

Téma:

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

Időszak:

2013. március

Dátum:

2014. április 15.



SZÁZADVÉG
ALLOTTVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMŰVELÉSI TANULÁSKUTATÓ ÉS TUDÁSMŰVELÉSI KÖZPONT

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

Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	1
1. Monitoring	3
1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai	3
1.2 Változik a regionális támogatási térkép 2014-2020-ban.....	9
1.3 Partnerségi Megállapodás benyújtása.....	12
2. Elemzések	15
2.1 Visszatérítendő támogatások bővülése 2014-2020-ban.....	15
Tapasztalatok 2007-2013 alapján	15
Szabályozás változása	18

Vezetői összefoglaló

Március végi adatok szerint a 2007-2013-as időszakban rendelkezésre álló uniós forrás közel 66 százalékát sikerült már kifizetni. A megítélt és leszerződött összeg már meghaladja a teljes forrást. Az ÚSZT teljesülési mutatója a 12. hét végén 58,2 százalék volt, azaz a megítélt támogatások közel 60 százalékát sikerült kifizetni az első negyedév végéig. A heti kifizetések átlaga az első negyedévben 28 Mrd forint volt. 8152 milliárd forintos hét éves kerettel számolva legalább ilyen ütemű, vagy magasabb havi kifizetésekre lenne szükség a teljes abszorpcióhoz. Tekintettel arra, hogy az intézményrendszer jelentősen átalakul (KSZ feladatok integrálása a minisztériumokba) és az ezzel az átalakulással járó idővesztés és esetlegesen kieső hetek-hónapok miatt az év második felétől már a 30 milliárdot meghaladó heti kifizetésekre lenne szükség.

Az Európai Bizottság márciusban hagyta jóvá az új magyar regionális támogatási térképet. A 2007-2013-as időszakhoz képest az intenzitás a következők szerint módosul régióként: Nyugat-Dunántúlon 30 százalékról 25 százalékra csökken; Közép-Dunántúlon 40 százalékról 35 százalékra csökken; Közép-Magyarországon: Budapesten 10 százalékról 0-ra csökken, 82 településen 10-ről 35 százalékra nő, az egyéb Pest megyei településeken pedig 30 százalékról 0 százalékra csökken; Észak-Alföldön, Észak-Magyarországon, Dél-Alföldön és Dél-Dunántúlon marad 50 százalék. A Közép-Magyarország „földarabolására” azért volt jogi lehetőség, mert Budapest fejlettségi szintje jelentősen eltér Pest megye egyéb térségeinek fejlettségétől (míg Budapest egy főre eső GDP-je az országos átlag 250 százaléka körül alakul, Pest megye fejlettsége az országos átlagnak mindössze 80 százaléka). Hasonló fejlettségi különbség igazolható megléte esetén a tagállam élhet a régión belüli eltérő támogatás intenzitások alkalmazásának eszközével. Ennek a lehetőségnek köszönhető, hogy Közép-Magyarországon belül 82 településen továbbra is adható regionális beruházási támogatás. A kisvállalkozásoknak és közepes vállalkozásoknak adható 20 illetve 10 százalékpontos többlet-támogatás intenzitás továbbra is adható minden régióban.

Magyarország március 7-én benyújtotta az Európai Bizottságnak a Partnerségi Megállapodást. A közösségi jogszabály értelmében az operatív programokat legkésőbb a Partnerségi Megállapodás befogadását követő 3 hónapon belül kell benyújtani. Az OP-k bizottsági elfogadására 6 hónap áll rendelkezésre, azaz – az NTH számításai szerint – legkésőbb december 7-ig kell elfogadnia a Bizottságnak a leegyeztetett programokat. Ezen elméleti időtartamot a tagállam és az Európai Bizottság közötti egyeztetések még a gyakorlati tapasztalatok alapján nyújthatják az álláspontok nagyon eltérő volta esetén, illetve az is okozhat késedelmet, ha az operatív programok benyújtására még hónapokat kell várni. A Bizottság állásfoglalása szerint ugyanis a PM elfogadási idejét jelentősen befolyásolják a benyújtandó operatív programok – ez utóbbiak benyújtása nélkül ugyanis a PM érdemi

vizsgálata nem vagy csak szűkebb tematikával történhet. A kormány még nem tárgyalta az operatív programokat, ugyanakkor az OP-k benyújtásának feltétele azok kormány általi elfogadása.

Az Európai Bizottság honlapján található információk szerint összesen 16 tagállam nyújtotta már be a Partnerségi Megállapodást, ebből kilenc az Operatív Programokat is megküldte. A többi 12 tagállamnak legkésőbb április 22-ig kell benyújtania a Partnerségi Megállapodást. Az operatív programokat a Bizottság legkésőbb 2015 januárjáig kívánja elfogadni.

A 2014-20-as pénzügyi periódusra szóló Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív program tervezetének prioritásai között jól érzékelhetően nőtt a pénzügyi eszközökre alokált forrás az utóbbi hónapokban. A pénzügyi eszközök alkalmazásának jóval tágabb teret enged a Bizottság 2014-2020-ban, mint korábban. A leglényegesebb változás, hogy a jövőben minden tematikus célhoz rendelhető pénzügyi eszköz és a különböző eszközök/támogatások kombinációja sokkal pontosabban leszabályozott az új fejlesztési időszakban. Összefoglalóan az alábbi megállapítások tehetők:

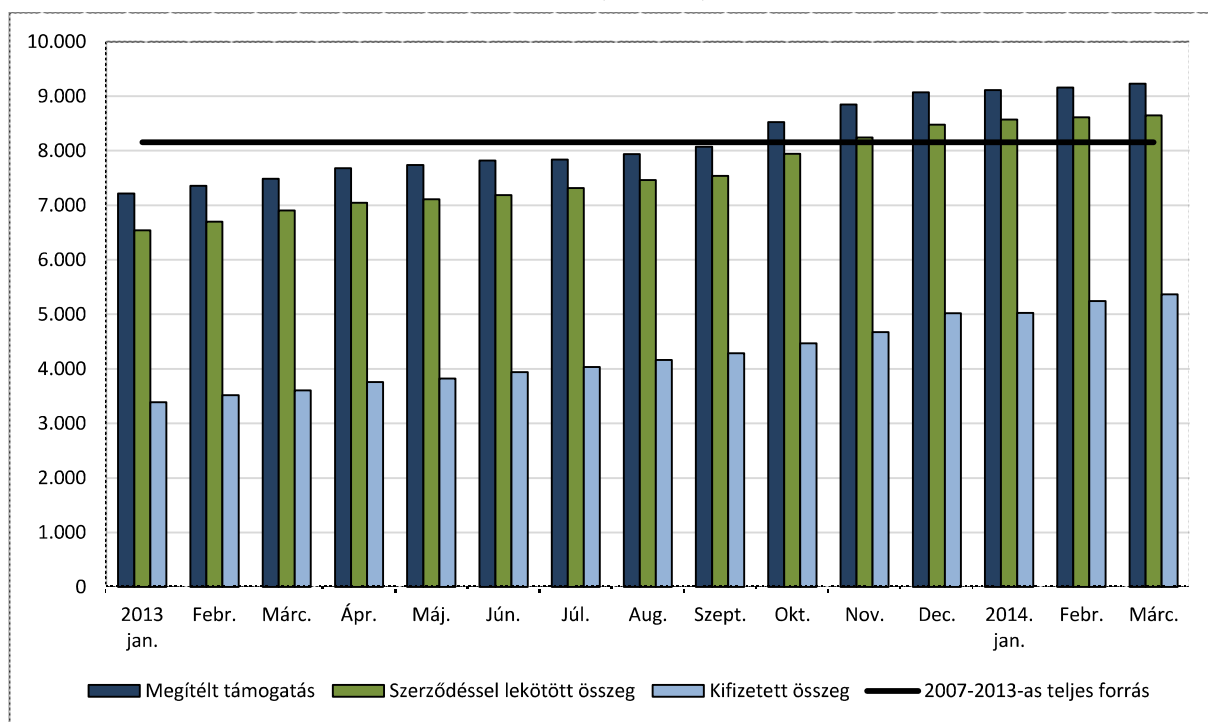
- A pénzügyi eszközök eredményességének egyik legnagyobb kockázata a pénzügyi közvetítők érdekeltségének megteremtésében és az eltérő (piaci pénzügyi közvetítő és fejlesztéspolitikai cél) kockázatkezelési modellek összeegyeztetésének korlátaiban rejlik.
- A kedvezményezettek kevésbé kötött célokra tudják használni a visszatérítendő forrásokat, mint az általában egy konkrét tevékenységre meghatározott vissza nem térítendő pályázati kiírás alapján elnyert forráslehetőséget
- A közösségi kohéziós politikai jogszabályban rögzített tematikus célkitűzések mindegyikéhez meghatározható pénzügyi eszköz, a felhasználási lehetőségek szélesebbek, mint a 2007-2013-as időszakban.
- A különböző pénzügyi termékek kombinálását az eddigi tapasztalatokat bemutató programértékelések jó megoldásnak tartják és az új szabályozás is nagyobb teret enged ezeknek a termékeknek.
- A visszatérítendő támogatások esetén a kedvezményezett és a támogató közti kockázatvállalás jobban megoszlik, erősítve a projektgazdai érdekeltséget a projekt sikeres megvalósításában

1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpciós adatai¹

Március végi adatok szerint a 2007-2013-as időszakban rendelkezésre álló uniós forrás közel 66 százalékát sikerült már kifizetni. A megítélt és leszerződött összeg már meghaladja a teljes forrást.

1. ÁBRA: MEGÍTÉLT TÁMOGATÁSOK, SZERZŐDÉSSEL LEKÖTÖTT ÖSSZEGEK ÉS KIFIZETÉSEK AZ ADOTT HÓNAP VÉGÉN (MRD FT)

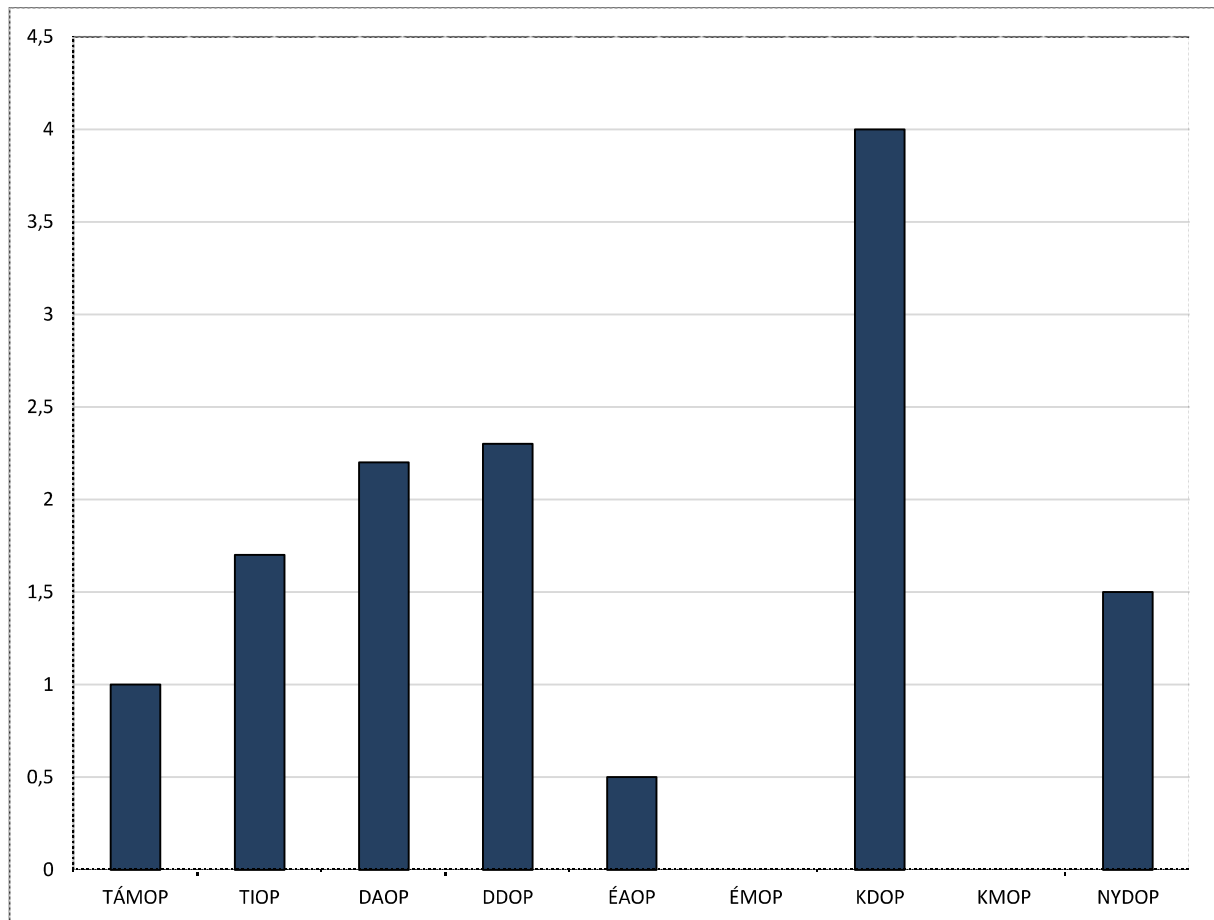


Forrás: EMIR

Az első negyedévben a KÖZOP kifizetései voltak a legmagasabbak (az első negyedévre tervezett összeg több mint kétszeresét sikerült kifizetni), míg az első három hónapra kitűzött cél az ÁROP esetében teljesült a legalacsonyabb mértékben (az első negyedéves terv 35%-a).

¹ A fejezet elkészítéséhez a Miniszterelnökség Monitoring és Értékelési Főosztály szolgáltatott EMIR adatokat.

2. ÁBRA: PÁLYÁZATI FELHÍVÁSOK OPERATÍV PROGRAMOK SZERINT JANUÁR-FEBRUÁRBAN (MRD FT)



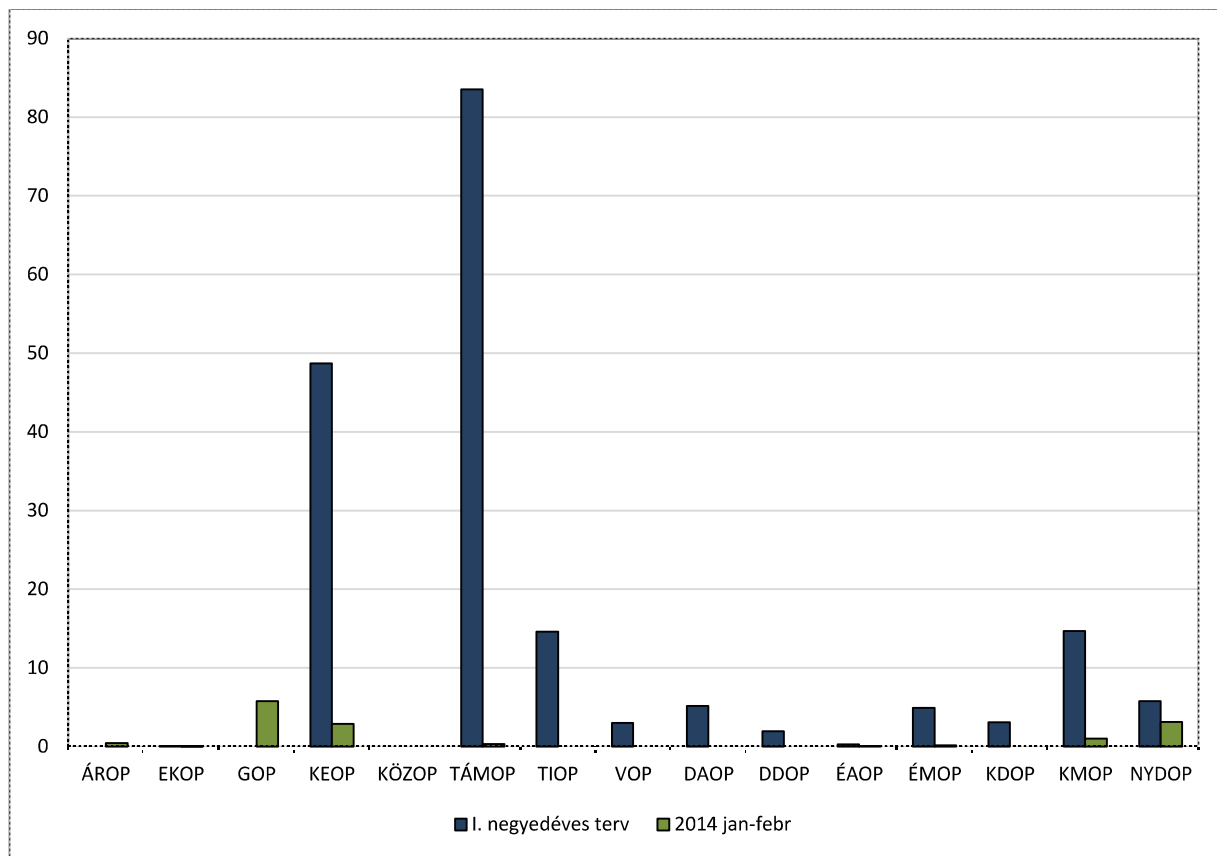
Forrás: EMIR

A pályázati felhívások száma és a meghirdetett keretösszeg jelentősen visszaesett, ami a programozási időszak végéhez közeledve természetes folyamat, új kiírások már alig jelennek meg. Míg tavaly év első két hónapjában összesen közel 270 milliárd forint lett meghirdetve, addig idén az első két hónapban mindösszesen 13,2 milliárd forint volt a kihirdetett pályázati keret. Ennek legnagyobb része KDOP forrás (4 Mrd Ft).

Kötelezettségvállalás csak a GOP, KEOP, KMOP és NYDOP keretében történt. Ezzel a negyedéves terv alig nyolc százalékát sikerült teljesíteni február végéig. A legnagyobb elmaradás a KEOP-nál (I. negyedéves terv 48,7 milliárd forint, január-február tény 2,9 milliárd forint) és a TÁMOP-nál (I. negyedéves terv 83,55 milliárd forint, január-február tény 0,34 milliárd forint) található. Említést érdemel még a TIOP, ahol az első negyedévre tervezett 14,62 milliárd forintra február végig még nem sikerült kötelezettséget vállalni. Az épületenergetikai (KEOP-5.5.0) pályázati felhíváshoz kapcsolódó szerződéskötések csúszása valamint a TÁMOP-on belül a Szervezeti hatékonyság fejlesztése az egészségügyi

ellátórendszerben – Területi együttműködés kialakítása (9,5 milliárd forint) című projekttel² kapcsolatos húzódó kötelezettségvállalás részben magyarázza az elmaradást.

3. ÁBRA: KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI TERV ÉS JANUÁR-FEBRUÁRI TÉNY (MRD FT)

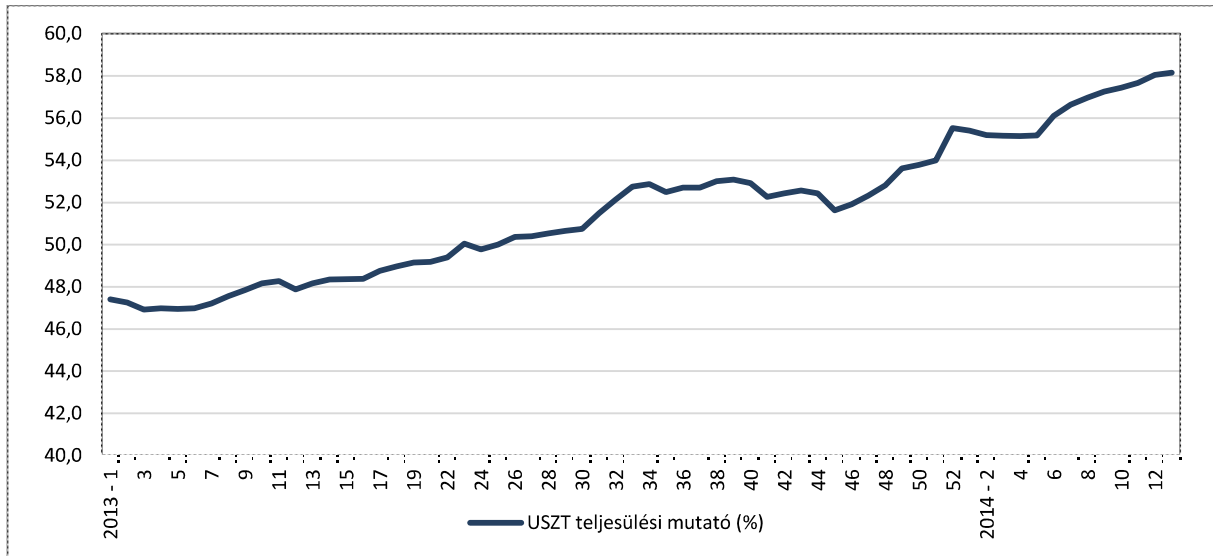


Forrás: EMIR

Az ÚSZT teljesülési mutatója a 12. hét végén 58,2 százalék volt, azaz a megítélt támogatások közel 60 százalékát sikerült kifizetni az első negyedév végéig.

² 2014. április 3-án jelent meg a kapcsolódó határozat
(http://www.hbcs.hu/uploads/jogszabaly/1852/fajlok/1219_2014_Kormhat.pdf)

4. ÁBRA: ÚSZT TELJESÜLÉSI MUTATÓ (HETI RÉSZLETEZETTSÉGGEL)

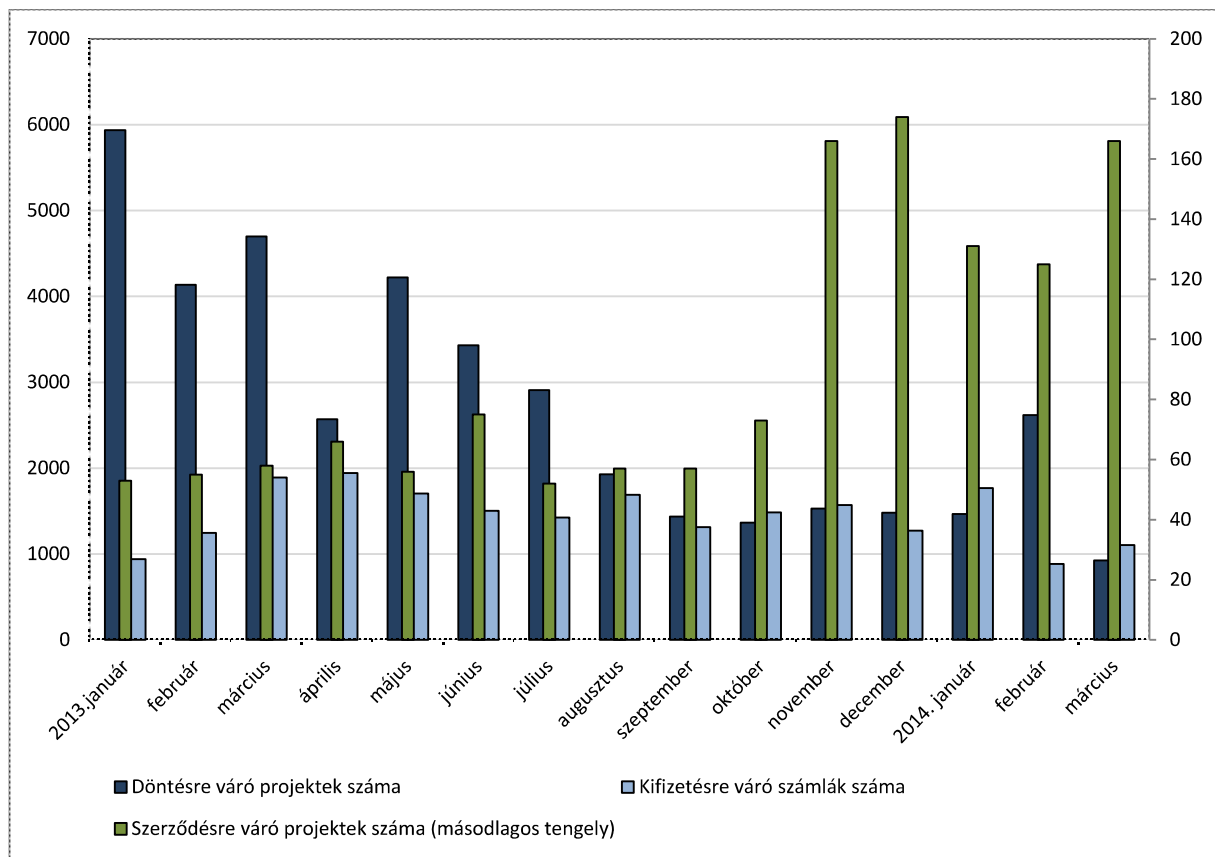


Közreműködő Szervezetként vizsgálva a szerződéskötések átlagos átfutási ideje jelentős szórást mutat. Kiemelt projekteknel a legmagasabb érték 45 nap (ESZA), legalacsonyabb pedig 1 nap (DDRFÜ), pályázatos projekteknel pedig a leghosszabb átfutási idő 69 nap (NORDA), míg a legalacsonyabb 10 nap (DDRFÜ).

A döntések átlagos átfutási ideje kiemelt projekteknel januárban a KIKSZ-nél (169 nap), pályázatos projekteknel a NORDA-nál (222 nap), könnyített eljárásnál pedig az ESZA Kht-knál (192 nap) volt a legmagasabb.

Március végén összesen 1103 számla várt négy héttel hosszabb ideje kifizetésre. Ezen számlák legnagyobb része a Mag Zrt-nél található (954 db). A döntésre váró projektek száma 927 volt, amelyek legnagyobb része az Energiaközpont-nál (448 db) és a NORDA-nál (316 db) áll.

6. ÁBRA: A FŐBB ELJÁRÁSI HATÁRIDŐKET LEGALÁBB NÉGY HÉTTEL TÚLLÉPŐ PROJEKTEK, SZÁMLÁK SZÁMA (DB)



Forrás: EMIR

A huzamosabb ideje döntésre váró projektek száma folyamatosan csökkent 2013-ban, míg a kifizetésre váró számlák száma hullámzó képet mutatott. A decemberi adatokhoz képest egyértelmű emelkedés figyelhető meg januárban, majd februárban és márciusban némileg csökkent a várakozó számlák száma (2000-es szintről 1000 körüli szintre, lásd 6. ábra). A szerződésre váró projektek száma novemberben ugrott meg.

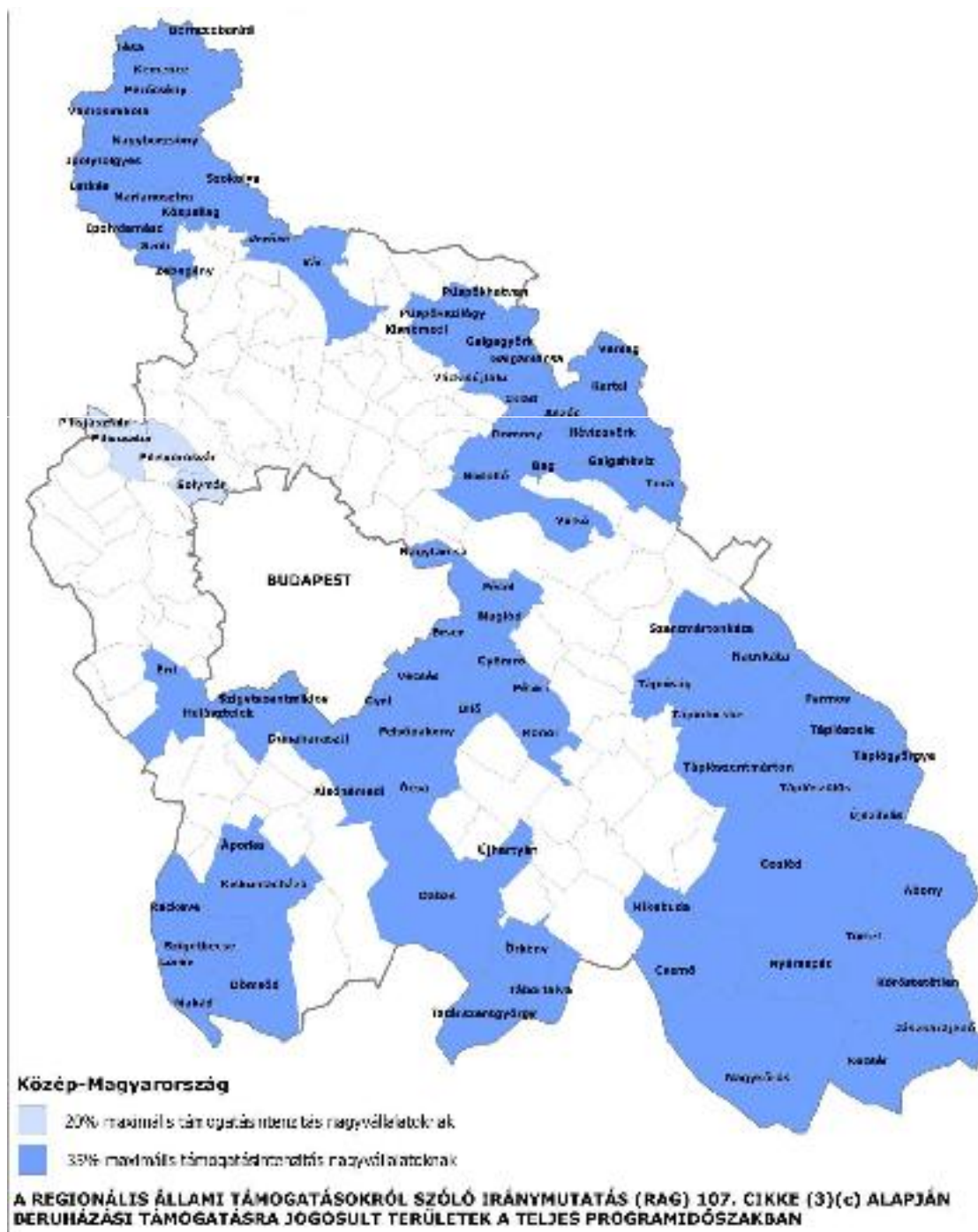
A heti kifizetések átlaga az első negyedévben 28 Mrd forint volt. 8152 milliárd forintos hét éves kerettel számolva legalább ilyen ütemű, vagy magasabb heti kifizetésekre lenne szükség a teljes abszorpcióhoz. Az intézményrendszer átalakítása (elsősorban a KSZ-ek integrálása a minisztériumokban) az eljárásrendi átfutási idők növekedésével járhat. Az esetlegesen kieső hetek miatt a programozási időszak hátralévő részében a 2013-ban már "csúcsra járatott" kifizetések további növelésére van szükség. Ha nem számolunk kieséssel, akkor is heti átlagban 30 milliárd forintos - tehát az első negyedévinél magasabb - kifizetési "tempóra" van szükség.

1.2 Változik a regionális támogatási térkép 2014-2020-ban

Az Európai Bizottság márciusban hagyta jóvá az új magyar regionális támogatási térképet. Az intenzitásokat a régiók fejlettségi szintje alapján határozzák meg. Regionális támogatásra azok a régiók jogosultak, ahol az egy főre eső GDP nem haladja meg az uniós átlag 75 százalékot.

A regionális támogatási térkép bemutatja, hogy melyek azok a régiók, ahol az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályok alapján a magyar hatóságok regionális beruházási támogatást nyújthatnak. A 2014-2020 közötti időszakban a közép-magyarországi régióban a támogatás intenzitás nulla százalék lesz, kivéve Pest megye 82 települése, ahol 35 százalékos lehet a maximális támogatás intenzitás. Ez utóbbi kivételre azért van lehetőség, mert a szabályozás lehetőség ad – bizonyos társadalmi mutatók és népességi adatok figyelembe vétele mellett – a régió belüli belső egyenlőtlenségek enyhítésére. Mivel Budapest fejlettségi szintje jelentősen eltér Pest megye egyéb térségeinek fejlettségétől, lehetőség van a régió belüli eltérő támogatás intenzitások alkalmazására. Míg Pest megye az országos átlag 79 százalékát éri egy főre vetített GDP alapján, ez a mutató Budapestnél 248 százalék.

7. ÁBRA: PEST MEGYE 35 SZÁZALÉKOS TÁMOGATÁS INTENZITÁS ALÁ TARTOZÓ TELEPÜLÉSEI



Forrás: Támogatásokat Vizsgáló Iroda honlapja

(http://tvi.kormany.hu/download/9/bf/90000/Infomap_req_int_map_HU_KMO.jpg)

Az észak-magyarországi, észak-alföldi, dél-alföldi és dél-dunántúli régiókban 50 százalékos, a közép-dunántúli régióban 35 százalékos, a nyugat-dunántúli régióban pedig 25 százalékos beruházási támogatás adható. A fenti támogatási mértékek kisvállalkozások esetében 20 százalékponttal, középvállalkozások esetében pedig 10 százalékponttal növelhetők. A térkép 2014. július 1. és 2020. december 31. között lesz hatályban.



Forrás: Támogatásokat Vizsgáló Iroda honlapja

(http://tvi.kormany.hu/download/9/bf/90000/Infomap_req_int_map_HU_KMO.jpg)

A 2007-2013-as időszakhoz képest az intenzitás a következők szerint módosul régióként:

- Nyugat-Dunántúlon 30 százalékról 25 százalékra csökken;
- Közép-Dunántúlon 40 százalékról 35 százalékra csökken;
- Közép-Magyarországon: Budapesten 10 százalékról 0-ra csökken, 82 településen 10-ről 35 százalékra nő, az egyéb Pest megyei településeken pedig 30 százalékról 0 százalékra csökken;
- Észak-Alföldön, Észak-Magyarországon, Dél-Alföldön és Dél-Dunántúlon marad 50 százalék.

Az állami támogatások szabályozásánál az unió abból indul ki, hogy ezek a közvetlen kedvezmények torzítják a piaci versenyt, ezért csak bizonyos korlátok között adhatók. A Bizottság részletesen szabályozza azokat a feltételeket, amelyek mentén ilyen kedvezmények mégis adhatók (hátrányos térségek felzárkóztatása, kultúra stb.). A részletes szabályok alapján négy területre oszthatók a támogatások:

- nem minősül állami támogatásnak,
- regionális beruházási támogatások,
- horizontális támogatások (kkv-k felzárkóztatása, k+f támogatás, foglalkoztatás, képzés támogatása, de minimis stb.)
- ágazati támogatások (átmenetileg vagy tartósan speciális helyzetben lévő ágazatok).

A most megjelent új térkép a regionális beruházási támogatásokra vonatkozik. Az ebbe a körbe tartozó állami támogatások célja, hogy Európa kevésbé fejlett régióiban található vállalkozások új termelési létesítmények létrehozására vagy meglévő kapacitások bővítésére vagy korszerűsítésére kapnak forrást.

Az új térkép szerint tehát a jövőben nagyvállalatoknak Budapesten nem adható regionális beruházási támogatás (de egyéb jogcímen, pl. de minimis vagy képzés adható). A kis és közepes vállalkozásoknak ugyanakkor 20 vagy 10 százalékos intenzitással számolhatnak a fővárosban. Ez alól kivételt jelent Pest megye 82 települése, ahol viszont a korábbi időszakhoz képest még emelkedik is a támogatási intenzitás.

A 2007-2013-as időszakra vonatkozó támogatási térkép 2014. június 30-ig lesz még hatályban.

1.3 Partnerségi Megállapodás benyújtása

Magyarország március 7-én benyújtotta az Európai Bizottságnak a Partnerségi Megállapodást.

Bár a Partnerségi Megállapodás operatív programok szintjén nem tartalmaz forrásallokációs táblázatot (így kötelezettséget még nem jelent), a PM mellé készült prezentáció szerint az alábbi forrás-szerkezetre alapozva nyújtotta be a dokumentumot a kormány.

1. TÁBLÁZAT: A 2014-2020-AS TERVEZÉSI IDŐSZAK INDIKATÍV FORRÁSALLOKÁCIÓJA (ERFA, ESZA ÉS KOHÉZIÓS ALAP ÁLTAL FINANSZÍROZOTT OP-K)

Operatív Program	Forrásallokáció
Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	36,4%
Terület- és Településfejlesztési Operatív Program	15,5%
Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program	3,6%
Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program	11,8%
Környezeti és Energetikai Hatékonysági OP	14,9%
Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program	13,8%
Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés OP	4,0%

Forrás: <https://www.nth.gov.hu/hu/media/download/473>

Az operatív programokat a közösségi szabályozás szerint legkésőbb a Partnerségi Megállapodás benyújtását követő 3 hónapon belül kell benyújtani. Az OP-k bizottsági elfogadására 6 hónap áll rendelkezésre, azaz – az NTH számításai szerint – legkésőbb december 7-ig kell elfogadnia a Bizottságnak a leegyeztetett programokat. Ezen elméleti

időtartamot a tagállam és az Európai Bizottság közötti egyeztetések még a gyakorlati tapasztalatok alapján nyújthatják az álláspontok nagyon eltérő volta esetén, illetve az is okozhat késedelmet, ha az operatív programok benyújtására még hónapokat kell várni. A Bizottság állásfoglalása szerint ugyanis a PM elfogadási idejét jelentősen befolyásolják a benyújtandó operatív programok – ez utóbbiak benyújtása nélkül ugyanis a PM érdemi vizsgálata nem vagy csak szűkebb tematikával történhet. A kormány még nem tárgyalta az operatív programokat, ugyanakkor az OP-k benyújtásának feltétele azok kormány általi elfogadása.

Az Európai Bizottság honlapján található információk szerint³ összesen 16 tagállam nyújtotta be eddig a Partnerségi Megállapodást, ebből kilenc pedig már az operatív programokat is megküldte. A táblázat szerint van olyan tagállam, aki csak a PM-et nyújtotta be, van olyan, ahol a PM mellett már az összes OP-t benyújtották és vannak országok, ahol több OP-t is terveznek, de most még a PM mellett egy OP-t nyújtottak csak be (pl. Lettország három tervezett OP-ból egyet).

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm#1

2. TÁBLÁZAT: PARTNERSÉGI MEGÁLLAPODÁST BENYÚJTÓ TAGÁLLAMOK

	Benyújtott operatív programok száma
Lengyelország	22
Franciaország	14
Lettország	1
Portugália	10
Litvánia	1
Szlovákia	-
Finnország	-
Németország	5
Észtország	1
Dánia	2
Magyarország	-
Hollandia	5
Románia	-
Málta	-
Bulgária	-
Szlovénia	-

Forrás: Európai Bizottság

A többi 12 tagállamnak legkésőbb április 22-ig kell benyújtania a Partnerségi Megállapodást. Az operatív programokat a Bizottság eddigi állásfoglalásai szerint legkésőbb 2015 januárjáig kívánja elfogadni.

2. Elemzések

2.1 Visszatérítendő támogatások bővülése 2014-2020-ban

A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív program tervezetének prioritásai között jól érzékelhetően nőtt a pénzügyi eszközökre allokált forrás az utóbbi hónapokban. A GINOP 2014. március végi változatában a vállalatok versenyképességének és foglalkoztatásának javítását célzó (KKV-kat vissza nem térítendő forrásból támogató) 1. prioritásra allokált forrás csökkent, míg a visszatérítendő támogatások (6. prioritás) aránya emelkedett.

3. TÁBLÁZAT: GINOP FORRÁSAI PRIORITÁSONKÉNT

	GINOP nyilvános (NTH honlapján, 2013.12.05)	GINOP 4.0 (2014.03.31)
1. Vállalatok versenyképességének és foglalkoztatásának javítása	28,6%	17,6%
2. Tudásgazdaság fejlesztése	18,2%	18,8%
3. Infokommunikációs fejlesztések	10,0%	6,2%
4. Erőforrások hatékony kezelése és a kulturális örökség megőrzése	8,7%	2,5%
5. Foglalkoztatás ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése	18,5%	23,2%
6. Pénzügyi eszközök és szolgáltatások fejlesztése	13,4%	26,1%

A GINOP-ban szereplő indoklás szerint a megnövekedett forrásnagyságot egyrészt az teszi szükségessé, hogy a KKV szektorra jellemző finanszírozási problémák továbbra is fennállnak, másrészt ez a támogatási forma jövedelemtermelő (költségcsökkentő) volta miatt jól használható nemcsak a KKV-k esetében, hanem a közszféra és a magánszemélyek megújuló energia használatát vagy energiahatékonyság javítását célzó projektjeinél is. (Hangsúlyozni kell, hogy a GINOP még tervezés alatt van, így a fenti például a közszféra megújuló energia használatára vonatkozó célkitűzés még vita tárgyát képezi.)

A 2007-2013-as időszakban a Gazdaságfejlesztési Operatív Program forrásainak 24 százalékát, közel 250 milliárd forintot allokáltak a Jeremie-programra (pénzügyi eszközökre). A jelenlegi tervek szerint a GINOP források 26 százalékát, közel 700 milliárd forintot lehetne pénzügyi eszközökre fordítani.

Tapasztalatok 2007-2013 alapján

A 2007-2013-as időszakban tőkebefektetési eszközt, hitelezési és hitelgarancia eszközt, valamint kombinált (visszatérítendő + vissza nem térítendő) eszközt alkalmazott

Magyarország. A KPMG még 2013-ban készített értékelést az elmúlt hét éves időszakban használt pénzügyi eszközökről.⁴ A jelentés elsősorban arra hívta fel a figyelmet, hogy a pénzügyi közvetítő rendszer eltérő érdekeltségei nagyban befolyásolják a program sikerességét. A jelentés legfontosabb megállapításai:

- javasolt az elérhető állami és uniós források teljes körű forrástérképének elkészítése és stratégiai jellegű áttekintése a párhuzamosságok felszámolása és a pénzügyi termékek „egymásra épülésének” elősegítése érdekében;
- a pénzügyi eszközökhöz kapcsolódóan a konstrukcióban részt vevő vállalatok, illetve a közvetítő intézmények számára nyújtott további tanácsadás, oktatás támogatása javasolt;
- a következő ciklus hitel és garancia arány allokációs tervének kialakításakor célszerű a teljes KKV hitelezéssel foglalkozó hitelintézeti kört megkérdezni a garancia termékről (szükséges feltérképezni, hogy a piacon milyen igény van támogatott vizatérítendő források közvetítésére)

A 2007-2013-as időszak pénzügyi eszközeit három csoportba lehet sorolni: hiteltermékek, garanciatermékek és kockázati tőkealapok. A hiteltermékek kezdetben csak mikro-, később kisvállalkozások, végül pedig középvállalkozások számára is elérhetők voltak. A források jelentős részben beruházási célt szolgáltak. A hitelintézetek aktivitása kezdetben alacsony volt, a program előrehaladásával azonban fokozatosan nőtt. A hitelprogram legaktívabb szereplői azonban a pénzügyi vállalkozások voltak – hiszen ők működésüket teljes mértékben a Jeremie forrásokra alapozták, nem úgy mint a hitelintézetek, akik meglévő portfóliójukba illesztették be a támogatott forráskihelyezést. A helyi vállalkozásfejlesztési központok (vállalkozásfejlesztési alapítványok) aktivitása a program előrehaladásával csökkenő trendet mutatott. A közvetítő szereplők eltérő kockázatokot vállaltak a tapasztalatok szerint. Míg a kereskedelmi bankok a kedvezőbb feltételek mellett is nehezebben „engedtek be” a portfóliójukba magasabb kockázattal járó KKV-kat, addig a Vállalkozásfejlesztési Alapítványok „megengedőbbek” voltak. Ez a fajta különbség a pénzügyi közvetítők portfólió minőségében is tetten érhető. A Vállalkozásfejlesztési Alapítványok portfóliója kedvezőtlenebb a kereskedelmi bankok portfóliójánál.

2014. januári havi jelentésünkben részletesebben is bemutattuk a pénzügyi eszközök közvetítőinek helyzetét. Míg 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), addig a pénzügyi vállalkozások és vállalkozásfejlesztési alapítványok viszont aktív szerepet vállaltak a forrás elosztásában. Ez utóbbi két szereplő között azonban jelentős különbségek voltak

⁴ Értékelés a Gazdaságfejlesztési Operatív Program pénzügyi eszközeiről. KPMG. 2013. április http://www.nfu.hu/download/48260/P/C3%A9nz%C3%BCgyi_eszk%C3%B6z%C3%B6k_%C3%89rt%C3%A9kel%C3%A9si_jelent%C3%A9s.pdf

megállapíthatók. 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. A pénzügyi vállalkozások működése ugyanakkor az alapítványokhoz képest prudensebb, bankszerű működésre törekednek, magas színvonalú hitel és fedezetminősítési tevékenységet folytatnak.

A garanciatermékek paraméterei - a hiteltermékekhez képest – kevesebbet változtak a program alatt, ennek ellenére a várakozásoknál kevesebb forrást sikerült lekötni ezen pénzügyi terméken keresztül. A KPMG értékelése szerint a garanciatermék felfutását a KKV-k alacsony hitelkereslete és a bonyolult szabályozási előírások egyaránt hátráltatták. A garanciatermékek csak beruházási hitelek mellé vehetők igénybe, a beruházási hitelek iránti kereslet ugyanakkor a válság éveiben jelentősen visszaesett. (Átmenetileg az MNB hitelprogramja mellé és nyújtottak garanciát.) Szabályozási oldalról a kettős finanszírozás tilalma bizonyult akadállyal, amely gátat szabott a Jeremie hitel- és az Új Széchenyi hitelgarancia-termékek közös nyújtásához.

Az értékelés megállapítja, hogy a pénzügyi eszközök közvetítésében szerepet vállaló kereskedelmi bankok kockázatkezelési modellje nehezen összeegyeztethető a támogatáspolitikai elvekkel. Ezért a kereskedelmi bankokon keresztül folyósított visszatérítendő támogatások felhasználása kevésbé volt sikeres. A 2014-2020-as időszakra tervezett pénzügyi eszközök volumene nagyságrendekkel nagyobb lesz a 2007-2013-as időszakénál. A források sikeres felhasználása érdekében a pénzügyi közvetítők körét a korábbi tapasztalatok alapján érdemes meghatározni illetve érdekeltységüket növelni kell a konstrukciók összeállításában.

Összességében a széles körben bevont közvetítői hálózaton keresztül a program piacfejlesztő szerepében olyan vállalkozói csoportoknak tudott forrást nyújtani, akik máshonnan nem jutottak volna hozzá, hiszen ezek a vállalkozások kizorultak volna a banki hitelezésből. Az induló cégek és számos mikrovállalkozás számára pedig nincs is piaci alternatíva.

A jelentés készítői által megfogalmazott legfontosabb javaslatok:

- a pénzügyi eszközök strukturálása javasolt, meg kell határozni az azokhoz kapcsolódó célcsoportokat;
- célszerű egy átfogó forrástérképet készíteni;
- a pénzügyi eszközök közvetítésében résztvevő intézmények kiemelt támogatása javasolt (tanácsadással, oktatással);
- a jelentés készítése során megszólaltatott szakértők szerint a garanciatermékeket egyszerűsíteni kell, feltehetően azok bonyolultsága is hozzájárult ezen termékek iránti alacsonyabb kereslethez;
- az eljárásrendet tovább kell egyszerűsíteni.

Szabályozás változása

A visszatérítendő támogatások alkalmazását az Európai Bizottság is szorgalmazza. A 2014-2020-ra vonatkozó szabályozási keretek (jelentős részben még tervezetek) sokkal pontosabban és részletekbe menően szabályozzák a források pénzügyi eszköz formájában történő felhasználását.

A szabályozásban rejlő leglényegesebb változás, hogy 2014-2020-ban nem „előíró jellegűek” a támogatható szektorok vagy projekttypusok. A tagállamok valamennyi tematikus célhoz és alaphoz (ERFA, ESZA, EMVA, ETHA) használhatják a pénzügyi eszközöket.

A másik fontos változás, hogy a szabályozás egyértelműbben fogalmaz a különböző termékek (visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások) kombinálásáról. A Magyarországon 2007-2013-as időszakban alkalmazott kombinált termék (Kombinált Mikrohitel Program) bizottsági auditja elsősorban a kettős finanszírozás problémáját vetette fel. A Kombinált Mikrohitel pénzügyi eszköz esetében a művelettel kapcsolatos kiadásokat részben támogatás, részben hitel segítségével és részben a végső kedvezményezett saját forrásaiból finanszírozták. Számos feltétel teljesülését követően volt csak elfogadható a Bizottság számára a kombinált termék. Ezek a feltételek a elkülönítés adminisztratív szabályaira vonatkoztak, amelynek több eszköze is lehet (pl. az irányító hatóság biztosítja, hogy a támogatás két formáját nem fogják egymás előfinanszírozására vagy megtérítésére használni; nem fordulhat elő ugyanazon kiadás kettős finanszírozása, sem pedig ugyanazon felszerelés/gép túlzott finanszírozása; amennyiben lehetséges külön számlákat kell kérni a különböző tevékenységekre és külön nyilvántartást kell vezetni).

A jövőben az új közösségi szabályozás szerint lényegesen egyszerűbben lehet majd kombinált termékeket tervezni. A hitel és garancia termékek vagy a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások kombinálása még hatékonyabb eszköz lehet a különböző tematikus célokhoz rendelt (KKV fejlesztés, energiahatékonyság, megújuló stb.) intézkedések sikeres megvalósításához. A Bizottság a korábbi időszaknál megengedőbb a vissza nem térítendő és visszatérítendő eszközök kombinálásában is (de a vissza nem térítendő támogatások továbbra sem használhatók fel a pénzügyi eszközökből kapott támogatás visszafizetésére).

A Bizottság elvárja, hogy a pénzügyi eszközök kialakítását egy ún. GAP elemzés elkészítése előzze meg. Az elemzés célja, hogy feltárja a pénzügyi eszköz használatára megnevezett tematikus célhoz kapcsolódó területen a piaci hiányosságokat vagy az optimálistól elmaradó beruházási helyzeteket, a megfelelő beruházási igényeket, a magánszektor bevonásának lehetőségét valamint mutassa be, hogy a pénzügyi eszközök alkalmazása milyen hozzáadott értéket képvisel az adott területen.

A szabályozási keret meghatározó dokumentumai közül több már rendelkezésre áll (Iránymutatás a kockázatfinanszírozású célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott

állami támogatási intézkedésekre vonatkozóan; Bizottság közleménye a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról, Bizottság közleménye a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról valamint az Ex-ante útmutató a pénzügyi eszközök alkalmazásához), de például az állami támogatások alkalmazásának átfogó kérdéseit érintő általános csoportmentességi rendelet elfogadása legkorábban májusban várható (amely ugyanúgy tartalmaz, pl. kockázati tőke alkalmazására vonatkozó részletszabályokat és tartalmazza azokat a kivételeket, amelyek mentén különböző iparágakban működő vállalkozásoknak egyáltalán állami támogatás adható).

A következő összefoglaló megállapítások tehetők:

- A pénzügyi eszközök eredményességének egyik legnagyobb kockázata a pénzügyi közvetítők érdekeltségének megteremtésében és az eltérő (piaci pénzügyi közvetítő és fejlesztéspolitikai cél) kockázatkezelési modellek összeegyeztetésének korlátaiban rejlik.
- A kedvezményezettek kevésbé kötött célokra tudják használni a visszatérítendő forrásokat, mint az általában egy konkrét tevékenységre meghatározott vissza nem térítendő pályázati kiírás alapján elnyert forráslehetőséget
- A közösségi kohéziós politikai jogszabályban rögzített tematikus célkitűzések mindegyikéhez meghatározható pénzügyi eszköz, a felhasználási lehetőségek szélesebbek, mint a 2007-2013-as időszakban.
- A különböző pénzügyi termékek kombinálását az eddigi tapasztalatokat bemutató programértékelések jó megoldásnak tartják és az új szabályozás is nagyobb teret enged ezeknek a termékeknek.
- A visszatérítendő támogatások esetén a kedvezményezett és a támogató közti kockázatvállalás jobban megoszlik, erősítve a projektgazdai érdekeltséget a projekt sikeres megvalósításában.