

Téma:

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

Időszak:

2013. szeptember

Dátum:

2013. október 10.



SZÁZADVÉG
ALLOTTVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMUNKA- ÉS TANULMÁNY- ÉRTÉKELÉSI KÖZPONT

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
1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban.....	7
1.3 A 2014-2020-as időszakra való felkészülés előrehaladása	8
2. Elemzés	9
2.1 Az Európai uniós források felhasználásával és tervezésével kapcsolatos közvélemény- kutatás eredménye.....	9
2.2 Projekt szakaszolás - a forrásabszorpció növelésének eszköze.....	18

Vezetői összefoglaló

A 2007-2013-as időszak forrásabszorpciójára vonatkozóan elmondható, hogy augusztusban 130 milliárd forint támogatás került kifizetésre, mely felülmúlja az elmúlt félév 100 milliárd forint/hó körüli átlagát. A források kifizetésére rendelkezésre álló időben (2015. végéig) havonta átlagosan 147 milliárd forintot kell a kedvezményezetteknek kifizetni a teljes forrásabszorpció eléréséhez. A teljes hét éves keretből még 691 milliárd forint szerződéses lekötése volt hátra augusztus végén, melynek időigénye az eddig átlag alapján több mint öt hónap. Bár a teljes USZT vonatkozásában a forráslekötés az előző hónaphoz képest folytatódott, több OP esetében a (KEOP, TAMOP, TIOP) a visszavont döntések száma meghaladta az új támogatási döntések számát, ezáltal az OP forrásarányos megítélt támogatás csökkenése volt tapasztalható. A 2013-ra tervezett, 288 milliárd forint lekötését lehetővé tevő pályázati felhívások a TAMOP és a TIOP kivételével 100 százalékban megjelentetésre kerültek. A 2007-2013 között rendelkezésre álló forrásoknak augusztus végéig 51 százaléka került kifizetésre, 91,5 százalékaról született támogatási döntés és 97,3 százaléka volt támogatási szerződéssel lekötve.

A Századvég Konzorcium telefonos kérdőíves közvélemény-kutatást végzett 2013. szeptember 20-23. között az Európai Unió források felhasználásával (azok hasznosságával, az intézmény- és pályázati rendszer működésével) kapcsolatos aktuális lakossági vélemény feltárására.

A kutatás főbb következtetései:

A 2007-2013-as ciklus Uniós forrásainak felhasználásával megvalósuló fejlesztéseket a lakosság összességében 85 százaléka hasznosnak ítéli, de a válaszadók 91,5 százaléknak nincs kapcsolata az Uniós pályázatok rendszerével.

Az elérhető pályázati lehetőségek és a pályázatok kidolgozásához igénybe vehető segítség ismerete rendkívül hiányos.

A pályázati rendszerrel már kapcsolatba került válaszadók közel háromnegyede bonyolultnak tartja egy pályázat elkészítését.

A válaszadók közel kétharmada véli úgy, hogy az elmúlt évek hazai fejlesztései nagyjából uniós forrásból kerültek megvalósításra.

A válaszadók fele kíván részt venni a véleménynyilvánításban / javaslattételben a 2014-2020-as időszak uniós támogatásainak előkészítése, tervezése során.

A kutatás javaslatai:

A forrásfelhasználás hasznosságának megítélésében látható területi különbségek alapján az ERFA/ESZA/KA és EMVA/ETHA források 2014-2020 közötti felhasználásának jelentősen összehangoltabb tervezése szükséges.

A következő költségvetési ciklus sikeres forrásfelhasználása érdekében a régióként és településtípusonként eltérő pályázói aktivitás azonos szintre kerülést ösztönözni szükséges.

Az uniós támogatások iránt érdeklődő, de ismerethiányos népesség megfelelő informálására a kormányzati tevékenység erősítése indokolt.

A kormányzati kommunikációban érdemes figyelembe venni az Európai Unió adicionalitási követelményéből adódó tisztán hazai költségvetési forrásokat, melyek nem az uniós fejlesztések társfinanszírozást szolgálnak.

Megfontolásra érdemes az euroszeptikus kormányzati kommunikáció finomhangolása, mert a közvélemény-kutatási adatok alapján jelentősen nő az uniós forrásból megvalósuló projekteket hasznosnak értékelők aránya.

A 2014-2020-as időszak tervezési dokumentumai készítésének előrehaladása elmarad az ütemezést meghatározó 1113/2013. (III. 8.) Korm. határozatban foglaltaktól. Bár a forrásfelhasználás megkezdését lehetővé tevő uniós szintű jogszabályok elfogadása nem történt még meg, indokolt a Partnerségi Megállapodás és az operatív programok Európai Bizottsági egyeztetésre alkalmas változatainak mielőbbi elkészítése.

Annak érdekében, hogy csökkenjen a befejezetlen (és ezért támogatásra nem jogosult) projektek száma, az Európai Bizottság nem csak nagyprojektek esetében tette lehetővé a projektek szakaszolását, azaz megvalósításuknak 2007-2013-as és 2014-2020-as időszakok közti megbontását. A projekt-szakaszolás jogosultsági feltételei közt szereplő minimum 5 millió eurós (hozzávetőlegesen 1,5 milliárd forintos) értékhatárra tekintettel indokolt az eddig nevesítésre került, de nem megfelelő előrehaladást felmutató kiemelt projektek körének teljes feltérképezése és szakaszolási lehetőségük vizsgálata.

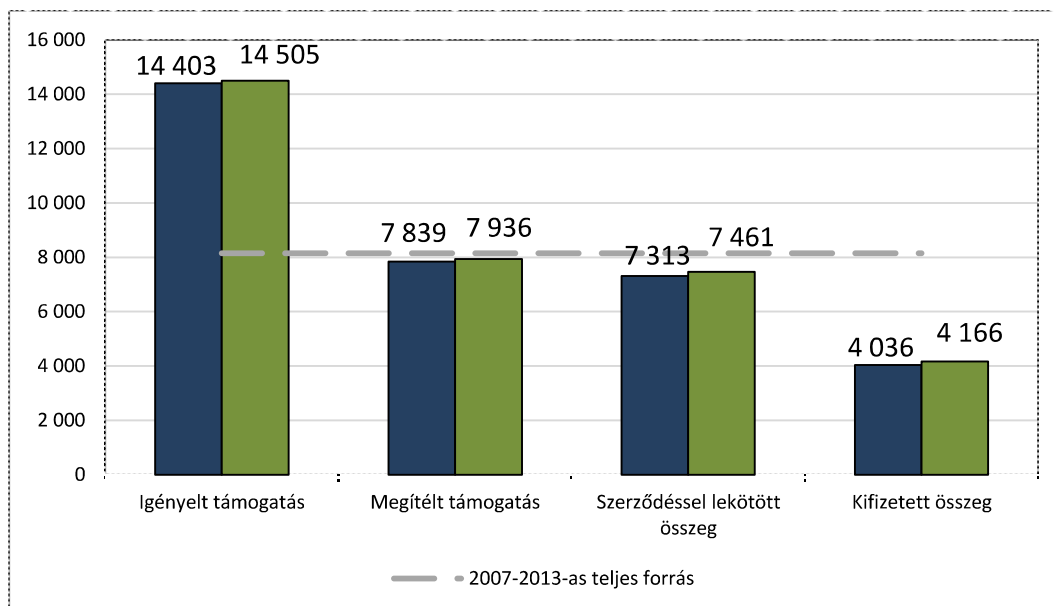
1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

Kifizetések státusza

Augusztus végén a kifizetett támogatások 130 milliárd forinttal haladták meg az előző havi értéket. A kifizetési volumen az előző havi 98 milliárd forintos értéket jelentősen meghaladja, egyben felülmúlja az elmúlt félév 100 milliárd forint/hó körüli átlagát. Januártól a tárgyidőszak végéig az intézményrendszer 988,5 milliárd forint kifizetését irányozta elő, melytől a 855,3 milliárd forintos tényleges kifizetés mintegy 15 százalékkal elmarad.

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



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Amint azt előző havi tanulmányunkban jeleztük a források kifizetésére rendelkezésre álló időben (2015. végéig) havonta átlagosan 147 milliárd forintot kell a kedvezményezetteknek kifizetni a teljes forrásabszorpció eléréséhez.² Az augusztus havi kifizetési volumen-növekedés jelzi, hogy kifizetések növelésének az intézményrendszer oldaláról nincs technikai akadálya. **A kifizetési volument azonban továbbra is növelni szükséges.**

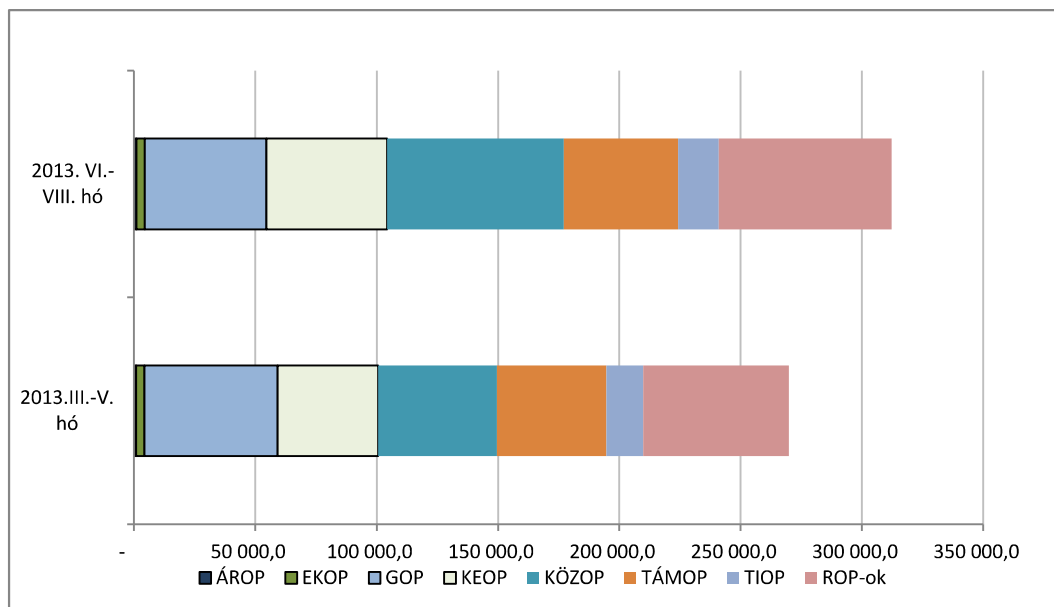
Az Új Széchenyi Terv keretében kifizetett teljes támogatási összeg augusztus végére elérte a 4166 milliárd forintot, mely a teljes hétéves költségvetési ciklusban rendelkezésre álló forrás 49,5 százaléka.

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

² Ennek természetesen további feltétele a teljes leszerződött forrásnagyság és megvalósuló (elszámolásra kerülő) projektállomány.

Az augusztusi kifizetéseken belül a ROP-ok, a GOP és a TAMOP aránya (illetve az utóbbi kettőnél nominálisan is) a korábbi hónapokhoz képest csökkent. A KEOP és a KÖZOP a január–júliusi havi átlagát több mint megduplázva 27,5 milliárd, illetve 43 milliárd forint kifizetést teljesített, mely mindkét OP esetében az eddigi legmagasabb kifizetésük 2013-ban. E két OP-nak köszönhető, hogy a többi nagy forrásallokációval rendelkező OP szerényebb teljesítménye ellenére a kifizetési volumen jelentősen nőhetett a vizsgált időszakban.

2. ÁBRA: KIFIZETÉSEK VÁLTOZÁSA OPERATÍV PROGRAMONKÉNT AZ ELMÚLT 6 HÓNAPBAN
(MRD FT)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Az operatív programok 2. ábrán bemutatott elmúlt hat havi kifizetéseinek változását az OP-k teljes forrásának kifizetési státuszának figyelembe vételével érdemes értékelni.

A nagy forrásallokációval rendelkező OP-k (GOP, KEOP, KÖZOP, TAMOP, ROP-ok) közül csak a GOP kifizetései csökkentek kis mértékben, azonban a **GOP teljes forrásarányos kifizetésének 56 százalékos aránya az ágazati OP-k és a 7 ROP átlaga közül a legmagasabb. Ezzel szemben a KEOP alig több mint negyedét fizette ki a rendelkezésére álló forrásnak.**

Új pályázatok kiírása

2013. évre 288,6 milliárd forint forrásra tervezett az intézményrendszer pályázati felhívásokat megjelentetni. Ettől az értéktől elhanyagolható mértékben elmaradva a terv 100 százalékban teljesült. A száz százalékos átlag elérését egyes OP-k tervezetthez képesti túlteljesítése okozza, mely ellensúlyozza a **TAMOP (–26 százalék) és TIOP (–12 százalék) tervtől való elmaradását.** A késedelem 42 milliárd forint kihelyezését veszélyezteti.

Amint arra előző havi anyagunkban is felhívtuk a figyelmet **a júliust követően megjelenő felhívások esetében** (a pályáztatás/szerződéskötés minimum 4 hónapos intézményrendszeri átfutási idejére tekintettel) **a meghirdetett források támogatási szerződéssekkel év végéig történő lekötöttsége kérdéses.**

Támogatási döntések

Augusztusban a támogatási döntések számának egyenlege³ 1005 db, mely megfelel a 2013. év havi átlagának. Az egyenleget pozitívan érdemben csak a GOP döntései befolyásolták, míg a többi OP elhanyagolható új döntéssel, és az elmúlt hónapokban egyre gyarapodó számú támogatási döntés visszavonással járult hozzá az eredményhez. **Több OP esetében a (KEOP, TAMOP, TIOP) a visszavont döntések száma meghaladta az új támogatási döntések számát.** Ez utóbbi OP-k forrásarányos támogatási döntéseinek státuszát (KEOP 91 százalék, TAMOP 87 százalék, TIOP 80 százalék) figyelembe véve azonban látható, hogy a forráslekötés az előző hónaphoz képest folytatódott.

A GOP kedvező teljesítményében közrejátszik, hogy a MAG Zrt.-nél az egy hónapon túli késedelmet szenvedő döntések száma a július végi értékhez képest közel 1100 darabbal csökkent. Az ESZA nKft.-nél 235 darabbal nőtt a számuk, mely szerint nem teljesült a HEFOP IH-tól származó korábbi előrejelzés az ESZA nKft. késedelmes döntéseinek augusztusra várt nullára csökkenéséről. Mindazonáltal nem vitatható, hogy az év elejére az ESZA nKft.-nél felhalmozódott 5000 darabot meghaladó késedelmes döntésállomány számának tizedére csökkentése elismerésre méltó teljesítmény. Az NKEK nKft. esetében is 280 darabos csökkenés volt regisztrálható a késedelmes döntések állományában, mely ezzel augusztus végére 500 darab közelébe mérséklődött.

A késedelmes döntések száma a teljes intézményrendszer vonatkozásában 1782 darab.

Szerződéskötés

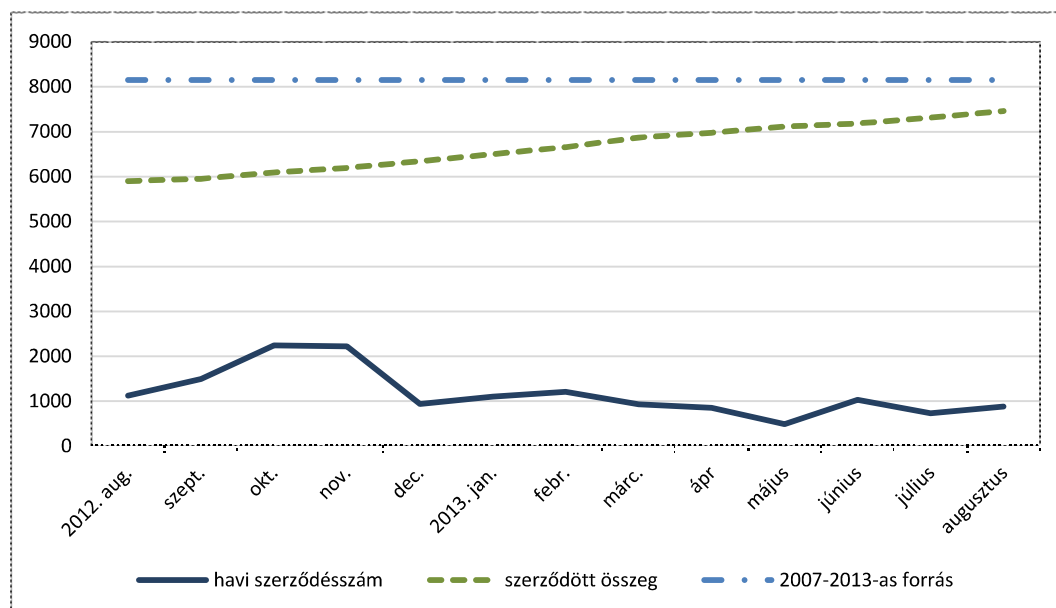
Augusztusban 881 támogatási szerződés került megkötésre a kedvezményezettekkel, mely megfelel az év első hét hónapja átlagának.

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, melyet a 148 milliárd forintos augusztusi érték valamelyest meghalad.

Augusztus végén a teljes hét éves keretből még 691 milliárd forint szerződéses lekötése volt hátra, melynek időigénye az eddig átlag alapján több mint öt hónap.

³ új támogatási döntések és a visszavont támogatási döntések egyenlege

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

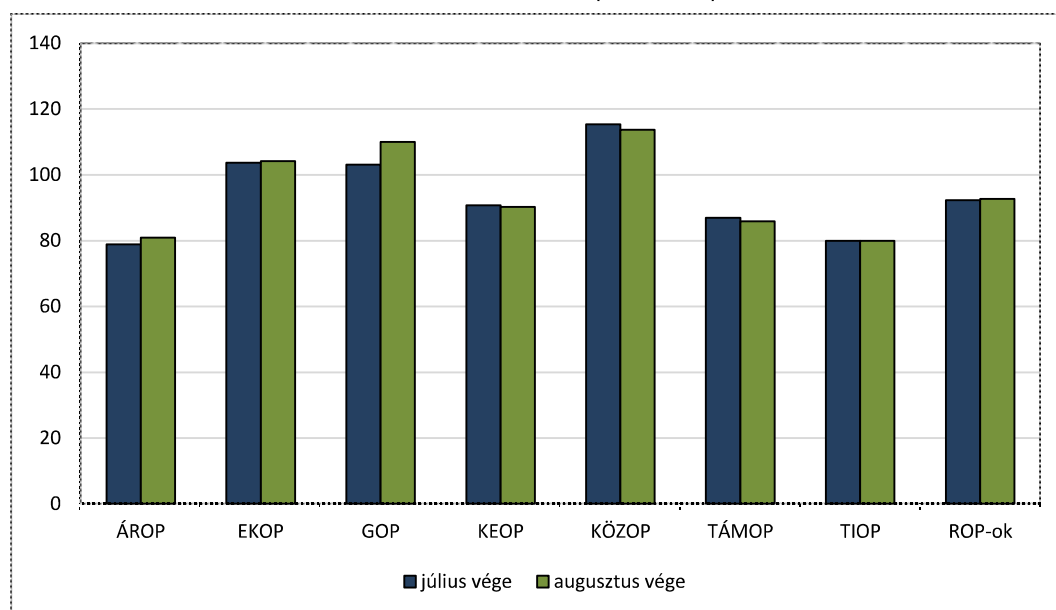


Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Forrásabszorpció státusza

Az előző hónaphoz képest **három OP (KEOP, KÖZOP, TAMOP) esetében a forrásarányos megítélt támogatás csökkenése volt tapasztalható**, melynek oka, hogy az augusztusban hozott támogatási döntések által lekötött források mértékét meghaladta a visszavont támogatási döntések által lekötött összeg nagysága.

4. ÁBRA: A MEGÍTÉLT TÁMOGATÁS MÉRTÉKE OPERATÍV PROGRAMONKÉNT AZ OP TELJES FORRÁSA ARÁNYÁBAN (SZÁZALÉK).



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A csökkenéssel érintett három OP közül a KEOP és a TAMOP érdemel figyelmet, amelyek esetében a forráslekötés aránya még nem érte el a 100 százalékot.

A teljes ÚSZT vonatkozásában a megítélt támogatás összege (97 milliárd forinttal) 7936 milliárd forintra, a szerződéses állomány nagysága pedig (148 milliárd forinttal) 7461 milliárd forintra nőtt.

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.

Az előző hónaphoz képest, az intézményrendszer egésze vonatkozásában egyik eljárásrendben sem tapasztalható sem a döntési, sem pedig a szerződéskötési átfutási időben érdemi változás. Megjegyzendő azonban, hogy **a döntési átfutási idők tekintetében továbbra is jelentős elmaradás van az előírt határidőkhöz képest:**

- kiemelt eljárásrendnél 113 nap az 50 naphoz képest,
- könnyített eljárásrendnél 115 az 50 naphoz képest,
- pályázatos eljárásrendnél 140 nap a 67 naphoz képest.

1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban

TAMOP projekt Korm. határozatának szövege és melléklete tartalmának összehangolása

A Kormány 1652/2013. (IX. 17.) Korm. határozatával döntött a TAMOP-1.2.1-07/1-2007-0002 azonosító számú („Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények” című) egymilliárd forintot meghaladó támogatási igényű projektjavaslat jóváhagyásáról. A döntéssel kapcsolatban felhívjuk a figyelmet a határozat szövege és a melléklet tartalma közötti jelentős eltérésére. Míg a döntés a projekt jóváhagyásáról szól, addig a melléklet a projekt támogatási összegének 10 milliárd forintos megemelésére vonatkozik. A projekt a 1531/2012. (XI. 28.) Korm. határozattal korábban már elfogadásra került. Javasolt a határozat címének és tartalmának összehangolása.

1.3 A 2014-2020-as időszakra való felkészülés előrehaladása

A Kormány a Partnerségi Megállapodás, az operatív programok, valamint a Stratégiai Környezeti Vizsgálati Jelentés társadalmi egyeztetésének módjáról, prioritásairól és menetrendjéről szóló 1113/2013. (III. 8.) Korm. határozatával döntött a 2014-2020-as időszak alapvető dokumentumai készítésének ütemezéséről. A rögzített menetrend szerint:

- 2013. áprilisában a „partnerség első, széles nyilvánosságú szakaszának indításaként a társadalmi egyeztetések elindítása, véleményezésre váró dokumentumok közzététele, a partnerégi dokumentumok honlapon történő közzététele”;
- 2013. szeptemberében „a nyilvánosság és tájékoztatás elvének is megfelelően a Partnerségi Megállapodás és az Operatív Programok tervezeteinek bemutatása fórumokon”

kellett volna megtörténni.

Az operatív programok vonatkozásában mindkét határidő tekintetében jelentős (több hónapos) csúszást tapasztalhattunk. Az OP-k rövid változatai augusztusban kerültek társadalmasításra. Azok érdemi véleményezése – az igen erősen leegyszerűsített tartalmuk miatt – azonban nem tekinthető optimálisnak.

Az általunk megismert 2013. szeptember végi dátumú operatív programok hosszú változataiból megállapítható, hogy tervezésük során elsősorban az év második felében több tucat – az OP-kban dokumentált – érintett intézmény, szervezet került bevonásra, mely az OP-k tartalmának szakmai előkészítését megalapozta. A kormánydöntés ütemezéséhez képest az első körös társadalmasítás eredményeit feldolgozó változatok fórumokon történő bemutatása azonban még nem történt meg.

Bár az uniós fejlesztési források felhasználásának megkezdését lehetővé tevő Közös Stratégiai Keret Rendelet⁴ és ezáltal az egyes alapokra vonatkozó jogszabálysomag elfogadása még nem történt meg, **elemi érdekünk, hogy a Partnerségi Megállapodás és az operatív programok a jogszabálysomag elfogadásának időpontjára az Európai Bizottsággal való egyeztetetőség érdekében elkészüljenek.**

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

2. Elemzés

2.1 Az Európai uniós források felhasználásával és tervezésével kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye

A Századvég Konzorcium telefonos kérdőíves közvélemény-kutatást végzett 2013. szeptember 20-23. között, amelynek során 1000 véletlenszerűen kiválasztott felnőtt korú személyt kérdezett meg CATI módszerrel⁵. A közvélemény kutatás célja az Európai Unió források felhasználásával (azok hasznosságával, az intézmény- és pályázati rendszer működésével) kapcsolatos aktuális lakossági vélemény feltárása, valamint elmúlt félévi változása volt. A jelenlegi hét kérdésből öt 2013 márciusában változatlan formában került lekérdezésre, mely lehetőséget biztosít a lakossági vélemény változásának vizsgálatára. A kutatás eredményeinek segítségével célzottabban segíthető elő a forrásfelhasználás hatékonyságának növelése, ill. valósítható meg a kormányzati kommunikáció támogatása.

A közvélemény-kutatás magyarázó változói (többek között a válaszadók társadalmi státusza, életkora, lakhelye, stb.) lehetőséget adnak a válaszok részletesebb vizsgálatára.

A közvélemény-kutatás főbb következtetései:

A 2007-2013-as ciklus Uniós forrásainak felhasználásával megvalósuló fejlesztéseket a lakosság összességében 85 százaléka hasznosnak ítéli. A fejlesztések hasznosságát a szerényebb körülmények között élők és a fiatal korosztály tagjai jelentősen kevésbé érzékelik/értékelik.

Kutatásunk eredményei szerint a lakosság 91,5 százaléknak nincs kapcsolata az Uniós pályázatok rendszerével. A pályázói aktivitásban településtípus és régiók szerint is jelentős eltérések mutatkoznak. **A pályázati rendszerrel szemben a válaszadók közel 70 százaléka érdektelenséget mutat.**

Az elérhető pályázati lehetőségek (illetve az azt koordináló intézményrendszer) ismertsége, mind pedig a pályázatok kidolgozásához igénybe vehető segítség (akár intézményrendszeri, akár piaci) ismerete rendkívül hiányos. A válaszadók közel ötöde ugyan nem ismeri a vonatkozó lehetőségeit, de szeretné ismerni azokat.

⁵ Az elemzésben közölt adatok legfeljebb plusz-mínusz 3,2 százalékponttal térhetnek el a mintavételből fakadóan attól az eredménytől, amit az ország összes felnőtt lakosának megkérdezése eredményezett volna. A mintavételből fakadó hibák iteratív súlyozás segítségével kerültek korrigálásra. A minta összetétele a legfontosabb szocio-demográfiai tényezők szerint (nem, kor, iskolai végzettség, településtípus) megfelel a felnőtt magyar lakosság arányainak.

A pályázt készítés bonyolultságának megítélése javult ugyan a fél évvel korábbi felmérés eredményeihez képest, **de a pályázati rendszerrel már kapcsolatba került válaszadók közel háromnegyede** bonyolultnak tartja **egy pályázat elkészítését.**

A válaszadók közel kétharmada véli úgy, hogy az elmúlt évek fejlesztései nagyjából uniós forrásból kerültek megvalósításra.

A válaszadók fele kíván részt venni a véleménynyilvánításban / javaslattételben a 2014-2020-as időszak uniós támogatásainak előkészítése, tervezése során.

Javaslatok:

Megfontolásra érdemes az euroszeptikus kormányzati kommunikáció finomhangolása, ugyanis a közvélemény-kutatási adatok alapján jelentősen nő azoknak az aránya, akik inkább hasznosnak vagy nagyon hasznosnak tartják a környezetükben EU-s források felhasználásával megvalósuló projekteket. Arányuk a megkérdezettek körében 85 százalékos.

A forrásfelhasználás hasznosságának megítélésében látható területi különbségek alapján **az ERFA/ESZA/KA és EMVA/ETHA források 2014-2020 közötti felhasználásának** jelentősen összehangoltabb tervezése szükséges.

A következő költségvetési ciklus sikeres forrásfelhasználása érdekében a régióként és településtípusonként eltérő pályázói aktivitás azonos szintre kerülést ösztönözni szükséges.

Az uniós támogatások iránt érdeklődő, de ismerethiányos népesség megfelelő informálására **a kormányzati tevékenység erősítése indokolt. A pályázati rendszerrel szemben igen jelentős lakossági érdektelenség háttérének vizsgálata javasolt.**

A pályázati rendszerrel még kapcsolatba nem került válaszadók körben tapasztalt, **a pályázt készítés nehézségeivel kapcsolatos félelmek gyengítése javasolt a 2014-2020-as potenciális pályázói kör bővítése érdekében.**

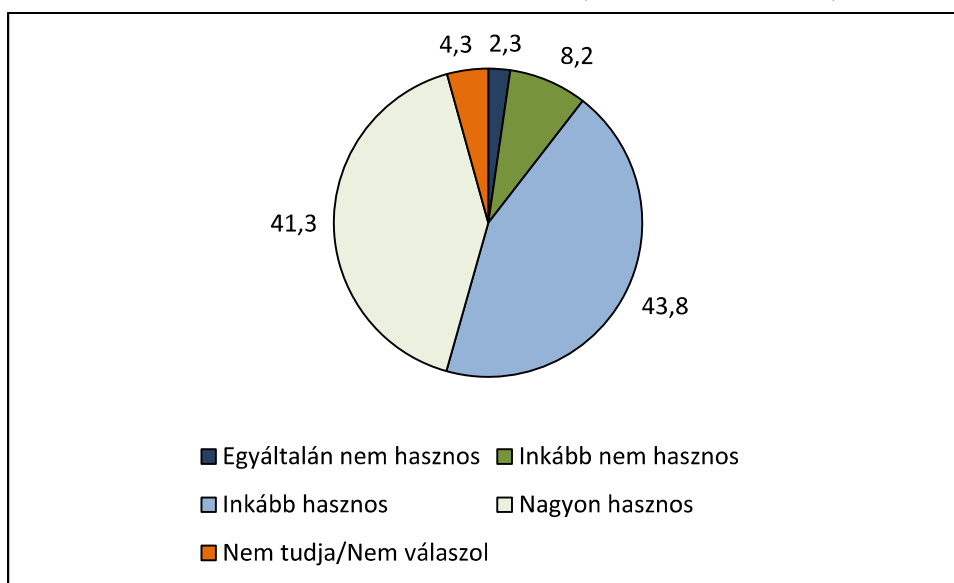
A kormányzati kommunikációban érdemes figyelembe venni az Európai Unió addicionalitási követelményéből adódó tisztán hazai költségvetési forrásokat, melyek nem az uniós fejlesztések társfinanszírozást szolgálják.

Az Uniós fejlesztési források hasznosságának megítélése

A 2007-2013-as ciklus Uniós forrásainak felhasználásával megvalósuló fejlesztéseket a lakosság összességében 85,1 százaléka nagyon hasznosnak (41,3 százalék), illetve inkább hasznosnak (43,8 százalék) ítéli. Inkább nem hasznosnak (8,2 százalék), illetve egyáltalán nem hasznosnak (2,3 százalék) csak a lakosság alig több mint tizede értékelte a fejlesztéseket. A 2013. márciusában végzett közvélemény-kutatás eredményeihez képest a

fejlesztéseket összességében hasznosnak ítézők aránya 73 százalékról nőtt 85 százalék fölé. Ezzel egyidőben a hasznossággal elégedetlenek aránya 20 százalékról közel felére (10,5 százalékra) csökkent. A márciusi lekérdezéskor válaszolni nem tudó/akaro megkérdezettek egy része szeptemberre az elégedettek táborához csatlakozott. A 2012 novemberi és 2013 márciusi kutatás eredményei alapján a hasznosság értékének növekedése (20+12,1 százalék) trendszerű, melyet figyelembe véve **indokolt az euroszeptikus kormányzati kommunikáció óvatosabb alkalmazása.**

5. ÁBRA: „MENNYIRE TARTJA HASZNOSNAK AZ ÖN KÖRNYEZETÉBEN UNIÓS TÁMOGATÁSSAL MEGVALÓSULÓ BERUHÁZÁSOKAT?” (VÁLASZOK SZÁZALÉKA)



Forrás: saját szerkesztés Századvég közvéleménykutatás alapján

Az egyes válaszok eloszlását érdemes megvizsgálni a válaszadók társadalmi helyzete, életkora, lakhelye és politikai szimpátiája szerint is.

A válaszok megoszlása társadalmi helyzet szerint

A válaszadók saját megítélésük szerint három kategóriába (alsó, középső, felső társadalmi helyzetű) sorolhatták magukat. A fejlesztések hasznosságára vonatkozó válaszkategóriák közül jelentős társadalmi helyzet szerinti eltérés az „inkább nem hasznos” és a „nagyon hasznos” válasz esetében volt tapasztalható. Míg mérsékelt hasznosságúnak az alsó társadalmi státuszú válaszadók közel 9 százaléka, addig a felső társadalmi csoportba soroltak kevesebb mint 2 százaléka ítélte a fejlesztéseket. Ezzel szemben „nagyon hasznos” minősítést az alsó társadalmi csoportúak kevesebb mint 40 százaléka, a felső társadalmi csoportba soroltak közel 50 százaléka adott. Az eredményből az látszik, hogy **a fejlesztések hasznosságát a szerényebb körülmények között élők jelentősen kevésbé**

érzékelik/értékelik, mint a középső és felső társadalmi csoportba soroltak. A válaszok egybeesnek az anyagi helyzet szerint csoportosított válaszadókéival.

A válaszok életkor szerinti megoszlása

A közvélemény kutatás eredményéből az derül ki, hogy a **megvalósult fejlesztéseket a fiatalok (18-29 éves korosztály) közül több mint háromszor annyian (15,3 százalék) tekintik „inkább nem hasznosnak”, mint az idősebb (50-59 évesek) korúak (4 százalék). A legnagyobb hasznosságot a 40-49 éves korosztály tagjai jelezték (46,5 százalék).**

A hasznosság lakhely szerinti megítélése

A fejlesztések hasznosságának megítélését a földrajzi elhelyezkedés jelentősen befolyásolta: míg a fejlesztéseket „nagyon hasznosnak” a Dél-Dunántúl Régió és Észak-Magyarország régió lakóinak több mint 56 százaléka értékelte, addig a Nyugat-Dunántúl régió válaszadóinak csak alig több mint negyede. A többi régió lakói mintegy 40 százaléka választotta ezt a minősítést. Tekintettel arra, hogy a közel azonos fejlesztési forrásokon osztozó régiók között is jelentős eltérések adódnak indokolt ezek hátterének feltárása.

A válaszadók lakhelyét településtípus szerin vizsgálva látható, hogy a községben/tanyán élő válaszadók több mint háromszor nagyobb arányban választották az „egyáltalán/inkább nem hasznos” minősítést (18,6 százalék), mint a városban élők (6,3 százalék). Ez felhívja a figyelmet **az ERFA/ESZA/KA és EMVA/ETHA források 2014-2020 közötti felhasználásának (TOP, Vidékfejlesztési OP) összehangoltabb tervezésének szükségére is.**

A válaszok megoszlása közéleti aktivitás és politikai preferencia szerint

A fejlesztések hasznosságára vonatkozó válaszokat a megkérdezettek 2014-es parlamenti választásokon való részvételi szándékával összevetve látható, hogy míg a választásokon biztosan/valószínűleg résztvevők, illetve távolmaradók közel azonos arányban (5,5 százalék) tekintik „egyáltalán nem hasznosnak/inkább nem hasznosnak” a megvalósult fejlesztéseket, addig a választásokon még bizonytalanul résztvevők közel ötöde (18,4 százalék) vélekedik így. A fejlesztések „inkább hasznos/nagyon hasznos” megítélése esetén már jelenős eltérés van a résztvenni szándékozók és a távolmaradók között is: utóbbiak közel 55 százalékos aránya mintegy tíz százalékponttal haladja meg a fejlesztésekkel elégedett, választásokon résztvenni szándékozók arányát.

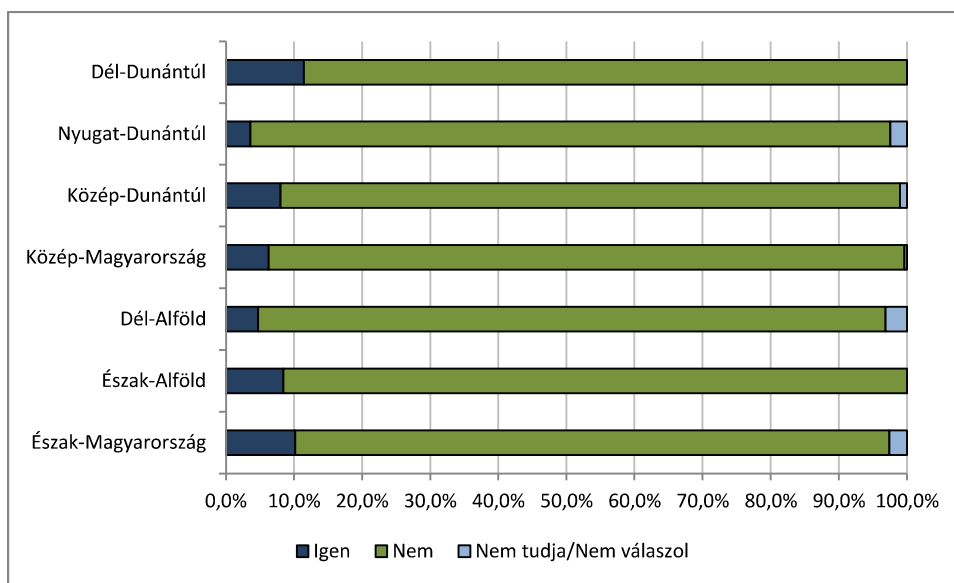
A megvalósult fejlesztéseket „inkább hasznosnak” és „nagyon hasznosnak” minősítők szavazataránya között a jobb és baloldali szavazók között nincs érdemi eltérés. Csak **a „nagyon hasznos” válaszok tekintetében a baloldal szimpatizánsai azonban nagyobb arányban (57,3 százalék) tekinthetők elégedettnek a jobboldali szimpatizánsoknál (45,5 százalék).**

A lakosság pályázói aktivitása

Kutatásunk eredményei szerint a lakosság 91,5 százalékának nincs kapcsolata az Unió pályázatok rendszerével, azaz pályázatot a megkérdezett (vagy vele közvetlen kapcsolatban álló személy) nem adott be.

Településtípus szerinti megosztásban érdemi eltérés látható a pályázói aktivitásban. Míg a községekben és tanyákon élők 9,5 százalékának volt kapcsolata a pályázati rendszerrel, addig a városi lakosságnak 6,5 százaléka, Budapestének pedig mindössze 5,2 százaléka. A minden településtípus esetében 10 százalék alatt maradó érték alapján továbbra sem jelenthető ki, hogy az uniós források felhasználása érdekében tökéletesen sikerült a potenciális projektgazdákat mozgósítani. A pályázati aktivitás értékelését árnyalja, hogy a lakosság mintegy 30 százaléka ismeri, vagy ismerni kívánja az uniós pályázati lehetőségeket, illetve mintegy felük részt kíván venni a 2014-2020-as időszak társadalmi előkészítésében. Ez alapján tehát a 10 százalékos aktivitási arány növekedése várható.

6. ÁBRA: „ADOTT MÁR BE ÖN, VAGY ÖNHÖZ KAPCSOLÓDÓ SZEMÉLY UNIÓS PÁLYÁZATOT?”
(VÁLASZOK SZÁZALÉKA)



Forrás: saját szerkesztés Századvég közvéleménykutatás alapján

Amint az a 6. ábrán is látható a pályázói aktivitás régióként is jelentős eltéréseket mutat. A legaktívabbnak tekinthető Dél-Dunántúl régió (11,4 százalék) és Észak-Magyarország régió (10,2 százalék) értékétől jelentősen elmarad a Dél-Alföld régió (4,7 százalék) és Nyugat-Dunántúl régiók (3,6 százalék) aktivitása. Bár a 2014-2020-as időszakban a korábbi hét ROP helyett csak egy területi OP kerül tervezésre (TOP), valamint a megvalósítás területi szintű közreműködői a régiók helyett a megyék lesznek, a sikeres forrásfelhasználás érdekében az egyes területegységek aktivitásbeli különbségét indokolt figyelembe venni, illetve az azonos szintre kerülést ösztönözni.

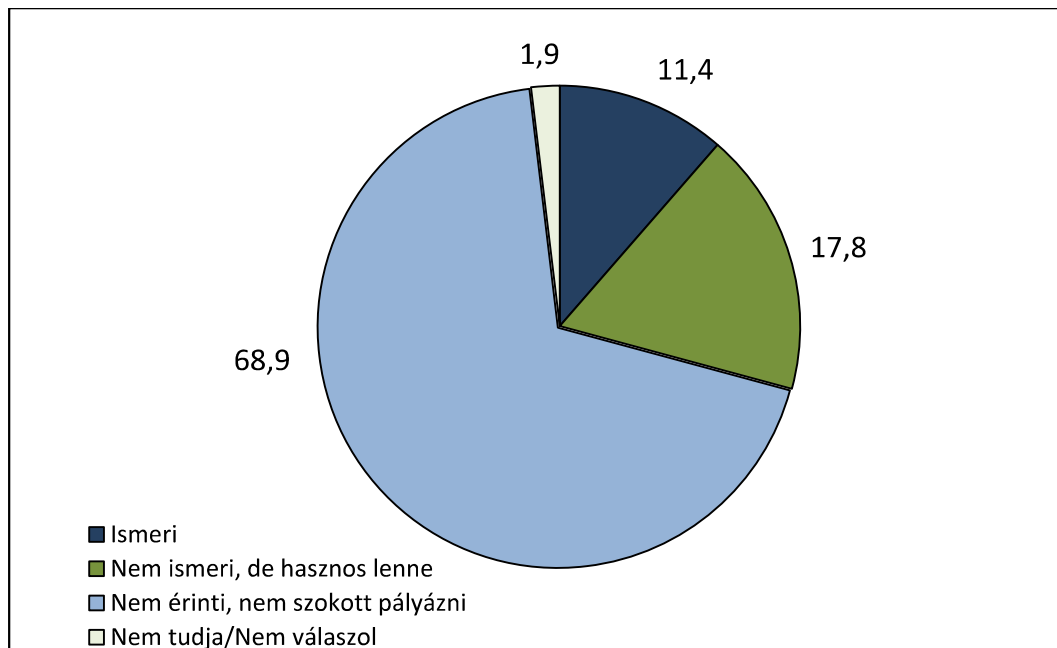
A pályázókat segítő szolgáltatások

A kutatás két egymástól független kérdése keresett választ arra, hogy:

- ha a válaszadónak van olyan ötlete, amihez pályázati támogatásra van szüksége, tudja-e, hogy hol kaphat segítséget a pályázat kidolgozásához?
- a válaszadó tudja-e, hogy hová (milyen intézményhez, szervezethez) kell fordulnia segítségért, ha uniós támogatást szeretne igénybe venni fejlesztési ötlete megvalósításához?

A két kérdésre adott válaszarányok közel azonossága okán azok feldolgozása összevontan történik meg. Megállapítható, hogy **mind az elérhető pályázati lehetőségek** (illetve az azt koordináló intézményrendszer) **ismertsége, mind pedig a pályázatok kidolgozásához igénybe vehető segítség** (akár intézményrendszeri, akár piaci) **ismerete rendkívül hiányos.**

7. ÁBRA: A PÁLYÁZATOK KIDOLGOZÁSÁHOZ IGÉNYBE VEHETŐ TÁMOGATÁS / A FORRÁSOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS ISMERETE (VÁLASZOK SZÁZALÉKA)



Forrás: saját szerkesztés Századvég közvéleménykutatás alapján

A válaszadóknak csak alig több mint tizede (11,4 százalék) ismeri a támogatási lehetőségeket, illetve azok információforrását (pl.: közreműködő szervezetek), vagy a pályázat kidolgozásához igénybe vehető segítséget/szolgáltatást (pl.: pályázatírók).

A válaszokból két, az intézményrendszer működését, illetve a 2014-2020-as időszak forrásfelhasználását is befolyásoló következtetés is levonható:

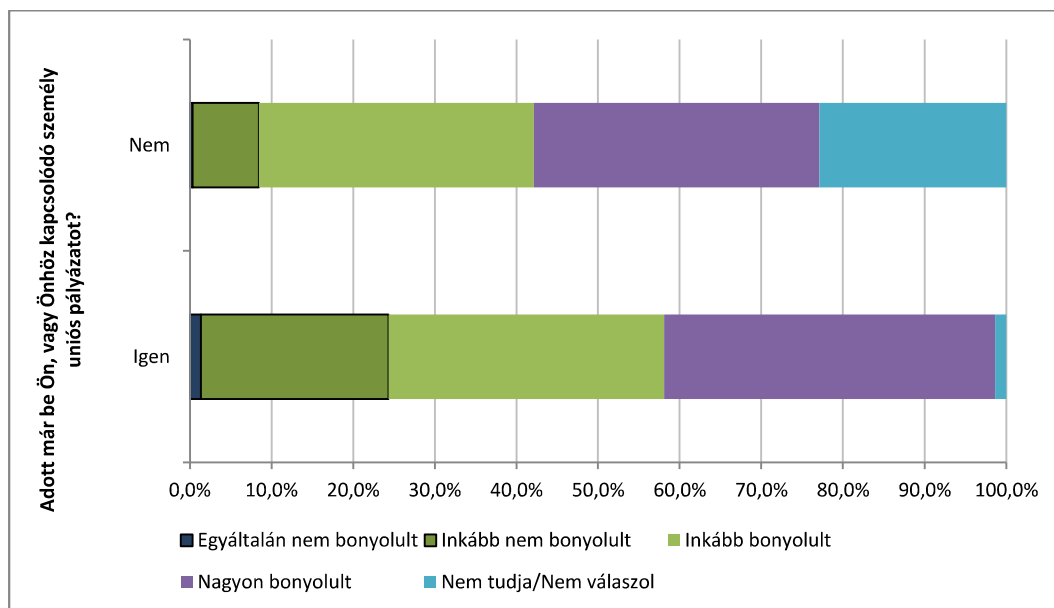
- **a válaszadók közel ötöde ugyan nem ismeri a vonatkozó lehetőségeit, de szeretné ismerni azokat.** Ebből adódóan indokolt a kormányzati tevékenység erre vonatkozó erősítése.

- a pályázati rendszerrel szemben a válaszadók közel 70 százaléka érdektelenséget mutat. Vizsgálni indokolt ezen apátia hátterének okait annak érdekében, hogy a következő fejlesztési ciklus forrásai ütemezetten és a lehető legnagyobb társadalmi haszon elérésével legyen felhasználható.

A pályázatírás bonyolultságának megítélése

A jelenlegi költségvetési ciklus esetében már kevésbé, de a 2014-2020 közötti időszakban rendelkezésre álló fejlesztési források felhasználása szempontjából érdemi tényező az érintettek pályázati rendszer bonyolultságával kapcsolatos véleménye.

8. ÁBRA: „MENNYIRE ÉRZI BONYOLULTNAK EGY UNIÓS PÁLYÁZAT ELKÉSZÍTÉSÉT?” (VÁLASZOK SZÁZALÉKA)



Forrás: saját szerkesztés Századvég közvéleménykutatás alapján

A pályáztatás megítélésére vonatkozó véleményt csak a pályázati rendszerrel – közvetlenül vagy közvetetten – már kapcsolatba került válaszadók esetében tekintjük objektívnek. Ez alapján elmondható, hogy a **válaszadók** ezen csoportjának közel negyede (24,3 százalék) tartja „egyáltalán nem-”, vagy „inkább nem bonyolultnak”, míg **közel háromnegyede** (74,3 százalék) „**inkább bonyolultnak**” vagy „**nagyon bonyolultnak**” egy pályázat elkészítését. **Vélhetően a pályázati rendszer egyszerűsítését célzó kormányzati intézkedéseknek is köszönhető, hogy a fél évvel ezelőtti közvélemény-kutatás eredményéhez képest a pályázatkészítést bonyolultként értékelő válaszadók aránya a korábbi 87 százalékról jelentősen csökkent.**

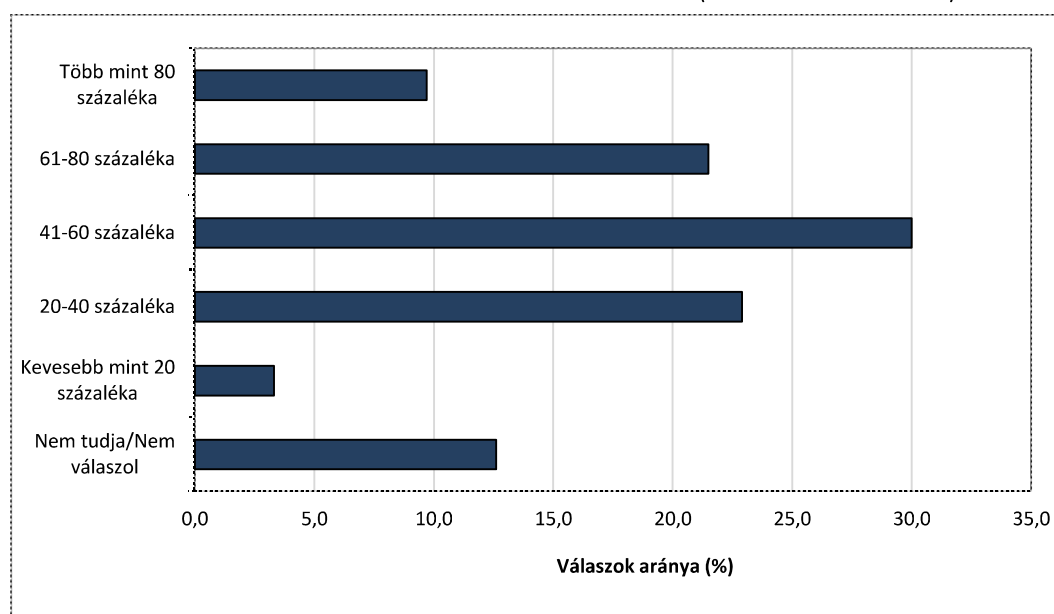
Nem a pályázatkészítés valós nehézségére, hanem a pályázói attitűdre lehet következtetni a pályázat-beadásban még közvetve sem érintett – tehát ezirányú tapasztalattal nem rendelkező – megkérdezettek válaszaiból. E kör több mint kétharmada (68,7 százaléka) tartja bonyolultnak a pályázást. A forráskihelyezés rendszerének további egyszerűsítése mellett

ezen válaszadói kör megfelelő kommunikációval való elérése a 2014-2020-as időszakra való felkészülés keretében kiemelt feladat.

Az Unió fejlesztési források jelentőségének ismerete

Tekintettel az Európai Unió források felhasználásával kapcsolatos, az elmúlt időben nagy nyilvánosságot kapó eseményekre (pl. OP források brüsszeli kifizetésének felfüggesztése, 2014-2020-as időszakra való felkészülés), valamint a korábbi közvélemény-kutatásokból következtethető lakossági informáltsági hiátusra, indokoltnak tartottunk az Unió források hazai fejlesztésekben betöltött jelentőségére vonatkozó kérdést is feltenni.

9. ÁBRA: „ÖN SZERINT AZ ELMÚLT 5 ÉVBEN A MAGYARORSZÁGON MEGVALÓSÍTOTT FEJLESZTÉSEK MEKKORA RÉSE SZÁRMAZOTT EURÓPAI UNIÓS FORRÁSBÓL?” (VÁLASZOK SZÁZALÉKA)



Forrás: saját szerkesztés Századvég közvéleménykutatás alapján

Amint az a 9. ábrán is látszik a **válaszadók összesen közel kétharmada vélte úgy, hogy az elmúlt évek fejlesztései nagyjából (40-80%
százalékban) uniós forrásból kerültek megvalósításra**. Ez a vélemény egybeesik a médiában is gyakran szereplő állítással, mely szerint az uniós források nélkül lényegében nem lennének hazai fejlesztések. Bár az NSRF keretében felhasználásra kerülő források hazai társfinanszírozási aránya átlagosan valóban csak 15 százalékos, **a kormányzati kommunikációban érdemes figyelembe venni az Európai Unió additionalitási követelményéből adódó tisztán hazai költségvetési forrásokat is**. Az additionalitási szabály célja, hogy a tagállami kiadásokhoz képest az uniós források csak pótlólagos – additionalis – forrásként jelenjenek meg a fejlesztéspolitikában. Ennek a értelmében az adott pénzügyi programozási időszak állami forrásokból finanszírozott strukturális jellegű fejlesztési kiadásai (ideértve a különféle beruházási, oktatási és képzési kiadásokat) éves átlagos összevetésben (az adott periódus egészére összességében értelmezve) nem csökkenhetnek a referencia-időszak⁶ éves átlagos szintje alá. Ez hazánk

⁶ 2004/2005. évek

esetében azt jelenti, hogy a 2007-2013-as időszakban **éves szinten 2 828 millió EUR-nak⁷ megfelelő összeget kell** az EU által nem finanszírozott fejlesztésekre **biztosítania a központi költségvetésnek⁸**, mely – az addicionalitásból adódóan értelemszerűen – **meghaladja az** – éves szinten 1 376 millió EUR – **uniós támogatás mértékét.**

Résztvételi kedv a 2014-2020-as tervezésben

A Partnerségi Megállapodás tervezetének, valamint egyes operatív programok rövidített változatainak nyilvánosságra hozatalával a közelmúltban megkezdődött társadalmasítás kapcsán indokoltnak tartottuk felmérni a lakosság résztvételi hajlandóságát a tervezésben.

A válaszadók 5 százalékának „tartózkodása” mellett a megkérdezettek közel egyenlő arányban (46,4 százalék: igen – 48,5 százalék: nem) válaszolták, hogy rész vennének a véleménynyilvánításban / javaslattételben a 2014-2020-as időszak uniós támogatásainak előkészítése, tervezése során.

Az eredmény lehetőséget ad egyrészt a társadalmasítás eredményeinek (a részvétel arányának) validálására. **Amennyiben a valós részvétel a közvélemény-kutatási eredménytől jelentősen eltér, indokolt a társadalmasítás módszerének (a kommunikációs csatornák) felülvizsgálata.**

Másrészt a népesség közel felének passzivitása – melyet korábbi kérdések is alátámasztottak – **felhívja a figyelmet a lakosságot dinamizáló kormányzati intézkedések megtételének szükségességére.** Ehhez támpontot a résztvételi hajlandóság életkor, képzettség, illetve foglalkoztatottság szerinti eloszlása is ad: az aktív közreműködés szándéka a fiatalok (18-29 éves korosztály), a foglalkoztatottak és a középfokú (vagy magasabb) végzettségűek esetében duplája az idősök (60 év fölött), inaktívak és 8 általánost végzettekének.

⁷ 2006-os áron

⁸ Az NSRK-ban megállapított összeget az addicionalitás 2011. évi félidei ellenőrzésének eredményeiről (2007-2013) szóló Bizottsági közlemény csökkentette. COM(2013) 104 final, Brüsszel 2013.02.28.

2.2 Projekt szakaszolás - a forrásabszorpció növelésének eszköze

Az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmus keretében 85 százalékról 95 százalékra növelhető uniós támogatási hányad alkalmazását követően az Európai Bizottság a 2013. márciusában hozott döntésével⁹ is egyértelműen törekszik a fejlesztési források tagállami felhasználásának elősegítésére. Annak érdekében, hogy csökkenjen a befejezetlen (és ezért támogatásra nem jogosult) projektek száma, **a Bizottság nem csak nagyprojektek esetében tette lehetővé a projektek szakaszolását.** Ez az adott fejlesztéseknek a 2014-2020-as költségvetési ciklusra áthúzódó megvalósítását jelenti. Projektek szakaszolása (projekt bridge) az alábbi feltételek teljesülése mellett történhet:

- a szakaszolt projekt összköltsége legalább 5 millió EUR;
- a projektnek – fizikai és pénzügyi célkitűzései tekintetében – két világosan elhatárolható szakasza van;
- a projekt első szakaszának a záródokumentumok benyújtási határidejére készen kell állnia arra, hogy rendeltetésének és/vagy működésének megfelelően használják;
- a projekt második szakasza támogatásra jogosult a strukturális alapokból és/vagy a Kohéziós Alapból a 2014–2020 közötti időszakban.

Továbbá a projekt második szakaszának meg kell felelnie a 2014–2020 közötti időszakban alkalmazandó valamennyi szabálynak.

A szakaszolás adminisztratív követelményei szerint a tagállamnak a záró végrehajtási jelentésben jeleznie kell, hogy megtették azt a jogi és pénzügyi kötelezettségvállalást, amely szükséges a 2014–2020 közötti időszakban a második szakasz befejezéséhez és működőképessé tételéhez.

A lezárást illetően – a nagyprojektekkel ellentétben – nem szükséges a Bizottságnak listát küldeni a két programozási időszakot átfogó projektekről, de a Bizottság kérésére a tagállamnak azt rendelkezésre kell bocsátania. A tagállamnak a záró végrehajtási jelentésben minden esetben számszerűsítania kell a szakaszokra bontott összes projektre vonatkozóan a teljes összeget, az igazolt összes kifizetett költségben és a megfelelő uniós hozzájárulásban kifejezve.

A projekt bridge eredményeként a 2014-2020-as időszakra átvitt projektrészre az eredetileg a jelenlegi ciklus forrásaiból allokált támogatás összegével megnő a 2007-2013-as időszakban lekötendő forrás (kvázi visszahulló forrás). Ezzel szemben azonban egyrészt **a – forrásabszorpciót növelve – az eredetileg is 2007-2013-as forrásból finanszírozni tervezett projektrész megvalósulhat.** (Szakaszolás nélkül megghiúsuló fejlesztés esetében a teljes támogatási összeg visszahulló forrásként jelentkezne.) Másrészt a szakaszolásra kerülő projektrész támogatási összegével automatikusan javul a 2014-2020-as időszak forrásabszorpciója is.

⁹ A Bizottság Határozata a 2007–2013 közötti időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból támogatott operatív programok lezárására vonatkozó iránymutatás jóváhagyásáról (Brüsszel, 2013.3.20. C(2013) 1573 final)

A projekt-szakaszolás jogosultsági feltételei közt szereplő minimum 5 millió eurós (hozzávetőlegesen 1,5 milliárd forintos) értékhatárra tekintettel a projekt bridge lehetősége túlnyomórészt a kiemelt projektek esetében biztosít figyelemre méltó lehetőséget. Ennek megfelelően **indokolt az eddig nevesítésre került, de nem megfelelő előrehaladást felmutató kiemelt projektek körének teljes feltérképezése és szakaszolási lehetőségük vizsgálata.** Fejlesztéspolitikai érdek, hogy **a projekt szakaszolás kizárólag a valóban megvalósuló fejlesztések esetében kerüljön alkalmazásra** és ne szolgálja a végül elmaradó kiemelt projektek adminisztratív továbbéltetését, ezáltal a visszahulló források időbeni újra-felhasználását.