

Téma:

**A 2014-2020-AS IDŐSZAKRA
VONATKOZÓ ÚJ ALLOKÁCIÓS
MODELL BEVEZETÉSE AZ ÁLLAMI
ÉS KVÁZI ÁLLAMI
KEDVEZMÉNYEZETEK RÉSZÉRE**

Időszak:

2012. november

Dátum:

2013. november 23.



SZÁZADVÉG
ALAPÍTVÁNY



SZÁZADVÉG
GAZDASÁGBOROTÓ KFT.



STRATEGOPOLIS
KÖZMŰVELÉSI, TUDOMÁNYOS ÉS STRATÉGIAI KÖZPONT KFT.

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

Tartalom

1. Vezetői összefoglaló.....	1
2. Előzmények – jelenlegi helyzet.....	2
2.1 A 2007-2013-as uniós források hazai allokációs mechanizmusa és annak gyenge pontjai	2
2.2 A 2007-2013-as allokációs modell speciálisan közösségi projektekhez kapcsolódó további problémái.....	6
2.3 Nemzetközi tapasztalatok összefoglalása	9
2.4 2014-2020-as EU-s szabályozási determinációk.....	9
3 A 2014-2020-as végrehajtási időszakra vonatkozóan javasolt új allokációs modell	10
4 Szükséges lépések, intézkedések – indikatív ütemezéssel	14

1. Vezetői összefoglaló

Jelen tanulmány célja a közösségi (állami, önkormányzati és kvázi állami) kedvezményezettek számára egy olyan, elsősorban az Európai Unió fejlesztési források hazai felhasználási mechanizmusára vonatkozó új keretmodell felvázolása, amely képes a jelenleginél lényegesen gyorsabb, hatékonyabb és hatásosabb forráskihelyezést megvalósítani.

A javaslatokat megalapozó hazai és nemzetközi elemzések legfontosabb üzenete, hogy: a **2014-2020-as forrástömeg teljes körű lehívására a jelenlegi (2007-2013-as) hazai, elsősorban pályázati alapú allokációs modell egyértelműen alkalmatlan**, mert az nem biztosítja sem az előzetes komplex projekt-fejlesztést, sem a folyamatos éves kifizetést, és ezen keresztül az ütemezett célérték-élérés lehetőségét sem.

A tagállami célok elérésének támogatására **2014-től egy**, minden évre megfelelő célindikátor-tömeg elérését garantáló, előzetes és ütemezett komplex projektcsomag fejlesztésre alapozott, **új allokációs mechanizmus bevezetése és alkalmazása válik szükségessé**. Ezen elvárásokkal összhangban álló mechanizmus az elsősorban észak-európai, német és osztrák tartományi példákra épülő, de francia és lengyel mintákat is követő **javaslatunk, a központosítottan mentorált és mikroprogramozott** (a továbbiakban központilag mentorált programvégrehajtás) **allokáció**, melynek lényege, hogy **az egyes potenciális projektkezdemény-állományhoz egy központi mentoráló szolgáltatás hozzárendelése révén egységes módszertan alapján, központilag koordinált és ütemezett** (célérték elérés és költség tekintetében is) **modellben, komplex és teljes körű finanszírozást biztosító pénzügyi csomagokban rendelhető hozzá, majd folyamatosan nyomon követhetők és menedzselhetők lesznek az egyes fejlesztési források** (közte az uniós, a hazai, ill. az egyéb).

A folyamatosság és a nyomon követhetőség biztosítása mellett a mentorált programvégrehajtási mechanizmusban **a jelentős költségcsökkentés és gyorsítás is megvalósul**, hiszen nem csupán **az előkészítés során csökken a fajlagos egy projektre jutó költség és idő** (tanulási görbe hatás internalizálása), de mivel a mentorálás során már a szakmai és jogi formai elvárásoknak megfelelő projekttervek jönnek létre, **nem lesz szükséges sem az elkészült projektek „újból” szakmai, vagy az elkülönült közbeszerzési értékelése, sem a támogatási szerződés kötési, előkészítési és ellenőrzési mechanizmusnak való duplikált alávetés sem**, s a **megvalósítás gyorsaságát a folyamatos és teljes körű cash flow-t is biztosító komplex pénzügyi termék-csomag is gyorsítja/támogatja**.

2. Előzmények – jelenlegi helyzet

Tárgyi fejezet célja, hogy bemutassa a 2007-2013-as időszaki, az Európai Unió fejlesztési források hazai felhasználását támogató allokációs mechanizmust, s kiemelve annak főbb kritikus pontjait és hiányosságait.

2.1 A 2007-2013-as uniós források hazai allokációs mechanizmusa és annak gyenge pontjai

A 2007-2013-as uniós fejlesztési **források** hazai **allokációját meghatározó folyamatot** vizsgálva megállapítható, hogy ez **alapvetően három, egymástól elkülöníthető fő szakaszra** oszlik (a 4. szakasznak is tekinthető fenntartási időszakot megelőzően). Ezek a következők:

- az előkészítési szakasz;
- a döntési/forrás-lekötési szakasz;
- ezek után pedig a megvalósítás időszaka következik.

Az előkészítés:

Az **előkészítési időszak** támogatói szempontból magában foglalja a fejlesztési források allokációja tervezését és programozását; az egyes forrás-kihelyezési utak (eszközök) vizsgálatát és kiválasztását. Azaz ebben a szakaszban szükséges az egyes forrásokkal támogatható területek és témák egységes, prioritizált rendszerbe foglalása, és a források indikatív prioritások közötti, illetve prioritáson belüli felosztása, esetlegesen a kapcsolódó előkészítési és mentorálási tevékenységek elvégzése.

A potenciális projektgazda szempontjából ezen időintervallum kiterjed a projektötlet felmerülésétől, az ahhoz kapcsolódó, valamilyen megvalósíthatósági tanulmányon és, vagy üzleti terven alapuló fejlesztési forrás-igény és szükséglet tervezésén keresztül az egyes finanszírozási formák és módok kiválasztására és a finanszírozási igény(ek) keletkeztetésére/prezentálására.

Mivel közgazdasági értelemben **ebben a szakaszban egy adott területhez kapcsolódó fejlesztési forrásokra vonatkozó többdimenziós keresleti és a kínálati görbék megjelenítése és prezentációja történik meg**, egymástól nem független módon, **a források allokációjának**

gyorsaságát, hatékonyságát és hatásosságát jelentősen befolyásolja a vélt, vagy valós keresletről és kínálatról szóló ismeret, illetve az ahhoz való hozzáférés lehetősége.

A jelenlegi allokációs modell ebből a szempontból számos problémával terhelt:

1. a **kiíró** (támogató) **szempontjából folyamatos bizonytalanságot** hordoz (valós piac- illetve igény-kutatáson általában nem alapul, s így csak egy becsült igényre és elvárásra orientál); ez **jelentős felesleges költség- és időigényt támaszt az intézményrendszerrel és a piaccal szemben is** (megj.: a pályázati kiírások kerete, tartalma, célcsoportja, stb. a gyakorlatban csak kevés esetben vannak összhangban a piaci igényekkel; számos esetben kell a pályázati felhívásokat utólag módosítani, vagy újra meghirdetni, ill. az érkezés során olyan projekt-interpretációkat kezelni, amiket csupán kényszerből illeszt be a piac az egyes pályázati konstrukciókba);
2. **fajlagosan drága** (a projektgazdák az előkészítési költségek tekintetében általában a teljes 6 százalékpontos keretet igénybe veszik, sőt gyakran azt is túlhasználják, aminek az oka az, hogy a tanulási görbe hozama nem náluk jelentkezik, hanem a pályázatíróknál, akik a korábbi tudásokat és tapasztalatokat nem osztják meg az érintettekkel, s így az nem okoz a piacon költség-csökkentést); a pályázatíróknál meglévő tudások újrahasznosítása **csak a pályázatírói piac bevételeit, ill. marzsát növeli;**
3. **kontraszelektív** (éppen a kevés erőforrással rendelkezőket diszpreferálja és a jelentős saját erővel rendelkezőket juttatja előnyhöz, hiszen a gazdaságilag erősebb szereplők számára biztosít jobb minőségű és gyorsabb előkészítést, illetve – informálisan – jelentősebb szakmai lobbyerőt) azaz **az esélyegyenlőség és a kohézió ellen hat;**
4. a **programok** (adott témájú projektpoolok) **szempontból központilag hatékonyan nem koordinálható, kontrollálható és ütemezhető** (nem lehet folyamatában tudni, hogy egy-egy projekt hol áll az előkészítettségi görbén, és mikorra éri el – , ha eléri egyáltalán – a kidolgozott projekt állapotot);
5. **nem támogatja hatékonyan a felsőbb stratégiai célok elérést** (előfordulhat, hogy a stratégiai keretdokumentumokban megfogalmazott célok elérése tekintetében kevésbé preferált tartalmú projektekkel a pályázni jogosult aktorok gyorsabban és könnyebben tudják előkészíteni és benyújtani a projektjeiket, így járadékvadászat okán ebbe az irányba tolódik el a projektek kidolgozása).

A projektszelekció:

A **döntési/forrás-lekötési** szakasz támogatói szempontból magában foglalja az egyes fejlesztési forrásokra vonatkozó igények érkeztetését, formai és szakmai értékelését,

továbbá az azokra épülő, vonatkozó kiegészítő információk begyűjtését, illetve magának a kötelezettségvállalási döntésnek a meghozatalát.

A potenciális projektgazda szempontjából ezen időintervallum a fejlesztési ötlet érkezése időpontjától, az esetleges hiánypótlási folyamaton keresztül a döntést tartalmazó információ érkezéséig terjed.

Közgazdasági értelemben **ebben a szakaszban egy adott területhez kapcsolódó fejlesztési forrásokra vonatkozó keresleti görbe egy pontjának dinamikus elemzése és illesztése történik**, abból a szempontból, hogy a többdimenziós tér kínálati görbéje minden dimenziója tekintetében rajta van-e az adott igénypont a kínálati görbén. Megjegyzendő, hogy az illeszkedési dinamika mind a keresleti görbe (pl.: hiánypótlás, vagy tisztázó kérdésre adott válasz, fellebbezés, stb.), mind a kínálati függvény (pl.: pályázati ablakok elvárásai módosítása, forrás-átcsoportosítás, újraértékelés stb.) tekintetében fennáll.

A jelenlegi allokációs modell ezen fázisban is több problémát okoz:

1. mivel az előkészítésben szinte minden pályázó egyedi megközelítést alkalmaz, s sokszor kényszerül a projektkoncepció a kiírással való konstruktív összhangba hozására – **a sorba rendezés** (szelekció), azon belül a szakmai **értékelés lassú, nehézkes, költséges és problematikus** (megj.: nem támogatott projektek tekintetében számos esetben a jobb ötletet képviselő projektek csupán a kiírás nem koherens kerete, vagy az előzetes forráshiány miatti rosszabb interpretáció miatt nem jutnak forráshoz, és folyamatosan megfellebbezik az elutasító döntést, ellehetetlenítve ezzel az egyes konstrukciók gyors és hatékony lezárását);
2. nem **támogatja a folyamatos és ütemezett forrás-lekötési célérték elérést** (jelentős ciklikussággal ér el abszorpciós célértéket; gyakran egy hosszabb időintervallumig nem, vagy alig jut el az értékelésekig, máskor egyszerre jelentős ilyen kapacitást igényel, ami miatt a rendszer belassul és növeli a hibák kockázatát).

A megvalósítás:

A **megvalósítási** szakaszba – értelemszerűen – az előző szakaszt részleges, vagy teljes kötelezettségvállalással záró igények kedvezményezettjei léphetnek (akik nem részesültek fejlesztési forrásban az első, vagy a második szakaszba tudnak visszacsatolni).

Ez az időszak támogatói szempontból magában foglalja az egyes fejlesztési források társfinanszírozására vonatkozó kötelezettségvállalási döntések szerződéses keretekre konvertálását, ill. a teljes projekt ütemezett megvalósítása nyomon követését, ellenőrzését, illetve részleges, vagy teljes, szakaszos, vagy utó-finanszírozását.

A potenciális projektgazda szempontjából ezen időintervallum a kötelezettségvállalási, támogatási szerződés(ek) érkezése időpontjától, az azok megkötésén keresztül, az esetleges kiegészítő, vagy cash flow szempontú forrás-biztosítás megszervezésén túl a teljes fizikai és adminisztratív megvalósítási folyamatot, a fejlesztési forrásigény kérelmek benyújtását és kezelését, illetve az ellenőrzési és egyéb információs igényekre való rendelkezésre állást és kiszolgálást is magában foglalja, egészen a záró jelentés elfogadásáig terjedően.

Közgazdasági értelemben **ebben a szakaszban egy adott területhez kapcsolódó fejlesztési forrásokra vonatkozó keresleti és kínálati görbe metszéspontjának az origóból, vagy egy alsóbb szintről történő dinamikus elérése valósul meg**, amelyben az origó a projekt megvalósítása nélküli esetet, a metszet elérése a projekt sikeres zárását jelenti. Megjegyzendő, hogy az elérési dinamika mind a műszaki-szakmai (pl.: műszaki tartalom változás-bejelentés, pótmunka stb.) mind a pénzügyi (pl.: árfolyam változás-hatás kompenzáció, ÁFA-kompenzáció stb.) dimenzióban megjelenik, akár módosítva is ezzel az eredeti metszéspontot (persze csupán a támogató által jóváhagyott módon és mértékben (pl.: pénzügyi szempontból maximum 25 százalékpont mértékéig)).

A jelenlegi allokációs modell ezen fázisban jelentkező gyenge pontjai:

1. **nem támogatja a folyamatos és ütemezett kifizetéseket** (jelentős ciklikussággal ér el kifizetési célértéket és alokál forrást; gyakran egy hosszabb időintervallumig nem, vagy alig jut el a kifizetésekig, máskor egyszerre jelentős ilyen volument, illetve annak lemenedzselését igényli, ami miatt belassul a forrásköltés és növekszik a hibák kockázata);
2. **általában nem teljes körű, projektfinanszírozó komplex pénzügyi megoldásokat** (visszatérítendő, vissza nem térítendő támogatások kombinációját, vagy egyéb innovatív pénzügyi termékeket (garancia, stb.) a teljes szükséges fejlesztési forrásra vonatkozóan) **kínál az egyes projektötletek megvalósításához**, így a szüksége önerő és cash flow hiányában nem, vagy csak nehezen tudnak elindulni, illetve megvalósulni az egyes – gyakran a pályázati többletpont-vadászat miatt gazdasági szempontból még irreálisan túl is tervezett, vagy vállalt – fejlesztések.

2.2 A 2007-2013-as allokációs modell speciálisan közösségi projektekhez kapcsolódó további problémái

Az előző alfejezetben bemutatott, a teljes jelenlegi allokációs modellt jellemző problémák kiemelten is sújtják a közösségi kedvezményezett kört, ugyanis a teljes uniós forrásköltési volumen több mint 80%-a (projektértéket tekintve (megj.: projekt darabszám alapján is több mint fele)) közösségi kedvezményezettekhez kötődik.

Ezen célcsoport ugyanakkor – a fentiek túlmenően, de részben azokkal összefüggésben, vagy éppen azok következtében – további, egyedi problémákkal is szembenéz.

Ezek a következők:

1. A közbeszerzésekhez kapcsolódó problémák;
2. A speciális önerő- és cash flow finanszírozás;
3. Speciális témák, tulajdonlások és projektméretkezelhetősége.

A közbeszerzések:

A Századvég Csoport szakértői által a jelenlegi végrehatási intézményrendszer több vezető tisztségviselőjével (elsősorban IH vezetőkkel) folytatott mélyinterjúja alapján egyértelműen megállapítható, hogy az ezen személyek által, közösségi kedvezményezett projektek tekintetében leginkább kritikusnak megjelölt elem minden esetben a közbeszerzés lefolytatása volt.

A legfontosabb problémák ezzel kapcsolatban a következők:

- ha és amennyiben a piac kellően kínálat-szegény és versenyző, amely a jelenlegi válság miatt a legtöbb piacra, de különösen is a nagy közbeszerzésekkel érintett építőiparra, vagy IT szektorra halmozottan is igaz, akkor az egyes szereplők olyan „élet-halál” harcot vívnak egy-egy nagyobb állami beszerzés kapcsán, ami már eléri a **kontraproduktív verseny** szintjét, melyben a nem nyertes ajánlattevők minden jogi módszerrel (megtámadás, feljelentés, pereskedés, stb.) próbálják ellehetetleníteni a nyertessel való szerződéskötést – ezzel a **projektek nem, vagy csak igen jelentős késéssel megkezdhetők, ill. megvalósíthatók; a közhasznok nem, részben, vagy csak később jelentkeznek** – a kapcsolódó lakossági vélemények negatívak és romlók;
- részben az előzőkkel összefüggésben, részben a projekt-életút hosszának és a pályázat-készítés és a közbeszerzés saját mechanizmusának eredményeképpen a **projektfejlesztési fázisban becsült, és a pályázatokban is prezentált költségek csak a beszerzési eljárás nyertes lezárásakor kerülnek pontosításra, amely mérték** – elsősorban az első költségbecsléstől eltelt 2-3 év, esetleg annál is hosszabb idő okán –

a leggyakrabban **jóval a pályázatban támogatási bázisként megadott értéket meghaladó nagyságú**. Mivel a hazai allokációs modellben a közösségi támogatási rész sem %-os sem abszolút értékben utólag nem növelhető, ezzel a megvalósításhoz szükséges, és egyébként is, főleg az önkormányzatok esetében sokszor csupán virtuálisan (testületi határozattal igazolt módon, valós pénzügyi fedezet nélkül) meglévő önerő és CF forrás-igény tovább nő. Fentiek okán **a projektek nehezen, vagy csak jelentős késéssel megkezdhetők, ill. megvalósíthatók**; a tervezett közhaszon mérték csökkenésével utólag még az uniós támogathatóság is kérdésessé válhat – **visszafizetési igény jelentkezhethet** (uniós forrás csak akkor adható egy projekthez, ha a kapcsolódó, igazolt közhasznok összességében eléri, vagy meghaladják a költségeket) – ezzel **a költségvetés kiadási oldala nő; a bevételi oldal** (legalábbis jelenértéken) **csökken. A pénzügyi egyensúly romlik.**

- Az előzőekkel azonos következményt generálhat az is, hogy **a pályázathoz szükséges specifikációs részletezettség** (csupán az engedélyes terv megszerzésére vonatkozó igényt kell bemutatni) **jelentősen eltér attól, ami alapján a közbeszerzést le lehet folytatni** (kiviteli terv, vagy legalább tenderterv szint). A **részletesebb közbeszerzési specifikáció általában számos el nem számolható elemet keletkeztet**, ami %-os, abszolút, vagy mindkét értelemben **tovább növelheti az önerő és cash flow igényt** – nehezítve, vagy ellehetetlenítve a projektek megvalósulását; emelve a hazai költségvetési hozzájárulási igényt.

Önerő és cash flow igény:

A közösségi kedvezményezett fejlesztések tekintetében az önerő és cash flow igény szintén speciális kezelést igényel.

Egyrészt **a költségvetési törvény tervezésekor viszonylag nagy pontossággal, éves össz volumenben és legalább havi bontásban előre kellene tudni jelezni a projektek finanszírozási igényét**. Ez a kiadási oldal, a költségvetés külső finanszírozása, sőt a várt, generált költségvetési bevételek (adók, járulékok, egyéb multiplikációk, stb.) szempontjából is kulcskérdés (lásd különösen is a jelenlegi uniós eljárást a költségvetési hiánycél kapcsán).

Másrészt látni kell, hogy **a fejlesztések célja sok esetben nem jövedelemtermelő közcél; azaz üzleti (pénzügyi közvetítői) alapon annak fedezete nem biztosítható**. Ez egyrészt nehezíti, vagy ellehetetleníti az önerő igény külső forrásból való fedezhetőségét, másrészt azt is okozza, hogy ebben az esetben nem kell az uniós támogatási térkép szerinti maximum számolni, hanem a 85%-os uniós társfinanszírozási maximum is érvényesíthető az ilyen projektek esetében. Ennek a közvetlen következménye, hogy **a 15%-os önrész biztosítása egyéb forrás hiányában a költségvetés terhére is indokolt** (az uniós közösségi támogatási maximum figyelembe vételével), **hiszen a kiadási sor negatívuma már csupán a generált**

ÁFA bevétellel is kompenzálható (természetesen 1-1 projektre időben késleltetett módon, de egy folyamatos költési modellben ezek a mértékek már költségvetési éven belül is kiegyenlíthetik egymást). Mivel a mind generált gazdasági mind a költségvetési bevételi hatás elsősorban a projekt-végrehajtási idő minimalizálásával növelhető, a cél a mielőbbi megvalósítás, amihez **100%-os teljes költségfedezeti és cash flow finanszírozás szükséges**. Ezt egy olyan, **gördülő önerő alap** tudja biztosítani, ami:

- a **100%-os finanszírozást vissza nem térítendő és visszatérítendő elemek kombinációval** biztosítja, oly módon, hogy az uniós közösségi támogatási limitet a visszatérítendő elem kamattámogatás-tartalmának és a vissza nem térítendő elem összegének az összesenjével kell elérni;
- minden egyes uniós közösségi fejlesztéshez közvetlenül kapcsolódó közteher befizetésből, de legalább a kapcsolódó ÁFA összegéből, minimum az adott projekthez kifizetett önerő tartalomnak megfelelő részt (pl.: a 27%-os ÁFA-ból a 15%-pontos mértéket) csak önerő igény fedezésére fordíthatóan, elkülönítetten kezeli; ezzel az alap forrásai **gördülő modellben újratermelhetők**.

Speciális témák, tulajdonlások és projektméretek:

A közösségi kedvezményezettekhez kapcsolódó projektek tekintetében további potenciális probléma faktorok jelentkeznek a következő, elsősorban, de nem kizárólag az esetükben megjelenő okokból. Ezek a következők:

- a közösségi tulajdonú fejlesztések **egy része nem a piaci igények által generált témákra**, hanem pl.: nemzetközi szerződéseknek való megfelelés biztosítására, vagy egyéb, pl.: jogi-szabályozási elvárásokra **irányul** (lásd pl.: derogációs projektek);
- a közösségi tulajdonú fejlesztések jelentős része **nem egy-egy személy, vagy tulajdonosi kör érdekeit szolgálja, illetve azok igényei szerint valósul meg, hanem összetett és bonyolult mind a tulajdonlás, mind annak képviselete** (lásd pl.: egy kistérségi társulás projektje, illetve annak tárgyalási képviselete);
- a közösségi tulajdonú fejlesztések **jelentős része nagy, vagy legalábbis kiemelt projekt**. A nagy és sokszor komplex tartalmak és volumenek gyakran nehezen és csak speciális eljárásokkal (pl.: a nagyprojektek esetében külön brüsszeli jóváhagyásokkal) kezelhetők.

Fentiek következtében megállapítható, hogy a közösségi kedvezményezetti projektek hatékony és eredményes megvalósítása a legtöbb esetben **csak speciális irányítási és motivációs rendszerekkel** (pl.: külön kormánybiztosi felügyelettel) és **menedzseléssel** (pl.: folyamatos és aktív mentorálással) **biztosítható**.

2.3 Nemzetközi tapasztalatok összefoglalása

A Századvég Csoport szakértőinek nemzetközi példákat áttekintő összehasonlító elemzése (2012. május 31.) rámutatott, hogy:

1. az **uniós fejlesztési forrásköltés volumene** elsősorban az előzetes keresletfelmérés és az ahhoz kapcsolódó partnerségi folyamat minőségének, azaz **a keresleti és kínálati görbe meghatározásának és illesztésének függvénye**;
2. **a társadalmi, gazdasági és történelmi sajátosságokkal összhangban kialakított allokációs modellek** mind irányítási, ellenőrzési, mind hatékonysági és hatásossági szempontból **eredményesebbek**, mint az azokkal összhangban nem lévő rendszerek.

A 2014-re implementálható nemzetközi jó gyakorlatok feltárása során megállapítottuk, hogy mind az uniós pénzek tervezése és programozása, mind a források elköltése tekintetében a **mintaországnak tekinthető tagállamok** (lásd.: az Egyesült Királyság, Lengyelország és Franciaország) esetében olyan allokációs modellek működnek, amelyek:

- erős és alapos kereslet-felmérésen és aktív partnerségen (kereslet-kínálat illesztésen) alapulnak;
- az országra egyébként is jellemző allokációs folyamatokkal (az angolszász területen a pályázati versenyeztetésre épülve, a kontinentális területeken a tervezett és programozott forrásköltésre alapozottan működve) összhangban állnak.

A nemzetközi elemzésből szintén jól látható, hogy a nem ilyen módon kialakított modellek jelentős problémákat okoznak az allokációban (lásd pl.: Portugália példáját, ahol a történelmi hagyományokat leképező, korábban jól működő, centralizáltan irányított, programozott modellt továbbfejlesztési céllal, angol mintára felváltó pályázati alapú allokációs modell jelentős allokációs eredmény-romlást, ill. abszorpciós problémákat okozott, ami a korábbi allokációhoz való visszatérés igénye megfogalmazódásához vezetett).

2.4 2014-2020-as EU-s szabályozási determinációk

Az európai uniós források felhasználását 2014-től meghatározó brüsszeli rendelet-tervezetek alapján egyértelműen megállapítható, hogy **a jelentősebb forrásvesztést csak és kizárólag egy folyamatos éves kifizetést biztosító allokációs modellben lehet megvalósítani.**

Az allokációt befolyásoló, előzetesen megismert Európai Bizottsági elvárások közül ugyanis a legfontosabb az, hogy a **következő időszakban az abszorpció cél helyett inkább az eredményességi cél fog előtérbe** kerülni, vagyis a tagállamok által **vállalt indikátorok nem teljesülése esetén forrásmegvonási szankciókat** helyezhet kilátásba az Európai Bizottság.

Allokációs szempontból szintén újdonság, hogy 2014-től **újra komplex fejlesztési tartalmak** kerülhetnek támogatásra az uniós alapokból, emiatt kiemelten fontos a komplementaritást (az egyes soft és hard tartalmak megvalósítását, ill. az uniós és hazai források felhasználását) támogató allokációs eszközök alkalmazása.

Fentiek alapján megállapítható, hogy **a teljes, 2014-2020-as forrástömeg döntő többségének lehívására a jelenlegi (2007-2013-as), hazai, elsősorban pályázati alapú allokációs modell egyértelműen alkalmatlan**, mert az nem biztosítja sem az előzetes komplex projekt-fejlesztést, sem a folyamatos éves kifizetést, és ezen keresztül az ütemezett célérték-élérés lehetőségét. A **tagállami célok elérésének támogatására 2014-től egy, minden évre megfelelő célindikátor-tömeg elérését garantáló, előzetes és ütemezett komplex projektsomag-fejlesztésre alapozott, új allokációs mechanizmus bevezetése és alkalmazása válik szükségessé.**

3 A 2014-2020-as végrehajtási időszakra vonatkozóan javasolt új allokációs modell

Az elemzésben bemutatott jelenlegi allokációs rendszert sújtó problémák és 2014-től érvényes új EU-s elvárásoknak való megfelelési szükségesség okán **2014-re javasolt a jelenlegi allokációs modellek helyett új, innovatív program-végrehajtási eljárások** bevezetése az uniós fejlesztési források allokációja során.

A **közösségi kedvezményezett körre vonatkozó új innovatív allokációs eljárásokkal szembeni legfontosabb elvárások** (összhangban a Bizottság 2014-2020-as elvárásaival) a következők kell, hogy legyenek:

1. hatékonyan **támogatja a felsőbb stratégiai célok elérését;**
2. **fókuszált (programozott) és folyamatos költést és célérték elérést** tesz lehetővé;
3. **valós keresletre épít;**
4. a meglévő tudásokat központosított módon kezeli és a tanulási görbe hatás alapján **csökkenti az általános előkészítési és menedzsment költségigényt;**
5. **támogatja az esélyegyenlőséget és a kohéziót;**

6. **központilag** hatékonyan **kontrollálható és ütemezhető**;
7. **gyors, olcsó és kvázi automatikus** – a beszerzéssel integrált – **kötelezettségvállaláson** alapul;
8. **komplex és teljes körű pénzügyi megoldásokat** kínál az egyes projektötletek megvalósításához.

Fenti elvárásokkal összhangban álló **mechanizmus** az elsősorban Észak-európai, német és osztrák tartományi példákra épülő, de francia és lengyel mintákat is követő javaslatunk, a **központosítottan mentorált és mikroprogramozott** (a továbbiakban központilag mentorált programvégrehajtás) **allokáció**.

A központilag mentorált programvégrehajtás lényege:

- egy előzetes kínálati görbe („Étlap”) és egy egységes szempontrendszer vagy módszertan („Projektcsatorna”) alapján meghatározott, ill. **összegyűjtött, projektkezdemény-állomány központi, uniós forrásból történő** létrehozása (az előzetes kínálati görbére alapozott keresleti oldal feltérképezése);
- a létrehozott projektkezdemény-állomány aktív **előszelektálása** (a bizottsági szerződések véglegesítésével párhuzamosan zajló program-megfelelőségi, illetve támogatás-jogosultsági szelekció), majd **egy fajlagos minimum szempont teljesítése szempontjából való vizsgálata**;
- a minimum szempontot teljesítő projektkezdemények tekintetében **egy egységes programozott szemléletű projektfejlesztési (mentorálási) forrás- és kapacitás-hozzárendelés központilag koordinált módon** – 100%-ban uniós forrásból;
- a mentorálási folyamatban végighaladt, ezzel **elkészült projektek összvolumene alapján gördülő önerő alap felállítása és a projektek tekintetében** (előzetes és esetlegesen központosított) (köz)**beszerzési eljárás lefolytatása**, amelynek feltétele, hogy az ajánlatok csak és kizárólag elszámolható költségelemekre épülhetnek (megj.: a később nem ilyenek minősülő emel tekintetében az ajánlattevő áll helyt), majd az eredményhirdetéssel párhuzamosan, az abban megjelenő vállalási ár tekintetében egy **kvázi automatikus** (szakmai értékelést már értékelést nem igénylő) **kötelezettségvállalás** 100%-os induló finanszírozás biztosításával (megj.: ha a kínálat meghaladja a keresletet, azaz az időszaki keret nem elegendő a piaci igények kielégítésére szakmapolitikai szelekció és sorba rendezés lehetséges) ;
- a megvalósítás **során teljes körű és integrált menedzsmenttámogató kapacitás** és erre épülő eljárási modell (szükség esetén központi irányítási támogatás) alkalmazása.

Az új eljárás lényege tehát, hogy az **egyes potenciális projektkezdemény-állományhoz** egy központi mentoráló szolgáltatás hozzárendelése révén **egységes módszertan alapján, központilag koordinált és ütemezett** (célérték elérés és költség tekintetében is) **modellben, komplex és teljes körű finanszírozást biztosító pénzügyi csomagokban rendelhető hozzá, majd folyamatosan nyomon követhetők és menedzselhetők** lesznek az egyes fejlesztési **források** (közte az uniós, a hazai, ill. az egyéb).

A folyamatosság és a nyomon követhetőség biztosítása mellett a mentorált programvégrehajtási mechanizmusban **a jelentős költségcsökkentés és gyorsítás is megvalósul**, hiszen nem csupán **az előkészítés során csökken a fajlagos egy projektre jutó költség és idő** (tanulási görbe hatás internalizálása), de mivel a mentorálás során már a szakmai és jogformai elvárásoknak megfelelő projekt tartalmak jönnek létre, **nem lesz szükséges sem az elkészült projektek „újból” szakmai, vagy az elkülönült közbeszerzési értékelése, sem a támogatási szerződés kötési, előkészítési és ellenőrzési mechanizmusnak való duplikált alávetés sem**, s a **megvalósítás gyorsaságát** a folyamatos és teljes körű cash flow-t is **biztosító komplex pénzügyi termékcsomag** is gyorsítja/támogatja.

1. A HAGYOMÁNYOS ÉS A MIKRO-PROGRAM SZEMLÉLETŰ ALLOKÁCIÓ ÖSSZEHAONLÍTÓ ELEMZÉSE:

Az közösségi kedvezményezettekhez kapcsolódó projektek forrás-allokációja tekintetében felmerült módszertani kezelési lehetőségek	A: Jelenlegi – pályázat alapú – allokációs modell:	B: Új – mikro-program szemléletű – mentorált allokációs modell:
--	---	--

Előnyök:	1. kialakult gyakorlata van; 2. nem igényel jelentős többlettudást és szakmai erőforrást a pályázatok meghirdetése	1. képes egy programozott és egységes modellben az egy tulajdonostól jövő fejlesztési igények kielégítésére; 2. egységes módszertan szerinti mentorálás és priorizálás valósítható meg mellette; 3. folyamatosan nyomon követi az egyes projektek készülségét és szükség szerint még a fejlesztési fázisban (pl.: tartaléklistáról) újabb projekteket von be a források lehívhatóságának biztosítására; 4. összességében olcsóbb, mert a párhuzamos szolgáltatási igényeket központilag elégíti ki; 5. alapja lehet a 2014-2020-as ezen témájú allokációknak is
Hátrányok:	1. nem kezeli hatékonyan az egy tulajdonostól több csomagban beérkező támogatási igényeket; 2. nem allokál központi forrásokat a projektfejlesztésre és	1. gyors konstrukció-fejlesztést igényel; 2. az állami tulajdonosi jogok gyakorlója számára új és komplex, de uniós forrásból finanszírozható többletfeladatot jelent.
Az közösségi kedvezményezettekhez kapcsolódó projektek forrás-allokációja tekintetében felmerült módszertani kezelési lehetőségek	A: Jelenlegi – pályázat alapú – allokációs modell:	B: Új – mikro-program szemléletű – mentorált allokációs modell:

	mentorálásra; 3. kockázatos, hogy az egyedileg, nem központilag koordinált fejlesztés alatt álló projektek képesek-e megfelelő készségi szintre eljutni az uniós források teljes körű lehívhatóságának biztosítására; 4. összességében drágább, mert minden párhuzamos tudást és funkciót is újra beszereztet / megvásároltat.	
--	---	--

4 Szükséges lépések, intézkedések – indikatív ütemezéssel

Fentiek alapján a 2014-2020-as közösségi kedvezményezetti allokációs mechanizmus végleges modellje kialakításához kapcsolódóan a szükségesnek ítélt vezetői döntések és lépések a következők:

	Feladat	Indikatív határidő	Felelős
--	---------	--------------------	---------

1.	ME (esetleg NGM, vagy NFM) előterjesztés alapján NFK döntés az állami, önkormányzati és egyéb kvázi állami kedvezményezett kör tekintetében a 2014-2020-ra vonatkozó új allokációs mechanizmus részleteit kidolgozó, majd annak folyamatos, 2013-as bevezetését támogató ME (SzPI) alatti ÁROP kiemelt projekt elindításáról.	2012. 12. 19.	Előterjesztés: ME (NGM/NFM); Döntés: NFK
2.	Az ÁROP projekt 1. fázisa támogatásával NFK döntés azon keretről, algoritmusról és módszertanról, amely alapján: - el lehet kezdeni a potenciális projektek gyűjtését („Étlap” és „Projektcsatorna”); - értékelni és esetlegesen sorba rendezni lehet majd az egyazon forrásra irányuló potenciális igényeket („Sorrend”).	2013. 01. 30.	Előterjesztés: ME (NGM/NFM); Döntés: NFK
3.	Az ÁROP projekt 2. fázisa támogatásával NFK döntés a projektfejlesztő mentor központ	2013.03. 27.	Előterjesztés: ME (NGM); Döntés: NFK
	Feladat	Indikatív határidő	Felelős
	felállításhoz szükséges szabályozási és finanszírozási csomagról (benne: közbeszerzésbe épített értékelés; mentor rendszer és gördülő önerő alap felállítása)		

4.	Az ÁROP projekt 3. fázisa támogatásával NFK döntés az addigra leszűrt és szűkített potenciális projektkezdeményszerűsítési állományról és annak a központi mentoráló szolgáltatóhoz rendeltetéséről – ezzel elkezdődik központi koordinált modellben az egyes projektek 2014-re történő komplex előkészítése	2013. 04. 10.	Előterjesztés: ME (NGM); Döntés: NFK
5.	Az ÁROP projekt 4. fázisa alapján az új allokációs modell alkalmazásának teljes körű beindítása 2014. januárjától (megj: az ÁROP projekt záró szakasza 2014-2015-ben szakértői támogatást nyújt az alkalmazáshoz)	2014. 01. 02.	Előterjesztés: ME (NGM); Döntés: NFK/Magyar Kormány