

Téma:

**A PARTNERSÉGI MEGÁLLAPODÁS
(PM) TERVEZETÉNEK
VÉLEMÉNYEZÉSE A
MINISZTERELNÖKSÉG ÁLTAL
A SZÁZADVÉG CSOPORT
SZAKÉRTŐI RENDELKEZÉSRE
BOCSÁTOTT DOKUMENTUMOK
ALAPJÁN**

Időszak:

*2013. március 18. - 2013.
március 27.*

Dátum:

2013. március 27.



SZÁZADVÉG
alapítvány



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató kft.



STRATEGOPOLIS
KÖRNYEZETPOLITIKAI, TÁRSADALMI ÉS STRATÉGIAI KUTATÓ KFT.

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

1.	Lehatárolás – a véleményezés fókuszai	2
2.	Sem a tervezett teljes keret, sem annak alapszintű megosztása nem jelenik meg a dokumentumban.....	3
3.	Az intézményi kérdések kezelése során nem jelenik meg egy integrált koordinatív allokációs modell	5
4.	A tervezet koherenciája a bizottsági ajánlásokkal még erősítendő – a szétaprózott fókuszáltság és az OP átfedések javítandó	5
5.	További átfogó észrevételek	7

1. Lehatárolás – a véleményezés fókuszai

A szakértői munkát megrendelő Miniszterelnökség (ME) kérésének megfelelően **tárgyi véleményezés a tagállam szempontjából kiemelt jelentőségű dimenziókra fókuszál**; az egyéb – nemzetgazdasági szempontjából neutrális – tartalmak tekintetében véleményt nem fogalmaz meg.

2. Sem a tervezett teljes keret, sem annak alapszintű megosztása nem jelenik meg a dokumentumban

A dokumentum tervezője (NGM, NTH) a tervezés későbbi szakaszára helyezi át az uniós támogatások indikatív elosztásának meghatározását.

Most csak elveket rögzít, amelyek közül a legfontosabb, hogy a teljes keret 60%-a közvetlen gazdaságfejlesztésre fordítandó (értsd: a vidékfejlesztés és halászati források nélkül).

A tervezet négy tematikus célt emel ki, mint fő forrás elemet:

- (1) A kutatás, technológiai fejlesztés és innováció erősítése,
- (3) A kis- és középvállalkozások versenyképességének javítása,
- (4) Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás,
- (8) A foglalkoztatás és a munkavállalói mobilitás ösztönzése.

A tervezett keretet finanszírozó Bizottsági alap(ok):

Alap megnevezése	Tervezett forrásallokáció
ERFA	n.a
ESZA	n.a
KA	n.a
EMVA-ETHA	n.a

Miközben a **Partnerségi Megállapodás még egyetlen indikatív forrást sem tartalmaz**, a vele együtt tervezett OP-kban már megjelennek forrástervek. Ez a **tervezés koordinációjának gyengeségére utal, hiszen amíg a kiinduló jelentő PM nem végleges, nem világos, hogy mi alapján lehetne meghatározni az egyes OP-k forrás keretét.**

Az Európai Bizottság előzetes, nem hivatalos véleményében¹ az általános észrevételek második pontjában fogalmaz meg ezzel összefüggésben **szintén kritikát Magyarország irányában**: hiányolja az indikatív költségeket, de minimálisan javaslatokat várna a mértékekre.

A tervezett főbb prioritások és azok indikatív allokációja

Prioritástengelyek	Indikatív forrásallokáció (EUR)
1. A gazdasági szereplők versenyképességének javítása és nemzetközi szerepvállalásuk fokozása	n.a

¹ European Commission: Draft Hungarian Partnership Agreement - Preliminary comments based on the draft submitted 8 February

2. A foglalkoztatás növelése	n.a
3. Az energia- és erőforrás-hatékonyság növelése	n.a
4. Társadalmi felzárkózási és népesedési kihívások kezelése	n.a
Prioritástengelyek	Indikatív forrásallokáció (EUR)
és Jó Állam	
5. A gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósítása	n.a

3. Az intézményi kérdések kezelése során nem jelenik meg egy integrált koordinatív allokációs modell

A PM-ben külön fejezet foglalkozik a különböző támogatási eszközök közötti koordinációval. **Az intézményi témában leírtak csak részben felelnek meg a szakmai ajánlásoknak és a korábbi döntéseknek.** A végrehajtás központi, **tárcák feletti nemzeti szintű koordinációját ugyan már a Miniszterelnökséghez rendelve mutatja be,** de ez alól kivételként jelöli meg **ez alól a vidékfejlesztési és halászati alapot,** mert ott továbbra is VM-es felelősséget említ és csak a nyomon-követés, monitoring kapcsán utal egy integrált központi koordinációra; **nem szól az uniós és a hazai fejlesztések integrált tervezési és programozási rendjéről.** Fentiekkel a komplex multifunding (pl.: CLLD) eszközök bevezetését nem támogató módon gondolkozik, ami **eltér a tagállami szempontból optimális modelltől.**

Az adminisztratív kapacitások megerősítése és az adminisztratív terhek csökkentése fejezetek már erősebb állításokat fogalmaznak meg a végrehajtási rendszerre. Hozza az intézményrendszeri párhuzamosság elkerülésére vonatkozó pozitív üzeneteket, de egyúttal el is indítaná az egyes szaktárcáknál az irányító hatósági kapacitások kiépítését.

A Bizottság kapcsolódó véleményében – teljesen jogosan – hiányolja az elvek bemutatásán túli megvalósítási mikénteket, szeretné látni az átalakítás lépéseit.

A végrehajtási mechanizmusra vonatkozóan egy előzetes étlap kerül bemutatásra, a leszűkített pályázat alapú kiválasztástól a közsféra kedvezményezettek normatív támogatásán keresztül az OP lehatárolásokon át egészen a pénzügyi elszámolások megkönnyítéseig. Nem konkrét megoldásokat nyújtva, csak mint lehetőséget, szándékolt irányt felvetve. Ez pozitív irány, de **ennek mielőbbi véglegesítése alapvető feladat.**

4. A tervezet koherenciája a bizottsági ajánlásokkal még erősítendő – a szétaprózott fókuszáltság és az OP átfedések javítandó

A tematikus célkitűzések OP-nkénti bemutatását kiegészítettük a Partnerségi Megállapodás fejlesztési prioritásonként meghatározható célkitűzéseivel. A táblázatból így egyrészt láthatóvá válik, hogy a 2014-2020-as programozási időszakban mely tematikus célkitűzésekre kíván Magyarország forrásokat allokálni, másrészt az egyes OP-k közötti átfedések is kiderülnek.

Program megnevezése	Fejlesztési prioritás/Prioritás megnevezése	Tematikus célok ²										
		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.
Partnerségi Megállapodás	1. Versenyképesség javítása											
	2. Foglalkoztatás növelése											
	3. Energia és erőforrás-hatékonyság növelése											
	4. Társadalmi felzárkózási és népesedési kihívások kezelése											
	5. Helyi és térségi fejlesztések megvalósítása											
GINOP	1. Versenyképes KKV Szektor, Ipari Termelés és Szolgáltatások (KKV-k versenyképességének növelése, ipari termelő és szolgáltatási központok, hálózatok fejlesztése)											
	2. Tudásgazdaság Fejlesztése											
	3. Infokommunikációs Technológia Fejlesztése (IKT gazdaság, szolgáltatás és technológiafejlesztés)											
	4. Rekreatív, egészségügyi szolgáltatások és turizmusfejlesztés											
	5. Kiemelt Térségi és Községi Gazdaságfejlesztés											
	6. Foglalkoztatás Ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése (Foglalkoztatás ösztönzés és az üzleti környezet fejlesztése)											
TOP	1. Megyei szintű decentralizált gazdaságfejlesztési, közszolgáltatás-fejlesztési és speciális térségi foglalkoztatási programok											
	2. Városi térségek gazdaságfejlesztést is szolgáló integrált településfejlesztési, foglalkoztatási és életminőség javító programjai (Megyei Jogú Városok és térségeik)											

² 1. K+F+I; 2. IKT; 3. KKV és verseny-képesség; 4. Alacsony CO2 kibocsátású gazdaság; 5. Klímaadaptáció; 6.

Környezetvédelem és erőforrás takarékos gazdaság; 7. Fenntartható közlekedés és európai folyosók; 8. Foglalkoztatás; 9.

Társadalmi befogadás; 10. Oktatás; 11. Közigazgatás korszerűsítés

	3. Városterületi közösségvezérelt integrált és helyi gazdaságfejlesztési programok (CLLD típusú programok)											
	4. Decentralizált társadalmi befogadást és foglalkoztathatóságot szolgáló programok (ESZA típusú fejlesztések)											
IKOP	1. TEN-T közúti elérhetőség javítása											
	2. TEN-T vasúti és vízi elérhetőség javítása											

[illegible]

A Partnerségi megállapodásnál érhető tetten leginkább, hogy a tervezet készítője túl sok célt tűz ki maga elé: prioritásonként legalább 4-4 tematikus célra irányítottan fogalmaz meg fejlesztési prioritást. Az egyes OP-k szintjén ez a kép már tisztul, és csökken a kitűzött tematikus célok száma. Arra kell azonban majd itt is figyelni, hogy az egyes OP-k ne ugyan arra a tematikus célra irányozzanak elő intézkedéseket, ne fedjenek át egymással. Ez az átfedés mutathat rá a lehatárolási problémákra. Bár még korántsem kellő mértékű az egyes OP-k kidolgozottsága a Terület és Településfejlesztési OP kapcsán már most felmerül a GINOP-pal való lehatárolási problémája. Maga az elv pedig már a Partnerségi Megállapodásban meghatározásra kerül, tehát, ha beavatkozás történik, akkor azt a PM szintjén szükséges először rendezni.

Formálisan a dokumentum eleget tesz a bizottsági ajánlásokban megfogalmazottaknak, de maga a Bizottság is problémaként jelzi a már hivatkozott véleményében, hogy a **beavatkozások túl szerteágazóak, nem eléggé fókuszáltak**. Minden téma felvetésre kerül, ami a források elaprózódásához vezethet.

5. További átfogó észrevételek

A PM jelenlegi tervezete **az OP-khoz képest összeszedettebb, jobb, mélyebben kidolgozott dokumentum, bár vannak még fontos, de kiforratlan fejezetek is.** Ez utóbbiak közül kiemelendő az indikatív forrásallokáció és a partnerség eddigi hiánya. Az anyag jelenlegi munkaközi változatában ez még kezelhető hiányosság, de amíg a nagy keret nem kerül meghatározásra, addig az egyes OP-k forrásai sem kerülhetnek véglegesítésre. A Bizottsági észrevétel mindkét fenti esetben szintén elmarasztaló.

Az ország speciális helyzetéből adódó kihívást jelent, hogy a **Közép-magyarországi régióra az ország többi régiójától jelentősen eltérő szabályok vonatkoznak, amit az anyag nem kezel megfelelő mélységben.** Célszerű a következő verzióban a régióhatárok közötti támogatásátcsoportosítási igényeket is számba venni, erre külön fejezetet szentel a bizottsági iránymutatás (Identify the need to transfer funds between categories of regions)

Helyzetelemzés, megalapozottság hiánya

Az egyes OP-k stratégiai fejezetei bár eltérő mértékben, de mindenképp hiányosak a helyzetelemzés, megalapozás vonatkozásában. Az erős formai kötöttségek mellett is **szükséges lenne egy-egy stratégiai cél meghatározásakor indoklást tenni és a megalapozottságot bemutatni.** Ebben a tekintetben a Partnerségi Megállapodás kivétel, mert itt **minden esetben kísérletet tesz a szerző a módszertani megalapozásra, de még ezt sem lehet klasszikus értelemben helyzetelemzésnek tekinteni.**

Mintha felborulna logikai rend és a kínálat, nevezetesen **az unió által nyújtott tematikus célkitűzések határoznák meg a prioritásokat, intézkedéseket.** És ezzel szemben a kereslet, a tagállami igények, amit egy-egy helyzetértékelés alapján lehetne pontosan megfogalmazni, háttérbe szorul.

A helyzetelemzés vonatkozásában a PM-ben **a hangsúlyok a jövőn és a várható eredményeken vannak.** De a legerősebb kritikát inkább **a 2007-2013-as időszak tapasztalatainál be nem mutatott számszerű elemzés** miatt lehet és szükséges megfogalmazni. Minden olyan elemzés, ami segít értékelni az elmúlt időszak beavatkozásait és eredményeit segít a következő időszak programozásánál. Ezt a lehetőséget az anyag most nem használja ki, csak utal a korábban elért eredményekre. Hasonló észrevételt tartalmaz a bizottsági értékelés általános részének 6. pontja is, amikor kritikaként fogalmazza meg, hogy nem elegendő az elmúlt néhány évben bevezetett reformok bemutatása és jövőre vonatkozóan optimista forgatókönyvének bemutatása. Az észrevételek 11. pontjában a Bizottság a 2007-2013-as tapasztalatok prezentálását is hiányolja. Az ott kitűzött célok mentén elért eredmények bemutatása nagyon hiányzik a dokumentumból. Ezekből lehetne következtetéseket levonni egy-egy intézkedés hatásosságára és tanulni, okulni a 2007-2013ban elkövetett hibákból.

Stratégiai célrendszer

Az **egyes célkitűzések** reflektálnak a helyzetértékelésben bemutatott kihívásokra és maximálisan, talán túlzottan is figyelemmel vannak az uniós jogszabályokban lefektetett tematikus prioritásokra. **Gyakorlatilag minden területre lőnek, ami a források elaprózódásához vezethet és ezzel sérül a koncentráció, mint uniós alapelv.** Egy fókuszáltabb célrendszerrel átláthatóbb, és könnyebben mérhető indikátorrendszer kerülhetne felállításra, ami megkönnyíti majd a Bizottság felé történő beszámolást is. Ez bár elsőre nagy feladatnak tűnhet megéri a fáradságot, a 2007-2013-as időszak egyik

legrelevánsabb tapasztalata, hogy túl széles körnek kívánt egyszerre megfelelni és ezért nagyon nehéz az OP-k érdemi hatását kimutatni.

Egyéb észrevételek

A legnagyobb kihívást várhatóan az ágazati és területi fejlesztések lehatárolása jelenti majd. Külön területi OP készül, miközben az ágazati OP-k is próbálnak országos jelentőségű térségi fejlesztési témaköröket megjeleníteni. Más szóval az országos jelentőségű térségi fejlesztési témaköröket az ágazati operatív programok kezelik: Balaton térség, LHH térségek és az OFTK által kijelölt gazdasági centrumtérségek városhalmazainak és tengelyeinek adottságaiknak megfelelő specializált fejlesztése, de ide sorolható a Duna Stratégiából következő programok végrehajtása is. **Módszertanilag célszerűbb lenne az országos jelentőségű, adott esetben akár több OP-t is érintő Integrált térségi beruházásokat (ITI) a TOP-ba pozícionálni.** Ehhez szükséges a jelenlegi lehatárolási javaslat módosítása. Ezzel valódi érdemi tartalommal lehet megtölteni a TOP-ot, ami a bizottsági tárgyalás során is komoly fegyvertény lehet. A bizottsági észrevételek is fogalmaznak meg hiányosságokat a területi szempontokkal kapcsolatban. Több információt, megalapozást kérnek a városi és a vidékfejlesztési területek konkrét fejlesztési szükségletei vonatkozásában.