljes OP forráshoz viszonyított megítélt támogatás arányát tekintve már 100 százalék fölött jár, mely OP-k **esetében az intézményrendszer működésének hangsúlya a projektek sikeres megvalósításának elősegítésére helyeződhet át.**

Az előző hónaphoz képest a GOP forráslekötési aránya 3,5 százalékkal (átlépve a 100 százalékos küszöböt), a KEOP-é 1,9 százalékkal, a TAMOP-é 1,7 százalékkal nőtt. A KÖZOP és a ROP előrehaladása egy százalék alatt maradt.

4. A KIFIZETETT ÉS MEGÍTÉLT TÁMOGATÁS AZ OPERATÍV PROGRAM KERETE ARÁNYÁBAN ÉS AZ OP FORRÁSÁNAK ARÁNYA A 2007-2013-AS TELJES KERET ARÁNYÁBAN (SZÁZALÉK)²



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A forrásabszorpció státuszának 2013. második negyedévi változását az 5. ábra mutatja be. A megítélt támogatás aránya negyedéves változásának a 4. ábrával való összevetéséből a forrásvesztés kockázatának valószínűségére lehet következtetni. A legnagyobb forrással rendelkező, de a megítélt támogatás arányában még a 100 százalékot el nem érő OP-k vonatkozásában, a hátralévő szűk fél év figyelembe vételével:

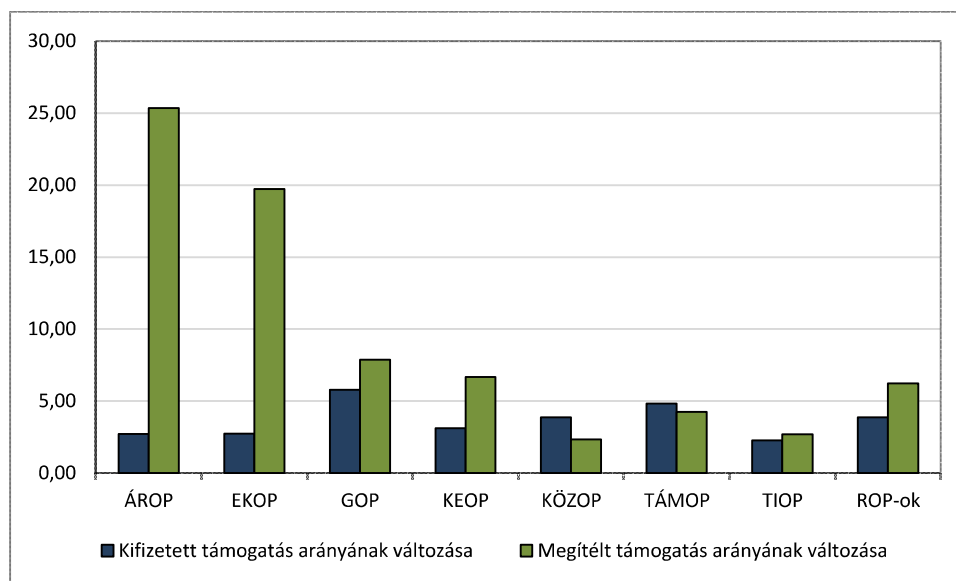
- a **KEOP** 6,6 százalékos negyedéves teljesítménye, és a 100 százalék eléréséhez szükséges közel 14 százalék **kismértékű**;
- a **TÁMOP** 4,2 százalékos negyedéves teljesítménye és a 100 százalék eléréséhez szükséges 15,5 százalék **számottevő**;

forrásvesztés valószínűségét vetíti előre³.

² 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.

³ A forrásvesztés kockázatát az intézményrendszer működésének sebessége jelentősen befolyásolja. Fentiek kizárólag az intézményi működés első negyedéves adatai alapján kerültek megállapításra. A végleges forrásvesztést a forráskihelyezés intézményi működési oldalán túl a projektmegvalósítás sikeressége is jelentősen befolyásolni fogja. Ennek mértéke azonban jelenleg nem becsülhető, illetve az intézményrendszeri működés értékelése szempontjából irreleváns.

5. ÁBRA: A KIFIZETETT ÉS MEGÍTÉLT TÁMOGATÁS ARÁNYÁNAK VÁLTOZÁSA 2013. MÁSODIK NEGYEDÉVÉBEN, OPERATÍV PROGRAMONKÉNT AZ OP KERET SZÁZALÉKÁBAN (SZÁZALÉK)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A ROP-ok 6,12 százalékos negyedéves teljesítménye és a 100 százalékos forráslekötés eléréséhez szükséges közel 8 százalék összevetéséből adódóan a ROP-oknál forrásvesztés kockázatával – a lekötés üteme vonatkozásában – nem kell számolni. A forrásvesztés kockázatát az intézményrendszer működésének gyorsítása ellensúlyozhatja. Elsősorban a ROP és GOP esetében **kockázatot jelentenek azonban a visszahulló források, mely a 100 százalékos lekötést meghaladó túlvállalás biztosításával mérsékelhető.**

A kisebb forrásallokációval rendelkező OP-k közül a TIOP és az ÁROP előrehaladásának nyomon követése érdemel továbbá külön figyelmet.

A visszahulló forrásokon kívül a kihelyezendő forrásnagyságot növeli a forint - tervezéskori árfolyamához képesti - gyengüléséből származó forrásbővülés, valamint a többletkötelezettség vállalásból származó addicionális forrás. **Az abszorpció státuszának fenti körülményeket is tartalmazó objektív megítélése érdekében javasolt az NFK tájékoztatása az összes OP-ra kiterjedő, azonnali határidővel elkészítendő vizsgálat eredményéről,** mely tartalmazza:

- a rendelkezésre álló források nagyságát (eredeti/módosult árfolyamon tervezett összeg, visszahulló források becslése, többlet kötelezettségvállalás);
- a tartaléklisták által lefedhető forrásnagyságot;
- a becsült szabad forrásokra kiírható, 2-3 hónap alatt átfuttatható konstrukciók számbavételét.

A gyengén teljesítő, jelentős forrásvesztési kockázatot magukban hordozó OP-k esetében javasolt az NFK döntési jogköre adott OP-ra vonatkozó kibővítésének vizsgálata.

Közreműködő Szervezetek teljesítménye

A forrásabszorpciót befolyásoló tényezők között az intézményrendszer teljesítménye, illetve annak monitoringja kiemelt jelentőségű. Indokolt az egyes eljárásrendek, illetve az azokhoz kapcsolódó közreműködő szervezetek működési időigényének áttekintése is.

A január-júniusi időszakot tekintve, eljárásrend szerint:

- kiemelt eljárásrendben a szerződéskötések átfutási ideje - 36-37 nappal - változatlan maradt, míg a támogatási döntések átfutási ideje 95-ről 111 napra nőtt. **A döntéshez szükséges idő az előírt határidő (51 nap) több mint kétszerese.**
- **könnyített eljárásrendben** a döntések átfutási ideje szintén jelentős növekedést mutatott, **az átlagos döntési idő** 77 napról 113 napra **nőtt**. A könnyített eljárásrend döntési ideje ezzel szemben 50 nap lenne. A döntési időt a túlvállalás NFK általi biztosításának időigénye is hátrányosan befolyásolta.
- a pályázati eljárásrend szerződéskötési ideje 40 nap körül maradt a félév során, a döntési határidő azonban 115 napról közel 140 napra nőtt. Ennek következménye **a határidő közel 70 napos túllépése.**

Össességében tehát mindhárom eljárásrendben nőtt a támogatási döntések időigénye, mely az előírt határidőket meghaladja.

1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban

OP kifizetések felfüggesztéséből adódó nehézségek áthidalása

A Kormány 283/2013. (VII. 25.) rendeletével módosította *a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről* szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendeletet, lehetővé téve az operatív programok pénzforgalmi számlái közötti átcsoportosítást az igazoló hatóság részére. Az érintett intézményekkel egyeztetve, elsősorban likviditási szempontokra tekintettel, a kellő egyenleggel nem rendelkező OP pénzforgalmi számlák között hajthat végre átcsoportosítást, annak érdekében, hogy a közösségi hozzájárulások vonatkozó OP fejezeti kezelésű előirányzat-felhasználási keretszámlákra juthassanak. A szabályozás az előlegfizetés és a késedelmes forráslehívások következtében romló költségvetési státusz (pénzforgalmi hiány) megoldását célozza.

A költségvetési szempontból nagyobb rugalmasságot biztosító módosítás háttere a KÖZOP/KEOP/TIOP források brüsszeli kifizetésének (nem hivatalos) felfüggesztése a 2012. októberi vizsgálatok nyomán, az Európai Bizottság által diszkriminatívnak ítélt közbeszerzési gyakorlat eredményeként. Információink szerint az átcsoportosítás lehetőségével az Igazoló Hatóság jelenleg az OP pénzforgalmi számlák aktuális egyenlegei miatt nem tud élni. A

szabályozás megszületése és az arra vonatkozó igény között eltelt idő alatt az OP-k számláinak állománya jelentősen csökkent. A felfüggesztés által okozott extra költségvetési teher mielőbbi megszüntetése érdekében **indokolt az érintett közreműködő szervezetek bevonásával a felfüggesztés megszüntetését eredményező brüsszeli egyeztetések lehető leggyorsabb lebonyolítása.**

Közlekedési infrastruktúra-fejlesztéshez kapcsolódó feladatok

A Kormány 1407/2013. (VII. 2.) határozatával döntött a KÖZOP-3.5.0-09-2009-0001 azonosító számú, („445. sz. főút Kecskemét északi elkerülő szakasz” című) kiemelt projekt támogatási összegének jelentős növeléséről. A Korm. határozatban, annak előterjesztésében szereplő, valamint a KÖZOP IH-tól származó információk alapján a konkrét projekttel, illetve általában a közlekedési infrastruktúra-fejlesztési projektekkel kapcsolatban az alábbiak körülményeknek indokolt figyelmet szentelni:

- a 445. sz. főút Kecskemét északi elkerülő szakasz c. **projekt beruházási összköltsége a beérkezett ajánlati ár alapján meghaladja az 50 millió eurós nagyprojekt értékhatárt.** Szükséges tehát az Európai Bizottság részére kiküldendő nagyprojekt dokumentáció összeállítása, valamint az azt jóváhagyó kormányhatározat meghozatala. A nagyprojekt benyújtása az előkészítés stádiuma miatt leghamarabb 2013. végén várható, a bizottsági jóváhagyásig a beruházás finanszírozása tagállami kockázat.

A **használati arányos útdíj 2013. július 1-től történő bevezetése miatt** az uniós társfinanszírozással megvalósuló közútfejlesztési beruházásokhoz **a korábbi mértéket meghaladó költségvetési hozzájárulás válhat szükségessé.** Ennek oka, hogy az útdíjjal érintett projekteknél egyrészt az ÁFÁ-ra támogatás nem hívható le, másrészt a beruházások támogatási intenzitása is számottevően csökkenhet. Ez utóbbi a bevételt generáló projektek eltérő uniós finanszírozási mértékéből adódik.

- a támogatási intenzitás esetleges változásának mértéke projektenként kerülhet meghatározásra, melynek pontos összege a költség-haszon elemzés projektzáraskori felülvizsgálatát követően ismerhető meg. **Az intézményrendszernek fel kell készülnie a jelentős számú projekt vizsgálatára.**

- a támogatási intenzitás változása (csökkenése) egyúttal a korábban tervezettnél kevesebb forrás kihelyezését eredményezheti, mely a KÖZOP forrásabszorpcióját kedvezőtlenül érinti. A forrásvesztés elkerülése érdekében a többlet kötelezettség-vállalás terhére megfelelő számú, jól előkészített projektet kell „készletbe helyezni”.

- a fejlesztéspolitika és finanszírozás kapcsolatának sajátos viszonyát lehet megfigyelni abban, hogy míg – optimális esetben – egy fejlesztés megvalósításáról hozott döntést az azt alátámasztó költség-hatékonysági elemzésben a hasznok maximalizálása és a költségek minimalizálása elősegíti; a vissza nem térítendő támogatások rendszerében az (útdíjban

kifejezhető) hasznosság növekedésével a támogatási intenzitás csökkenése jár. Ezáltal a támogatási rendszer kontraszelektív lesz. Részben talán ennek is köszönhető a 2014-2020-as időszak vonatkozásában az Európai Bizottság általi ösztönzés a visszatérítendő támogatások és pénzügyi eszközök alkalmazására.

Új intézményi szereplő az uniós források felhasználásában

Az 1488/2013. (VII. 26.) határozatával a Kormány jóváhagyta a KEOP-1.4.0/12-2013-0001 azonosító számú „Országos közhiteles víziközmű kataszter elkészítése” című kiemelt projektjavaslatot. A 100 százalékos támogatási intenzitás mellett 10 milliárd forintból megvalósítandó fejlesztés projektgazdjaként a Nemzeti Fejlesztési Programiroda Nonprofit Kft. került kijelölésre. Különös tekintettel a projekt nagyságrendjére a sikeres megvalósítás érdekében javasolt a közelmúltban alakult társaság intézményrendszeren belüli mentorálása, a kiemelt projektek megvalósításával kapcsolatban más szervezeteknél felhalmozott jó gyakorlatok és know-how átadásával. Figyelembe véve a 25 millió eurós (7,125 milliárd forint⁴) értékhatárt a **fejlesztés nagyprojekt kategóriába tartozik**, mely az Európai Bizottság által kerül jóváhagyásra. Ennek dokumentációját a KEOP IH bevonásával el kell készíteni, majd a Brüsszelbe történő megküldést kormányhatározattal elfogadtatni. Új intézmény lévén gondoskodni szükséges továbbá a projekt végrehajtásához szükséges humán erőforrás állomány biztosításáról is. Ezt indokolja továbbá az intézmény feladatkörének várható bővülése, melyet a *TEN-T projektek fejezeti kezelésű előirányzat 2012. évi kötelezettségvállalással terhelt*, de meghiúsult maradványa egy részének felhasználásáról szóló, a Nemzeti Fejlesztési Programiroda felállításához és működéséhez biztosítandó 1 milliárd forint átcsoportosításáról hozott 1166/2013. (III. 28.) Korm. határozat is alátámaszt. Összehasonlításképpen megemlíthető, hogy a 2012-ben, 100 fős engedélyezett létszámmal létrehozott Nemzetgazdasági tervhivatal működéséhez a fentivel azonos mértékű forrás került biztosításra.

Új eszköz alkalmazása a fejlesztéspolitikában

A Kormány a közösségvezérelt helyi fejlesztések (CLLD) alkalmazásának módjáról, valamint az eszköz használatához szükséges feltételekről szóló 1492/2013. (VII. 29.) határozatában felhívta az érintett minisztereket, hogy a 2014-2020-as Európai Unió költségvetési időszak vonatkozásában a CLLD eszköz alkalmazásának sikeres előkészítése érdekében, az operatív programok szakmai tartalmáért felelős tárcaként vizsgálják meg a közösségvezérelt helyi fejlesztések alkalmazásának lehetőségét, döntsenek annak használatáról.

A Korm. határozat által megjelölt miniszterek tárcáinak irányításával elkészült és társadalmasításra bocsátott – CLLD által érintett, – operatív program tervezetek (pl: TOP,

⁴ 285 Ft / HUF tervezési árfolyamon számolva

VEKOP) vonatkozó fejezeteiben az eszköz alkalmazásával, a prioritás tartalmával kapcsolatban még bizonytalanság tapasztalható. Ez az eszköz európai szintű alkalmazása újszerűségének is tulajdonítható. Figyelembe véve a partnerségi megállapodás tervezetében szereplő CLLD vonatkozású feladatokat (pl. a szakmai tárcatámogatás nyújtása a helyi fejlesztési stratégiák készítői részére) **javasolt a CLLD eszköz alkalmazásával kapcsolatos tervezői ismeretek központi koordinációval történő elmélyítése.**

Formai hiba a TOP forrásokat megállapító Korm. határozatban

A 2014–2020 közötti időszakra a *Terület- és Településfejlesztési Operatív Program* tervezésének egyes szempontjairól és az operatív programhoz tartozó megyék megyei önkormányzatai tervezési jogkörébe utalt források megoszlásáról szóló 1495/2013. (VII. 29.) Korm. határozat 1. sz. „A megyei önkormányzatok tervezési jogkörében készülő megyei szintű fejlesztési programok forrásainak indikatív megyénkénti megoszlása” c. mellékletében szereplő megyék számozása 2-től 19-ig tart. A számozás tehát mind a 19 megyére vonatkozó forrásmegosztás látszatát kelti, miközben a Közép-Magyarország Régió saját operatív programja (VEKOP) révén nem tartozik a határozat hatálya alá.

Hulladékgazdálkodási nagyprojekt visszavonása

A Kormány 1496/2013. (VII. 29.) határozatával döntött a KEOP-1.1.1/2F/09-11-2011-0001 azonosító számú „Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Rendszer fejlesztése” című nagyprojekt támogatási szerződésétől való elállásról és a támogatási kérelem Európai Bizottságtól történő visszavonásáról. A 167 önkormányzat részvételével létrejött Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás projektje mintegy 680.000 főt érintő hulladékgazdálkodási tevékenység hosszútávú megoldását tűzte ki célul. A 12,8 milliárd forint összköltségű fejlesztéshez a most visszavont támogatás 8,97 milliárd forint uniós és hazai támogatást biztosított volna. A fejlesztés keretében 306 hulladékgyűjtő sziget, 21 hulladékudvar, 1 átrakó, 3 válogatómű, 9 komposztáló, 2 mechanikai előkezelő és 5 mechanikai-biológiai kezelőtelep létesült volna, az ezek ellátásához szükséges járműpark beszerzésével és a gyűjtési körzetek optimalizációjával

A KEOP IH-tól származó információ szerint a projekt megvalósításával kapcsolatban intézményi/fejlesztéspolitikai érdekmúlás nincs, a fejlesztés megvalósítása (különös tekintettel az ellátott lakosság nagyságára és a jelentős településszámra) továbbra is indokolt. A projekt 2014-2020-as időszakra történő megfelelő előkészítése, a megvalósítást jelenleg akadályozó körülmények elhárítása a kormánydöntésben foglalt későbbi kivitelezés (illetve a projektterületén élők megfelelő hulladékgazdálkodási közszolgáltatással történő ellátásának biztosítása érdekében) már a jelenlegi fejlesztési időszakban megkezdődhetne.

Ciklusokon átnyúló fejlesztések összehangolása

1405/2013. (VII. 2.) határozatával a Kormány döntött a KEOP-7.9.0/12-2013-0011 azonosító számú, „Vízkezelés gazdálkodási projekt előkészítése a Duna–Tisza közí vízhiányos ökológiai állapotának javítása érdekében” című egymilliárd forintot meghaladó támogatási igényű projektjavaslat jóváhagyásáról. A projekt keretében készülő koncepció a térség évtizedek óta húzódó komplex, 2014-2020-as időszakban megvalósítandó fejlesztésének előkészítését célozza.

Tekintettel a két fejlesztési cikluson áthúzódó előkészítésre és megvalósításra, valamint a multifund finanszírozási lehetőségére **a KEOP projekt keretében figyelembe venni szükséges a jelenleg társadalmasítás alatt álló Vidékfejlesztési Program vonatkozó tartalmát** (pl: 4.b „A vízgazdálkodás javítása”, 5.a „A mezőgazdaság általi vízfelhasználás hatékonyságának fokozása” és 6.b „A helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben” fókuszterületeket, valamint többek között a 2. „A versenyképesség fokozása az agrárgazdasági termelés valamennyi típusa esetében és a mezőgazdasági üzemek életképességének javítása” prioritás, „Nagyobb termőterület bevonása az öntözött területek körébe, illetve a meglévő öntözési rendszerek víztakarékosabb, hatékonyabb vízfelhasználást célzó berendezésekre való cseréje az egyes gazdaságokon belül” intézkedését; a 3. „Az élelmiszerlánc és a nem élelmiszer jellegű termékek láncja tekintetében e láncok szervezésének és a kockázatkezelésnek az előmozdítása a mezőgazdaság terén” prioritás „A víztározó kapacitás fejlesztése” c. intézkedését.

A 2014-2020-as időszak intézményrendszeri átalakításának folytatása

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség vezetéséért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1480/2013. (VII. 26.) Korm. határozat 2013. augusztus 1-ével az NFÜ vezetésével kapcsolatos feladatok ellátására kormánybiztosi beosztásban a Miniszterelnökséget vezető államtitkárt nevezte ki.

Ezzel összhangban az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 271/2013. (VII. 15.) Korm. rendelete a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladatkörébe utalja a központi államigazgatási szervek európai uniós támogatási forrásokból finanszírozott országos szintű fejlesztéssel kapcsolatos tevékenységének összehangolását. Az intézkedés a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium korábbi feladatkörének egy részét ezzel a Miniszterelnökséghez helyezi át, megvalósítva a korábbi kormánydöntésekből eredő intézményi/irányítási centralizációs folyamatot. Ennek eredményként a 2014-2020-as időszakban a fejlesztési tervezés és forrásfelhasználás hatékonyságnak növekedése remélhető.

A jogszabály az NFM miniszternél a nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikai, célleírányzat kezelés, szabályozási és ellenőrzési feladatokat hagy. Ennek keretében a fejlesztési folyamatok figyelemmel kísérése érdekében országos fejlesztéspolitikai adatbázis és információs rendszer működtetésével bízta meg. Az európai uniós és hazai fejlesztési források egymást kiegészítő hatásának maximalizálása érdekében **az adatbázis és információs rendszer Egységes Monitoring és Információs Rendszerrel való összekapcsolásáról gondoskodni kell.**

Az intézményi struktúra kialakítása és a kormányzati feladatmegosztás folytatása során az alábbi szempontokat figyelembe kell venni:

- a kormányzati intézkedések szempontjából időkénszert jelent, hogy a jelenleg tervezés alatt álló **Partnerségi Megállapodásnak és az Operatív Programoknak tartalmazniuk kell az intézményrendszer leírását. A forrásfelhasználás eljárásrendjének kialakítsa is feltételezi az intézményi struktúra véglegesítését;**
- **az operatív programok társadalmi egyeztetésének lefolytatásába** – az ott felhalmozódott tapasztalatok hasznosítása és a program lebonyolításában való jövőbeni közreműködésük kapcsán – az minisztériumok irányítása alá kerülő, de jelenleg még az NFÜ-ben működő **irányító hatóságokat bevonni indokolt;**
- **az új intézményrendszer kialakításával annak brüsszeli akkreditációja** válhat szükségessé, melynek **időigénye a pályázati felhívások mihamarabbi megjelentetésére vonatkozó kormányzati célkitűzés ellen hat;**
- az intézményrendszeri átalakulás egyik sarokpontja a forráskihelyezés lebonyolításában központi szerepet játszó **Regionális Fejlesztési Ügynökségek helyzetének rendezése**, a megyék szerepének jelentős növekedése, valamint az ügynökségek fölött a tulajdonosi jogokat gyakorló NFM szerepének háttérbe szorulása vonatkozásában.

A 271/2013. (VII. 15.) Korm. rendelet 4. §-a alapján „az (NFM) miniszter a nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikáért, a fejlesztési célleírányzatok kezeléséért, szabályozásáért és ellenőrzéséért, valamint a területfejlesztésért való felelőssége körében ellátja a Regionális Fejlesztési és Képzési Tanácsokkal kapcsolatos feladatokat.” meglátásunk szerint a jogszabály egy általunk nem ismert testületre hivatkozik. Megjegyzendő, hogy léteztek Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottságok, illetve Regionális Fejlesztési Tanácsok (mely utóbbi munkájában az NFM miniszter delegáltja útján részt is vett), de a tanácsok 2012. decemberében megszüntetésre kerültek.

A **Partnerségi megállapodás és az operatív programok** jelenleg folyó társadalmazítása kapcsán **javasoljuk a** fenti dokumentumokat egy helyen elérhetővé tevő **weboldal létrehozását**. Az oldal egyúttal:

- összefoglalhatja a 2014-2020-as időszakra való felkészülés folyamatát;
- a társadalmazításban résztvenni szándékozóknak szóló hasznos információkat és a társadalmazítás majdani eredményéről szóló információkat tartalmazhat;
- bemutathatja a forrásfelhasználás 2014-től felálló intézményrendszerét és a forrásfelhasználás módjait, elősegítve ezzel a következő ciklus forrásabszorpcióját;
- tára lehet az elfogadott Partnerségi Megállapodásnak és operatív programoknak;
- az operatív programok kapcsolódásai pontjainak bemutatásával elősegítheti a 2014-2020-as időszakban az Európai Bizottság által is ösztönzött integrált fejlesztések előkészítését;
- a programok tervezőinek is lehetőséget biztosít a programok közti összhang megteremtésében.

2. Elemzés

A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program ex ante értékelése munkaközi változatának előzetes megállapításai

A projekt háttere

Az 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat a 2014-2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználása tervezésének koordinációját a nemzetgazdasági miniszter felelősségébe utalja. A 1143/2013. (III. 21.) Korm. határozat a szakmai tartalom kialakítása tekintetében a 3. prioritási tengely tekintetében a nemzeti fejlesztési minisztert, a GINOP többi prioritási tengelye tekintetében pedig a nemzetgazdasági minisztert nevezi meg felelősként. A határozat rögzíti továbbá a 2014-2020. közötti európai uniós források felhasználást biztosító operatív programok szerkezetét is. A kormány döntésének megfelelően a következő hétéves tervezési ciklusban nyolc operatív programban kerülnek tervezésre a Magyarország számára rendelkezésre álló források, amelyek közé tartozik Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) is.

Az egyes operatív programok indikatív prioritásait megállapító 1143/2013. (III. 21.) Korm. határozat szerint a GINOP az alábbi 6+1 prioritási tengely mentén kerül kidolgozásra:

- 1, versenyképes kis- és középvállalkozási szektor, ipari termelés, szolgáltatások és hálózatok,
- 2, kreativitás és tudásgazdaság fejlesztése, innováció és kutatás-fejlesztés (K+F),
- 3, infokommunikációs technológia fejlesztése,
- 4, rekreációs, egészségügyi szolgáltatások és turizmusfejlesztés,
- 5, kiemelt térségi és közösségi gazdaságfejlesztés,
- 6, foglalkoztatás ösztönzése és üzleti környezet fejlesztése,
- 7, technikai segítségnyújtás.

A vonatkozó európai szabályozás a tervek minőségbiztosítása érdekében az OP-k ex ante értékelésének elvégzését írja elő. Ennek célja, a tervezési folyamat, a tervezők munkájának segítése. Az ex ante értékelés jelen fázisában a GINOP 2013. június 10-i változata került értékelésre az Európai Bizottság ajánlásai, valamint az Európai Bizottság által meghatározott előzetes értékelési szempontok szerint. A feladatot a közbeszerzési eljárás során nyertes konzorcium látta (illetve a továbbiakban látja) el.⁵ Az értékelés eddigi részében a GINOP

⁵ A konzorcium tagjai az Equinox Consulting Kft., a KPMG Tanácsadó Kft. és Századvég Gazdaságkutató Zrt.

célrendszerének belső koherenciája és a kapcsolódó nemzeti stratégiai dokumentumok kapcsolatának vizsgálatára került sor.

Az értékelés szempontrendszere

Az ex ante értékelések egységes tartalmának meghatározására az Európai Bizottság 2013 januárjában útmutatót⁶ adott ki, mely alapján az értékelés komponensei a következők:

1, Programstratégia

- 1.1 A program célkitűzéseivel való konzisztencia
- 1.2 Koherencia
 - 1.2.1 Belső koherencia
 - 1.2.2 Egyéb releváns eszközökkel való kapcsolat
- 1.3 Támogatott műveletek, az elvárt kimenetek és eredmények közötti kapcsolat
- 1.4 Horizontális elvek

2, Indikátorok, monitoring és értékelés

- 2.1 A programindikátorok relevanciája és egyértelműsége
- 2.2 Mennyiségi kiinduló és célértékek
- 2.3 A mérföldkövek alkalmassága
- 2.4 Adminisztratív kapacitások, adatgyűjtési eljárások és értékelés

3, A forrásallokáció konzisztenciája

4, Az Európa 2020 stratégiához való hozzájárulás

5, Stratégiai Környezeti Vizsgálat

Az ex ante értékelés előzetes megállapításai és az abból levonható általános következtetések

Az teljes intézményrendszert átölelő tervezési folyamat legfelső szintjén a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság (NFK) áll. A tagállami dokumentumokért felelős legfelső szintű operatív testület a Tervezés Koordinációs Tanácsadó Testület, a Partnerségi megállapodásért ún. PM-OP Koordinációs Munkacsoport, míg az egyes operatív programokért a tervezési munkacsoportok felelnek. A prioritások kidolgozására almunkacsoportok kerültek felállításra. Bár a hierarchikus koordinatív struktúra az OP-k tartalmának összehangolására megfelelő, **a GINOP, a TOP és VEKOP tervezetek vizsgálatát követően megállapítható, hogy az egyes OP-k tartalmának összehangolása még nem kellő mértékű.** Az 2014-től lehetővé

⁶ The Programming Period 2014-2020: MONITORING AND EVALUATION OF EUROPEAN COHESION POLICY; European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund - Guidance document on ex-ante evaluation (January 2013) –

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf

váló multifund finanszírozás nyomán, illetve a KSK rendelet tervezetében és az 1600/2012 (XII. 17) Korm. határozat c) pontjában is szereplő integrált tervezést kiemelt szempontként kell érvényesíteni. Az OP-k közti koordináció hatékonyabb működtetésének szükségességét támasztja alá az a tény, hogy az ex ante értékelés mintegy 18 kapcsolódási pontot tárt fel a GINOP és a többi OP prioritásai között.

Az értékelés OP-ra vonatkozó általános megállapítása a célrendszer elaprózottsága, mely csak részben indokolható az OP beavatkozási területének széles spektrumával illetve a GINOP jelentős forrásallokációjával. A 14 beruházási prioritáshoz 26 specifikus célkitűzés és összesen 36 intézkedés kapcsolódik. A fragmentáció miatt a 2014-2020-as tervekkel kapcsolatban az Európai Bizottság által elvárt tematikus koncentráció nem kellően érvényesül.

Egyes specifikus célok részletezettsége elmarad az elvárt szinttől, melynek hiányában csak az alárendelt beavatkozások/intézkedések leírásában szereplő tartalomról lehet a cél tartalmára következtetni. A párhuzamos konstrukciók elkerülése érdekében **intézkedések közti lehatárolások szükségesek**, a jelenleg tapasztalható átfedések kiiktatásával.

Az ex ante értékelés egyes prioritásokra vonatkozó észrevételei

1. KKV versenyképesség és növekedési potenciál fejlesztése prioritás

A négy specifikus cél közül egy (Munkahelyek megtartása és új munkahelyek létrehozása) esetében a cél megalapozottsága a cél kiemelt fontossága ellenére, (vagy talán pont a nyilvánvaló volta miatt) felületes. A másik három cél (Vállalatok versenyképességének javítása, Vállalatok működéséhez szükséges infrastruktúrális háttér fejlesztése, Hálózatosodás támogatása) a célok megalapozottsága sem kellően erős, azok szükségességét és okát a terv nem támasztja alá megfelelően.

A 2. beavatkozási terület által érintett ún. fókuszált KKV versenyképesség fejlesztés célterületeinek kiválasztási szempontjait az OP tervezet nem ismerteti, ezáltal a célterületek kategorizálásának vezérelve sem ismertek. Szükséges továbbá az egyes iparágak célterületekhez való sorolása és az OP megvalósítása során kedvezményezetté váló ágazatok kijelölése.

2. Tudásgazdaság fejlesztése prioritás

Az OP stratégiája megfelelő összhangban áll a Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégiában feltárt, az ország innovációs teljesítményét korlátozó szűk keresztmetszetekkel. Ez alapján határozza meg a prioritástengely specifikus célkitűzéseit (1. A tudásfelhasználás segítése, 2. A tudásáramlás erősítése, 3. A tudásbázisok megerősítése). A szükségletek és a specifikus célok közötti logikai kapcsolat tehát megfelelő. A jelenleg készülő intelligens

szakosodási stratégiák eredményét figyelembe véve a prioritásban kezelni szükséges majd a K+F+I-hez kapcsolódó területi specializáció szempontjait.

A prioritás stratégiai fejezetében szereplő, a K+F+I szükségletek kezelését célzó beavatkozások számát (és tartalmát) összhangba kell hozni a prioritás leírásában szereplő beavatkozásokkal. Az 1. „Vállalati K+F+I tevékenység támogatása” Intézkedés, 4. „Vállalati K+F kapacitásfejlesztés (K+F intenzív makro regionális multik)” beavatkozásában megjelenik a nagyvállalati szint, mely célcsoportként a prioritás stratégiai leírásában nem jelenik meg.

3. Infokommunikációs fejlesztések prioritás

A GINOP tervezését meghatározó releváns stratégiai dokumentumokban (Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió, Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014-2020) megfogalmazott stratégia célokra a prioritás intézkedései jól reagálnak. Azok stratégiai megalapozottsága ezáltal megfelelő.

A 3. prioritás kialakításának indoklása a GINOP tervezetben elmarad, melyet – tekintettel az Európai Bizottság által kiadott operatív program sablon előírásaira, valamint a prioritáson belül ERFA mellett ESZA források tervezett felhasználására – pótolni szükséges. A GINOP specifikus célkitűzéseinek EU2020 stratégiához való illeszkedése túlnyomórészt igen jól megalapozott, az 1. „Versenyképes IKT szektor fejlesztése” specifikus célkitűzés indoklása azonban megerősítésre szorul.

Indokolni szükséges továbbá a prioritás KKV-kat érintő intézkedéseinek 1. prioritástól, a K+F+I tevékenységek 2. prioritástól való elkülönítését, az azokkal szoros beavatkozási logikai kapcsolódás okán. Az elkülönítésre a GINOP által más vonatkozásban bázisnak tekintett és hivatkozott Nemzeti Infokommunikációs Stratégia nem ad támpontot. Amennyiben az elkülönítés (külön prioritáson szerepeltetés) nem kellően indokolható, megfontolandó az érintett beavatkozások másik két prioritásba való áthelyezése.

4. Innovatív és kreatív szolgáltatások, kiemelt vonzerők, termékek és hálózatok fejlesztése prioritás

A növekedés, KKV versenyképesség és a foglalkoztatás erősítése – mint GINOP stratégiai cél – kapcsolódása a prioritási tengelyhez erős, ezáltal az stratégiai és beavatkozási logika összhangja biztosított. A prioritáshoz leginkább kapcsolható stratégiai dokumentumok (Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió OFTK; Nemzeti Turizmusfejlesztési Konceptió NTK) kiemelt stratégiai céljai a prioritásban megjelennek. Hiányolható azonban az NTK-ban külön stratégiai célként megjelenő nemzetközi kapcsolatok és keleti nyitás prioritásokba integrálása.

A kiemelt fejlesztéspolitikai célként kitűzött foglalkoztatás-növelés, ezen belül a magas hozzáadott értékű munkahelyek számának növelése nehezen egyeztethető össze a turisztikai

beavatkozások kapcsán hivatkozott alacsonyan képzettek széles rétegére való támaszkodással.

A prioritás tartalma a korábbi prioritásokhoz képest meglehetősen heterogén. Az erősen eltérő beavatkozási területek miatt az intézkedések közötti logikai kapcsolat nehezen tárható fel. Tekintetbe véve a diverz intézkedéskört (pl. tercier szektoron belüli innovatív szolgáltatások fejlesztése, szabadidő és fizikai aktivitás közösségi szolgáltatási tereinek fejlesztései, egészséggazdaság, turisztikai infrastruktúra és szolgáltatásfejlesztés, intézményfejlesztés, kreatív gazdaság fejlesztése) a más OP-któl való lehatárolására kiemelt figyelmet kell fordítani (pl: TOP, VEKOP).

Bővíteni szükséges továbbá az NTK által lefektetett stratégiai célokhoz rendelhető intézkedések indikátorait.

5. Kiemelt növekedési zónák és speciális területek célzott gazdaságfejlesztési programjai prioritás

A prioritás három specifikus célja mentén, négy intézkedéssel elsősorban kiemelt növekedési zónák és speciális területek gazdaságfejlesztését kívánja elősegíteni. Míg a GINOP többi prioritási tengelye ágazati fókuszú, az 5. prioritás területi alapú megközelítést alkalmaz.

A prioritás az OFTK „Többközpontú növekedésünk motorja: városok és gazdasági térségek”, az „Ország makroregionális gazdasági és térszerkezeti csomópont” és az „Egységes és integrálódó társadalom és gazdaság és egyenlő létfeltételek az ország egész területén” c. specifikus célterületeihez kapcsolódik, azoknak jellemzően egy-egy rész célját lefedve. A prioritás céljait a stratégiai dokumentum jól megalapozza. Szükséges azonban a prioritási tengely specifikus céljainak részletes kidolgozása a jelenleg csak megnevezés szintjén történő bemutatás okán.

Az OP stratégiájában megjelölt foglalkoztatás-növelésre irányuló intézkedések az egyes prioritásokban eltérő megközelítéssel (ágazati és területi) kerülnek tervezésre, mely a prioritások közti összhang és komplementaritás megteremtését nehezíti. Szükséges a prioritások közti átfedések kiiktatása.

A nemzetgazdaság növekedése szempontjából kiemelten fontos térségek, várostérségek integrált gazdasági fejlesztése c. specifikus célhoz kapcsolódó két intézkedésben szükséges a kiemelt térségek közül a Balaton régió kivül más, illetve a kiemelt városi növekedési zónák gazdaságfejlesztési programjai célterületeinek kijelölése.

6. Foglalkoztatás ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése prioritás

A prioritás elsősorban a Kormány legfontosabb gazdaság- és fejlesztéspolitikai céljához: a foglalkoztatás bővítéséhez járul hozzá. Ezt a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedést elősegítő aktív eszközök használatával tervezi. A dokumentum tervezett intézkedései a munkaerőpiacra történő belépést priorizálják a munkaerőpiacon való maradást szolgálókhoz képest. Figyelembe véve munkaerőpiacra lépés és az ottmaradás állami intézkedéseinek (társadalmi) költségeit a munkaerőpiacon való maradásra nagyobb hangsúly lenne helyezendő. A 7 speciális cél és 14 intézkedés közötti kapcsolat, ezáltal az intézkedések indokoltsága erős. Átfedésük okán az 5. és 6. cél összevonása megfontolandó. Az OP tartalmának értékelését a csak részben kidolgozott beavatkozás lista azonban hátráltatta. A 2011. májusi dátumú Magyar Munka Terv (MMT) dokumentum céljainak többsége kapcsolható a prioritási tengely speciális céljaihoz.

7. Pénzügyi eszközök és szolgáltatások fejlesztése prioritás

A prioritás sajátossága, hogy a mind az öt kapcsolódó beruházási prioritáshoz ugyanazt a specifikus célt (KKV-k külső finanszírozáshoz való hozzáféréseinek javítása) és két intézkedést (Pénzügyi eszközök hozzáférhetőségének javítása, illetve a Támogatásközvetítésben részt vevő pénzügyi közvetítők fejlesztése) rendeli.

Az OP sablonban a prioritási tengely kialakításának indoklása a KKV-k versenyképességének növelését, a magas foglalkoztatottságot és hazánk nemzetközi összehasonlításban gyenge K+F+I teljesítményét jeleníti meg. A beruházási prioritásonként feltüntetett specifikus cél e korábbi három céllal nem mutat összhangot, helyette a KKV-k külső finanszírozás javítását tűzi ki. A prioritások közül egyedülként, az EU2020 stratégiában foglaltaknak megfelelően megjelennek a pénzügyi eszközök. Az OP 2007-2013-as ciklushoz képest szélesebb termékkínálattal (faktoring, lízing) kívánja a vállalkozások külső forráshoz jutását támogatni. A pénzügyi eszközök önálló prioritásban szerepeltetésének vélhető oka a KSK rendelet tervezet által biztosított támogatási arány 10 százalékos növelése lehetőségének igénybe vétele.

Az OFTK-ban ágazati igények között említett pénzügyi eszközök és a GINOP 7. prioritása közötti kapcsolódás nem tekinthető közvetlennek, egyrészt az OFTK Jeremie programra vonatkozó utalása, másrészt a pénzügyi eszközök szerepének elsősorban vállalati körbetartozás megszüntetésében játszandó szerepe miatt. A Kis- és középvállalkozások stratégiája 2014-2020 (KKV Stratégia) c dokumentum célkitűzései a pénzügyi eszközök alkalmazására vonatkozóan azonban kellő stratégiai alapot adnak a prioritás tartalmának.

Kiemelendő szempont, hogy **a prioritást, annak véglegesítése során GAP elemzéssel alá kell támasztani, melynek jelenleg még csak az előkészítése zajlik.**