

Téma:

**A 2014-2020-as végrehajtási
időszak eljárásrendjeinek,
konstrukcióinak működési
modellje**

Első részteljesítési anyag

Időszak:

2013.06.03.-2013.07.01.

Dátum:

2013.07.01.



SZÁZADVÉG
ALOZTATVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságszolgáltató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMŰVELÉSI ÉS TANÁCSADÓ KFT.

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

Tartalomjegyzék

1.	Vezetői összefoglaló	3
	<i>Az új működési modell koncepciója</i>	<i>4</i>
2.	Az eljárásrenddel kapcsolatos elvárások	6
3.	A 2007-2013-as tapasztalatok	9
4.	Az új működési modell koncepciója	13

1. Vezetői összefoglaló

Jelen döntés-előkészítést támogató elemzés, javaslat **célja, hogy felvázolja a 2014-2020-as végrehajtási időszak eljárásrendjeinek, konstrukcióinak a működési modelljét.** A koncepció fő célkitűzése, hogy a jelenleginél lényegesen gyorsabb, hatékonyabb és hatásosabb forráskihelyezést tudjon az új működési modell megvalósítani.

A javaslatokat megalapozó hazai és nemzetközi elemzések legfontosabb tapasztalata, hogy a **2014-2020-as forrástömeg teljes körű lehívására a jelenlegi (2007-2013-as), elsősorban pályázati alapú rendszer a legtöbb kedvezményezett esetén nem képes a forráselosztást hatékonyan működtetni.** Mind a döntéshozatali apparátus (KSZ, IH-k, minisztériumok, területi szervek), mind a kedvezményezettek számára túl nagy adminisztrációs terhet jelent, elkerülhetetlen a pályázatiírók alkalmazása. **Mindkét oldal költségeit figyelembe véve a támogatások kb. 10-15%-t teszi ki az adminisztráció költsége, s jelentős az elutasított pályázatok száma is,** ugyanakkor nem biztosítja sem az előzetes komplex projekt-fejlesztést, sem a folyamatos éves kifizetést, és ezen keresztül a szakpolitikai célkitűzések elérését sem.

Az új működési modell tervezetét az alábbi **ütemezéssel** javasoljuk elkészíteni:

1. Az új működési modell koncepciója

Határidő: 2013. július 1.

2. Az új működési modell vázlatos folyamatleírása

Határidő: 2013. szeptember 1.

3. A z új működési modell részletes folyamatleírása, segédletek elkészítése

Határidő: 2013. december 1.

Az egyes részteljesítések Megrendelő általi elfogadása után készülhet el a következő részfeladat.

Az új működési modell koncepciója

A koncepció a különböző eljárásrendek és konstrukciók alkalmazását két fő szempont szerint kategorizálja:

1. kedvezményezettek (vállalkozás, lakosság, nonprofit szervezet, költségvetési/önkormányzati szerv, állami/önkormányzati vállalkozás stb.)
2. a projekt, beruházás nagysága

1. A tervezett konstrukciók kategorizálása

Eljárás, konstrukció típus	Kedvezményezett	Projekt mérete
Központilag mentorált projektek	közösségi kedvezményezettek (központi/önkormányzati költségvetési szervek, állami/önkormányzati gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek	pl. 100 millió Ft felett
Normatív támogatás	mikro- és kisvállalkozások, lakosság (társasházak és családi házak), illetve nonprofit szervezetek	pl. 100 millió Ft alatt (társasházak esetén lakásonként)
Pályázat	gazdasági társaságok	pl. 100 millió Ft felett
Speciális komplex területi, helyi közösségi (a fenti három eljárást alkalmazza, helyi, területi kompetenciákkal)	nincs korlátozva	nincs korlátozva

1. Központilag mentorált projektek

A konstrukciótípus magában foglalná a nagyprojekteket, a jelenlegi kiemelt projekteket, illetve bizonyos összegnél (pl.100 millió Ft) **nagyobb összköltségű projekteket**, amelyeket **közösségi kedvezményezettek (központi/önkormányzati költségvetési szervek, állami/önkormányzati gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek) valósítanak meg**. A központilag mentorált programvégrehajtás lényege, hogy egy egységes szempontrendszer vagy módszertan („Projektcsatorna”) alapján meghatározott, ill. összegyűjtött, projektkezdemény-állomány központi, uniós forrásból történő létrehozásával, aktív előszelektálásával egy egységes, programozott szemléletű projektfejlesztési (mentorálási) forrás-hozzárendelés valósulhat meg. A konstrukciótípus részletes kidolgozása kapcsolódhat a 1324/2013. (VI. 12.) Korm. határozathoz a

Projekt és Pályázat Előkészítő és Menedzsment Központ létrehozásáról a Széchenyi Programiroda keretein belül.

2. Normatív támogatási konstrukciók, programok (grant típusú támogatás)

A konstrukciótípus elsősorban a **kisebb összegű** (pl. 100 millió Ft alatti beruházás méret) **pályázati konstrukciókat helyettesítené**, amelyeknél **mikro- és kisvállalkozások, lakosság (társasházak és családi házak), illetve nonprofit szervezetek a kedvezményezettek, s magában foglalná a pénzügyi konstrukciókat is**. A jelenlegi pályázati konstrukciók helyett a támogatási konstrukcióban a feltételeknek megfelelő kedvezményezettek automatikusan megkapnák a támogatást. A vállalkozások esetén a konstrukció a jelenlegi kombinált mikrohitel konstrukció egyszerűsített verziója lenne, hiszen a pályázati rész formálisan is megszűnne, a pénzügyi szolgáltató a normatív támogatás kritériumait ellenőrizné, s nem lenne kötelező a kedvezményes pénzügyi termék (hitel, garancia) igénybevétele sem. ezen konstrukciók **előnye, hogy mind az állami adminisztrációban és a kedvezményezettekénél is jelentősen csökkenne az adminisztráció** (jelenleg a pályázatok darab számát illetően ezen csoport teszi ki az igénylések többségét), illetve a megfelelő feltételek kialakítása mellett (viszonylag alacsony támogatási intenzitás, beruházási célok megfelelő kijelölése) **a konstrukciók folyamatosan elérhetőek lennének a vállalkozók és a lakosság (energetikai beruházások) részére** a teljes időszakban.

3. Pályázati konstrukció

Alkalmazása a **gazdasági társaságok számára kiírt nagyobb összegű** (pl. 100 millió Ft felett) **beruházásokra**, projektekre korlátozódna, mivel itt **jogszabályi előírás miatt nem lehet eltekinteni használatuktól**, ugyanakkor a központi mentorálás itt is működhet.

4. Speciális komplex területi, helyi közösségi konstrukciók

2014-től az EU szabályok alapján komplex (terület)fejlesztési tartalmak kerülnek majd támogatásra az uniós alapokból, ezért kiemelt fontosságú a megyei/városi támogatási eljárások, konstrukciók kidolgozása, amelyek a fenti három eljárást alkalmaznák, de speciális helyi kompetenciákkal a döntéshozatalban.

2. Az eljárásrenddel kapcsolatos elvárások

A 2014-2020-as végrehajtási időszakban olyan eljárásrend kialakítása a cél, amely biztosítja az egyes alapok (ERFA, ESZE, KA, EMVA) eljárásrendjeinek összehangolását (a sajátosságok biztosítása mellett), kiterjedve a vidékfejlesztési támogatások szakmai céljának, tartalmára is. A többszintű, a projektek minőségének javítását célzó visszacsatolást nyújtó és a szakmai mérlegelésnek nagyobb teret adó döntéshozatal bevezetése.

Az új eljárásrend, konstrukciók kialakításának szempontjai (Partnerségi Megállapodás tervezete alapján)

- A helyi piaci igényeket és kapacitásokat figyelembe vevő projektgenerálás és a pályázatokon való részvétel ösztönzése, segítése a végrehajtó intézményrendszer szolgáltatásaként, szervezett projekt-előkészítési kezdeményezések (a korábbi tapasztalatok felhasználásával).
- A projektvégrehajtás szakmai és adminisztratív támogatásának megerősítése (pl. projektdoktori szolgáltatás) a visszalépések megelőzése érdekében.
- A jelentős költségű és időigényes pályázat alapú kiválasztás fókuszálni kell a valóban verseny alapú kiválasztást igénylő területekre (pl. egyes K+F+I területek, tehetséggondozás, versenyszféra).
- A közsféra fejlesztési projektjeinek kiválasztásában a szakmailag megalapozott szakpolitikai döntések kerüljenek előtérbe a jelentős adminisztrációs terhekkel járó és a szükségleteket nem minden esetben tükröző pályázati kiválasztással szemben. (E szakpolitikailag megalapozottan kiválasztott projektek megvalósíthatóságának ellenőrzését szolgáló egyszerű, célirányos regisztráció útján fogadja be a végrehajtás rendszere.)
- A programalapú támogatások (pl. versenyképességi és tervszerződések) és a kapcsolódó tárgyalásos eljárásokat be kell vezetni különösen a térségi és kiemelt ágazati fejlesztésekben.
- A kedvezményezettek felé kisebb költséget jelentő kiválasztási, projektfejlesztési és implementálási eljárásokat erőteljesebben kell alkalmazni (pl. normatív támogatások, global grant, egyszerűbb feltételrendszerű visszatérítendő támogatások).
- A támogatási döntést megelőzően a potenciális kedvezményezettektől megkövetelt adminisztratív elvárásokat a minimumra kell szorítani. (pl. kevesebb igazolás, a kedvezményezettek köznyilvántartásokban tárolt adatainak bekérését a végrehajtó intézményrendszer intézze a kedvezményezett helyett, a pályázatírás (ill. támogatásra való jelentkezés) adminisztratív terhének átvállalása a végrehajtó intézményrendszer részéről).
- A potenciális kedvezményezettek számára kiszámítható lehetőleg egyablakos ügyintézés, az évek között előre és nyilvánosan ütemezett, a támogatási igények lehetőleg folyamatos benyújtását szolgáló forrásallokációs tervezéssel.

- A kedvezményezetteket érintő adminisztratív terhek csökkentését a pályázati folyamatok felgyorsulását eredményező pénzügyi könnyítések: önerő biztosítása, előfinanszírozás, egyszerűsített költségelszámolás és kifizetés, könnyített hitelfelvétel állami garanciavállalással.
- A kedvezményezetteket érintő adminisztratív terhek csökkentését a pályázati folyamatok felgyorsulását eredményező adminisztratív könnyítések: a közbeszerzési eljárások elhúzódó ellenőrzési folyamatának racionalizálása, teljesítésigazolások számának csökkentése (projektgazda vagy intézményrendszer által megbízott műszaki ellenőrök, kamarák bevonása), előrehaladás bemutatásának egyszerűsítése (pl. féléves jelentések, kifizetési kérelmekhez kapcsolódó időszaki beszámolók rendszerének újragondolása).
- Az elektronikus, illetve on-line ügyintézés kiterjesztése illetve a pályázói valamint a projekt adminisztrációs felületek továbbfejlesztése.
- Az eddigiekben alkalmazott ágazati-tematikus lehatárolásokat az integráció lehetőségét megteremtve kell kialakítani. A programok, az alapok, és a támogatási konstrukciók egymástól való elhatárolásában lehetővé kell tenni a projekt-alapú lehatárolást is.

Nemzetközi tapasztalatok összefoglalása

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

1. az uniós fejlesztési forrásköltség volumene elsősorban az előzetes keresletfelmérés és az ahhoz kapcsolódó partnerségi folyamat minőségének, azaz a kereslet és kínálat 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 (lsd.: az Egyesült Királyság, Lengyelország és Franciaország) esetében olyan allokációs modellek működnek, amelyek:

- erős és alapos kereslet-felmérésen és aktív partnerségen alapulnak;
- az országra egyébként is jellemző allokációs folyamatokkal (az angolszász területen a pályázati versenyeztetésre épülve, a kontinentális területeken a tervezett és programozott forrásköltségre 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 eredmény-romlást, ill. abszorpciós problémákat okozott, ami a korábbi allokációhoz való visszatérés igénye megfogalmazódásához vezetett).

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 abszorpciós 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.

3. A 2007-2013-as tapasztalatok

A 2007-2013-as uniós fejlesztési **források** hazai **allokációját meghatározó folyamatot** vizsgálva megállapítható, hogy **alapvetően három, egymástól elkülöníthető fő szakaszra** oszlik. 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 eljárások vizsgálatát és kiválasztását. Azaz **ebben a szakaszban szükséges az egyes forrásokkal támogatható területek és témák egységes, priorizált 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.

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 értékelés 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%pontos keretet igénybe veszik, sőt gyakran azt is túlhasználják, aminek az oka az, hogy a pályázatírók a korábbi tudásokat és tapasztalatokat nem osztják meg az érintettekkel, s így az nem okoz a piacon költség-csökkenést); 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 projektpool-ok) **szempontból központilag hatékonyan nem koordinálható, kontrollálható és ütemezhető** (nem lehet folyamatában tudni, hogy egy-egy projekt hol áll az előkészítettségét illetően, 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 szereplők gyorsabban és könnyebben tudják előkészíteni és benyújtani a projektjeiket, így járadékvadászat okán ebbe az irányba tolódik el a projektek kidolgozása).

A projekt szelekció

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 kötelezettség-vállalási döntésnek a meghozatalát.

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

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**. A 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 kifizetést** (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 kötelezettség-vállalással 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 forrás-igény 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.

A jelenlegi allokációs modell ezen fázisban jelentkező gyenge pontjai:

1. Nem **támogatja a folyamatos és ütemezett kifizetéseket** (jelentős ciklikussággal ér el kifizetési célértéket és allokál 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**. 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

késéssel megkezdhetők, ill. megvalósíthatók; a közhasznok nem, részben, vagy csak később jelentkeznek – a kapcsolódó lakossági vélemények negatívak és romlók;

3. 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 elérik, vagy meghaladják a költségeket) – ezzel **a költségvetés kiadási oldala nő; a bevételi oldal** (legalábbis jelenértéken) **csökken. A pénzügyi egyensúly romlik.**

4. 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.

Kiemelt közösségi projektek további jellemzői

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** (Isd 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 képviselése** (Isd pl.: egy kistérségi társulás projektje, illetve annak tárgyalási képviselése);
- 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 alapján megállapítható, hogy a **2014-2020-as forrástömeg teljes körű lehívására a jelenlegi (2007-2013-as), elsősorban pályázati alapú rendszer a legtöbb kedvezményezett esetén nem képes a forráselosztást hatékonyan működtetni**. Mind a döntéshozatali apparátus (KSZ, IH-k, minisztériumok, területi szervek), mind a kedvezményezettek számára túl nagy adminisztrációs terhet jelent, elkerülhetetlen a pályázatírók alkalmazása. **Mindkét oldal költségeit figyelembe véve a támogatások kb. 10-15%-t teszi ki az adminisztráció költsége, s jelentős az elutasított pályázatok száma is**, ugyanakkor nem biztosítja sem az előzetes komplex projekt-fejlesztést, sem a folyamatos éves kifizetést, és ezen keresztül a szakpolitikai célkitűzések elérését sem.

4. Az új működési modell koncepciója

A koncepció a különböző eljárásrendek és konstrukciók alkalmazását két fő szempont szerint kategorizálja:

- kedvezményezettek (vállalkozás, lakosság, nonprofit szervezet, költségvetési/önkormányzati szerv, állami/önkormányzati vállalkozás stb.)
- a projekt, beruházás nagysága

A tervezett konstrukciók kategorizálása

Eljárás, konstrukció típus	Kedvezményezett	Projekt mérete
Központilag mentorált projektek	közösségi kedvezményezettek (központi/önkormányzati költségvetési szervek, állami/önkormányzati gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek)	pl. 100 millió Ft felett
Normatív támogatás	mikro- és kisvállalkozások, lakosság (társasházak és családi házak), illetve nonprofit szervezetek	pl. 100 millió Ft alatt (társasházak esetén lakásonként)
Pályázat	gazdasági társaságok	pl. 100 millió Ft felett
Speciális komplex területi, helyi közösségi (a fenti három eljárást alkalmazza, helyi, területi kompetenciákkal)	nincs korlátozva	nincs korlátozva

1. Központilag mentorált projektek

A konstrukciótípus magában foglalná a nagyprojekteket, a jelenlegi kiemelt projekteket, illetve bizonyos összegnél (pl.100 millió Ft) **nagyobb összköltségű projekteket**, amelyeket **közösségi kedvezményezettek (központi/önkormányzati költségvetési szervek, állami/önkormányzati gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek) valósítanak meg**. A központilag mentorált programvégrehajtás lényege, hogy egy egységes szempontrendszer vagy módszertan („Projektcsatorna”) alapján meghatározott, ill. összegyűjtött, projektkezdemény-állomány központi, uniós forrásból történő létrehozásával, aktív előszelektálásával egy egységes, programozott szemléletű projektfejlesztési (mentorálási) forrás-hozzárendelés valósulhat meg.

A konstrukciótípus részletes kidolgozása kapcsolódhat a 1324/2013. (VI. 12.) Korm. határozathoz a Projekt és Pályázat Előkészítő és Menedzsment Központ létrehozásáról a Széchenyi Programiroda keretein belül.

A 2007-2013-as tapasztalatoknál bemutatott, a 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 projektgenerálási eljárások** bevezetése az uniós fejlesztési források allokációja során.

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 projektek) **allokáció**.

A projektcsatorna folyamatábrája



A központilag mentorált projektek lényege:

- egy előzetes kínálat (OP-k) és egy egységes szempontrendszer vagy módszertan („Projektcsatorna”) alapján meghatározott, ill. **összegyűjtött, projektkezdemény-állomány központi, uniós forrásból történő** létrehozása (az előzetes kínálatra alapozott keresleti oldal feltérképezése);
- a létrehozott projektkezdemény-állomány aktív **előselektálása** (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 projekt-kezdemények 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 költség-elemekre épülhetnek (megj.: a később nem ilyennek minősülő elem tekintetében az ajánlattevő áll helyt). Az eredményhirdetéssel párhuzamosan, az abban megjelenő vállalási ár tekintetében egy **kvázi automatikus** (szakmai értékelést már értékelést nem igénylő) **kötelezettség-vállalás** 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 menedzsment-támogató kapacitás** és erre épülő eljárási modell (szükség esetén központi irányítási támogatás) alkalmazása.

Az új eljárás lényege tehát, hogy **az egyes potenciális projekt-kezdemény 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 program-végrehajtási mechanizmusban **a jelentős költség-csökkentés és gyorsítás is megvalósul**. Nem csupán **az előkészítés során csökken a fajlagos egy projektre jutó költség és idő**, de a mentorálás során már a szakmai és jogi-formai 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 és 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.

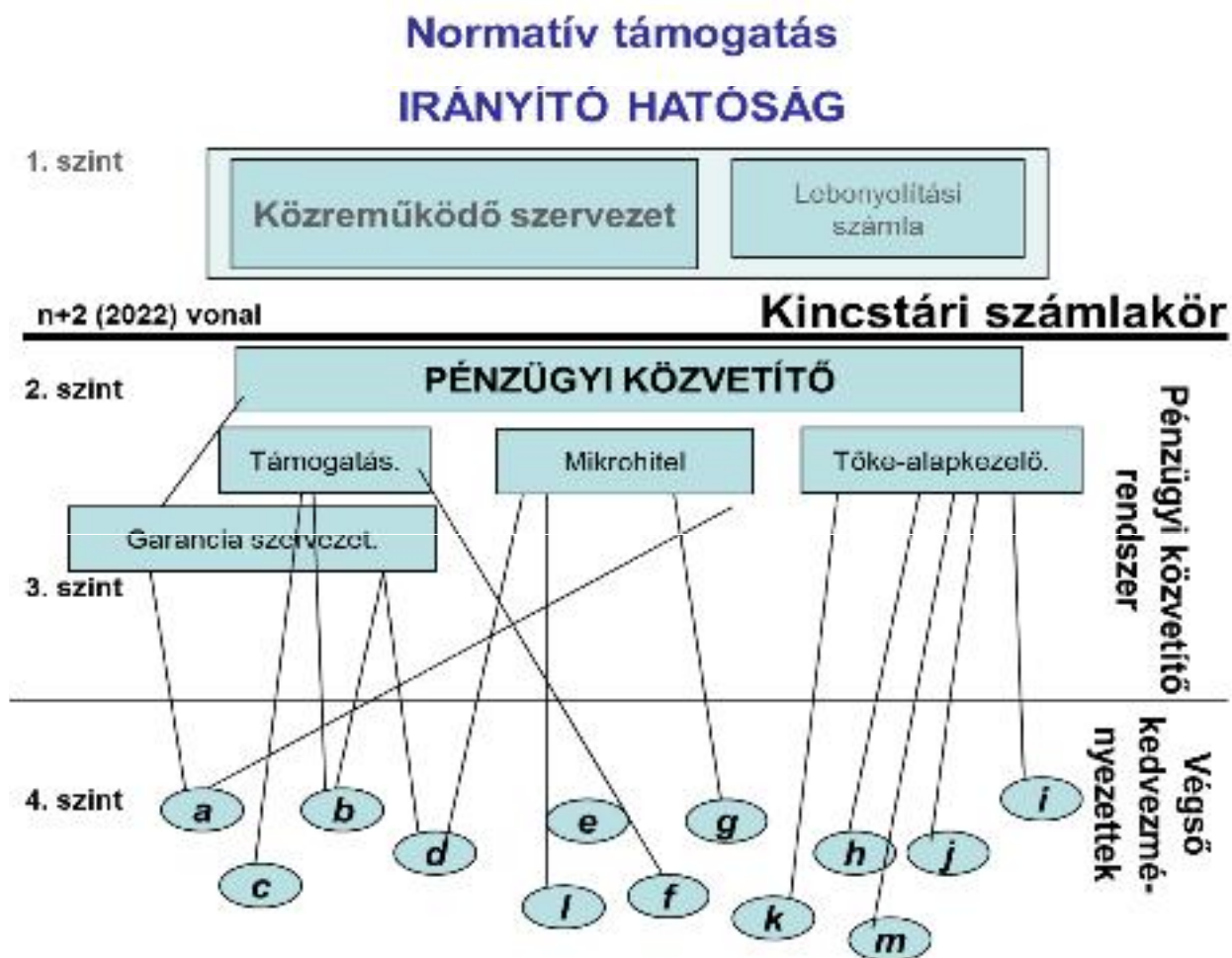
2. Normatív támogatási konstrukciók, programok (grant típusú támogatás)

A konstrukciótípus elsősorban **a kisebb összegű** (pl. 100 millió Ft alatti beruházás méret) **pályázati konstrukciókat helyettesítené**, amelyeknél **mikro- és kisvállalkozások, lakosság (társasházak és családi házak), illetve nonprofit szervezetek a kedvezményezettek, s magában foglalná a pénzügyi konstrukciókat is**. A jelenlegi pályázati konstrukciók helyett a támogatási konstrukcióban a feltételeknek megfelelő kedvezményezettek automatikusan megkapnák a támogatást.

A vállalkozások esetén a konstrukció a jelenlegi kombinált mikrohitel konstrukció egyszerűsített verziója lenne, hiszen a pályázati rész formálisan is megszűnne, a pénzügyi szolgáltató a normatív támogatás kritériumait ellenőrizné, s nem lenne kötelező a kedvezményes pénzügyi termék (hitel, garancia) igénybevétele sem. ezen konstrukciók **előnye, hogy mind az állami adminisztrációban és a kedvezményezetteknél is jelentősen csökkenne az adminisztráció** (jelenleg a pályázatok darab számát illetően ezen csoport teszi ki az igénylések többségét), illetve a megfelelő feltételek kialakítása mellett (viszonylag alacsony támogatási intenzitás, beruházási célok megfelelő kijelölése) **a konstrukciók folyamatosan elérhetőek lennének a vállalkozók és a lakosság (energetikai beruházások) részére a teljes időszakban**.

A pénzügyi szolgáltatók várhatóan a nem hitelezett ügyfelek kiszolgálást is vállalják, hisz a keresztértékesítési potenciál óriási, illetve a támogatáshoz kapcsolódó szerződéskötések, kifizetésekben, ellenőrzésekben jelentős tapasztalattal rendelkeznek.

A normatív támogatások vázlatos modellje



3. Pályázati konstrukció

Alkalmazása a **gazdasági társaságok számára kiírt nagyobb összegű beruházásokra**, projektekre korlátozódna, mivel itt **jogszabályi előírás miatt nem lehet eltekinteni használatuktól**, ugyanakkor a központi mentorálás itt is működhet.

4. Speciális komplex területi, helyi közösségi konstrukciók

2014-től az EU szabályok alapján komplex (terület)fejlesztési tartalmak kerülnek majd támogatásra az uniós alapokból, ezért kiemelt fontosságú a megyei/városi támogatási eljárások, konstrukciók kidolgozása, amelyek a fenti három eljárást alkalmaznák, de speciális helyi kompetenciákkal a döntéshozatalban.

Integrált területi beruházások (ITI)

Az ITI eszköz segítségével Magyarország a területi problémáinak kezelését és a területi fejlődési potenciáljainak kihasználását támogathatja. Az eszköz használatával lehetővé válik, hogy több alap, akár több operatív program is szolgáljon egy-egy integrált térségi beavatkozás-csomagot. Az ITI eszköz támogathatja mind a decentralizált területi fejlesztéseket (megyék, nagyvárosok), mind az országosan kiemelt, központilag tervezett és végrehajtott vagy koordinált jelentős területfejlesztési beavatkozásokat. Az ITI-k alkalmazása is támogatja a fejlesztések Magyarország által kijelölt gazdasági növekedési fókuszát, ugyanakkor az eszközzel egyszerűbbé válhat az adott térség gazdasági növekedésének alapját képező társadalmi, környezeti vagy infrastrukturális – egy vagy több OP beavatkozásaiból származó – kiegészítő fejlesztési elemek megjelenítése. **Az ITI-k alkalmazása a végrehajtási intézményrendszer kialakításának és a kedvezményezettek felkészítésének fontos tényezője.**

Magyarországon a 2014-2020-as időszakban várhatóan ITI-k kerülnek megvalósításra minden megye vonatkozásában, valamint minden megyei jogú város és közvetlen térsége tekintetében.

A megyei önkormányzatok előre meghatározott forráskeretű fejlesztési csomagot terveznek, melyek ITI formájában valósulhatnak meg. A megyei önkormányzatok várhatóan a fejlesztési csomagjaik végrehajtásában is szerepet kaphatnak. E feladatok bizonyos esetekben ágazati forrásokat és koordinációt is igényelnek, ezért egyes ágazati operatív programokban is megjelenhetnek.

Az országos szempont alapján kiemelt, funkcionálisan együtt kezelendő térségek tekintetében ágazati jelentőségű ITI-k is megjelennek egy vagy több ágazathoz kapcsolódóan.

ITI-k létrehozása az Európai Területfejlesztési Együttműködés programok esetében is elvárás, amennyiben az érintett országokkal, határ menti megyék megállapodnak összefüggő a több országot érintő összefüggő területek integrált fejlesztésében (különös tekintettel a határon átnyúló agglomerálódó városi térségekre).

Közösségvezérelt helyi fejlesztések (CLLD)

A Bizottsági értékelések rámutattak, hogy az 1991-ben bevezetett LEADER kezdeményezés nem tudta valós módon integrálni a helyi igényeket és megoldásokat a helyi fejlesztési stratégiába az **EU új eszközt javasol bevezetni a 2014-2020-as költségvetési időszakra, azt a CLLD-t, amelynek alapvető célja, hogy bevonja a helyi lakosságot a társadalmi-gazdasági és környezeti kihívásokra adott válaszok kidolgozásába.**

A megújított tartalom túl a LEADER kezdeményezések jelenleg elaprózott és alulfinanszírozott modelljét is át kívánja alakítani az új eszköz, a CLLD (ajánlott minimális programmérete 3 M EUR) melyhez a Bizottság **több, annak bevezetését ösztönző elemet kapcsolt.** Ezek a következők:

- az egyes stratégiák **több alapból is finanszírozhatóvá** válnak (a LEADER 2007 óta az EMVA alapból támogatottan működött) – amivel megvalósulhat az **integráltan tervezett és programozott, jelentősen forrásnövelt vidékfejlesztés**;
- CLLD (az innovatív pénzügyi termékekhez hasonlóan) alkalmazása esetén **az EU társfinanszírozási arány is 10%ponttal megnövelhető** – ezzel a komplex vidékfejlesztés esetén jelentősen több uniós forrás vonható be a projekt-megvalósításba;
- a CLLD eszközök alkalmazása esetén **lehetőség a hard (ERFA) és a soft (ESZA) fejlesztési elemek** egyszerre történő finanszírozására – ezzel az ingatlan, az eszköz és a kapcsolódó humán kapacitás **egy projektben** válik megvalósíthatóvá;
- **a program és projekt-előkészítési költségek, illetve menedzsment költségek** CLLD alkalmazása esetén **elérhetők a helyi szereplők részére is** – ezzel **helyi szereplők is uniós forrásból juthatnak uniós előkészítési és menedzsment forrásokhoz**.

A jobb menedzsment érdekében a **tagállam**, illetve az érintett IH dönthet úgy, hogy **delegálja a CLLD-vel kapcsolatos feladatokat egy külön CLLD-s közreműködő szervezetnek**, akár az egyes alapok tekintetében külön-külön is, amivel a forrásköltés központi koordinációja is biztosítható.

A tagállamoknak, illetve az érintett Irányító Hatóságoknak ugyanakkor **a következő előfeltételeket biztosítani kell** a CLLD kezdeményezéshez való csatlakozáshoz:

- stratégiai döntéseket kell hozni a CLLD használatáról mind a négy Alap¹ tekintetében és ezt **rögzíteniük kell a tagállami Partnerségi Szerződésben is**;
- nevesítetten is **szerepeltetni szükséges a több alapból történő finanszírozás lehetőségét**,
- fentiekhez természetesen **előzetes meg kell határozni**:
 - o a főbb célokat és prioritásokat,
 - o a bevont területek típusait,
 - o az egyes alapokra vonatkozó becsült költségvetéseket,
 - o a javasolt irányítási módszereket, közte:
 - **a helyi akciócsoportok (HACs) szerepét a megvalósításban**;
 - **az előkészítő támogatásos felhasználásának rendjét**.

¹ Kohéziós Alap (KA), Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA)