

Téma:

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

Időszak:

2013. november

Dátum:

2013. december 10.



SZÁZADVÉG
ALLOTTVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMETROPOLITAI TANULMÁNYOK ÉS TUDÁSMÉRŐ KUTATÓ KFT.

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	9
2. Elemzés – A Környezeti és Energetikai Hatékonysági Operatív Programra vonatkozó ex-ante értékelés munkaközi változatának és a Századvég Gazdaságkutató Zrt. energetikai üzletágának előzetes megállapításai	13

Vezetői összefoglaló

2013 októberében az Új Széchenyi Terv keretében kifizetett támogatások összege 150 milliárd forintot meghaladó nagyságrendjével elérte ezévi legmagasabb értékét. A forrásfelhasználás maximalizálásához törekedni kell a kifizetési volumen fenntartására. A teljes USZT forrás és a kifizetett forrás aránya 55 százalék közelébe emelkedett. A közelmúlt adatai alapján az ezévre tervezett kifizetés csak a havi volumen további növelésével lesz teljesíthető. Az új pályázati kiírások tekintetében csak a TAMOP és a TIOP rendelkezik némi elmaradással a tervezetthez képest. Támogatási döntéssel le nem kötött érdemi nagyságrendű forrás a KEOP, a TAMOP, a TIOP és a ROP-ok esetében áll még rendelkezésre. Az októberben meghozott támogatási döntésekkel 358 milliárd forint került lekötésre, mely szintén rekord. A kedvező teljesítmény elsősorban a KÖZOP előző hónapokhoz képesti jelentős aktivitásának eredménye. A harminc napot meghaladó késedelemmel rendelkező támogatási döntések számában (1365 darab) az előző hónaphoz képest érdemi változás nem történt.

A forrásabszorpció státuszára vonatkozóan megállapítható, hogy a programidőszak során első alkalommal a támogatási döntéssel lekötött forrás nagysága elérte, illetve meghaladta a 2007-2013-as időszakban rendelkezésre álló keretet.

Az intézményrendszer teljesítménye vonatkozásában a döntési átfutási idők terén jelentős elmaradás mutatkozik.

A 2014-2020-as időszak programozását/forrásfelhasználását meghatározó uniós intézményi döntéshozatal jelentős eseménye volt, hogy az elmúlt hónapban az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Tanács is jóváhagyta az unió Többéves Pénzügyi Keretét (MFF). Az egy főre jutó támogatások esetében Magyarország az EU27 tagállam közül az ötödik legmagasabb összeggel rendelkezik, melynek mértéke a hét év alatt eléri a 2068 EUR-t. Ezt követően megtörténhet az alapok felhasználását meghatározó uniós rendeletek elfogadása, mellyel elhárul az akadály a tagállami partnerségi megállapodások és operatív programok Bizottsági benyújtása előtt.

A regionális fejlesztési ügynökségek 2014. január 1-i tulajdonosváltása kapcsán az ügynökségek zökkenőmentes működése és a 2014-2020-as forrásfelhasználás mielőbbi megkezdése érdekében indokolt lehet az ügynökségek irányításáról, tulajdonjogáról és a tulajdonosi jogok gyakorlásának módjáról szóló megyei megállapodások mielőbbi létrejöttének központi támogatása.

A Környezeti és Energetikai Hatékonysági Operatív Programra vonatkozó ex-ante értékelés előzetes megállapítása szerint a program hazai és uniós céloknak való megfelelése jó, azonban a többi OP-val való „egymásraható tervezés” hiánya látható. Az OP-k tervezésében

nem történt meg az a várt paradigmaváltás, melyet a 2014-2020-as időszakban lehetővé vált multifund finanszírozás, az integrált területi beavatkozások, a közösségvezérelt helyi fejlesztések eszköztárának alkalmazása igényelt.

Az ex-ante értékelők véleménye egybeesik saját megállapításainkkal, miszerint a Kormány vidék-, gazdaság- és társadalompolitikai célkitűzéseinek elérését – a Vidékfejlesztési Programmal való összehangolással – a tájgazdálkodási rendszerekkel kiegészített KEHOP vízgazdálkodási fejlesztések hatékonyabban szolgálnák.

Saját szakértőink véleménye szerint az KEHOP tervezet továbbfejlesztése szükséges az Energiahatékonysági Irányelv hazai végrehajtásával való összhang megteremtése és a Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terv 2010–2020. jelenleg folyó felülvizsgálata miatt, mely érdemben befolyásolhatja az operatív program tartalmát.

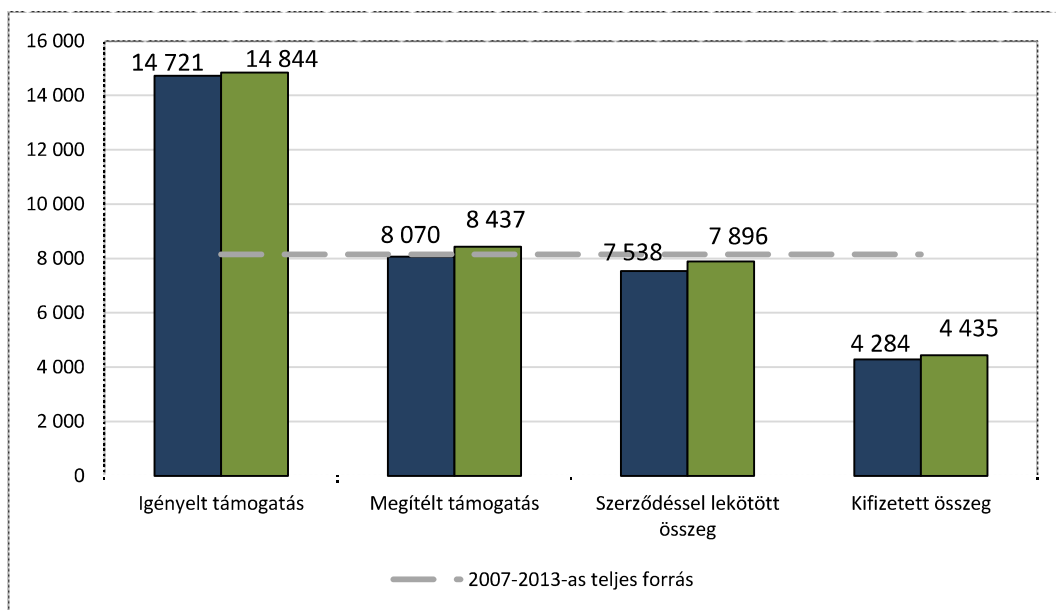
1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

Kifizetések státusza

Október végére az Új Széchenyi Terv keretében kifizetett támogatások teljes összege meghaladta a 4435 milliárd forintot. **A hónapban teljesített 150,5 milliárd forint a 2013-as esztendő legmagasabb értéke**, mely közel 40 milliárd forinttal haladja meg az elmúlt félévi átlagot. A volumen ebben a hónapban érte el első alkalommal – a korábbi tanulmányainkban említett – a teljes forrásabszorpció eléréséhez szükséges havi 145 milliárd forint körüli nagyságrendet. **A forrásfelhasználás maximalizálásához törekedni kell a kifizetési volumen fenntartására.** A kiemelkedő havi teljesítmény eredményeként a kifizetett támogatás aránya a teljes USZT forrás nagyságához képest 54,5 százalékra nőtt. A 2013 január – októberi időszakra tervezett 1279,7 milliárd forint kifizetés a hónap végére (1153,9 milliárd forint kifizetésével) 90 százalékban teljesült. Tekintettel az eddigi havi kifizetési volumenre, valamint az egész évre kifizetni tervezett 1579 milliárd forintból hátralévő összegre (425 milliárd forint) **az éves terv csak a havi volumen további növelésével lesz teljesíthető.**

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



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Az egyes OP-k vonatkozásában megállapítható, hogy a kedvező növekedéshez minden operatív program hozzájárult. A négy legnagyobb forrásallokációval rendelkező OP az előző havi kifizetéseit több mint 27 milliárd forinttal haladta meg (összesen 108,6 milliárd forintot

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

teljesítettek), melyből a KÖZOP növekménye 15,6 milliárd forint (havi összes kifizetése 44,6 milliárd forint) volt. A TAMOP az előző havi értékét 7 milliárd forinttal meghaladva 23,5 milliárd forint kifizetést teljesített. Az említett két OP a korábbi eredményeihez képest egyaránt rekordot ért el. Kis forrásallokációja ellenére említésre méltó az EKOP teljesítménye is, mely az előző havi legjobbját – és korábbi átlagát messze – túlszárnyalva ismét közel 4 milliárd forintot fizetett ki.

Új pályázatok kiírása

2013. évre az intézményrendszer 288,6 milliárd forint forrásra tervezett pályázati felhívásokat megjelentetni. Az éves terv augusztus végére már teljesült, az ezt követően megjelent felhívásokra az intézményrendszer felülvizsgált tervet nem készít. A január–októberi időszakban a tervvel szemben már összesen 350,6 milliárd forintnyi pályázati felhívás meghirdetése történt meg. Az egyes OP-k vonatkozásában megállapítható, hogy a tervezett hirdetési menetrendhez képest csak a TAMOP (109,3 milliárd forint helyett 95,5 milliárd forint) és a TIOP (54,8 milliárd forint helyett 47,9 milliárd forint) mutat némi elmaradást: mindkét OP 87 százalékot teljesített. A TAMOP esetében 13,8 milliárd forint, a TIOP esetében 6,9 milliárd forint a késedelemmel érintett összeg.

Az eddigi adatok alapján a pályáztatás lebonyolításának intézményrendszeri átfutási ideje minimum 4 hónap².

Támogatási döntések

A támogatási döntések októberi 665 darabos értéke az elmúlt félév 1000 darab fölötti átlagától elmarad ugyan, de a jelentős szélsőértékeknek köszönhetően nem tekinthető kiemelkedően alacsonynak. A teljes havi döntésszám jelentős hányadát az ÁROP adta, mely az októberi 120 döntéssel jelentősen felülmúlta teljes éves teljesítményét. Kiemelendő továbbá a KEOP, mely 131 döntéssel ezévi második legmagasabb értékét érte el, jelentősen meghaladva a havi néhány tíz darabos átlagát. A támogatási döntéssel lekötött összeg 367 milliárd forint volt.

1. TÁBLÁZAT: KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI TERV TELJESÜLÉSE, ILLETVE A MEGÍTÉLT TÁMOGATÁS ARÁNYA

AZ OP KERETÉHEZ VISZONYÍTVA (SZÁZALÉK)

OP	Október végi teljesülés a terv arányában	Megítélt támogatás az OP keret arányában
ÁROP	79,6	94,2

² A pályáztatás intézményrendszeri időigényébe a kedvezményezett oldal működésének (pályáztatáskészítés, hiánypótlás, szerződés aláírása, stb) ideje nem számít bele.

EKOP	176,4	121,8
GOP	288,4	110,8
KEOP	80,3	95,4
KÖZOP	173,8	131,5
TÁMOP	67,7	90,7
TIOP	45,8	83,0
ROP-ok	182,5	95,8

Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Az egyes OP-kat tekintve látható, hogy az elmaradás az ÁROP és a KEOP esetében a teljes OP keret 5 százaléka körüli, míg a TAMOP és a TIOP esetében a teljes OP keret 9 százalék és 17 százalék körüli lekötetlen forrásnagyságával párosul.

A harminc napot meghaladó késedelemmel rendelkező támogatási döntések számában az előző hónaphoz képest érdemi változás nem történt. A szeptemberi értéknél mintegy 70 darabbal kevesebb, összesen 1365 darab késedelmes döntést tart nyilván az intézményrendszer. A döntések több mint fele (740 darab) az NKEK nKft.-nél, több mint harmada (437 darab) az ESZA nKft.-nél, 186 darab pedig a MAG Zrt.-nél került regisztrálásra.

A támogatási döntések előrehaladását és az intézményrendszer tevékenységét a lekötéssel még nem rendelkező források arányában célszerű értékelni. Az alábbi táblázat mutatja be az egyes OP-k keretében még felhasználható forrásnagyságot.

2. TÁBLÁZAT: AZ OPERATÍV PROGRAMOK TÁMOGATÁSI DÖNTÉSELLE NEM KÖTÖTT FORRÁSA³
(MILLIÁRD FORINT)

OP	Az OP szabad forrása (Mrd Ft)
ÁROP	2,8
EKOP	-25,4
GOP	-100,9
KEOP	67,7
KÖZOP	-590,0
TÁMOP	106,7
TIOP	99,3
VOP	-3,9
ROP-ok	79,4

Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

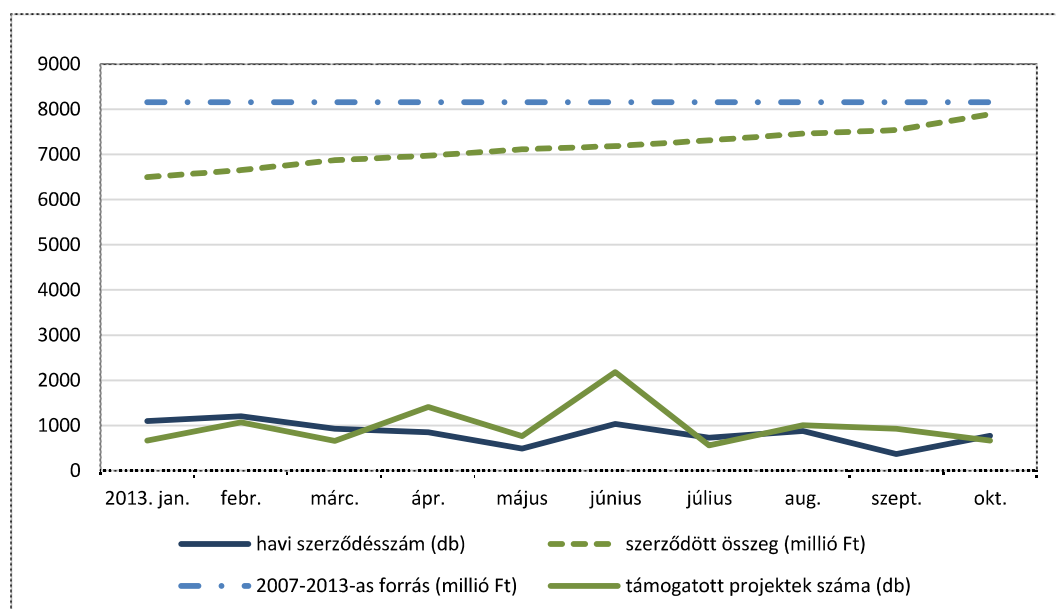
³ A negatív érték az OP keret túlvállalását jelzi.

Amint az a táblázat adataiból látszik a **KEOP, a TAMOP, a TIOP és a ROP-ok** esetében áll még **rendelkezésre támogatási döntéssel le nem kötött érdemi nagyságrendű forrás**. Ennek összege október végén 353 milliárd forint volt.

Szerződészkötés

Októberben 774 támogatási szerződés megkötésére került sor, mely az elmúlt kilenc hónap átlagától kismértékben elmaradó érték. **A szerződések 358 milliárd forintos összértéke**, valamint az egy szerződésre eső összeg azonban **az eddigi legmagasabb érték**, a január-szeptemberi átlag több mint duplája, mely az alábbi ábra szerződött összeg grafikonja dinamikájának emelkedésében is látszik. Az egy szerződésre jutó összeg jelentős emelkedésének oka a KÖZOP korábbi hónapokét jelentősen meghaladó szerződésszáma.

2. ÁBRA: HAVI SZERZŐDÉS- ÉS TÁMOGATÁSI DÖNTÉSSZÁM ÉS TELJES LESZERZŐDÖTT ÖSSZEG



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Az ábra alapján vizsgálándó, hogy a június hónapban kiugróan magas – közel 2200 darabos – támogatási döntésszám miatt nem jelentkezett a szerződésszám növekedésében. Az intézményrendszer eddigi működése alapján a szerződészkötéshez szükséges időtartam 35 – 45 nap között változik, melyhez hozzáadódik a szerződészkötés kedvezményezett-oldali időigénye.

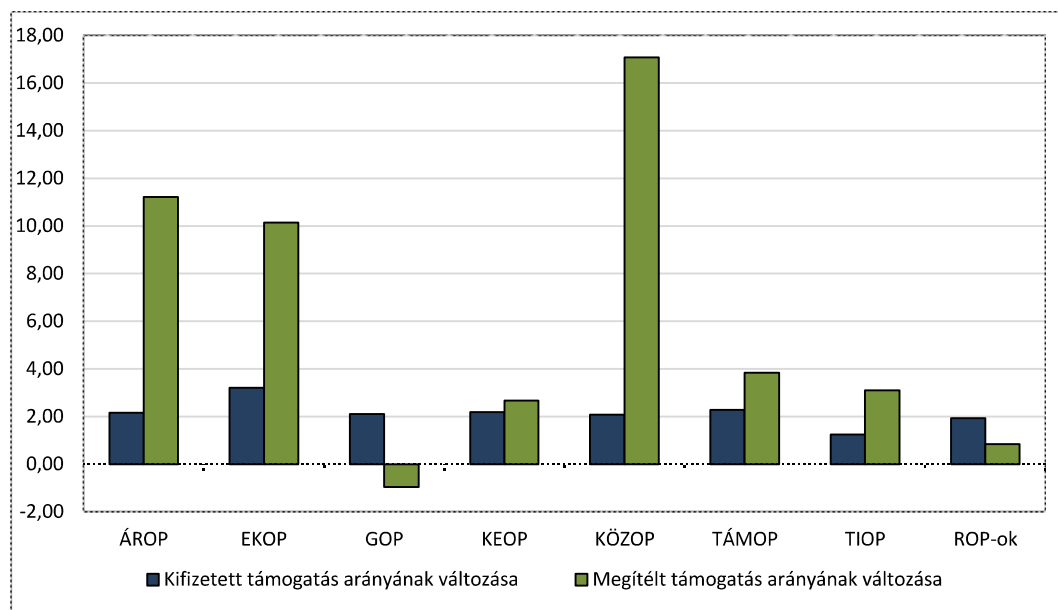
A 2007-2013-as időszak forráskeretéből támogatási szerződéssel még le nem kötött összeg 256 milliárd forint, mely – amint azt az ehavi szerződésvolumen is bizonyítja – akár egy hónap alatt is leköthető.

Forrásabszorpció státusza

A programidőszak során első alkalommal a támogatási döntéssel lekötött forrás nagysága elérte, illetve meghaladta a 2007-2013-as időszakban rendelkezésre álló keretet. A – tervezési árfolyamon nyilvántartott – közel 8200 milliárd forinttal szemben a hónap végén az intézményrendszer 8437 milliárd forint értékű támogatási döntést tartott nyilván. Ez a rendelkezésre álló forrást mintegy 3,5 százalékkal lépi túl.

Az egyes operatív programok keretében megítélt, illetve kifizetett támogatás előző hónaphoz viszonyított változásának arányát az alábbi ábra szemlélteti.

3. ÁBRA: A KIFIZETETT ÉS MEGÍTÉLT TÁMOGATÁS ARÁNYÁNAK VÁLTOZÁSA AZ ELŐZŐ HÓNAPHOZ KÉPEST, OPERATÍV PROGRAMONKÉNT AZ OP KERET SZÁZALÉKÁBAN (SZÁZALÉK)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A KÖZOP relatív nagyszámú ehavi támogatási döntése a megítélt támogatási arány jelentős emelkedését eredményezte. Az OP forrásarányos lekötöttsége ezzel 131 százalékra emelkedett. Az EKOP szintén a már eddigi túlvállalásai értékét növelte 120 százalék fölé.

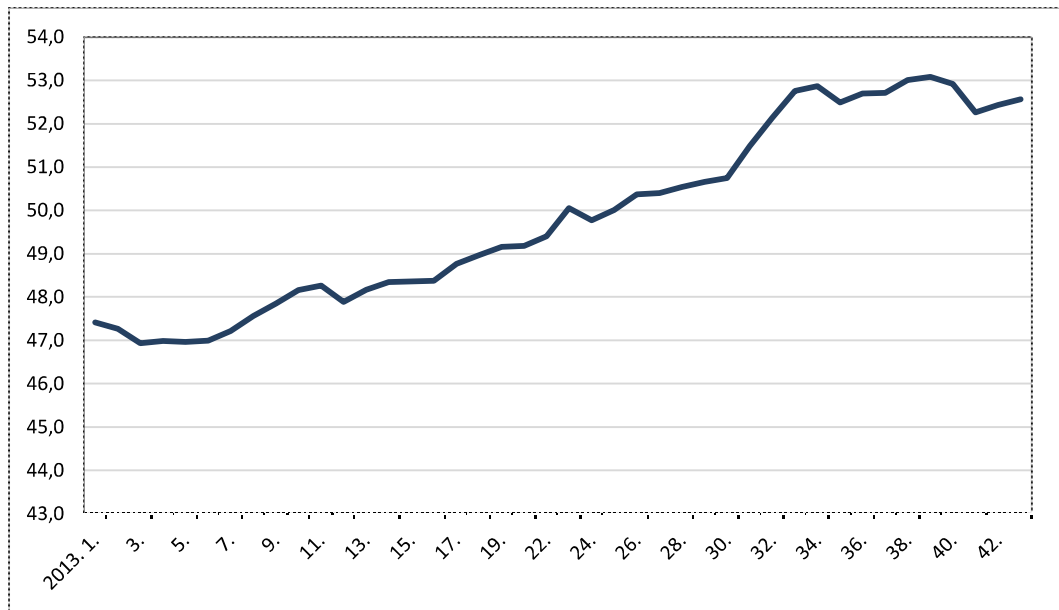
Az ÁROP esetében a 10 százalékot meghaladó eredmény azért jelentős, mert ezzel a korábbi lemaradó státuszról a középmezőnybe zárkozott fel.

A TIOP támogatási arányának szerény növekedése az OP 83 százalékos – az összes OP közül legalacsonyabb – lekötöttségi aránya ismeretében értékelendő, ezért az OP végrehajtásának gyorsítása indokolt. **A TAMOP és a TIOP figyelemmel kísérése javasolt az ezen OP-k esetében elérhető összesen több mint 200 milliárd forintos szabad forrásra tekintettel.**

A GOP esetében tapasztalt minimális lekötési-arány csökkenés az OP jelenleg 110 százalékos abszorpciója ismeretében nem ad okot aggodalomra.

Az USZT összesített átlagos forrásarányos megítélt támogatási aránya 104 százalékos volt.

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



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Bár a 4. ábrán a kifizetett és megítélt támogatások arányának stagnálása figyelhető meg az elmúlt két hónapban, ez a forrásabszorpció szempontjából nem tekinthető problémának. A stagnálás oka, hogy a támogatási döntéshozatal intenzitása – a kormányzati törekvéssel összhangban – az év vége felé sem csökken, azaz az új döntésekkel lekötött összeg a kifizetett támogatással azonos arányban nő. Az indikátor értékének meredek emelkedésére a programidőszak forrásaira vonatkozó támogatási döntéshozatali folyamatok lezárultát követően lehet számítani.

A mutató értékét kedvezően befolyásolná a nyilvántartott mintegy 160 darab, harminc napnál hosszabb késedelmet szenvedő kifizetés teljesítése.

Közreműködő szervezetek teljesítménye

Érdemi változás az intézményrendszer egésze vonatkozásában egyik eljárásrendben sem mutatkozik az előző hónap adataihoz képest. Míg **a szerződéskötés időigénye alatta marad a rendelkezésre álló határidőknek**, a támogatási döntések átfutási ideje:

- kiemelt eljárásrendben 112 nap a 49 napos határidővel szemben,
- könnyített eljárásrendben 117 nap a 49 nappal szemben
- pályázatos eljárásrendben 146 nap a 66 nappal szemben.

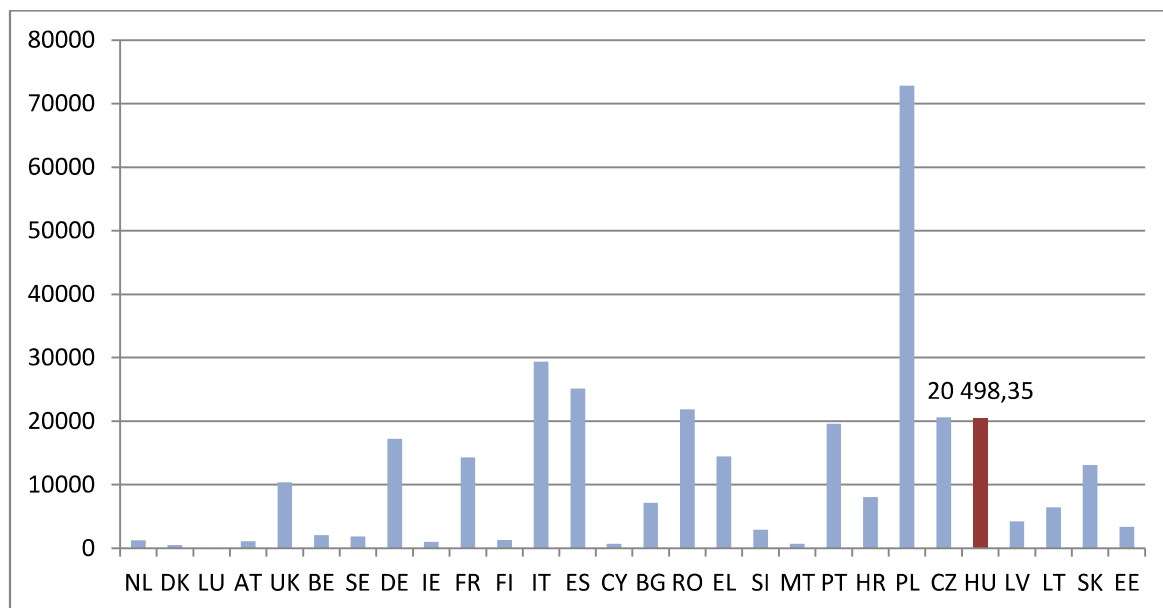
A döntési átfutási idők terén tehát jelentős elmaradás mutatkozik. Az egyes közreműködő szervezeteket összehasonlítva a határidő túllépés széles tartományban mozog: a döntési idő az előírt határidőnek egy – négyszerese.

1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban

A 2014-2020-as uniós költségvetés elfogadása

A 2014-2020-as időszak programozását/forrásfelhasználását meghatározó két nagy dokumentumcsoport (Többéves Pénzügyi Keret (MFF), illetve a közös (KSK) és alaponkénti rendeletek) közül az elmúlt hetekben az MFF vonatkozásában történt jelentős előrelépés. November végén az Európai Bizottság, december elején az Európai Parlament és az Európai Tanács is jóváhagyta a konszenzusos tervezetet. Az Európai Bizottság 2011. október hatodikán terjesztette elő javaslatát a 2014-2020-as programozási időszak pénzügyi tervére. Az Unió történetében először került sor a források előző hétéves költségvetési időszakához képesti csökkentésére. Az együttdöntési eljárás egyes szereplői között jelentős politikai feszültségek miatt az egyeztetés folyamata jelentősen elhúzódott. Míg az Európai Bizottság mindenekelőtt a takarékos és hatékony forrásfelhasználást helyezte előtérbe, az Európai Parlament egy bővebb költségvetési javaslatot szorgalmazott. A költség csökkentésével megkérdőjelezhetőnek vélte az Unió létjogosultságát. A források csökkentésével az Unió korlátozottabb mértékű segítségnyújtási képességét vizionálta a leszakadó régiók felzárkózásában. Ugyanakkor a megfelelő rugalmasság biztosításával az Unió képes lesz érdemben reagálni olyan gazdasági eseményekre, mint amilyen a legutóbbi évek gazdasági válsága. A jelenlegi ciklushoz képest a következő időszakban azonban a források más típusú felhasználására kell felkészülni, hiszen más lesz a forrásallokációs logika. Ezt kell a tagállami Partnerségi Megállapodásoknak tükröznie. A rendelet tervezet szerint a Bizottság a Partnerségi Megállapodás alapokra (ERFA, ESZA, KA, ETHA, EMVA) vonatkozó rendeletekkel, az országspecifikus ajánlásokkal és a Tanács (a Szerződés 148 (4) bekezdése szerinti) javaslatait figyelembe véve a programok ex-ante értékeléseivel való konzisztenciáját vizsgálja majd. A Partnerségi Megállapodás benyújtására a tagállamoknak három hónap áll rendelkezésére a rendeletek elfogadásától számítva. Az új többéves pénzügyi keret számait az alábbi diagram szemlélteti.

5. ÁBRA: TAGÁLLAMOK KOHÉZIÓS FORRÁSAI 2014-2020 KÖZÖTT (MILLIÓ EUR)

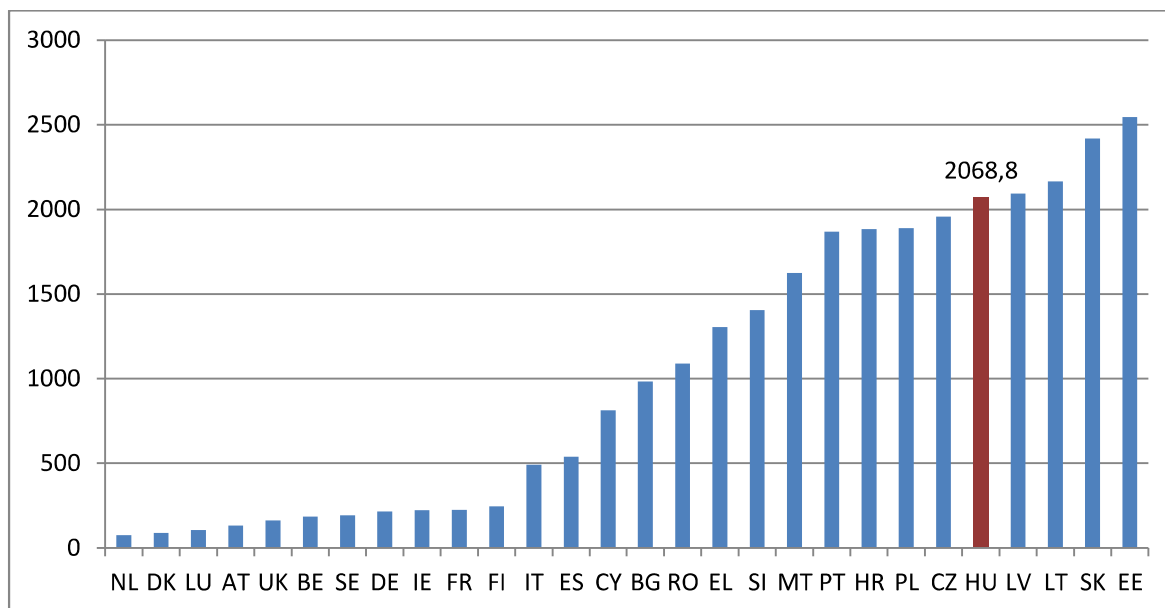


Forrás: Európai Bizottság: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm (2013.12.05.)

Az ábrán látható, hogy Magyarország – forrásnagyság szempontjából – kiemelt támogatásban részesül a következő programozási időszakban. A tagállamok közül Lengyelország kapja a legtöbb támogatást, közel 72,8 milliárd eurót. Hazánkhoz hasonló (vagy azt meghaladó) forrásokat allokáltak Csehország, Portugália, Románia, Németország, Olaszország, Görögország részére. A forrásallokáció szempontjait jobban szemlélteti az egy főre jutó támogatások nagyságának ábrázolása. Ez alapján már jól szemléltethető az egyes tagállamok fejlettségi sorrendje, illetve a kohéziós politikai beavatkozási logikája. A lakosságarányos forráselosztáson belül további bontás is végezhető lenne a tagállamon belül fejlettebb és kevésbé fejlett régiók allokációját figyelembe véve.⁴

⁴ Magyarország tekintetében például a KEOP forrásallokációját vizsgálva megállapítható, hogy a kevésbé fejlett régiókban az egy főre jutó forrás közel 390 euró, míg a fejlettebb régióban ez 250 euró.

6. ÁBRA: EGY FŐRE JUTÓ KOHÉZIÓS TÁMOGATÁS 2014-2020 KÖZÖTT (EUR)



Forrás: Eurostat és Európai Bizottság

Az egy főre jutó támogatások esetében Magyarország az EU27 tagállam közül az ötödik legmagasabb összeggel rendelkezik, az egy főre jutó források mértéke a hét év alatt eléri a 2068 EUR-t. Látható, hogy mind Magyarország mind a Visegrádi Együttműködés országai kiemelkedő támogatáshoz jutnak. Jelentős támogatáshoz jut továbbá az újonnan csatlakozó Horvátország, közel 1884 eurós egy főre jutó támogatással, valamint a balti államok.

Az MFF elfogadását követően december 16-án várható a kohéziós jogszabálycsomag Európai Tanács általi elfogadása, mely döntés közlönyben történő kihirdetése még karácsony előtt megtörténhet. **Ezt követően a legfőbb tagállami feladat a Partnerségi Szerződés és az Operatív Programok véglegesítése a forrásfelhasználás mielőbbi megkezdése érdekében.**

Központi támogatás szükségessége a 2014-2020-as intézményrendszeri átalakításhoz

Parlamenti zárószavazás előtt áll „a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról” szóló törvényjavaslat. A javaslat szerint 2014. január 1-től *„Az egy régió területén működő megyei önkormányzatok ... a régióban nonprofit gazdasági társasági formában regionális fejlesztési ügynökséget működtetnek. A gazdasági társaság irányításáról tulajdonjogáról és a tulajdonosi jogok gyakorlásának módjáról a régió területén lévő megyék megállapodásban döntenek.”*

Bár a korábban megszüntetett Regionális Fejlesztési Tanácsok révén a megyék jelentős hatást gyakoroltak a területileg illetékes Regionális Fejlesztési Ügynökségükre, a törvényjavaslat alapján 2014. január 1-től felálló új – minden érintett megyét magába

foglaló, többpólusú – rendszer alapvetően új tulajdonosi/irányítási struktúrát eredményez. **A nagyszámú szereplő esetlegesen eltérő érdekeit, valamint a 2014-2020-as forrásfelhasználás mielőbbi megkezdését – és az ügynökség zökkenőmentes működését – figyelembe véve indokolt lehet az ügynökségek irányításáról, tulajdonjogáról és a tulajdonosi jogok gyakorlásának módjáról szóló megyei megállapodások mielőbbi létrejöttének központi támogatása.**

2014-2020-as regionális támogatási térkép egyenlőtlenségei

A 2014–2020 közötti időszakban hatályos regionális támogatási térkép koncepciójáról szóló 1805/2013. (XI. 12.) Korm. határozatban elfogadta a versenyszabályok alá tartozó tevékenységekhez beruházási támogatás formájában nyújtható állami támogatások esetében a maximális támogatási intenzitások mértékét. A határozat 1.§ c) és d) pontjában a Közép-Magyarország Régióban főszabályként alkalmazandó 0 százalék maximális intenzitáshoz képest két településkör esetében 30 százalék illetve 20 százalékos maximumot állapít meg.

A kedvezőbb támogatási intenzitást élvező bővebb településkör egyes elemeivel (pl: Vác, Gödöllő) összehasonlítva kérdéses, hogy a d) pontban foglalt négy település esetében valóban indokolt-e 10 százalékkal alacsonyabb támogatási intenzitás alkalmazása.

2. Elemzés – A Környezeti és Energetikai Hatékonysági Operatív Programra vonatkozó ex-ante értékelés munkaközi változatának és a Századvég Gazdaságkutató Zrt. energetikai üzletágának előzetes megállapításai

A egyes operatív programok indikatív prioritásait megállapító 1143/2013. (III. 21.) Korm. határozat rögzíti a 2014-2020. közötti európai uniós források felhasználást biztosító operatív programok szerkezetét. A kormány döntésének megfelelően a következő hétéves tervezési ciklusban nyolc operatív programban kerülnek tervezésre a Magyarország számára rendelkezésre álló források, amelyek közé tartozik a Környezeti és Energetikai Hatékonysági Operatív Program (KEHOP) is. A határozat szerint a KEHOP az alábbi 6+1 prioritási tengely mentén kerül kidolgozásra:

- 1, Klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás;
- 2, Települési vízellátás, szennyvíz-elvezetés és -tisztítás, szennyvízkezelés fejlesztése;
- 3, Hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel kapcsolatos fejlesztések;
- 4, Természetvédelmi és élővilág-védelmi fejlesztések;
- 5, Energiahatékonyság növelése, megújuló energiaforrások alkalmazása;
- 6, Energiahatékonyság növelését és a megújuló energiaforrások használatát ösztönző pénzügyi eszközök;
- 7, Technikai segítségnyújtás.

A vonatkozó európai szabályozás⁵ a tervek minőségbiztosítása érdekében az OP-k ex ante értékelésének elvégzését írják elő. Ennek célja, a tervezési folyamat, a tervezők munkájának segítése. Az ex ante értékelés jelen fázisában a KEHOP 2013. áprilisi 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.⁶ Az eddigi értékelés keretében a:

⁵ Az Európai Parlament és Tanács rendelet tervezete 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.

⁶ A konzorcium tagjai a Hydea Tanácsadó Kft., a MultiContact Consulting Kft. és a Nordic Consulting Kft

- közösségi és nemzeti célkitűzések valamint a KEHOP célkitűzések összhangjának vizsgálatára,
- a Partnerségi Megállapodásban szereplő cél- és eszközrendszer és a KEHOP koherenciájának vizsgálatára,
- a KEHOP prioritás tengelyeinek és intézkedéseink belső koherenciája vizsgálatára, illetve a
- a KEHOP és más OP-k célkitűzései közti harmónia vizsgálatára került sor.

Az operatív program tervezése az előzetes értékeléssel párhuzamosan halad, melynek keretében az egyes OP változatok – ideális esetben – az értékelés megállapításait figyelembe véve kerülnek továbbtervezésre.

Az értékelés szempontrendszere

Figyelemmel arra, hogy az értékelők a jelenleg ismert OP egy korábbi, kevésbé kidolgozott verziójával dolgozhattak, az értékelés az Európai Bizottság elvárásainál⁷ szűkebb tematika alapján készült az alábbiak szerint:

- Program stratégia
 - o programcélkitűzés konzisztencia
 - o koherencia
 - o javasolt tevékenységek és elvárt eredmények kapcsolata
 - o horizontális szempontok
- Indikátorok, monitoring
- EU2020 stratégiához való hozzájárulás

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

Az OP belső koherenciája

A KEHOP koherens tervezésével kapcsolatos elvárásokat, illetve a tervezés nehézségét jól szemléltető tény, hogy az értékelés 7 nagy jelentőségű európai stratégiát/kezdemenyezést⁸, illetve 15 hazai stratégiai dokumentumot⁹, valamint ezek

⁷ Guidance document on ex-ante evaluation, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/guidance_en.cfm#1

⁸ EU 2020 stratégiai, Erőforráshatékony Európa; Biológiai Sokféleség Stratégia; Víz Keretirányelv; Blueprint – Az európai vízkészletek megőrzése; Duna Stratégia; Környezetvédelmicselekvési program – Jólét bolygónk felélése nélkül

⁹ Magyarország Konvergencia programja; Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció; Magyarország megújuló energia hasznosítási cselekvési terve; Országos Vízügytő-gazdálkodási Terv; Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia; Új Nemzedék Jövőjéért Program; Harmadik Nemzeti Környezetvédelmi Program;

körében több mint 70 célkitűzést azonosított, melyeknek a programnak egyidejűleg kell megfelelnie. A célok halmazának és az OP hat prioritása specifikus célkitűzéseinek mátrixában több mint háromszáz metszéspont mutatható ki, azaz az egyes célkitűzések ennyi esetben vannak egymásra közvetlen hatással.

A stratégiai célok és az OP célkitűzéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy azok között érdemi ellentmondások nem mutatkoztak. Egyes célok vonatkozásában azok elérhetősége az OP részletesebb változata ismeretében, illetve megvalósítása során válik értékelhetővé. Általánosságban elmondható, hogy **a KEHOP konstrukciók mind a közösségi, mind pedig a hazai környezeti célkitűzések megvalósítását elősegítik.** Van azonban néhány olyan közösségi – elsősorban a Biológiai Sokféleség Stratégiában – megfogalmazott cél¹⁰, melyek eléréséhez az OP nem rendel releváns intézkedést. Ezek azonban témájukból fakadóan a Vidékfejlesztési Programban (VP) is megjelenhetnek, mely alapján indokolt a KEHOP és a VP összhangjának ellenőrzése. Ehhez hasonlóan a Környezeti cselekvési programban megfogalmazott „az Európai Unió városainak fenntarthatóbbá tétele” cél is más OP-k vonatkozásában is releváns. A fenntartható és élhető települések fejlesztését célzó intézkedések azonban megjelennek a Terület- és Településfejlesztési operatív Programban (TOP) valamint a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programban (VEKOP).

A nemzeti és a KEHOP célok közötti összhang a közösségi célokhoz képest könnyebben azonosítható, **a nemzeti célok szinte mindegyikének elérését közvetlenül elősegíti majd egy-egy konstrukció.** A környezeti rendszerek egymás közti sokrétű összefüggésének ismeretében magától értetődő, hogy egyes konstrukciók egyidőben több környezeti cél elérését, illetve egy célt sok konstrukció is támogat.

Partnerségi Megállapodással való összhang

A KEHOP Partnerségi Megállapodáshoz (PM) és az Európa 2020 stratégiához való viszonyát alapvetően meghatározza, hogy a környezetvédelmi célkitűzések teljesítése más célkitűzések alá (PM - *Energia - és erőforrás hatékonyság növelése*; EU2020 – *a gazdaság szén-dioxidmentesítése és a megújuló energiaforrások növekvő mértékű alkalmazása*) került besorolásra. Bár a 2014-2020-as uniós Kohéziós Politika 11 tematikus célja – az EU 2020 stratégián továbblépve – már konkretizálja az EU környezetvédelmi törekvéseit, a PM az *Energia - és erőforrás hatékonyság növelése c.* Nemzeti Fejlesztési Prioritást kevésbé definiálja. **A PM környezeti célkitűzéseire az operatív programok tartalmából lehet**

Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia; Nemzeti Vízstratégia; Aszálystratégia; Élelmezési célú növényi genetikai erőforrások megőrzésének szakmai stratégia; Nemzeti Erdőstratégia; Nemzeti Vidékstratégia; Nemzeti Települési Szennyvíz-elvezetési és –tisztítási Megvalósítási Program; Országos Ivóvízminőség-javítási Program

¹⁰ A közös agrárpolitika biológiai sokféleséggel kapcsolatos intézkedéseinek hatálya alá tartozó területek arányának maximalizálása; Egyes EMVA keretében finanszírozott erdők erdőgazdálkodási terveinek rendelkezésre állása; Idegenhonos özönfajokkal és azok betelepítési útvonalaihoz kapcsolatos intézkedések.

következetni, azonban ez a fordított logika a tervezési hierarchia szempontjából nem szerencsés.

Az EU tematikus célkitűzései mentén felépülő PM eszközeinek KEHOP specifikus célrendszerrel való egybevetéséből megállapítható, hogy:

- összességében három EU tematikus cél került megjelölésre a KEHOP-ban, melyek közül a *„4. alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban”* c. céllal a KEHOP specifikus céljai, valamint az elvárt eredményei harmonizálnak;
- az *„5. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázat megelőzés és – kezelés előmozdítása”* c. EU tematikus cél vonatkozásában a PM a KEHOP-nál szélesebb eszközrendszer alkalmazását tervezte. A tágabb spektrumhoz képest a KEHOP a vizekkel kapcsolatos kockázatok (árvíz, belvíz, aszály) kezelésére, és a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség javítására fókuszál. Egyes beavatkozási területeken (pl: 1. prior. 2. specifikus cél *felszíni vízkészlet-megőrzés*) belül azonban a reláció fordított: az elvárt célhoz (öntözhető területek nagyságának növekedése) képest a *„fenntartható térségi vízzélesztés fejlesztése”* tágabb feladatkört takar. Ebben az esetben a harmonizáláshoz javasolt az elvárt eredmények bővítése.
- A KEHOP és a PM összhangjának hiánya leginkább a *„6. környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása”* EU tematikus cél kapcsán érhető tetten. A KEHOP tartalma az uniós célkitűzés logikájának megfelel, azonban az EU-s célkitűzés természetvédelmi beavatkozásainak PM-es erőforrás hatékonysági prioritás alá szervezése erőltetett kategorizálás eredménye. A diszharmónia megmutatkozik az elvárt eredmények indikatív listáján is, számos specifikus célnak nincs megfelelője. Ebben az esetben sem a KEHOP korrekciója, hanem a PM célrendszerének bővítése javasolt.

A KEHOP belső koherenciája

Az ex-ante értékelés belső koherenciára vonatkozó fejezeteiben a KEHOP prioritások lehatárolása, azok tartalmának és céljai összhangjának vizsgálatára került sor. Az értékelés legfontosabb megállapításai, javaslatok az alábbiakban foglalhatók össze:

- Az értékelők javaslatot tettek a prioritásstruktúra egyes környezeti elemeknek/rendszereknek megfelelő átstrukturálására, melyben a vízzel kapcsolatos beavatkozások egy prioritásba kerülnek, valamint a települési eredetű szennyezések önálló prioritás kapnak. Az OP tervezői a javaslatot nem fogadhatták el, tekintettel a prioritásstruktúra politikai és államigazgatási szervezetrendszerhez illeszkedő meghatározottságára.

- A KEHOP 2. specifikus céljához kapcsolódó intézkedések körét kiegészíteni javasolták a vízgazdálkodáshoz kapcsolódó tájgazdálkodási rendszerek kialakításának támogatásával. A javaslatnak azonban csak egy igen szűk szegmense került figyelembe vételre, mely a tájgazdálkodáshoz kapcsolódó vízgazdálkodási létesítményekre vonatkozó intézkedéseket támogatná a Vásárhelyi-terv keretében. **Figyelemre méltó, hogy az értékelők javaslata összecseng a Vásárhelyi Terv eredeti (közel egy évtizeddel ezelőtti) tartalmával,** amely nem csak a vízgazdálkodási létesítményeket (vízkormányzási/árvízvédelmi művek, árapasztó tározók, stb.) tartalmazta, hanem szerves részét képezte a tájgazdálkodás is. A Vásárhelyi Terv eszközrendszerének jelentős csökkenése ellenére fontos megjegyezni, hogy **a Kormány vidék-, gazdaság- és társadalompolitikai célkitűzéseinek elérését a tájgazdálkodási rendszerekkel kiegészített vízgazdálkodási fejlesztések szolgálnák hatékonyabban.**
- Az értékelők hiányolják a 4. prioritás keretében a szennyezés-elnyelők fejlesztésének támogatását (erdőtelepítés), mely a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiának is célja, valamint az Európai Bizottság Partnerségi megállapodására vonatkozó első véleményben is szerepel. Az OP ugyan élőhely-rekonstrukció keretében támogatná a célt, de ez elsősorban természetvédelmi, nem pedig klímavédelmi elem.

A KEHOP külső koherenciája

Az értékelés feltárta a KEHOP más operatív programokkal való kapcsolatát, melynek keretében több mint tucatnyi prioritás kapcsolódást, illetve mintegy harminc intézkedés szintű kapcsolódást azonosított. A külső koherencia vizsgálatát azonban véleményünk szerint nem végezte el megfelelően, mert a kapcsolatokat egyedi értékelése elmaradt. Az ex-ante tanulmány előnye, hogy kategorizálta a kapcsolódásokat, mely alapján azonosíthatók az egymást kiegészítő/egymásra épülő, illetve közös feladatok. Ez az egyes OP-k véglegesítése, illetve végrehajtása során kiemelten figyelembe veendő az OP-k szinergiájának megteremtése, ezáltal a leghatékonyabb forrásfelhasználás érdekében.

Elvárt eredmények és a KEHOP tartalom viszonya

A komplex projektek vonatkozásában az értékelés elmaradásokat, illetve a komplex projekt, mint rendelkezésre álló eszköz nem kellően széleskörű alkalmazását tárta fel. Ennek okaként a hazai tervezési gyakorlatban való újszerűségét, és egyúttal a tervezésért felelős intézmények közti együttműködés hiányát jelöli meg. Sajnos egyet kell értenünk az értékelőkkel abban, hogy amint azt a multifund finanszírozás, az integrált területi beruházások, vagy a közösségvezérelt helyi fejlesztések operatív programokban történő mérsékelt alkalmazása is mutatja, **a 2014-2020-as hazai tervezési attitűdben nem tapasztalható paradigmaváltás a 2007-2013-as időszakhoz képest.**

A komplex projektek potenciális (és javasolt) alkalmazási területeiként az étékelés többek között a vízgazdálkodási, környezetállapot fejlesztési, szennyvízkezelési, energiahatékonysági témaköröket jelölte meg.

A nagyprojekt javaslatokra vonatkozó javaslatában **az értékelés megerősíti a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztése programra vonatkozóan fentiekben megfogalmazott javaslatunkat a program komplexitásának növelésére, illetve visszaállítására.**

Egyéb lényeges értékelői javaslatok

A KEHOP ex-ante értékelés technikai segítségnyújtásra vonatkozó fejezetében megfogalmazásra kerültek olyan általános javaslatok, melyek megítélésünk szerint nem kizárólag KEHOP relevanciával bírnak, hanem egyrészt a többi operatív program, másrészt a 2014-2020-as intézményrendszer és eljárásrend kialakítása során is figyelembe vehető. A javaslatok – melyek az értékelés jellegéből adódóan nem feltétlenül veszik figyelembe az elmúlt hónapok 2014-2020-as időszakra vonatkozó kormányzati állásfoglalásainak tartalmát – az alábbiakban foglalhatók össze:

- Pályázói tudásbázis létrehozása (jó gyakorlatok, példák, hibák, buktatók, stb.);
- Pályázatkészítő/kezelő szakértői minősítés és adatbázis létrehozása. (Központosított pályázatírás és pályázatkezelés/támogatás esetén is releváns lehet.)
- Energetikai adatgyűjtő rendszer megvalósítása (a végrehajtás segítő indikátor eredmények gyűjtése és feldolgozása érdekében)
- Pályázók számára is nyilvános tervezői költségbecslés segédlet közreadása és karbantartása. (Elősegítené a pénzügyi szempontból reális pályázati dokumentációk elkészítését, a projektgazdák fenntartási időszakra vonatkozó gazdálkodásának támogatását.)

A Századvég Gazdaságkutató Zrt. energetikai üzletágának előzetes megállapításai

A KEHOP október végi változatára vonatkozóan az alábbi általános észrevételek megfogalmazását tartjuk indokoltnak:

- az OP tervezet nem mutat kellő összhangot az Energiahatékonysági Irányelv¹¹ hazai végrehajtását lehetővé tevő, illetve elősegítő feltételekkel/körülményekkel, mellyel részletesen foglalkozik „A 2012/27/EU új energiahatékonysági irányelv átültetésére

¹¹ Az Európai Parlament és Tanács „az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről” szóló 2012/27/EU számú irányelve.

vonatkozó javaslatok” c. anyagunk is.¹² Az OP tervezése és az irányelv végrehajtása között sokkal szorosabb összhang biztosítása javasolt;

- a KEHOP tervezet nem veszi figyelembe kellő súllyal, hogy az OP tervezésével párhuzamosan zajlik a Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terv 2010–2020. felülvizsgálata¹³, mely érdemben befolyásolhatja az operatív programban foglalt megújulóenergia-hasznosításra vonatkozó célszámokat, energiaforrás-arányokat, indikátor-értékeket;
- az OP tervezetben hazai jelentőségéhez képest alulreprezentált a megújulókból termelt hőenergia hasznosításának támogatása;
- a napenergia felhasználás támogatását kutatásaink alapján végfogyasztói (háztartások, üzemek, intézmények) szinten indokolt támogatni;
- az 5 prioritás „megújuló energiaforrások fokozott alkalmazását elősegítő kis kapacitású tároló rendszerek létesítése” c. intézkedés keretében javasolt az okos mérés/okos hálózatok támogatása.

¹² <http://www.szazadveg-eco.hu/upload/EEDatultetes.pdf>

¹³ 1491/2012. (XI. 13.) Korm. határozat Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terv 2010–2020. felülvizsgálatáról