

Téma:

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

Időszak:

2013. december

Dátum:

2014. január 17.



SZÁZADVÉG
ALLOTTVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMUNKA- ÉS TANULÁSDOLGOZTATÁSI KÖZPONT

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

Tartalom

1. Vezetői összefoglaló	1
2. Monitoring	2
2.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpciók adatai	2
2.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban	9
3. Elemzés	12
3.1 JEREMIE források pénzügyi közvetítőinek működésével kapcsolatos tapasztalatok.....	12
3.2 Az uniós forrásfelhasználás nemzetközi státusza	17
3.3 2010-2013-as kormányzati célkitűzések	20

1. Vezetői összefoglaló

Az Új Széchenyi Terv keretében novemberben – a korábbi értékeket jelentősen meghaladó – 238 milliárd forint kifizetése történt meg. Az eddig kifizetett támogatás a rendelkezésre álló forrásoknak több mint 57 százaléka. A 2013. évre tervezett kötelezettségvállalási volument az intézményrendszer több mint 50 százalékkal túlteljesítette. A szerződéssel lekötött támogatási összeg a 2007-2013-as időszakban először érte el, illetve – közel 100 milliárd forinttal – meg is haladta a rendelkezésre álló teljes keretet, mely kedvező eredmény a kormányzati kommunikációban felhasználható.

Az N+2/N+3 szabályból adódóan hazánk számára a programvégrehajtásban jelentős kockázatok láthatók, melyek azonnali kormányzati beavatkozások megtételét teszik szükségessé.

Az Európai Unió Tanácsa 2013. decemberében elfogadta a 2014-2020-as időszak fejlesztéspolitikáját és forrásfelhasználását alapvetően meghatározó jogszabálycsomagot. A hazai intézményi működési (tervezési és végrehajtási) tapasztalatok alapján indokolt már a programidőszak elején törekedni az ütemes forráskihelyezésre, melynek alapja Partnerségi Megállapodás és az Operatív Programok véglegesítése.

A Kormány egyedi döntéseivel megítélhető egyedi beruházási támogatás felhasználását meghatározó jogszabály legutóbbi módosításával indokolt a vonatkozó adójogi szabályozás áttekintése a kedvezőtlen költségvetési hatások elkerülése érdekében.

A 2014-2020-as időszakban alkalmazni tervezett integrált területi beruházási eszközzel kapcsolatos 2018/2013. (XII. 29.) Korm. határozat áttekintése javasolt az eszköz egyes területi szintekhez kapcsolódó javaslata vonatkozásában.

A nemzetközi összehasonlításban is sikeres JEREMIE pénzügyi eszközök intézményrendszerének 2014-2020 közti hazai kialakításában indokolt figyelembe venni a megyei vállalkozásfejlesztési alapítványok és a pénzügyi vállalkozások vizsgálata során szerzett tapasztalatokat.

Az uniós támogatások felhasználásának nemzetközi összehasonlításából látható, hogy hazánk az uniós átlaggal érdemben megegyezően teljesít, a V4 országok viszonylatában csak Lengyelország mutat jobb előrehaladást hazánknál. A 2013. év teljesítménye vonatkozásában azonban a kedvező lengyel arány jellemezi teljesítményünket.

A Kormány 2013 végéig számos intézkedést valósított meg, melyek illeszkednek a Kormány támogatások felhasználására vonatkozóan 2010-2014-es időszakra deklarált célkitűzéséhez.

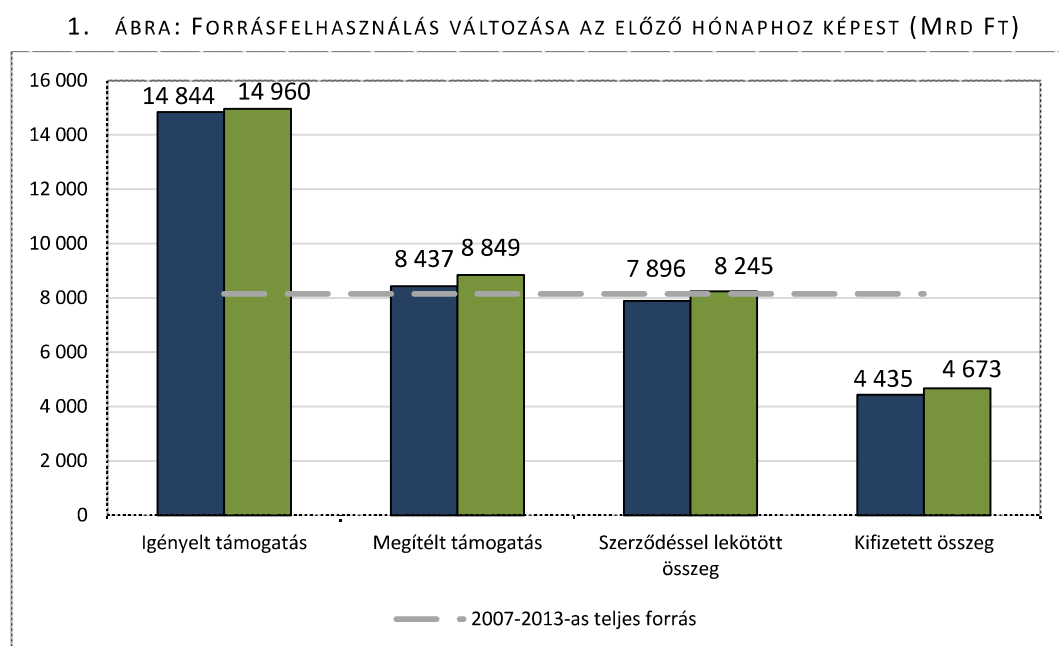
2. Monitoring

2.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

Kifizetések státusza

Az Új Széchenyi Terv keretében novemberben 238 milliárd forint kifizetése történt meg. A korábbi időszakok kifizetési volumenéhez képest ez az érték jelentős előrelépésként értékelhető, hiszen közel kilencven milliárd forinttal meghaladja az addigi legmagasabb – októberben elért – 150 milliárd forintot is. Az elmúlt három hónap átlaga alapján a havi kifizetések átlaga a korábbi 100 milliárd forint körüli értékről közel 170 milliárdra nőtt.

November végére a kifizetett támogatás összege 4673 milliárd forintra emelkedett, mely a rendelkezésre álló forrás több mint 57 százaléka. A 2007-2013-as időszak forrásainak kifizetésére rendelkezésre álló hátralévő 25 hónapban a teljes forrásabszorpció eléréséhez átlagosan havi 140 milliárd forint kifizetése szükséges.



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A havi kifizetési volumenből az NSRK forrásokból legnagyobb arányban részesülő négy ágazati OP (a Közlekedésfejlesztési Operatív Program - KÖZOP, a Társadalmi Megújulás Operatív Program - TAMOP, a Gazdaságfejlesztési Operatív Program GOP és a Környezet és Energia Operatív Program KEOP) 176 milliárd forinttal részesült. Ezen belül a legnagyobb nagyságrendet a KÖZOP (60,6 MdFt) és a KEOP (49,5 MdFt) kifizetései képviselték. Az előző

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

hónaphoz képest a legjelentősebb növekmény a KEOP és a TAMOP esetében volt, de mind a négy OP 35–100 százalékkal jobban teljesített.

A teljes forráskeretből 23 százalékos allokációval rendelkező regionális operatív programok (ROP) a vizsgált időszakban 40,8 milliárd forint kifizetést teljesítettek, mely közel 10 milliárd forinttal meghaladja az eddigi legmagasabb júniusi értéket is. A ROP-ok második félévben felmutatott teljesítménye folyamatos javulást mutatott, a kifizetések ezen időszakban közel megduplázódtak.

A teljes forráshoz képest kis allokációja ellenére kiemelendő az ÁROP, mely 2,2 milliárd forint teljesítésével közel megháromszorozta előző havi – addigi legmagasabb – értékét. A TIOP 13 milliárd forinttal az októberi bázis dupláját teljesítette, mely eddig legjobbjá.

Az éves kifizetési terv november végéig – 1357 milliárd forint kedvezményezettekhez való eljuttatásával – 85 százalékban teljesült. **A tervben szereplő 1579 milliárd forint teljesítéséhez decemberben 222 milliárd forint kifizetése szükséges.**

Új pályázatok kiírása

A forrásabszorpció maximalizálása érdekében hozott többlet-kötelezettség vállalási döntéseket az év elején meghatározott pályázat-hirdetési terv értelemszerűen nem követi. Ennek eredményeként a 2013 augusztusában elért 100 százalékos teljesültség növekedése figyelhető meg. A 2013-ra előirányzott 288,6 milliárd forintos hirdetési terv teljesülési mutatója, mely a 360 milliárd forintos hirdetési ténynek köszönhetően november végére 125 százalékosra emelkedett az alábbiak szerint:

1. TÁBLÁZAT: HIRDETÉSI TERV TELJESÜLÉSE MÁJUS VÉGÉN

OP	Éves hirdetési terv (Mrd Ft)	November végi tény (Mrd Ft)	November végi teljesülés az éves terv arányában (%)
ÁROP	9,96	12,44	125
EKOP	9,75	33,5	344
GOP	-	2	
KEOP	94,65	100,31	106
KÖZOP	-	5	
TÁMOP	109,37	95,01	87
TIOP	54,81	53,17	97
ROP-ok	10,07	58,4	580
Összesen	288,61	359,87	125

Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

November végén mindössze a TAMOP esetében volt jelentős elmaradás az éves tervhez képest, mely 14 milliárd forintot érint.

Támogatási döntések

A 2013. évi kötelezettségvállalási terv november végéig az intézményrendszer számára 1197,4 milliárd forintba vonatkozó támogatási döntés meghozatalát irányozta elő. A megítélt támogatások 1826 milliárd forintos összege ezt több mint 50 százalékkal meghaladta.

A kedvező eredményt a TIOP (87 százalék) és a KEOP (88 százalék) értékei rontják. Az említett OP-k összesen 53 milliárd forint lekötésével maradtak el a november 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 a KEOP 97 százalékos, a TIOP 90 százalékos lekötöttséggel bír.

Novemberben a támogatási döntések számának egyenlege 399 darab volt, mely azonban nem azonos az ebben a hónapban meghozott új döntések számával. Az új támogató döntések közel hétszáz darabszáma továbbra is több mint duplája a visszavont támogatások számának.

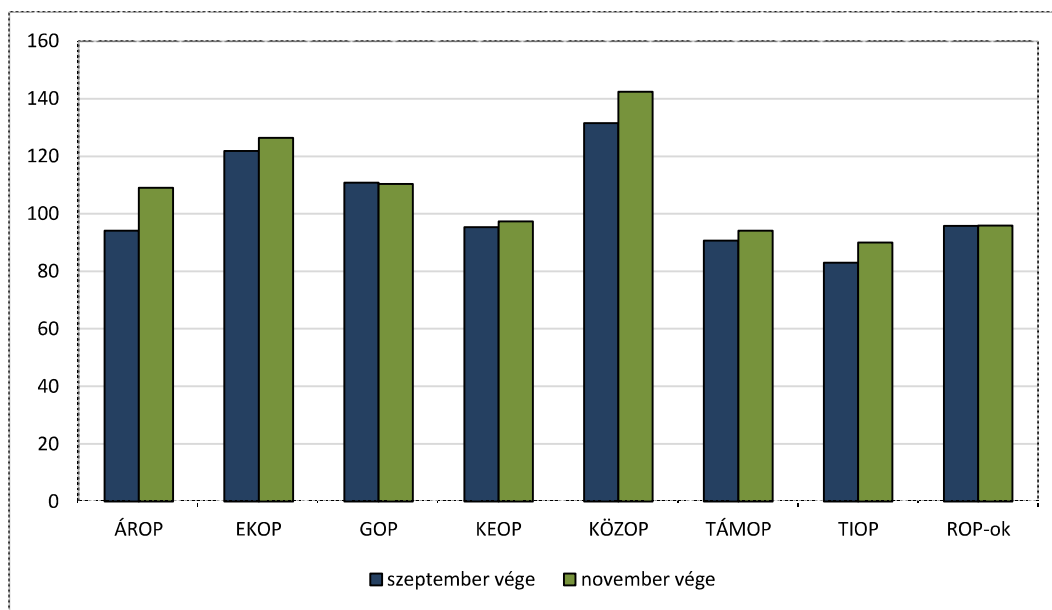
A vizsgált időszakban az operatív programok közül – közel 500 támogatási döntés meghozatalával – kiemelkedik a KEOP, mely többszöröse a korábbi átlagos értékeinek. Jelentős aktivitásnövekedés volt látható továbbá az ÁROP-nál, mely 147 döntéssel szintén messze felülmúlta korábbi teljesítményét.

A visszavont támogatási döntések több mint fele (200 darab) a GOP-ot érintette, mely a korábbi hónapokban jellemzően többszáz, esetenként ezer fölötti támogató döntést adott.

Novemberben **nem folytatódott a határidőket legalább egy hónappal meghaladó késedelmes döntések számának csökkenése**: közel 125 darabbal 1490 körüli értékre emelkedett. A MAG Zrt., illetve az NKEK nKft. által kezelt késedelmes ügyek számának jelentős csökkenését az ESZA nKft. több mint 350 darabbal (800 darabra) növekvő késedelmes döntésszáma ellensúlyozta.

A támogatási döntéssel lekötött források operatív programonkénti arányát az alábbi ábra szemlélteti. A támogatási döntések havi intenzitásának változását az egyes operatív programok lekötöttsége mértékének figyelembe vételével indokolt értékelni.

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



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

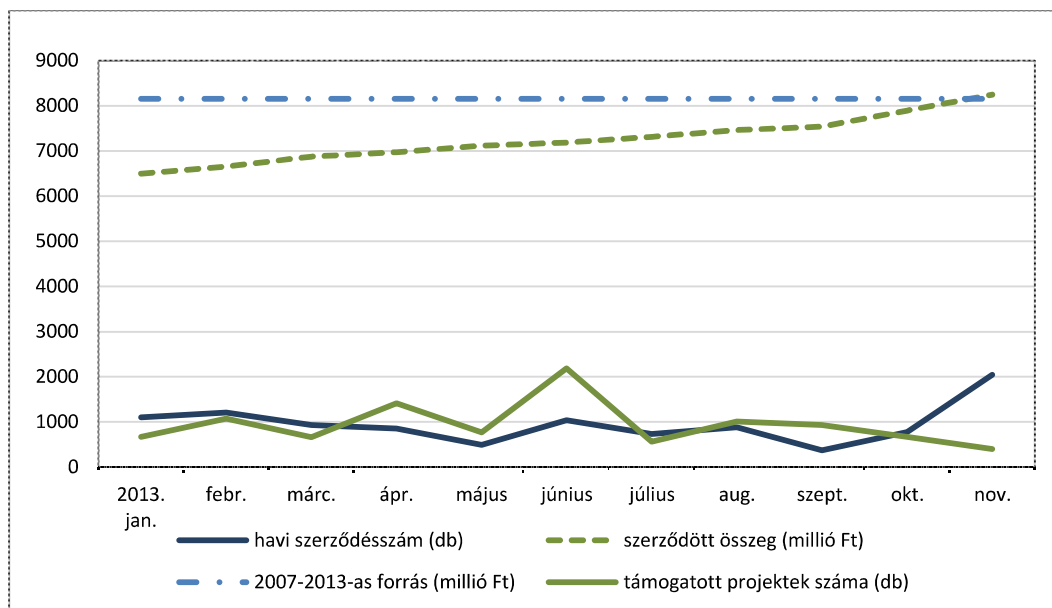
A négy legnagyobb forrásallokációval rendelkező OP közül az előző hónaphoz képest a legnagyobb előrelépést a KÖZOP érte el, mely – további túlvállalással – több mint 10 százalékkal növelte a támogatási döntéssel lekötött forrása arányát. A korábban meglehetősen lassú előrehaladást felmutató KEOP is 98 százalék közeli értékre javította mutatóját. Érdemi változás csak a ROP-ok esetében nem látható, illetve minimális csökkenés a GOP esetében volt tapasztalható, melynek oka a korábban említett támogatási döntések visszavonásának nagy száma.

Szerződéskötés

A novemberben megkötött 2044 támogatási szerződés darabszáma megközelíti a 2012. október-novemberben elért csúcs-értékeket és messze meghaladja a 2013-ban teljesítetteket. Az intézményrendszer kiemelkedő teljesítménye eredményeként a novemberben leszerződött támogatási összeg alig marad el a 350 milliárd forinttól, mely a ciklus második legmagasabb értéke.

Az intézményrendszer számára szerződéskötésre előírt határidőt legalább egy hónappal meghaladó esetek száma az októberi közel 70 darabról a vizsgált időszak végére 170-re nőtt. Míg az ESZA nKft. esetszáma csökkent, a MAG Zrt., illetve az NKEK nKft. által kezelt késedelmes ügyek száma jelentősen nőtt.

3. ÁBRA: HAVI SZERZŐDÉS- ÉS TÁMOGATÁSI DÖNTÉSSZÁM, VALAMINT TELJES LESZERZŐDÖTT ÖSSZEG



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

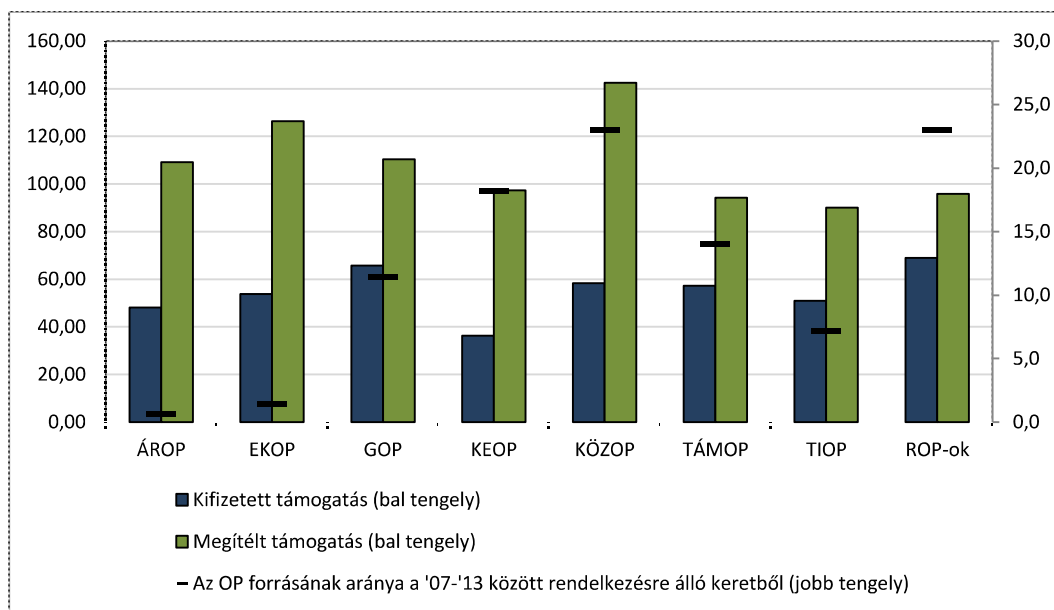
A fenti ábra is jól szemlélteti, hogy a vizsgált időszakban **a szerződéssel lekötött támogatási összeg a 2007-2013-as időszakban először érte el, illetve – közel 100 milliárd forinttal – meg is haladta a rendelkezésre álló teljes keretet.** Bár a ciklus elszámolási határidejének végére (2015. december) realizálódó forrásabszorpció maximalizálásának a jelenlegi szerződésállományi státusz nem elégséges feltétele, **a kormányzati kommunikációban a kedvező eredmény felhasználása javasolt.**

Forrásabszorpció státusza

November végére az Új Széchenyi Tervben rendelkezésre álló és a támogatási döntéssel lekötött forrás aránya 101 százalékos értékre emelkedett. A 100 százalékot meghaladó átlag azonban egyértelműen a jelentős túlvállalással érintett OP-knak köszönhető (GOP, KÖZOP, EKOP, ÁROP), melyek javítják a forrásfelhasználásban mérsékeltebb előrehaladást mutató OP-k értékeit. Az egyes OP-k státuszát a 4. ábra szemlélteti.

A kifizetett és megítélt támogatások arányát jelző forrásfelhasználási indikátor értéke a vizsgált időszak végén 52,8 százalékon állt, azaz a korábban megítélt támogatások több mint fele már kifizetésre került a kedvezményezettek részére.

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



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A **forrásabszorpció státuszát jelentősen meghatározó körülmény**, hogy a vonatkozó uniós jogszabály³ alapján a tagállamoknak allokkált forráskeret felhasználásának ütemezése a hétéves programidőszakon belül nem tetszőleges. A „**N+2/N+3 szabály**” néven közismert szabályozás lényege, hogy:

- az operatív programok tekintetében a költségvetési kötelezettségvállalások éves alapon kerülnek végrehajtásra, és
- az Európai Bizottság automatikusan visszavonja az operatív programra vonatkozó költségvetési kötelezettségvállalás azon részét, amelyet a programra vonatkozó költségvetési kötelezettségvállalást követő második év december 31-ig a tagállam nem használt fel.
- Magyarország – és néhány más tagállam, makrogazdasági mutatói alapján – kivételt képez a 2007-2010 évek vonatkozásában, amely esetében a költségvetési kötelezettségvállalás évét követő harmadik év vége a határidő.

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 abszorpció státuszát.

³ Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről; 7. szakasz 93. cikk

Az N+2/N+3 szabályból adódóan hazánk számára a 2013-as év különösen fontos volt, mert a 2010-es (N+3-as) és 2011-es (N+2-es) források kifizetésének határideje egybeesett. Számos más – különösen újonnan csatlakozott tagállam esetében – a programok indulásának időigénye miatt (intézmény és szabályozási környezet kialakítása, programmenedzsment kapacitások kiépítése) a kezdeti forrásfelhasználás az optimálisnál lassabban haladt. Ennek eredményeként a támogatások kifizetése a két, illetve hároméves intervallumok végére tolódott. **2013. évben ez az eseményláncolat az ERFA és a KA alapok forrásaival gazdálkodó operatív programok esetében jelentős (közel kétszáz milliárd forintos) nagyságrendű forrásvesztési kockázatot hordoz magában.**

A forrásvesztés elkerülése, illetve mértékének minimalizálása érdekében azonnali kormányzati beavatkozások megtétele indokolt.

Közreműködő szervezetek teljesítménye

A teljes intézményrendszer tekintetében novemberben csak **a könnyített eljárásrend esetén nőtt a támogatási döntések átfutási ideje.** A kiemelt és pályázatos eljárásrendben az átfutási idő érdemben nem változott:

- könnyített eljárásrendben – a 47 napos határidővel szemben – 120 nap,
- pályázatos eljárásrendben – a 63 napos határidővel szemben – 146 nap
- kiemelt eljárásrendben – a 47 napos határidővel szemben – 111 nap

a döntési 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 három regionális fejlesztési ügynökség kivételével (Dél-Dunántúli, Észak-Alföldi, Közép-Dunántúli RFÜ) minden közreműködő szervezet harminc napnál hosszabb határidő túllépéssel rendelkezik.

Kiemelt eljárásrendben csak a MAG Zrt., és három regionális fejlesztési ügynökség (Dél-Dunántúli, Nyugat-Dunántúli és Közép-Magyarországi (Pro Régió) RFÜ rendelkezik 30 napot nem meghaladó késedelemmel.

Pályázatos eljárásrend esetén minden közreműködő szervezet egy hónapot meghaladó késedelemmel bír a támogatási döntések átfutási ideje tekintetében. A késések mértéke széles skálán mozogva az előírt határidő másfél – háromszorosa.

A támogatási döntésekkel szemben **a szerződéskötést az intézményrendszer az előírt határidőn belül teljesíti.**

2.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban

2014-2020-as jogszabálycsomag elfogadása

Az Európai Unió Tanácsa mintegy két és félévi előkészületet követően 2013. december 16-án elfogadta a **2014-2020-as időszak** fejlesztéspolitikáját és forrásfelhasználását alapvetően meghatározó **jogszabálycsomagját**. A hat jogszabályt tartalmazó csomag elfogadása már formálisan is lehetővé teszi a tagállami Partnerségi Megállapodás és Operatív Programok Európai Bizottsággal történő megkötését, illetve elfogadtatását. A 2014-2020-as időszak korábbi ciklusokhoz képest kedvezőtlen fejleménye, hogy a felzárkóztatási források keretösszege – 22 milliárd euróval – 325 milliárd euróra⁴ csökkent. Ennek eredményeként hazánk esetében is mintegy 1000 milliárd forinttal csökkent a hét év alatt felhasználható forrásmagasság.⁵

A tagállamok hatékony és célorientált forrásfelhasználását szigorúbb előzetes (ex-ante) feltétel- és indikátorrendszer, valamint új eszközként alkalmazásra kerülő – 6 százalékos – teljesítménytartalék bevezetése szolgálja. Ez utóbbi elköltését is nagyban segíti majd, hogy a jelenlegi N+2 szabály N+3-ra módosul, azaz a források lehívása a tárgyévét követő 3. év végéig történhet. **A hazai intézményi működési (tervezési és végrehajtási) tapasztalatok alapján indokolt azonban felhívni a figyelmet, hogy már a programidőszak elején is törekedni kell az ütemes forráskihozatalra.**

Intézményrendszeri átalakulás

A vizsgált időszakban több jogszabály jelent meg a két európai uniós tervezési és költségvetési időszak hazai intézményrendszerének átalakításával kapcsolatban. Ezek közül kiemelendő a Kormány 475/2013. (XII. 17.) rendelete a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszűntetésével összefüggő egyes kérdésekről.

Mindamelllett, hogy az NFÜ egyes szervezeti egységeinek jogutódlását a jogszabályok kellően rendezik, **további intézkedések szükségesek az eltérő kormányzati szervek felügyelete alá kerülő szervezeti egységek közti együttműködések módjának kialakításához.** Ez nem csak a 2014-2020-as forrásfelhasználás optimalizálásához, hanem a 2007-2013-as ciklus lezárásához is szükséges. Ennek időpontját az Európai Bizottság 2017-re irányozta elő, azonban figyelembe véve a 2015 végéig megvalósuló projekteket, valamint a zárás adminisztrációs időigényét és a korábbi tapasztalatokat a zárás 2019. előtt kevésbé valószínű. Az egyes szervezeti egységek közti kooperáció korábban az NFÜ-n belül, egy szervezet keretei között valósult meg, mely helyzet szükségszerűen változik az intézményrendszeri döntés értelmében. A 2014. január 1-et követő időszakban az optimális működéshez szükséges

⁴ 2011-es árakon számolva.

⁵ A Kohéziós Alap forrásainak csökkenését részben ellensúlyozza, hogy a 2007-2013-as időszakhoz képest a Vidékfejlesztési Programban felhasználható források valamelyest nőttek.

korábbi együttműködések rendszerét, a központi koordinációt igénylő feladatok kezelésének rendjét az új helyzethez szükséges igazítani az érintett kormányzati szereplők (minisztériumok, Miniszterelnökség) bevonásával.

A Beruházási Célelőirányzat körütekintő felhasználása

507/2013. (XII. 29.) számon elfogadásra került a Kormány rendelete *az európai uniós állami támogatásról szóló egyes uniós szabályok változásához kapcsolódóan az egyes fejlesztéspolitikai tárgyú és fejlesztéspolitikához kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról.*

A módosítás 6. §-ának elfogadásával bővült a Kormány egyedi döntéseivel megítélhető egyedi beruházási támogatás tekintetében a támogatásban részesíthetők köre. Korábban csak a Magyarországon székhellyel rendelkező cégek, illetve az Európai Gazdasági Térség (EGT) területén székhellyel és Magyarországon fiókteleppel rendelkező cégek nyerhettek támogatást a beruházás ösztönzési célú előirányzat (BC) terhére. A változást követően a világ bármely országában székhellyel és Magyarországon fiókteleppel rendelkező társaság támogathatóvá vált.

Amint azt korábban a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium is jelezte **indokolt a vonatkozó adójogi szabályozás áttekintése** annak érdekében, hogy a BC eredeti céljai megfelelően érvényesülhessenek. A BC egyik elsődleges célja, hogy a támogatások a Magyar Állam javára mielőbb megtérüljenek, melynek alapja a támogatott beruházásból származó adóbevétel. A potenciális kedvezményezeti kör EGT területen kívülre történt kiszélesítésével a támogatott beruházásokból származó, központi költségvetést gyarapító bevétel biztosítékai vizsgálandók.

A Korm. rendelet egyúttal rendezte a 2007-2013-as időszak forrásainak 2014. január 1-et követő felhasználásának lehetőségét is. Többek között – az Európai Bizottság 2013. október 14-én elfogadott határozatával⁶ összhangban – a hazánk tekintetében a 2007-2013 közötti időszakra engedélyezett regionális támogatási térkép hatályát 2014. június 30-ig meghosszabbította⁷.

2014-2020-as időszak közreműködő szervezetei

Amint az a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság (NFK) üléseinek napirendjén is szerepelt, **mielőbb indokolt döntést hozni a 2014-2020-as uniós költségvetésből származó támogatások hazai felhasználásában közreműködő szervezetekről.** Bár a korábbi kormányzati elképzelések között megjelent a közreműködő szervezetek közbeszerzéssel történő kiválasztására vonatkozó elképzelés az NFK az erre vonatkozó decemberi

⁶SA.36879.számú határozat

⁷ SA.36879. számú határozat

előterjesztésről nem hozott döntést, illetve a közreműködő szervezetek kijelölése irányába mozdult el.

A szervezetrendszer szereplőinek kijelölése és működési körülmények kialakítása során javasolt a kormányzati intézmények (NFÜ, tárcák) és az általuk ellátott feladatok közelmúltbeli átalakítása tapasztalatainak felhasználása. A Regionális Fejlesztési Ügynökségek – korábbi kormányzati döntésnek megfelelő – megyei irányítás alá történő helyezése során továbbá javasolt az irányítási eljárásrendek országos egységesítése. Külön figyelmet érdemel továbbá az egy-egy ügynökség esetében érintett három-három megye⁸ szituációja.

A 2014-2020-as tervezéshez és forrásfelhasználáshoz kapcsolódó feladat

A Kormány 2018/2013. (XII. 29.) sz. határozatával meghatározta a gazdaságfejlesztési célokat szolgáló operatív programok esetében az integrált területi beruházás eszköz alkalmazásának módját, valamint intézkedett az eszköz használatához szükséges feltételekről.

Bár az integrált területi beruházások alkalmazásához képest vélhetően mérsékeltebb központi közreműködést igényel, javasolt a 2014-2020-as időszak másik új eszközének, a Községvezérelt Helyi Fejlesztések (CLLD) minél szélesebb körű alkalmazását lehetővé tevő feltételrendszer mielőbbi kialakítása is.

A határozat tartalmában inkoherenciának értelmezhető, hogy míg a 2. pont – az uniós célkitűzéssel összhangban – egyetért az integrált területi beruházások funkcionális területegységeken történő megvalósításával, addig a 3. pont adott területi egységekre (közigazgatási egységek: megye teljes területe, megyei jogú városok) irányozza elő az integrált területi beruházás eszköz alkalmazását.

Formai felülvizsgálati javaslat fejlesztéspolitikai jogszabályra

550/2013. (XII. 30.) sz. rendeletével a Kormány elfogadta a *fejlesztéspolitikai intézményrendszer átalakításával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról* szóló döntését. A Korm. rendelet által módosított *az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről* szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet 33. § (3) bekezdésében vélhetően formai hibaként jött létre⁹ új kormányzati pozíció a „Kormányirányító hatósági feladatokat ellátó tag” megjelöléssel. Javasolt a hiba korrekciója.

⁸ Kivétel ez alól a ProRégió Ügynökség, mely csak Pest megye közigazgatási területén aktív.

⁹ Tekintettel arra, hogy a hivatkozott két jogszabályon kívül „Kormányirányító hatósági feladatokat ellátó tag” pozíció a hazai joganyagban nem lelhető fel, nyomdai hiba valószínűsíthető.

3. Elemzés

3.1 JEREMIE források pénzügyi közvetítőinek működésével kapcsolatos tapasztalatok

Az Európai Unió kohéziós politikájának 2007-2013 között¹⁰ kiemelt célterülete volt a közösség gazdasági prosperitásának elősegítése. A 2014-2020-as időszakban nemcsak az unió általános versenyképességének növelésében, hanem a gazdasági válság kezelésében is fontos eszköz a közösségi forrás. Ezt jelzi, hogy a ciklus forrásfelhasználását meghatározó közösségi jogszabályban¹¹ felsorolt tematikus célkitűzések között külön szerepel a gazdaság gerincét adó kis és középvállalkozások (KKV) támogatása. Ennek keretében a vissza nem térítendő támogatások mellett még nagyobb hangsúly helyeződik a pénzügyi eszközökre, mint a kohéziós politika és a gazdaságpolitika összehangolásának lehetséges eszközeire is.

Az európai szinten 2006-ban életre hívott 3J (JEREMIE, JASPERS, JESSICA) eszközök közül Magyarország kiemelten sikeres a JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises – mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató közös európai források) alkalmazásában. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv, illetve az Új Széchenyi Terv egyaránt biztosított innovatív pénzügyi eszközöket a KKV-k részére. Részben az elmúlt évek gazdasági nehézségei hatásának feltérképezése, részben pedig a 2014-2020-as időszakra való felkészülés okán 2013. decemberében a Magyar Vállalkozásfinanszírozási Zrt. (MV) – mint a JEREMIE hazai forráskezelő szervezete – megbízásából a Századvég Konzorcium áttekintette a JEREMIE hitelprogramok pénzügyi közvetítőinek helyzetét. A portfólióadatok vizsgálata mellett közel tíz pénzügyi közvetítővel készült interjú, melynek legfontosabb tapasztalatait és megállapításait foglaljuk össze.

¹⁰ lásd: A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről jogszabály célkitűzései

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A kihelyezett állomány vizsgálata

A Széchenyi Hitelprogramok termékeinek (Új Széchenyi Kombinált Mikrohitel, Új Széchenyi Hitel, Új Magyarország Kis- és Középvállalkozói Hitel, Új Magyarország Forgóeszköz Hitel) disztribúciójában jelenleg 104 aktív pénzügyi közvetítő működik közre. A teljes szerződött állomány 155 milliárd forint, melynek 60 százaléka a húsz legnagyobb közvetítőnél, illetve negyede a legnagyobb ötnél összpontosul. Az átlagos portfólió érték 2 milliárd forint, azonban spektrum igen széles skálán 14 milliótól a 11 milliárd forintig szóródik. A kihelyezett hitelek a késedelem jellemzői alapján A – E kategóriákba kerülnek besorolásra. A portfóliómérethez hasonlóan a problémás ügyletek esetében is megállapítható a koncentráció: a D és E (legrosszabb) kategóriás ügyletek közel háromnegyedét a legnagyobb szerződött állománnyal bíró 5 közvetítő jegyzi.

A késedelmes ügyletek száma és az ügyletnagyság között közvetlen összefüggés nem volt kimutatható. Nem volt továbbá egyértelműen meghatározható, hogy az egyes kihelyezések az ügyletek mely szakaszában váltak problémássá. A hitelezettek általában a kihelyezést követő 2,5 elteltével estek törlesztési késedelembe, de a szórás jelentős időintervallumú. A rendkívül nehéz gazdasági környezet hatásait mutatja, hogy a kedvezményezettek 40 százaléka már a türelmi idő lejárta előtt (azaz a csak kamatfizetést szolgáló periódusban) késedelembe esett.¹²

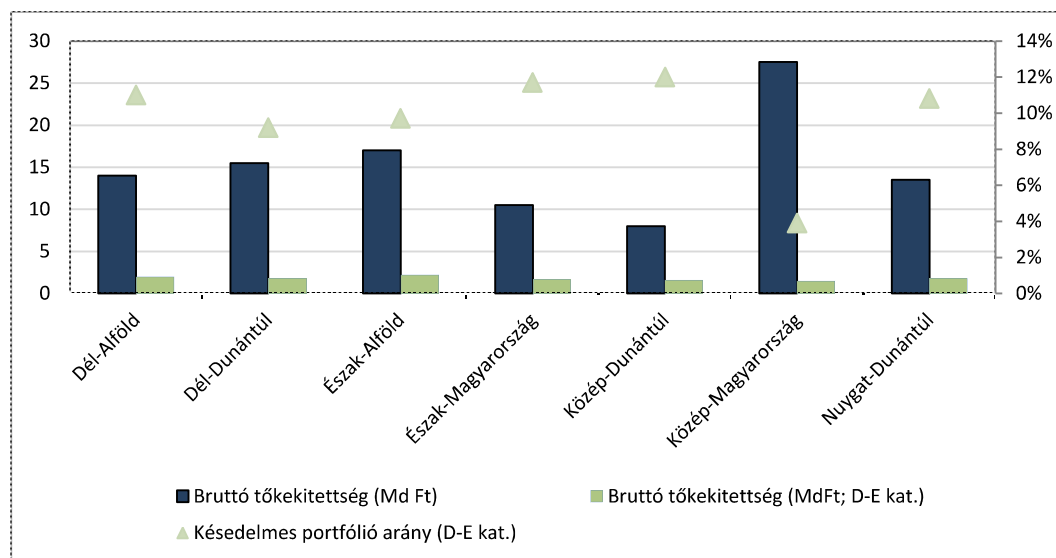
Amennyiben az ügyletek a késedelmes napok száma alapján kerülnek csoportosításra¹³ az látható, hogy a törlesztési fegyelem a jogi következményekkel járó 180 napos határidőhöz hoz közeledve javul. Ezáltal mind az ügyletszám, mind pedig a bruttó tőkekitettség csökken. Ennek háttérében a kedvezményezettek szerződés fennmaradására való törekvése áll. A 180 napos határidőt átlépve mindkét mutató ismét romlik.

Amint az alábbi ábrán is látszik a portfólió területi szempontú vizsgálata alapján **a Közép-Magyarország régió tekinthető a hitelkihelyezés legkevésbé kockázatos térségének**, melyben a késedelmes portfólió aránya 4 százalék alatt marad, szemben a többi régió 10-12 százalék közti átlagával. A kedvező érték különösen figyelemre méltó a többi régió átlagát közel megduplázó bruttó tőkekitettség ismeretében. A hiteltörlesztési képességre vonatkozó adatok értelmezhetők úgy is, hogy a központi régióban tevékenykedő KKV-k gazdálkodási biztonsága majd' háromszorosa a konvergencia régiókban működő vállalkozásokénak.

¹² Ennek háttérében hitelezési csalásra utaló jelet sem mi, sem a pénzügyi közvetítők nem láttak; a szándékos károkozás nem valószínűsíthető.

¹³ Késedelmes napok száma alapján felállított kategóriák: 30-60; 60-120; 120-180; 180< nap

5. ÁBRA: KÉSEDELMES PORTFÓLIÓ REGIONÁLIS ELOSZLÁSA
(BRUTTÓ TŐKEKITETTSÉG – BAL TENGELY; KÉSEDELMES PORTF. ARÁNY – JOBB TENGELY)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Pénzügyi közvetítőkkel kapcsolatos tapasztalatok

Elsősorban prudens működésük okán a Széchenyi Hitelprogramokban résztvevő kereskedelmi bankok nem képezték a vizsgálat tárgyát. A bankok – az MV Zrt.-vel való partnerség ellenére – érdemben nem működtek közre a Széchenyi hiteltermékek disztribúciójában. A nem bankképes KKV ügyfélkör nem tekinthető a klasszikus pénzügyi közvetítői rendszer célcsoportjának. Erre tekintettel szükség volt egy – a fenti célcsoporttal hosszútávon együttműködni képes – alternatív közvetítői kör kiépítésének, amely rendszer jól vizsgázott.

Olyan közvetítők kitermelése volt a cél, amelyek képesek hosszú távon is ezzel az ügyfélszegmenssel foglalkozni. Az egyéb pénzügyi közvetítők portfólióadatainak elemzése mellett azonban közel tíz pénzügyi vállalkozással, illetve megyei vállalkozásfejlesztési alapítvánnyal készült interjú, melyek során egységes kérdéssor segítségével igyekeztünk felmérni az alábbiakat:

- közvetítő saját megítélése a portfólió sajátosságainak háttéréről;
- hitelezési tapasztalatok és a tevékenységet végző humán erőforrás jellemzői;
- a tevékenységet meghatározó szervezeti/szabályozási körülmények, eljárások (szabályzatok, operáció, fedezetértékelés, nyilvántartások, monitoring, követeléskezelés, stb.)
- a közvetítő gazdálkodási helyzete;
- JEREMIE központi intézményeivel való kapcsolat (MV, NFÜ);
- közvetítők közti kooperáció;
- 2014-2020-as időszakra való felkészülés.

Az interjúk, valamint a közreműködőktől bekért dokumentumok vizsgálata alapján **jelentős különbségek voltak megállapíthatók az alapítványok és a pénzügyi vállalkozások között.** A különbségek szervezeti, működési és humán erőforrás szempontból is kimutathatóak. Az eltérések egy része visszavezethető a szervezet létrejöttének körülményeire, előzményeire.

Megyei Vállalkozásfejlesztési Alapítványok

A megyei vállalkozásfejlesztési alapítványokat 1997-ben jellemzően a megyei- és települési önkormányzatok, jelentős helyi vállalkozások, érdekvédelmi szervezetek és szakmai szervezetek hozták létre a helyi gazdaság fejlesztésére. Az alapítványi működésre – elsősorban a kezdeti években – a fejlesztéspolitikai célkitűzések érvényesítése jobban rányomta bélyegét. A szigorú eljárásrendek alkalmazása és hitelezési gyakorlat helyett a nem bankképes, de hitelképes KKV-k forráshoz juttatása prioritást élvezett.¹⁴ Ennek kedvezőtlen hatásai a portfóliók minőségére a mai napig érezhető, a D-E kategóriás ügyletek aránya magasabb.

Az alapítványok esetében jelentős tanulási folyamat ment végbe az elmúlt több mint egy évtizedben. Működésük párhuzamosan fejlődött a közvetített pénzügyi eszközök rendszerének ki- és átalakulásával. Ennek eredményeként a forráskihelyezés folyamatai/eljárásai összetettebbek és szabályozottabbak lettek, melyben jelentős szerepe volt az MV Zrt-nek is. A fejlődés a portfólió minőségének javulásával is járt.

Az alapítványok irányításában, illetve vezetőjének kijelölésében – az alapítók jellegéből kifolyólag – a helyi gazdasági/politikai szereplőknek meghatározó szerepe volt/van. A kiválasztás/irányítás szempontjai között nem csak a közreműködő szervezet működésének szakmai igényessége szerepelt. Ez megnyilvánul abban is, hogy a vezető esetenként nem főállásban, vagy nem jelentős szakmai tapasztalattal látja el feladatát.

Az alapítványok humán erőforrását 3-5 fős foglalkoztatotti létszám jellemzi. A kezdetekben alkalmazott nem szakirányú végzettségű munkatársak jórészt már lecserélődtek, vagy – a szükséges végzettség megszerzése mellett – jelentős forráskezelési tapasztalatra tettek szert, mely közvetve csökkent a rosszul teljesítő kintlevőségek arányát. A kedvezőtlenebb pénzügyi helyzetből adódóan az alapítványok a szakmai (pl. jogi, követeléskezelési) feladatok egy részét nem tudják belső erőforrásból (saját alkalmazottal) szakszerűen megoldani. Ez a feladatellátás háttérbe szorulásával, vagy minőségromlással jár. Bár a pénzügyi közvetítők tevékenysége (a programgazda szempontjából) egyértelműen profitorientált **indokolt a központi (MV Zrt.) támogatással elvégezhető/sztenderdizálható feladatok esetében fokozottabb szakmai támogatás biztosítása.** Az alapítványok közötti (nem formalizált)

¹⁴ Megjegyezendő, hogy az EU támogatáspolitikai célja között a piaci kudarcok kezelése is megtalálható, ami jelen esetben a nem bankképes, de hitelképes KKV-k forráshoz juttatását célozza. Mindemellett azonban kiindulási körülményként nem fogadható el a könnyelmű forráskihelyezés, vagy a kihelyezett hitelek/támogatások előre látható bedőlése.

információáramlás elősegíti a jó gyakorlatok átadását, mellyel erőforrást takarítanak meg és részben kompenzálni igyekeznek a belső kapacitás hiányát.

Az interjúk során nyilvánvalóvá vált az alapítványok egyértelmű előnye, mely a létrehozás kori fejlesztéspolitikai célok között is szerepelt: a megkérdőjelezhetetlen helyismeret és a térség vállalkozásaival áptott közvetlen kapcsolat. Ez az adottság (előny) ösztönöztött egyes alapítványokat arra, hogy a rendelkezésükre bocsátott lehetőséghez képest működési területüket saját megyéjükre korlátozták. A megyehatáron átnyúló forráskihelyezés, az ügyfelektől mért fizikai távolság növekedése az információcsere romlásával járt.

Pénzügyi vállalkozások

A Széchenyi Hitelprogramban közvetítőként résztvevő pénzügyi vállalkozások jellemzően néhány éves múltra visszatekintő szervezetek, többet kifejezetten a Széchenyi Hitelprogram termékeinek kihelyezésére alapítottak.

A pénzügyi vállalkozások működése az alapítványokhoz képest prudensebb. **Bankszerű működésre törekednek**, magas színvonalú hitel és fedezetminősítési tevékenységet folytatnak. Ennek háttérében a profitorientált tulajdonosi kör áll, mely a fejlesztéspolitikai érdekeit csak a forráskihelyezés ésszerű kockázata mellett veszi figyelembe. A vállalkozás működési folyamatait szigorú eljárásrend szabja meg. A forráskihelyezéssel kapcsolatos egyes munkafolyamatok a szakértői szintű alkalmazottak között megosztottak. Az esetleges belső kapacitás hiányát – melyet a kiszervezésre vonatkozó gazdasági megfontolás is motivál – külső kapacitás (pl. ügyvéd, ingatlanszakértő, követeléskezelő) igénybevételeivel pótolják (optimalizálják). A pénzügyi vállalkozások vezetőit és alkalmazottait a pénzügyi szférában (általában kereskedelmi banknál) szerzett többéves tapasztalat és ennek megfelelő releváns szakmai végzettség jellemzi.

A bankszerű működés eredményeként a kétes kintlévőségek aránya a portfóliójukban minimális, melyben a fiatalabb portfólió-összetétel nem játszik döntő szerepet. A kedvező portfólió minőségnek köszönhetően a pénzügyi vállalkozások gazdálkodása stabil.

A pénzügyi vállalkozások működési területe általában nem korlátozódik egy-egy szűkebb közigazgatási területi egységre, az országos tevékenység jellemező. Az ügyfelektől mért nagyobb távolságból adódó kockázatokat a szigorú előzetes forráskihelyezési feltételek és az állomány rendszeresebb monitoringja ellensúlyozza. A növekvő kockázatú ügyletek esetén – az alapítványokhoz képest jelentősen – gyorsabb beavatkozási sebesség a portfólióromlást sikeresen megelőzi.

A működés további jellemzője, hogy a pénzügyi vállalkozások közti szakmai kapcsolat és információcsere az alapítványok közti szintet nem éri el. Ennek oka, hogy az operációjuk során érvényesített magas színvonalú szakmaiság nagyságrenddel kevesebb „nyitott

kérdést” eredményez, melyek megválaszolásához nem igénylik a versenytársakkal való kooperációt. Működési mechanizmusaik eredményeként nagyfokú önállóság jellemzi őket.

Az alapítványoknál és a pénzügyi vállalkozásoknál szerzett tapasztalatok alapján elmondható, hogy a 2014-2020-as időszakban a pénzügyi eszközök közvetítői struktúrájának kialakítása során az alábbi szempontokat javasolt kiemelten figyelembe venni:

- a visszatérítendő támogatások megtérülése kockázatainak csökkentése;
- a potenciális kedvezményezettek elérésének biztosítása;
- egységesíthető/központosítható tevékenységek esetén szakmai támogatás biztosítása;
- a közvetítői hálózat működési színvonalának homogenizációja.

3.2 Az uniós forrásfelhasználás nemzetközi státusza

A 2007-2013-as időszakban az unió költségvetésének több mint egyharmadát kitevő kohéziós politikai eszközökön¹⁵ keresztül biztosított források értéke meghaladja a 346 milliárd eurót. Ezen időszakban hazánknak 24,9 milliárd euró uniós támogatási keret került meghatározásra, melyet további 4,4 milliárd euróval egészít ki a központi költségvetésből származó hazai társfinanszírozás. A hét éves ciklus lezárásáig¹⁶ felhasználható fejlesztési források forintban meghatározott értéke közel 8 200 milliárd forint.

Az uniós támogatás jelentőségét szemlélteti, hogy annak egy évre jutó összege átlagosan a bruttó hazai termék (GDP) 4 százalékával azonos.

A forrás felhasználásának kereteit adó Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) és az azt alkotó 15 operatív program végrehajtásának előrehaladását javasolt időnként nem csak a – szakpolitikai tanulmányunk monitoring fejezetében rendszeresen feldolgozott módon – értékelni, hanem nemzetközi kitekintésben összehasonlítani a kohéziós politika által támogatott tagállamokkal. Indokolt ezt a kitekintést megtenni még azt figyelembe véve is, hogy az egyes tagállamok forrásfelhasználást meghatározó jellegzetességei (végrehajtó intézményrendszer, nemzeti stratégiai referenciakeretek tartalma, allokált forrás nagyságrendje, stb.) jelentős eltéréseket mutatnak. A státusz értékeléséhez elsősorban az Európai Bizottság által rendelkezésre bocsátott adatok¹⁷ szolgálnak forrásul, melyek a Bizottság által a tagállamok részére már teljesített kifizetéseket tartalmazza. Az abszorpciót a kifizetések mellett jól jellemező mutatóra, nevezetesen a támogatási döntéssel lekötött forrás nagyságára összesített adatok nem érhetők el.

¹⁵ Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap

¹⁶ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet alapján a 2015. december 31.-ig ténylegesen kifizetett kiadások számolgatók el az alapokból.

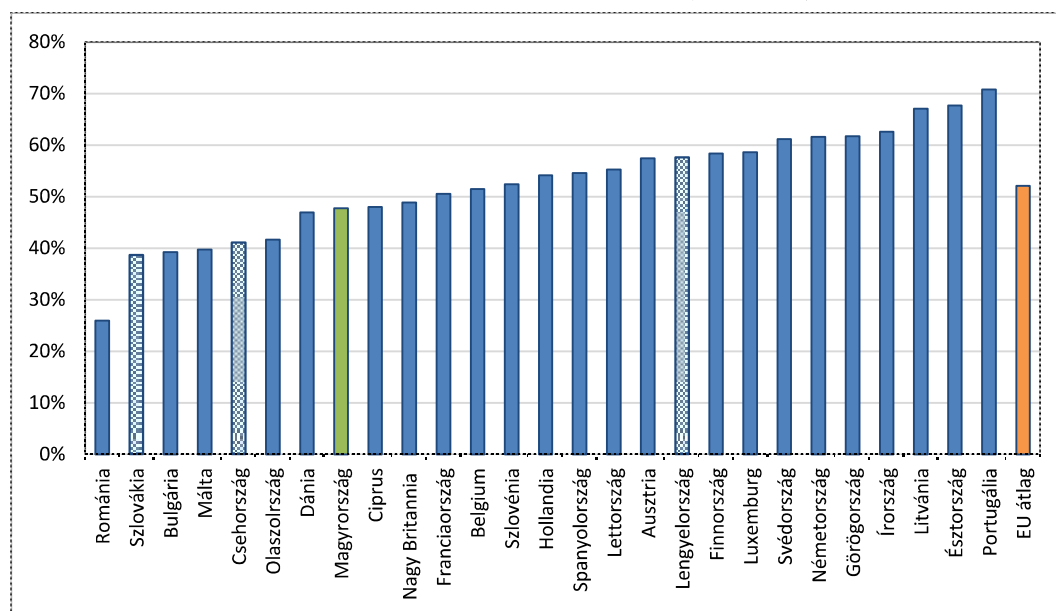
¹⁷ 2013. december 1-i forrásabszorpciók állapot szerint.

Amint azt a 6. ábra szemlélteti, **2013. december 1-ig az Európai Bizottság hazánk részére a Kohéziós Alapokból allokált források 48 százalékát fizette ki.** Magyarország ezzel kismértékben elmarad az EU-27 tagállamának¹⁸ összesített 52 százalékos átlagától. Hazánk ezzel a teljesítménnyel a középmezőny alsó harmadában helyezkedik el. Megjegyzendő, hogy a Monitoring fejezetben bemutatott 57 százalékos kifizetési arány és az itt hivatkozott közel tíz százalékkal alacsonyabb érték különbségének oka, hogy az NSRK támogatásainak kedvezményezettjei részére történő kifizetéseit a központi költségvetés megelőlegezi. A kifizetés és a támogatás Európai Bizottságtól történő tagállami lehívása között azonban jellemzően több hónap telik el.

A politikai/gazdasági szempontból releváns összehasonlítási alapot képező Visegrádi Országokat tekintve elmondható, hogy **Magyarország Szlovákiánál 10 százalékkal, Csehországnál 8 százalékkal magasabb forráslehívási aránnyal büszkélkedhet.** Egyedül Lengyelország EU átlagot meghaladó eredményétől marad el.

A volt szocialista blokk államai tekintetében hazánk teljesítménye továbbá Románia és Bulgária eredményét jelentősen meghaladja, miközben a Balti államok 55-68 százalékos teljesítményétől jelentősen elmarad. Észtország és Litvánia eredményei a teljes tagállami kör vonatkozásában kiemelkedőek, melynek oka lehet a mérsékelt nagyságrendű forrásallokáció (3,5 – 6,7 milliárd EUR/7év).

6. ÁBRA: AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTAL TELJESÍTETT KOHÉZIÓS ALAP KIFIZETÉSEK A 2007-2013-AS TAGÁLLAMI ALLOKÁCIÓK ARÁNYÁBAN (SZÁZALÉK)



Forrás: saját szerkesztés az Európai Bizottság adatai alapján

A V4 országok **2013. évi előrehaladását vizsgálva Magyarország** Csehországgal és Lengyelországgal érdemben azonos eredményt elérve **13–15 százalékát hívta le** az Európai

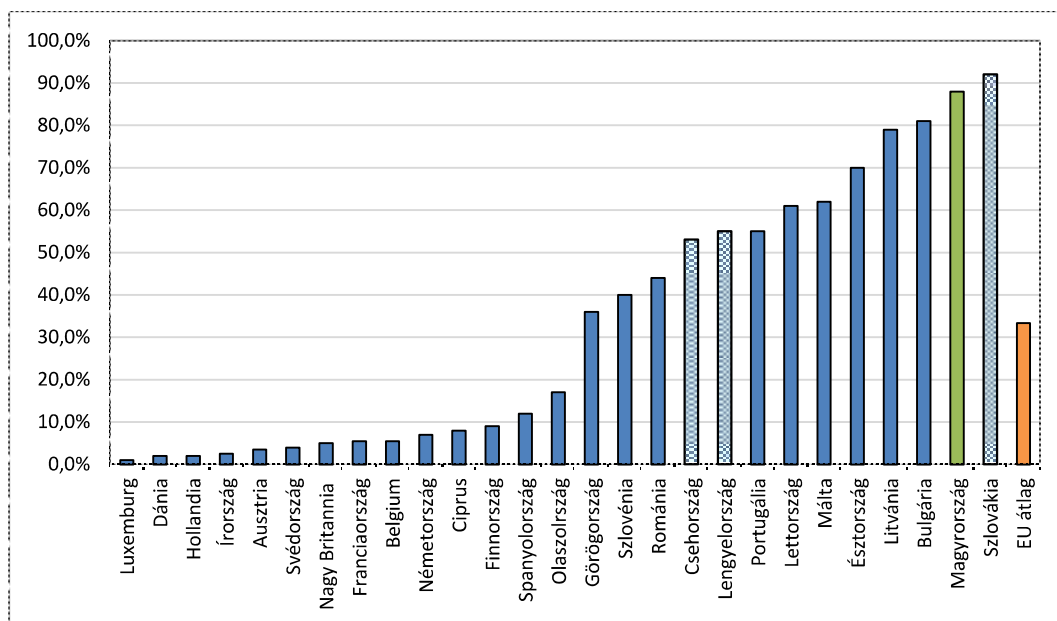
¹⁸ Horvátország a 2013. július 1-i EU csatlakozása okán a kimutatásban még nem került figyelembe vételre.

Bizottságtól a teljes hétéves tagállami forrásának. Szlovákia ezzel szemben csak ennek mintegy felét.

2013. december 1-ig az Európai Bizottság összesen 608 nagyprojektet hagyott jóvá. Ebből 163-at Lengyelország, 37-et Csehország, 28-at Magyarország és 15-öt Szlovákia nyújtott be. A benyújtott és Bizottság által jóváhagyott nagyprojekt arány hazánk és Szlovákia esetén 49 – 53 százalékos, míg Csehország és Lengyelország 75 – 77 százalékos.

Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpciója maximalizálásának jelentőségét mutatja, hogy az Európai Bizottság által közzétett kohéziós politikai értékelés¹⁹ alapján **Magyarországnak a legtöbb tagállamnál elsődlegesebb érdeke fűződik a kohéziós források maradéktalan felhasználásához.** Ennek alátámasztására szolgál a kohéziós források arányának összehasonlítása a közösségi célú beruházásokban. A 7. ábra tanúsága szerint az EU-27 tagállama közül – Szlovákiát követően – hazánkban a legmagasabb ez az arány, mely **közelít a 90 százalékhöz.**

7. ÁBRA: A NEMZETI TÁRSFINANSZÍROZÁSSAL KIEGÉSZÍTETT KOHÉZIÓS FORRÁSOK ARÁNYA A KÖZÖSSÉGI CÉLÚ BERUHÁZÁSOKBAN (2010-2012 ÁTLAGA, SZÁZALÉK)



Forrás: saját szerkesztés az Európai Bizottság adatai alapján

A kimagasló érték mind a másik két V4 ország 53 – 55 százalékos arányát, mind pedig a volt szocialista államokét jelentősen meghaladja. A magas hazai arány utal a központi költségvetésből származó beruházási források erős korlátosságára, valamint a hazai fejlesztéspolitika uniós támogatásokra utaltságára. A közösségen belül azonban a magas arány közel sem egyedülálló, a tagállamok közel felében az EU átlagot meghaladó a támogatások közösségi beruházásokon belüli aránya. Kiemelkedően magas érték jellemző

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cp_employ_growth_en.pdf

például az eminens balti országokra és a kohéziós politikai végrehajtásban jó gyakorlatnak számító Portugáliára is.

3.3 2010-2013-as kormányzati célkitűzések

Kormányzati célok

2010-ben a Nemzeti Együttműködés Programjában (NEP) a Kormány külön bekezdést szentelt az Európai Unió támogatások felhasználásának. Ebben többek között a **forrásfelhasználás gyorsítását és egyszerűsítését** tűzte ki célul. Hiányolta a közvetlen – munkaközpontú gazdaságpolitikát szolgáló – **gazdaságfejlesztést célzó forrásallokáció priorizálását**. A krízis és kereskedelmi banki hitelezés visszaszorulása ellensúlyozására a gazdaságélénkítés eszközeként zászlajára tűzte a **vállalkozások forráshoz juttatását**.

A támogatások gazdaságban való hasznosulásának egyik legjelentősebb akadályként forráskihelyezéssel járó túlzott **adminisztrációt**, valamint az „öntözőkanna-elvet” nevesítette, azaz a támogatott célterületek nagy számát, ezáltal az egy beavatkozásra jutó támogatások elaprózódását. Az egyszerűsítés keretében célul tűzte ki a bürokráciahelyettesítő informatikai rendszerek bevezetésének felgyorsítását (e-kormányzás, állami adatbázisok összekötését, adminisztrációs feladatok automatizálását).

A NEP sérelmezte, hogy az uniós források „nem kerülnek be a magyar gazdaságba”. A 2010-2012 közötti helyzet vonatkozásában – amint az korábban bemutatott diagramon is látható – a közösségi beruházások túlnyomó része már uniós támogatásból került finanszírozásra. Az arány várhatóan 2013-ban sem csökkent jelentősen a korábbi szint alá. A beruházások megvalósításában résztvevő hazai vállalkozások tehát egyértelműen a fejlesztések hasznélvezői voltak.

A NEP célkitűzéseit összefoglalva tehát egyrészt a támogatások kihelyezésének adminisztratív körülményeinek javítása, másrészt tematikus célkitűzések (gazdaságfejlesztés és energiahatékonyság) jelentek meg kormányzati/nemzeti célként.

A kormányzati kommunikációban továbbá hangsúlyos elemként jelent meg az uniós **támogatások felhasználásának maximalizálása** (2013. év végéig 95 százalék elérése) és a **munkahelyteremtéshez való hozzájárulás**, továbbá a forrásfelhasználáshoz kapcsolódó **eljárásrendek egyszerűsítése**.

Jelen áttekintésben az első cél elérését támogató adminisztratív intézkedések kerülnek röviden bemutatásra.

Megvalósított intézkedések

- A forrásfelhasználást meghatározó, korábban szétagolt **jogszabályi környezet egységesítésre került** 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. rendeletben. Az egységes szabályozás magába foglalja az intézményrendszer felépítésére, feladataira vonatkozó szabályozást, a pályázatkezeléssel kapcsolatosan alkalmazandó alapelveket, valamint a pénzügyi lebonyolításra, szabálytalanságkezelésre, biztosítékok nyújtására és ellenőrzési kötelezettségekre alkalmazandó eljárásokat is.
- Döntéshozó testületként létrejött a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság, melynek eredményeként jelentősen felgyorsult a kormányzati döntéshozatal.
- Rövidültek az eljárási határidők, mely egyaránt érintette a döntés-előkészítést és a kifizetéseket is.
- A korábban jelentős papír-alapú ügyintézés felől **elmozdulás történt az elektronikus kapcsolattartás és dokumentum-áramlás irányába**. Ennek egyik célja az ügyintézési idő és az adminisztrációs hibák lehetőségének csökkentése.
- Kibővült a pályázók/kedvezményezettek jogorvoslati lehetősége a projekt-kiválasztási szakaszból a teljes támogatási jogviszony időtartamára.
- **Bevezetésre került a szállítói finanszírozás**, mely mind az intézményrendszer mind pedig a kedvezményezettek és a teljesítésben résztvevők oldalán finanszírozási/adminisztratív könnyítést jelent.
- **Felállításra került az EU Önerő Alap**, mely közsféra kedvezményezettek esetén a fejlesztések megvalósulását ellehetetlenítő önerő hiányt mérsékli.
- **Biztosítéknyújtási mentesség** lehetővé tette közsféra kedvezményezetteknek, mely tovább könnyítette forráshiányos kedvezményezettek projekt-megvalósítását.
- Lehetővé vált az egyes **operatív programok forráskeretnek túlvállalása**, mely a visszahulló forrásokból adódó forrásvesztési kockázat csökkentésének hatékony eszköze.
- **Támogatási arány utólagos módosításának lehetőségével** a valós finanszírozási szituációhoz való alkalmazkodás érdekében a pénzügyileg le nem zárt projektek esetében lehetőség van a támogatási arány egyszeri felülvizsgálatára.
- **A teljes-költség alapú elszámolásra** való áttérés kedvezően befolyásolja a forrásabszorpció státuszát.