

Téma:

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

Időszak:

2013. október

Dátum:

2013. november 11.



SZÁZADVÉG
ALLOTTVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMŰVELÉSI TANULÁSDOKTORI ÉS TUDÁSMENEDZSERI 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 forrásabszorpciók adatai	3
1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban	8
2. Elemzés.....	12
2.1 A 2007-2013-as időszak fejlesztési programjának fejlesztéspolitikai értékelése.....	12
2.2 A 2014-2020-as Területfejlesztési OP településfejlesztési céljai és a népességváltozás területi folyamatainak összhangja	18

Vezetői összefoglaló

Az Új Széchenyi Terv kifizetési volumene szeptemberben 118 milliárd forint volt. A kifizetések havi összege az elmúlt két negyedévben növekvő tendenciát mutatott. A kifizetett támogatás összege a vizsgált időszak végén a rendelkezésre álló forrás több mint 52 százaléka volt. Az intézményrendszer január-szeptemberi kötelezettségvállalási terve 97 százalékban teljesült, de az egyes OP tekintetében jelentős eltérések mutatkoztak. A forrásabszorpciót javítja, hogy a késedelmes támogatási döntések számának csökkenése folytatódott. A 2007-2013 időszakban rendelkezésre álló keret támogatási szerződésekkel való lekötéséhez az elmúlt félév havi átlagával számolva további 4,5 hónap szükséges. A rendelkezésre álló és a támogatási döntéssel lekötött forrás aránya 99 százalékos. A harmadik negyedévben azonban folytatódott a támogatási döntések átfutási idejének növekedése, a támogatási döntések átfutási ideje kivétel nélkül mindegyik szervezet esetében meghaladja az előírt határidőt.

A vizsgált időszak érdemi szabályozási és intézményi működési eseményeivel kapcsolatban említésre méltó, hogy:

- az Európai Tanács október végi, egyes szakpolitikai kérdésekben hozott állásfoglalásának köszönhetően jelentősen megnőtt a 2014-2020-as programidőszak támogatásainak felhasználását lehetővé tevő jogszabálycsomag idei elfogadásának, illetve azt megelőzően az Európai Parlament támogató döntésének valószínűsége. Ehhez kapcsolódóan a 2014-2020-as időszakra való hazai felkészülés keretében a tervezett intézményrendszeri átalakulásról és a program indítását lehetővé tevő dokumentumok (Partnerségi Megállapodás, Operatív Programok) véglegesítéséről gondoskodni kell;
- az 1731/2013. (X. 11.) Korm. határozattal elfogadott 2014-2020-as programok lebonyolítási alapelveiben – összhangban a korábbi vonatkozó kormánydöntéssel – gondoskodni kell a jelenlegi programidőszak zárásáról is. A határozat iránymutatásai szerint kidolgozásra kerülő hazai jogszabálycsomag előkészítésére – nem hivatalos információk szerint – november végéig előirányzott idő kevésnek bizonyulhat. A pályázatértékelésben eddig résztvevő külső szakértői kapacitás tervezett intézményrendszerbe integrálása költséghatékonysági és kapacitástervezési szempontokból megfontolandó;
- az októberben módosított EU Önerő Rendeletben (285/2012. (X. 9.) Korm. rendelet) jelenleg nem egyértelműek a sikertelen hiánypótlási eljárást követő önerő támogatásra vonatkozó jogi lehetőségek, melyek fejlesztéspolitikai okokból tisztázandók;

- 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 októberi módosításával bekerült projektszakaszoláshoz kapcsolódó szövegrész értelmezési bizonytalanságot eredményez a szövegben, melynek felülvizsgálata javasolt.

A 2007-2013-as időszak fejlesztési programjának – Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából készült, elemzésben bemutatott – fejlesztéspolitikai értékelése számos fontos javaslatot fogalmaz meg, melyek a 2014-2020-as programtervezésben figyelembe vehetők.

Az ELTE kutatóintézetei által a hazai demográfiai folyamatokról készített tanulmány a készülő Terület- és Településfejlesztési Operatív Programmal összevetve megállapítható, hogy ez utóbbi dokumentum kevésbé reagál a feltárt hazai területi demográfiai tendenciákra. Az OP szinten nem feltétlenül problémát jelentő hiányosság kezelésére azonban az programvégrehajtás során – pl. megyei/városi szintű tervezés – figyelemmel kell lenni.

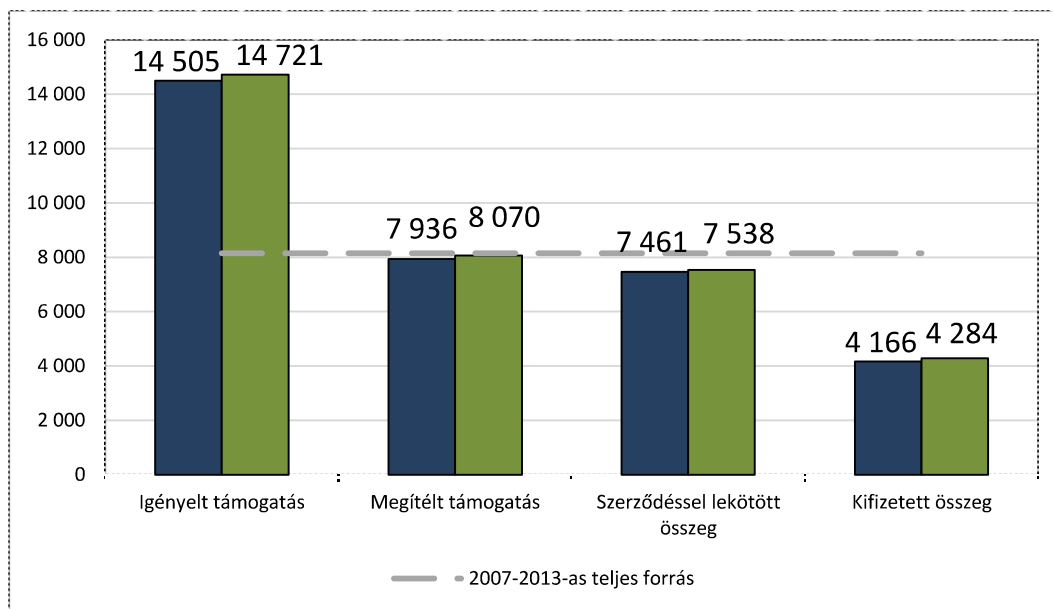
1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

Kifizetések státusza

Az Új Széchenyi Terv keretében szeptemberben 118 milliárd forint kifizetése történt meg. Az elmúlt két negyedévben a kifizetések volumenének egyértelmű növekedése volt tapasztalható, melynek eredményeként a korábbi havi 100 milliárd forint körüli értékek átlagosan 10-30 milliárd forinttal emelkedtek. Hó végére a kifizetett támogatás összege 4284 milliárd forintra emelkedett, mely a rendelkezésre álló forrás több mint 52 százaléka.

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



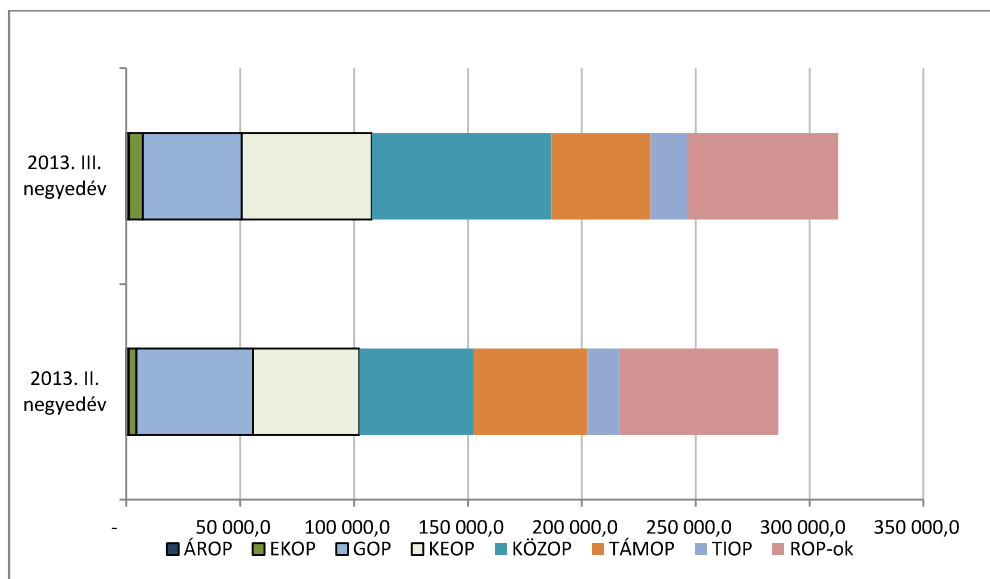
Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Az első három negyedévre előirányzott 1131,15 milliárd forintos kifizetési terv a hónap végére – 1021 milliárd forinttal – több mint 90 százalékban teljesült. Az előző két negyedév végi – 100 százalékot meghaladó – adathoz képest a harmadik negyedév kifizetési eredménye valamelyest elmarad. Ezt figyelembe véve az abszolút értékben növekvő volumen további növelése szükséges. A kifizetés felpörgetését indokolja továbbá, hogy a ciklus végéig hátralévő időben **átlagosan 140 milliárd forintot meghaladó havi kifizetések teljesítése szükséges a rendelkezésre álló teljes forráskeret lehívásához.**

Az egyes operatív programok harmadik negyedéves kifizetési volumenét és az előző negyedévhez viszonyított változását a 2. ábra szemlélteti.

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

2. ÁBRA: KIFIZETÉSEK VÁLTOZÁSA OPERATÍV PROGRAMONKÉNT 2013 III. NEGYEDÉVÉBEN (MRD FT)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Bár az USZT-n belüli az egyik legkisebb allokációval rendelkezik, kiemelendő, hogy a legnagyobb arányú növekedést az EKOP érte el, mely közel 80 százalékkal növelte kifizetéseit. A nagy forrásallokációval rendelkező OP-k közül a KÖZOP abszolút értékben és a növekmény tekintetében is az élen végzett: korábbi eredményét több mint másfélszeresére emelve 79 milliárd forintra növelte teljesítményét. A KEOP kifizetései is jelentős előrelépést mutattak: több mint 20 százalékos növekedést elérve 58 milliárd forintot realizáltak. Az előző negyedévhez képest a TÁMOP (43,5 Mrd Ft) a ROP-ok (65,8 Mrd Ft) és a GOP (43,3 Mrd Ft) kevesebb kifizetést teljesített.

A kifizetések volumenének változását ugyanakkor mindegyik OP vonatkozásában a forrásabszorpció státusza c. fejezetben bemutatottak alapján érdemes összességében értékelni. Előzetesen elmondható, hogy a mérsékeltebb kifizetést produkáló OP-k (GOP, ROP-ok) az eddigi (összesített) kifizetések alapján a legjobban teljesítő operatív programok.

A volument tovább növelhetné az egy hónapot meghaladó késedelmes kifizetések 1300 darabos – az elmúlt negyedév során folyamatosan csökkenő – állományának eliminálása, melyből a MAG Zrt.-nél több mint 1100 darab torlódott fel.

Új pályázatok kiírása

A többlet-kötelezettség vállalások lehetőségének folyamatos módosulását az év elején meghatározott hirdetési terv értelemszerűen nem követi. Ennek eredményeként a továbbiakban az augusztusban elért 100 százalékos teljesültség növekedése várható. Ezzel összhangban van a 2013-ra előirányzott 288,6 milliárd forintos hirdetési terv teljesülési

mutatója, mely a 296 milliárd forintos hirdetési ténynek köszönhetően szeptember végére 103 százalékosra emelkedett.

Támogatási döntések

A 2013. január-szeptemberi időszakra az intézményrendszer **kötelezettségvállalási terve** 1131,79 milliárd forint volt. A megítélt támogatások 1104 milliárd forintos összegével a **terv 97 százalékban teljesült**. A kedvező átlagot a TIOP (31 százalék), az ÁROP (41 százalék), a KÖZOP (65 százalék), a TAMOP (76 százalék) értékei rontják. Az említett OP-k összesen 277 milliárd forint lekötésével maradtak el a szeptember végi tervadathoz képest. Említésre méltó, hogy a túlvállalás – mint a forrásabszorpció maximalizálásának egyik legjelentősebb eszköze – a kötelezettségvállalási tervbe előzetesen nem került – technikailag nem is kerülhetett – beszámításra. **A lehető legjobb forrás-felhasználási mutatók elérése érdekében a lekötési terv teljesítésén felül a túlvállalási célokat is teljesíteni kell.**

A kifizetések volumenének változásához hasonlóan továbbá ezen adatokat is az egyes OP-k forrásabszorpciók státuszának figyelembe vételével érdemes értékelni. A felsorolt OP-k közül jelenleg egyedül a KÖZOP rendelkezik 15 százalékos túlvállalással. A másik három OP csak 80–86 százalékos lekötöttséggel rendelkezik.

A harmadik negyedévi tervet az éves tervvel összevetve látható, hogy néhány OP (KEOP, TAMOP, TIOP, VOP, KMOP, NYDOP) esetében van egymilliárd forintot meghaladó nagyságrendű kötelezettségvállalás tervezve a szeptembert követő időszakra. 50 milliárd forintos összeggel az említettek közül egyedül a KEOP rendelkezik szeptember utánra jelentős kötelezettségvállalási tervvel.

1. TÁBLÁZAT: KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI TERV TELJESÜLÉSE SZEPTEMBER VÉGÉN

OP	Szeptember végi kötelezettségvállalási terv (Mrd Ft)	Szeptember végi kötelezettségvállalási tény (Mrd Ft)	Szeptember végi teljesülés a terv arányában (%)
ÁROP	13,84	5,72	41,33%
EKOP	27,88	36,4	130,56%
GOP	98,1	278,05	283,44%
KEOP	287,31	240,06	83,55%
KÖZOP	260,96	171,72	65,80%
TÁMOP	234,66	179,46	76,48%
TIOP	101,31	31,85	31,44%
VOP	8,09	0	0,00%
DAOP	12,67	21,75	171,67%
DDOP	6,63	10,93	164,86%

ÉAOP	22,48	45,09	200,58%
ÉMOP	26,31	34,24	130,14%
KDOP	10,7	20,76	194,02%
KMOP	13,35	16,09	120,52%
NYDOP	6,86	12,03	175,36%

Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Szeptember hónapban 930 projekt támogatásáról döntött az intézményrendszer, melynek több mint felét a ROP-os döntések adták. Az elmúlt hónapok adataihoz képest kiugró ROP döntésszám túlnyomórészt a szeptemberi akcióterv módosítást követően felpörgött döntéshozatal eredménye.

Szeptemberben **tovább folytatódott a határidőket legalább egy hónappal meghaladó késedelmes döntések számának csökkenése**: közel 350 darabbal 1430 körüli értékre mérséklődött. A MAG Zrt. által kezelt késedelmes ügyek számának jelentős (500 darabos) csökkenését az NKEK nKft. 160 darabbal (660 darab fölé) növekvő késedelmes döntésszáma ellensúlyozta.

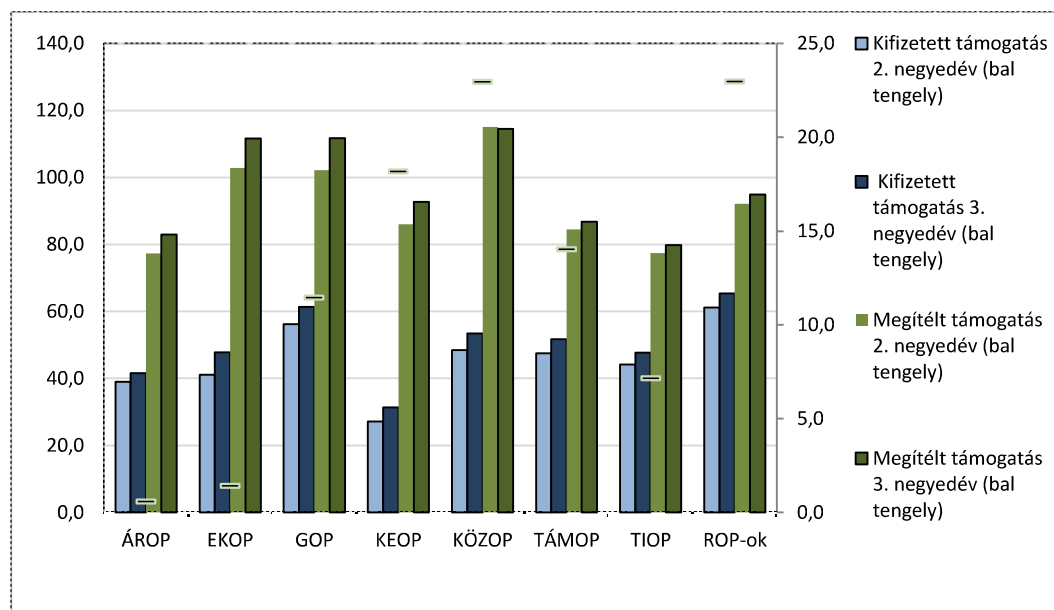
Szerződés kötés

A szeptemberben megkötött 369 db támogatási szerződés darabszáma az elmúlt félév átlagának felét sem éri el, mely a havi szerződéses összeg 77 milliárd forintba csökkenését eredményezte. A január-szeptemberi időszak átlaga – meglehetősen nagy eltéréseket mutató havi értékekkel – 135 milliárd forint volt. **A 2007-2013 időszakban rendelkezésre álló keret támogatási szerződésekkel való lekötéséhez az átlaggal számolva további 4,5 hónap szükséges.**

Forrásabszorpció státusza

Szeptember végére az ÚSZT keretében rendelkezésre álló és a támogatási döntéssel lekötött forrás aránya **99 százalékos értékre emelkedett**. A kedvező átlagérték azonban egyértelműen a jelentős túlvállalással érintett OP-knak köszönhető (GOP, KÖZOP, EKOP), melyek ellensúlyozzák a forrásfelhasználásban kevésbé élenjáró OP-k értékeit. Az egyes OP-k státuszát és előrehaladását a 3. ábra szemlélteti. A négy legnagyobb forrásallokációval rendelkező OP közül a második negyedév végéhez képest a legnagyobb előrelépést a GOP érte el, mely – további túlvállalással – közel 10 százalékkal növelte a támogatási döntéssel lekötött forrása arányát. **A korábban meglehetősen lassú előrehaladást felmutató KEOP is közel 8 százalékkal javította mutatóját.** Érdemi változás csak a KÖZOP esetében nem látható, melynél az új támogatási döntések és a visszavont döntések nagyságrendje megegyezett.

3. ÁBRA: A KIFIZETETT ÉS MEGÍTÉLT TÁMOGATÁS VÁLTOZÁSA 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

Közreműködő szervezetek teljesítménye

A teljes intézményrendszer vonatkozásában a **harmadik negyedévben folytatódott a támogatási döntések átfutási idejének növekedése**. A negyedév végére:

- kiemelt és könnyített eljárásrendben – az 50 napos határidővel szemben – 114 napra,
 - pályázatos eljárásrendben – a 66 napos határidővel szemben – 143 napra
- nőtt az átfutási idő.

Az egyes közreműködő szervezeteket vizsgálva megállapítható, hogy a **támogatási döntések átfutási ideje kivétel nélkül mindegyik szervezet esetében meghaladja az előírt határidőt**.

Könnyített eljárásrendben a harminc napnál rövidebb határidő túllépéssel rendelkező közreműködő szervezetek (a KDRFÜ kivételével) az RFÜ-k, és a MAG Zrt. **Kiemelt és pályázatos eljárásrendben minden érintett közreműködő szervezetnek 30 napot meghaladó késedelme van**. A támogatási döntések átfutási ideje terén a teljes intézményrendszer vonatkozásában látható növekedést okozó tényezők feltárása és megszüntetése indokolt. A támogatási döntésekkel szemben a **szerződéskötést az intézményrendszer az előírt határidőn belül teljesíti**.

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.

1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban

Pontosítási javaslat az európai uniós források felhasználását meghatározó hazai jogszabály legutóbbi módosításához

A Kormány 356/2013. (X. 8.) Korm. rendeletével (továbbiakban: Rendelet) 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 (továbbiakban: Rendelet). A módosítás érdemi részeként a jogszabály kiegészült a projektszakaszoláshoz kapcsolódó részletszabályokkal.

Ennek keretében a Rendelet 2. § (1) bekezdése kiegészült a szakaszolt projekt definíciójával. A 2014-2020-as források felhasználásának alaprendeletét jelentő, hamarosan elfogadásra kerülő Közös Stratégiai Keret rendelet tervezet³ (továbbiakban: KSK Rendelet) rendelkezéseit figyelembe véve a Rendelet által megadott definíció kiegészítése javasolt azzal a kritériummal, hogy a projekt első szakaszának a záródokumentumok benyújtási határidejére a rendeltetésének és/vagy működésének megfelelő használatra készen kell állnia. A Rendelet jelenleg hatályos definíciója (és egyéb részei) a KSK rendelet projektszakaszolásra vonatkozó feltételeit csak részben tartalmazza.

A Rendelet fel nem használt fejlesztési forrásokkal kezelésére vonatkozó 26A § szakasza kiegészült egy c) bekezdéssel, az alábbiak szerint.

26/A. § A 20-26. §-tól eltérően az operatív program vonatkozó prioritása keretén belül

- a) a pályázati felhívás keretében fel nem használt, vagy*
- b) a megítélt, támogatási szerződésben rögzített, de*
 - ba) a kedvezményezett által fel nem használt,*
 - bb) az NFÜ által visszatartott, vagy*
 - bc) az NFÜ részére visszafizetett,*
- c) a projekt szakaszolása miatt áthúzódó*

támogatási összeg prioritáson belüli felhasználásáról - a nagyprojekt, a kiemelt projekt és, az egymilliárd forintot meghaladó támogatási igényű projektjavaslat kivételével - az NFÜ dönt a Miniszterelnökséget vezető államtitkár által jóváhagyott támogatási konstrukció alapján.

Tekintettel arra, hogy a „projektszakaszolás miatt áthúzódó támogatási összeg” nem keletkezik (sőt ennek pont ellenkezője, visszahulló támogatási összeg jelenik meg) a

³ AZ Európai parlament és a Tanács Rendelete 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.

jogszabályhely szövegének fentiek szerinti **pontosítása indokolt** pl. a „projekt szakaszolása miatt visszamaradó...” szöveg alkalmazásával.

A Rendelet 35/A § 4) bekezdésének kiegészítésével az NFÜ feladatává vált a szakaszolás lehetőségének folyamatos vizsgálata azon projektek esetében, melyeknél a megvalósítás elmaradásának veszélye fennáll.

Tekintettel arra, hogy fejlesztéspolitikai indokok – pl. forrásokért versengő projektek egyidejű megvalósítása – nem csak elmaradó projektek esetében indokolhatja a szakaszolást, javasolt az NFÜ – vagy a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság/Miniszterelnökség – vizsgálati szempontjait, illetve a projektszakaszolás indokoltságát erre is kiterjeszteni. Előfordulhat olyan helyzet, melyben „Példa2” projekt forrásszűke miatt alapesetben nem valósulna meg, míg „Példa1” projekt ésszerű szakaszolásával jelen ciklusban mindkét, fejlesztéspolitikailag indokolt projekt megvalósul, míg Példa1 projekt második szakasza – érdeksérelmet nem okozva – a 2014-2020-as időszakban kerül – előre definiáltan/kötelezettség vállalással – támogatásra.

Alapelvek a 2014-2020-as időszakra

A Kormány 1731/2013. (X. 11.) Korm. határozatával (továbbiakban: Határozat) elfogadta a 2014–2020-as európai uniós programok lebonyolításának alapelveit. A Határozat a következő költségvetési időszak forrásfelhasználásával kapcsolatban rendkívül széles spektrumon (többek között az intézményrendszer, humán erőforrás, adminisztráció, informatika, közbeszerzés, monitoring) állapított meg alapelveket. A Határozat kapcsán az alábbi észrevételek tehetők:

- a Határozat részben *a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról* szóló 1600/2012. (XII. 17.) Korm. Határozattal megkezdett feladatkijelölés következő állomásának tekinthető, ezért indokolt az abban foglaltakkal való összhang/folytatólagosság biztosítása. A Határozat alapelveit figyelembe véve létrejövő intézményrendszer és eljárásrend kialakítása során feltétlenül **szükséges** – a korábbi határozatban még szereplő – **a jelenlegi fejlesztési időszak zárásáról való gondoskodás**, melyet a párhuzamosságok elkerülésére való törekvés miatt értelemszerűen az új struktúra intézményeinek kell biztosítania;
- a Határozat iránymutatásai szerint **kidolgozásra kerülő jogszabálycsomag előkészítésére** – nem hivatalos információk szerint – **november végéig előirányzott idő kevésnek bizonyulhat**, tekintettel a jelenlegi működési környezethez képest alapvető és széleskörű változtatási szándéokra;
- a normatív feltételek alapján történő forráskihelyezés (Határozat 1. pont) kapcsán megjegyzendő, hogy – bár a forráskihelyezés egyszerűsítése egyértelműen

támogatandó – a normatív, azaz a határozat szerint „*kizárólag objektív alapon eldönthető, illetve egyértelműen mérhető mutatók*” alkalmazásával a fejlesztéspolitika egy fontos eszközéről, nevezetesen a szubjektív mérlegelés lehetőségéről mond le. Ezért indokolt ennek körültekintő alkalmazása.

- a **pályázatértékelésben eddig résztvevő külső szakértői kapacitás intézményrendszerbe integrálása** (Határozat 4. pont) **költséghatékonysági és kapacitástervezési szempontokat is felvet.** A külső szakértők időszakos igénybevételét a pályázatokhoz kapcsolódó terhelésük időben nem egyenletesen jelentkező eloszlása indokolta. Továbbá a tervezett intézményrendszeri integrációjuk értelemszerűen a kapacitásuk kihasználtságának maximalizálására való törekvéssel kell párosulnia (pl. költséghatékonyság). Ez azonban a speciális szakértői tudás (pl. szakterület piaci/szabályozási/stb. folyamatainak naprakész ismerete) erodálódásával járhat.
- figyelemmel az NFÜ/közreműködő szervezetek eddigi gyakorlatára és az intézményrendszeri átalakulások terveire (IH-k tárcákhoz kerülése) a jelenlegi személyi juttatások megtartásának – ezáltal a szakmai tapasztalat/humán kapacitás fenntartása – (Határozat 7. pont) sérelmet szenvedhet. **A személyi juttatások központi költségvetésből történő biztosítása** – a költségvetés indokolatlan terhelése mellett – **nem alapfeltétele a hatékony uniós forrásfelhasználásnak és szolgáltató jellegű intézményrendszer kialakításának.**
- a projektkiválasztás kritériumaként előírni tervezett jogerős hatósági engedélyek megléte (Határozat 17. pont) csak abban az esetben jár a forrásfelhasználás javításával és az elmaradó fejlesztések számának csökkenésével, ha a tervezett konstrukció vonatkozásában kellő mennyiségű engedélyes projekt áll rendelkezésre. Az engedélyes tervek előkészítése és az engedélyezés időigénye emiatt ez az új támogatási területek kialakítását követően – különösen a következő fejlesztési időszak első éveiben – szűk keresztmetszetet jelenthet.

EU Önerő Alap rendelet

A 374/2013. (X. 25.) Korm. rendelet módosította az EU Önerő Alap felhasználásának részletes szabályairól szóló 285/2012. (X. 9.) Korm. rendeletet (továbbiakban: Rendelet). A Rendelettel kapcsolatban felhívjuk a figyelmet annak egy ellentmondására, illetve vélt hiányosságára.

A Rendelet 7. § (1) bekezdése szerint a hiányos (hibás) kérelem esetén az NFÜ a kérelmezőt nyolc napos határidővel hiánypótlásra szólítja fel, mely határidőt az NFÜ nem hosszabbíthatja meg. Ezzel ellentétben a 7. § (2) bekezdése szerint a hiánypótlási határidő meghosszabbítására – a kérelmező kérésére – lehetőség van. Ez esetben a határidőt az NFÜ hosszabbítja. Javasolt a két bekezdés harmonizálása.

A hatályos Rendelet alapján a **hiánypótlás elmulasztásával a kérelmező végleg eselhet az önerő támogatás adott projekthez történő igénybevételétől**. Ennek oka, hogy a 7. § (2) bekezdés szerint az NFÜ a kérelem elbírálásának eljárását megszüntetheti, ha a kérelmező a kérelmét hiányosan (hibásan) adta be és a hiánypótlásra való felhívásnak nem tett eleget.

A 24. § (1) bekezdés alapján kifogást benyújtani az NFÜ támogatási kérelemre hozott egyedi döntése ellen lehet. Döntést az NFÜ azonban a 9. § (1) bekezdés szerint az eredménytelen hiánypótlási eljárás után nem hoz, csak a kérelem vizsgálatának eljárását megszünteti.

Az önerő támogatás iránti kérelem ismételt benyújtásának, illetve a bírálattal folytatásának akadályát jelentheti, hogy a 6. § (2/b) bekezdése szerint, ha az NFÜ a benyújtott kérelemmel azonos tartalmú, azonos kérelmező által benyújtott kérelmet már korábban érdemben elbírálta, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy a már megindult eljárást megszünteti. A jogszabály szövege alapján az érdemi bírálattal definíciója bizonytalan.

Európai Unió intézmények aktivitása

A 2014-2020-as programidőszak közösségi támogatásainak felhasználása nem kezdődhet meg a kapcsolódó uniós szintű jogszabálysomag elfogadásáig. A tervezettnél valamivel lassabban haladó folyamat az Európai Parlament (Parlament), az Európai Unió Tanácsa (Tanács) és az Európai Bizottság (Bizottság) konszenzusát igényli. A folyamatban jelentős előrelépést jelent, hogy október végén a Tanács döntés-előkészítő szervezete, az Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER) több kérdésben is kompromisszumra jutott⁴ a korábban a Parlamenttel folytatott vitában. A legfontosabb eredmények az alábbiakban foglalhatók össze:

- a strukturális és kohéziós alapok hatékony felhasználását – a kedvezőtlen makrogazdasági környezet ellenére – elő kell segíteni kifizetések és hozzájárulások felfüggesztése lehetőségének fenntartásával. Mindazonáltal a Tanács kész a Parlamentet bevonni és a kifizetések felfüggesztését mérsékelni;
- a Tanács elfogadja az eredményességi keret 6 százalékban történő meghatározását;
- az irányító hatóságok által a programok elindításhoz felhasználható előleg 3,5 százalékra növekedhet a programidőszak egy része vonatkozásában;
- az EU társfinanszírozás aránya a legkülső régiókban a 2017-ig tartó időszakban 85 százalékra nőhet.

Brüsszeli források szerint a kompromisszumos javaslatnak **köszönhetően jelentősen megnőtt a javaslatcsomag Parlamenti elfogadásának, ezt követően a jogalkotási folyamat idejének lezárásának, illetve a 2014-2020-as források programidőszak elején induló felhasználásának esélye.**

⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/139271.pdf

2. Elemzés

2.1 A 2007-2013-as időszak fejlesztési programjának fejlesztéspolitikai értékelése

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2013 szeptemberében tette közzé 2013-as értékelési évkönyvét⁵, melyben a közel 40, külső szakértők bevonásával készült értékelés eredményeit foglalta össze. A különböző fejlesztéspolitikai tématerületek beavatkozásainak hatásait feltáró vizsgálatok megállapításai nemcsak a 2007-2013-as időszak forráshelyezése és módszertanának megítélése szempontjából releváns, hanem a jelenleg folyó 2014-2020-as időszak operatív programjainak tervezése során is figyelembe veendő. Az értékelés legfontosabb megállapításai fejlesztéspolitikai témakörök szerint kerülnek az alábbiakban bemutatásra.

Foglalkoztatás és munkaerőpiac

A foglalkoztatottság mértékének növelése az Európai Unió és a hazai kormányzati politikának is prioritása. Az uniós és hazai foglalkoztatási mutató közti eltérésben jelentős szerepe van a képzetlen/idősebb munkavállalók alacsony munkaerő-piaci részvételének. Az értékelés által vizsgált 5 TAMOP program kedvező eredményeket ért el a hátrányos helyzetű/képzetlen munkanélküliek foglalkoztatásában. A vizsgált programok összességükben komplex beavatkozás-csomagot képeztek, melyek a munkapiac keresleti és kínálati oldalát egyaránt befolyásolták. Részt képezte a munkavállalók képzése, mentorálása, munkaképesség-növelése és a munkavállalók alkalmazásának bértámogatása.

A programok lehatárolásának megfelelőségét igazolta, hogy a résztvevők között minimális átfedés volt tapasztalható, mely alapfeltétele volt a célcsoportok minél szélesebb köre elérésének. Az egyes célcsoportokban elért hatás vonatkozásában jelentős eltérések voltak: a megváltozott munkaképességű iskolázatlan résztvevők elhelyezkedési esélyei 25-30 százalékkal nőttek, míg a hátrányos helyzetűeké 17 százalékkal. Ez utóbbi esetben a kedvezőtlenebb eredményhez a célcsoport méretéhez képest mérsékelt forrásallokáció is társult, melynek köszönhetően a célcsoport elérése is csak néhány százalékos volt. **Az összes vizsgált beavatkozás vonatkozásában azonban a résztvevők 70–93 százalékos elhelyezkedési mutatója volt tapasztalható**, amely nemzetközi összehasonlításban is kimagasló eredmény.

A bértámogatások tartósságáról elmondható, hogy az 1-3 hónapig biztosított támogatást követően a foglalkoztatottak kétharmada, az ennél hosszabb futamidejű programok esetén

⁵ http://www.nfu.hu/4_nemzetkozi_ertekelesi_konferencia_2013_szeptember_26_27

csak fele-harmada vesztí el állását a támogatás megszűnése után. Az állásvesztés kockázata területi és településtípus szerint is eltéréseket mutatott: a fővárosban és a megyeszékhelyeken nagyobb arányú volt, mint a 7000 főnél több lakosú településeken, valamint a dél-dunántúli és észak-alföldi lakhely is hátrányt jelentett.

A foglalkoztathatóság javítását célzó projektek 70 százalékát megvalósító **non-profit szervezetekről** elmondható, hogy tevékenységük minősége széles spektrumon változik, a jelentős számú alkalmi projektgazda mellett kialakult egy professzionális szolgáltatásokat nyújtó, kompetens kör is. Az e körrel való kormányzati/önkormányzati együttműködésre a hatékony programműködtetés érdekében, **mint külső szolgáltatás nyújtóira érdemes tekinteni**. A non-profit szervezetek jellemzően a munkapiac kínálati oldalával kapcsolatos tevékenységre szerveződnek, ezért a munkapiac keresleti (a potenciális munkaadók) oldala részükről lefedetlen marad. **A keresleti oldal elérése is csak részleges:** a várakozásokkal ellentétben a civil szervezeteknek csak mintegy ötöde volt képes a tartósan állástalanok körének elérésére, valamint a roma célcsoportra is kevesen fókuszálnak.

A programok teljesülésének nyomon követhetőségét biztosító **indikátorok tekintetében kiemelten fontos tapasztalat**, hogy az Európai Unió által meghatározott indikátoroknak a kedvezményezettekkel szemben teljesítmény elvárásként való megjelentetése több esetben kedvezőtlen kontraszelekciót eredményezett. Ez a bevonható célcsoportok szelekciójában, a rövid távú foglalkoztatási hatások és a kedvező munkaerő-piaci térségek preferálásban nyilvánult meg. Ennek megfelelően **a 2014-2020-as időszakban törekedni kell a szakpolitikai és támogatási szerződések indikátorainak megfelelő szétválasztására**. A program monitoring minőségbiztosítása érdekében indokolt továbbá a jelenleg elkülönülő Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat és pályázati rendszerből finanszírozásra kerülő programok adatgyűjtésének egységesítése.

Gazdaságfejlesztés

A GOP pénzügyi eszközei

A 2007-2013-as időszakban hazánk uniós szinten is úttörő szerepet vállalt a KKV-k forrásellátottságának javításában a kiterjedt pénzügyi eszközök rendszerének alkalmazásával. A GOP forrásainak közel negyedét felhasználó JEREMIE eszközökkel igyekezett áthidalni a hitel- és tőkepiaci elégtelenségeket. A kínált három terméktípust (hitel, garancia, tőke) vissza nem térítendő támogatást is biztosító kombinált termékek egészítették ki, mely termékpaletta elemeinek sikerességét indokolt külön vizsgálni.

A hiteltermékek jelentős eredményei a 2008. januári megjelenés óta eltelt időben többször módosított feltételeknek és terméklistának is köszönhető volt. Az új termékek megjelentetésével, a jogosultak és az elszámolható tevékenységek körének bővítésével, az

igénylehető forrásmaximum növelésével **a forrásfelhasználás irányítói érzékenyen követték a KKV szektor igényeit.** A JEREMIE program jelentős járulékos előnyeként **a vállalkozások** forráshoz jutása mellett azok **pénzügyi kultúrájának javulása is tapasztalható volt.**

A portfóliógarancia termék iránti visszafogott érdeklődés hátterében a piaci finanszírozású beruházási hitelek iránti kereslethiány és az eszközzel egyidőben elérhető egyéb garanciatermékek állnak. Elterjedését a felhasználására vonatkozó uniós szintű adminisztratív szabályok (limitösszeg, garantált tevékenységekör, közvetítőket érintő szankciók) is gátolták. A kombinált eszközök jelentősebb sikerét a kombinált hitel garancia eljárás egyes elemeinek (átfutási idő lerövidítése, vissza nem térítendő támogatások kondícióinak más támogatásokkal való komplementer összehangolása, garancia mértékének rugalmas kezelése) módosítása segítheti elő.

A JEREMIE kockázati tőkealapok megjelenése jelentős kínálatbővülést eredményezett a hazai kockázati tőke piacon. A 2009-től négy pályázati körben kiválasztott mintegy kéttucat tőkealap kezelő tevékenysége több esetben szektor-specifikus, a leginkább preferált ágazatok között az egészségügy, a biotechnológia, az informatika és telekommunikáció, valamint a szolgáltatások tartoznak. A 2012 végéig meghozott befektetési döntései alapján a kihelyezett források háromnegyede négy szektorra koncentrálódott: szakmai/tudományos/műszaki szektor, pénzügyi/biztosítási tevékenység, információ/kommunikációs szektor, kereskedelem és járműjavítás. A 2015 végéig tartó forráskihelyezésben **szűk keresztmetszetet jelenthet a befektetésre alkalmas vállalkozások korlátozott számossága,** melyet részben enyhít, hogy a kockázati tőkealapokkal együttműködő pénzügyi tanácsadó cégek 2011 óta egyre több céget irányítanak az alapkezelőkhöz.

Kutatás-fejlesztést és innovációt elősegítő beavatkozások

Az európai jellemzőktől mennyiségben és minőségben is elmaradó hazai KFI tevékenység elősegítése 2007-2013 között az Európa 2020-as célkitűzések elérése érdekében is kiemelt fontosságú. A hazai KFI szektor a mérsékelt állami és vállalati ráfordítások mellett – illetve részben ennek köszönhetően – számos egyéb problémával is küzd. Ezek között említhető, hogy a KFI tevékenység elsődlegesen a nemzetközi nagyvállalatokra, illetve egyetemi tudásközpontokra korlátozódik. A KKV szektor KFI tevékenysége messze elmarad az optimálistól. Az **egyes szereplők közti együttműködés hiánya** okán a komplex projekteket (klasztereket) támogató kezdeményezések nem voltak sikeresek. **Megoldatlan a kutatói humán erőforrás utánpótlásának biztosítása,** valamint **hiányos az induló vállalkozások KFI tevékenységének támogatási rendszere is.**

A vizsgált GOP 1. prioritás és KMOP 1.1 intézkedés esetében a kedvezményezettek és a támogatható tevékenységek körének bővítése a forrásabszorpcióra kedvezően hatott ugyan,

de az alapkutatások támogatásával – az eredeti célkitűzéseket jobban szolgáló – piacorientált KFI tevékenységet kevésbé segítette elő. Igaz volt ez még annak fényében is, hogy a támogatások 75-85 százalékát a KKV-k kapták. A támogatások területi eloszlása rendkívül egyenlőtlen volt, budapesti túlsúllyal. A területi koncentráció a megyéken belül is a nagyvárosokra összpontosult.

A pályázatok értékelési szempontjai között a támogatott projektek innovációs tartalmának/megtérülésének megítélése helyett túlzott szerepet kapott a projektgazda értékelése.

Komplex technológiafejlesztési beavatkozások

A technológiafejlesztést célzó GOP 2.1.1 és KMOP 1.2.1 konstrukciók a 2007-2013-as időszak sikerelemeinek tekinthetők a kihelyezett forrás, a megvalósuló projektszám, a gazdaságélénkítő és munkahelyteremtő kormányzati célok tekintetében egyaránt. Ezen konstrukciók nem csak a termelő/szolgáltató ágazat versenyképességnek javításában, hanem a gazdasági válság hatásainak csökkentésében is jelentős szerepet játszottak. A KKV-k hazai gazdaságon belüli súlya növekedett, ezáltal emelkedtek a szektor hozzáadott értékének és foglalkoztatási mutatói is. **A növekedési és munkahely-teremtési célok pályázati feltételekben való együttes szerepeltetése felülvizsgálandó.** A technológiafejlesztésből adódó hatékonyságnövekedést a létszámnövelés ellensúlyozza. A támogatások mintegy háromnegyede négy iparág köré összpontosult: feldolgozóipar, kereskedelem, építőipar, pénzügyi-gazdasági szolgáltatás. Ezen belül is a feldolgozóiparnak juttatott támogatások a források közel felét tették ki.

Turisztikai fejlesztések

A hazai GDP-ből – kapcsolódó hatásain keresztül – hozzávetőlegesen 10 százalékkal részesülő turisztikai ágazat fejlesztése kiemelt szempont a fejlesztési időszak során. A regionális operatív programok támogatásával megvalósult fejlesztések tapasztalataiból megállapítható, hogy a pontszerű beavatkozások – eddig kellő figyelmet nem élvező – komplexebb attrakciókká kapcsolásában jelentős potenciál látható. A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet esetében a három ROP-ból való finanszírozás a fejlesztés egységesítését nem tette lehetővé. **Ennek példáján a 2014-2020-as fejlesztési időszakban az országos jelentőségű turisztikai attrakciók/programok önálló támogatási konstrukcióban való kezelése indokolt.** A turizmus kiemelt nemzetgazdasági státusza a for-profit fejlesztések esetén sem írhatja felül a pénzügyi fenntarthatóság szempontjait. Számos nagy költségvetésű fürdőfejlesztési projekt esetén már most finanszírozási problémák láthatók.

Közlekedés

Városi és elővárosi közlekedési fejlesztések

Az európai unió kohéziós politikájában 2007-től felértékelődő városi környezet a korábbi vasúti/közúti infrastruktúra mellett a városi/elővárosi közlekedési rendszerek fejlesztésének hangsúlyosabb támogatását eredményezte. Ennek célja az élhetőbb városi környezet kialakítása mellett már előremutatott a 2014-2020-as célkitűzések közül a jelentős CO₂ kibocsátás csökkentés irányába is. Bár távoli időpontnak tűnik, hazánk uniós csatlakozásának dátuma részben már meghatározta a 2007-2013-as közlekedésfejlesztési források felhasználását. Az e körbe tartozó projektek jellemzője a jelentős (több éves) előkészítési időigény, mely feladatokat a hazai szakigazgatás – annak költségigénye miatt is – csak korlátozottan látta el, azaz a fejlesztési időszakra csak kevés, megfelelő szintű tervekkel rendelkező projekt állt rendelkezésre. Ennek eredményeként pl. a 4-es metró és a vidéki nagyvárosok villamos projektjei túlzott szerephez jutottak. A fejlesztési időszakban megtervezésre került projektek esetében pedig **a kivitelezés feszített ütemezése jelent további időkényszert, mely** többek között – fejlesztéspolitikai szempontból kedvezőtlen – **árfelhajtó hatású.** Elsősorban a közösségi közlekedési fejlesztések előkészítése esetén a projektek pénzügyi fenntarthatósága nem volt tervezési szempont. Az evidens társadalmi/környezeti haszon mellett indokolt a fenntartók hosszútávú pénzügyi terheinek és a fejlesztések működési költségeinek optimalizálása.

Környezet és fenntarthatóság

Az NFÜ által felkért szakértők a jelen ciklusban megvalósított fejlesztések környezeti hatásait, valamint a kitűzött környezetvédelmi célok teljesülését vizsgálták. Általánosan megállapítható, hogy a fejlesztések hatása összességében kedvező, jelentős negatív környezeti hatásuk nem mutatkozott, ugyanakkor a környezetállapot javulása sem történt meg a ráfordítások arányában. **A fenntarthatóság, mint horizontális szempont a fejlesztések tervezésébe nem épült be.** Ez különösen igaz a nem KEOP-ból (ROP, GOP, KÖZOP) támogatott technológia- és közlekedésfejlesztési projektek esetében. Ennek változtatásához a nem környezeti jellegű fejlesztések esetén kiválasztási szempontként indokolt alkalmazni megfelelő környezeti indikátorokat.

A KEOP által finanszírozott beavatkozások vonatkozásában kiemelendő, hogy egyes környezeti elemek/típusok esetében (kisvízfolyások) a kiindulási állapothoz képest azok állapota romlott, mely az Országos Vízgazdálkodási Terv megvalósulását veszélyezteti. Az EU felé vállalt kötelezettségeink egy részét (pl. ivóvízminőség javítás) nem sikerült teljesíteni. A KÖZOP/ROP közlekedési fejlesztések esetén gyakran jelentkező probléma volt a Natura 2000-es területekkel kapcsolatos konfliktus, valamint a közúti közlekedés arányának

növekedése a más (környezetkímélőbb) közlekedési módokhoz képest. A ROP-okból támogatott városfejlesztési projektek az integráltság, környezeti fenntarthatóság vonatkozásában jelentős előrelépést mutattak a korábbi évtizedek fejlesztési gyakorlatához képest. A több ágazat érdekeit egyesítő, valóban integrált programok eddigi 15 százalékos arányának, ezen belül a környezetvédelmi elemek szélesebb körű integrálásának jelentős növelése szükséges a városfejlesztésben.

Területi és társadalmi kohézió

Amint azt a források egy részét biztosító kohéziós alapok neve is mutatja az európai unió támogatási rendszerének egyik legfontosabb célkitűzése a területi fejlettségi különbségek kiegyenlítése. A területi kohéziót az OP-kban szereplő horizontális szempontok mellett speciális, **a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket támogató program** is segítette hazánkban. Ez utóbbi program **eredményei kettősek voltak: a kedvezményezett 33 kistérség forrásabszorpciók képességét egyértelműen javította**, azonban a **programból kimaradt további 14 hátrányos helyzetű kistérség fejlesztési vákuumba került**. Az UMFT/USZT és UMVP támogatási mátrixában a forrásokért folytatott versenyben alulmaradtak továbbá az erős városi kötődéssel nem rendelkező és nem is mezőgazdasági jellegű települések. Ugyanakkor nem javult a támogatott települések belső szegregátumainak helyzete sem. A fejlettségi szintjükhöz képest nem kellően támogatott területek esetében **az eddigi beavatkozási logika alapján a felzárkóztatás már nem tűnik kezelhetőnek**. A hátrányos helyzetű térségek támogatása kiemelt jelentőségű, mert a gazdasági potenciállal rendelkező területekhez képest ezekben szinte kizárólag az uniós és hazai támogatások jelentik a fejlődési lehetőség egyetlen formáját. Ezen területeken már **a gazdaságfejlesztési és foglalkoztatási támogatások fogadására felkészítő beavatkozások szükségesek**; a fejlettebb térségekben alkalmazott pályázatos forráskihelyezés nem eredményez területi/szociális kohéziót. A helyi kapacitás- és kompetenciahiány, a csekély érdekérvényesítő képességgel párosulva a fejlesztési források felhasználásának gátját jelenti. **Szükséges továbbá a helyi igények szerint kialakított komplex fejlesztési programok kialakítása**: hosszútávú gazdaságfejlesztési elemek nélkül a támogatásokkal fejlesztett helyi munkaerő elvándorol, tovább rontva a kistérség helyzetét; a munkaerő kínálat fejlesztése nélkül pedig a munkahelyteremtő beruházások megvalósítása marad el. Az egyszerre több, egymásra épülő problématerülettel sújtott kistérségek esetén indokolt legalább az önellátásra képes szociális gazdaságok rendszerének alkalmazása, mely hosszabb távon alapja lehet a térségek piacgazdasági integrációjának.

2.2 A 2014-2020-as Területfejlesztési OP településfejlesztési céljai és a népességváltozás területi folyamatainak összhangja

A jelenleg tervezés, azon belül társadalmasítás alatt álló operatív programok – így a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) – tartalmának validálását segítheti elő a tervezési folyamattól függetlenül zajló, de témába vágó tudományos kutatások eredményeinek figyelemmel kísérése. Ez év szeptemberében került publikálásra az ELTE KRTK KTI és az ELTE Ingatlanpiaci Kutatóközpontjának tanulmánya⁶ a 2001-es és 2011-es népszámlálások közti demográfiai változások területi folyamatiról. Célszerű az ebben feltárt tendenciák és a TOP vonatkozó településfejlesztési intézkedéseinek összevetése.

A tanulmány legfontosabb megállapításai

A hazai kistelepülések lakosságszámának elmúlt évtizedben folytatódó csökkenése csak az agglomerációs települések körén kívül volt megfigyelhető. Az ötezer főnél kisebb, városközeli települések népessége növekedett. Ezzel párhuzamosan megfigyelhető volt a nagyvárosok és a rurális térségek lakosságszámának – természetes népességfogyást meghaladó – fogyása. A két folyamat eredőjeként kirajzolódik, hogy **a vidékies területekről a városok irányába ható, valamint a városmagból kifelé tartó népességmozgás célterülete a nagyvárosi agglomeráció.**

A közép-Magyarország Régió agglomerációjának vonzereje továbbra is nagy. Az országban egyedülálló elszívó erővel rendelkezett az többi régiótól. Ennek eredményeként ez volt az egyetlen régió ahol népességszám növekedés volt regisztrálható, míg ezen belül Budapest lélekszáma csökkent. Bár a régió a TOP-nak nem hatásterülete, az ide érkező népességet értelemszerűen a többi hat régió adja, ezért indokolt ennek figyelembe vétele.

A TOP településfejlesztési vonatkozásai

A TOP a *Befektetők és lakosság számára vonzó városi és várostérségi környezet fejlesztése, megújítása* c. fejezetében önálló prioritásban kezeli a településfejlesztési céljait.

A prioritástengely kialakításának primer célja az élhető települési környezeti minőség javítása, energiahatékonysági/klímavédelmi fejlesztések megvalósítása, a település helyi és térségi gazdaságban betöltött szerepének növelése, valamint a helyi közösségek megerősítése.

A megyei jogú városok (MJV) és térségük fejlesztéseit integrált településfejlesztési stratégiák készítik elő, integrált várostérségi fejlesztési csomagok keretében. A fejlesztési programjuk előre meghatározott forráskeretből gazdálkodhat, mely programok a környező települések

⁶ http://www.portfolio.hu/ingatlan/varoskep/veget_ert-e_az_agglomeraciok_viragkora.189438.html

partnerségével készülnek. A nem MJV városoknak és térségüknek a megyei fejlesztési csomagokhoz kapcsolódó kistérségi integrált csomagok biztosítanak majd keretet.

A TOP és a tanulmány metszéspontjai

A TOP elsődleges céljait és tervezett intézkedéseit (települési környezet integrált és környezettudatos megújítása; Belterületen fekvő barnamezős területek rehabilitációja; Kisléptékű települési környezetvédelmi infrastruktúra-fejlesztések) áttekintve megállapítható, hogy azok mind az EU, mind pedig a hazai fejlesztéspolitikai célkitűzéseknek megfelelnek. **Nem látható** azonban a TOP-ban a tanulmányban is feltárt **demográfiai folyamatokra való reagálás**. A városok által dominált tervezésben a később megvalósuló fejlesztések tervezésének helyi szintre delegálása önmagában nem záloga pl. az agglomerációk valódi jelentőségüknek megfelelő kezelésének. Az integrált városfejlesztési stratégiák eddigi tervezési gyakorlatában az integráltság jellemzően a város közigazgatási határán belül történő elérésére koncentrált, mérséklet sikerrel. Várható, hogy a népességmozgási tendenciák alapján egyre jelentősebb elővárosi települések a tervezésben alulreprezentáltak maradnak.

Amennyiben az elmúlt 10 év feltárt népességmozgási folyamatai az adott nagyvárosok konkrét fejlesztési tervezésében nem kapnak kellő figyelmet, az a TOP megvalósulásában is gondot okozhat. Figyelembe véve a városközpontok/agglomerációs települések szimbiózisának napi jellegzetességeit (pl. ingázás, szolgáltatások igénybe vétele) az indikátorrendszer megfelelő kidolgozása kiemelten fontos. Különös tekintettel igaz ez a 2014-2020-as időszakra előírányzott változásokra, melyek az indikátorok (és a tervezett értékeik elérése) jelentőségének növekedésével járnak. A TOP-ban alkalmazni tervezett „Vonzó, biztonságos és funkciógazdag települési környezet létrehozása, ideértve a barnamezős területek többfunkciós hasznosítását” és „települési környezeti állapot javítása” indikátorok esetében az érintett/fejlesztéseket igénybe vevő lakosságszámmal való jellemezés a városközpontok esetében a népességfogyás és az agglomeráció térnyerése miatt megfontolandó.