

Téma:

A 2004-2006, illetve a 2007-2013 közötti területi, ágazati OP-k, illetve a vidékfejlesztési OP-k közötti lehatárolások bemutatása; értékelő elemzése

Időszak:

2013.07.24.-2013.08.16.

Dátum:

2013.08.16.



SZÁZADVÉG
ALOZTIVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságszolgáltató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMŰVELÉSI ÉS TANÁSKÉPZÉSI KÖZPONT ZRT.

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

Tartalomjegyzék

1.	Vezetői összefoglaló.....	3
2.	Fejlesztési Programok – 2004-2006.....	5
3.	Fejlesztési Programok – 2007-2013.....	8

1. Vezetői összefoglaló

Jelen döntés-előkészítést támogató elemzés **célja, hogy bemutassa a 2004-2006, illetve a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó területi, ágazati OP-k, illetve a vidékfejlesztési OP-k közötti lehatárolásokat**, s ezzel segítse a 2014-2020 közötti periódusra elkészülő operatív programok elkészítését.

Az elemzésnek nem célja, hogy javaslatot tegyen a következő ciklusra vonatkozó lehatárolásokra, de az elemzés megállapításai természetesen iránymutatást kívánnak adni a lehatárolások meghatározásához. Szintén hasznos lehet a más tagállami tapasztalatokat megvizsgálni (lásd „Az EU egyes, magyar szempontból benchmark jelentőségű tagállamainak területi-ágazati-vidékfejlesztési lehatárolás-gyakorlatának értékelő elemzése” c. elemzés).

Az elemzés legfontosabb tanulsága, hogy az operatív programok közötti beavatkozási területeket kell világosan meghatározni, mert ahol ugyanaz a beavatkozási terület támogatható, már nagyon nehéz, s bürokratikus kialakítani a részletszabályokat (pl. K+F gazdaságfejlesztés és humán infrastruktúra között, s gyakorlatilag a regionális operatív programok összes területe).

A nemzetközi példákból talán az legfontosabb tanulság, **ha a tervdokumentumok szintjén nem sikerül egy stratégiai feladatmegosztásban megegyezni, akkor a végrehajtás során egy nagyon erős tervezéskoordinációra van szükség a konstrukciók kialakításakor**.

A 2004-2006-os ciklusban, nyilvánvalóan nem függetlenül a rövid időszaktól, a nemzeti források akkori dominanciájától, illetve az egész uniós támogatási rendszerrel kapcsolatos kevés tapasztalat miatt, **viszonylag egyértelmű és tiszta szabályok mellett határolódtak el egymástól az operatív programok**.

Megfigyelhető, hogy **a ROP nem feltétlenül valamiféle regionális fejlesztési koncepció mentén alakult**, hanem az OP tervezés során a megvalósíthatóság, intézményi érdekek következtében, mivel a meglévő fejlesztési koncepciók nem adtak fogódzót, hogy mit kellene szektorális programokban, s mit regionális programban megvalósítani, ezért **az ágazati OP-ból hasítottak ki darabokat, hogy a területfejlesztésnek is legyen külön programja**.

Magyarország uniós tagságának **első teljes tervezési-pénzügyi ciklusában (2007-2013)** továbbra is fenntartotta az ágazati és regionális operatív programok rendszerét, azzal az eltéréssel, hogy az időszakban **minden régió külön operatív programot kapott**, bár egységes irányító hatósági vezetés alatt. Az is lényeges változás, hogy **politikai döntés született arról, hogy az ERFA források 50%-t a regionális OP-k kapják**, ezért újra kellett gondolni az ágazati ERFA és ROP ERFA források lehatárolását.

A tervdokumentumokban az ágazati és területi OP-k közötti lehatárolások kapcsán a feladatmegosztás elvei elméleti szinten meg vannak határozva (a helyi szintű hatású

beavatkozásokról helyi szinten történjen döntés), a fellelhető konkrét delineációk vizsgálata ezúttal is azt mutatja, hogy alapvetően a 2004-2006-os gyakorlat maradt érvényben, kiegészítve/megváltoztatva azzal, hogy az ERFA források 50%-át a ROP-okban kellett felhasználni.

Az eddigi tapasztalatokból az látszik, hogy **döntően befolyásolja a lehatárolásokat, hogy az egyes OP-k mekkora relatív pénzügy kerettel gazdálkodnak**, mivel a feladatok átcsoportosításával a megoszlások még a forrásmegosztás után is módosítható. **A regionális szerepkör változó és kialakulatlan Magyarországon, ezért az OP tervezések a helyi, regionális érdekek vs központ közötti viták terepe, mely jelentősen lassítja a tervezési folyamatot.**

2. Fejlesztési Programok – 2004-2006

A 2004-2005 közötti fejlesztési programok vizsgálatát a lehatárolások szempontjából alapvetően az abban a pénzügyi ciklusban kötelező Programkiegészítő Dokumentumok (PKD) alapján végeztük el. **A dokumentumok változó részletességgel mutatják be a lehatárolásokat**, de a GVOP, a ROP és az AVOP esetében részletesen beszámolnak a lehatárolás tartalmi elemeiről. Az alábbiakban témák szerint csoportosítva ismertetjük a megjelenő delineaációkat.

A 2004-06-os időszak főbb tapasztalatai

A 2004-2006-os ciklusban, nyilvánvalóan nem függetlenül a rövid időszaktól, a nemzeti források akkori dominanciájától, illetve az egész uniós támogatási rendszerrel kapcsolatos kevés tapasztalat miatt, **viszonylag egyértelmű és tiszta szabályok mellett határolódtak el egymástól az operatív programok.**

Megfigyelhető, hogy **a ROP nem feltétlenül valamiféle regionális fejlesztési koncepció mentén alakult**, hanem az OP tervezés során a megvalósíthatóság, intézményi érdekek következtében, mivel a meglévő fejlesztési koncepciók nem adtak fogódzót, hogy mit kellene szektorális programokban, s mit regionális programban megvalósítani. **Az ágazati OP-ból hasítottak ki darabokat, hogy a területfejlesztésnek is legyen külön programja**, az viszont nem volt különösebben egyértelmű, hogy miért éppen az áthúzott területeken kell különösen érvényesíteni a területfejlesztési szempontokat, illetve a végrehajtás során az sem, hogy ezek hogyan érvényesültek, már ha azt nem tekintjük érvényesülésnek, hogy a területfejlesztési intézményrendszer kezelte a pénzeket.

Barnamezős rehabilitáció (GVOP-ROP)

A 2004-2006-os időszakban **az üzleti infrastruktúra fejlesztése teljes egészében a GVOP-ban szerepelt**, a ROP egyedül városrehabilitációs megközelítésben barnamezős területek vegyes hasznosítását célozta meg. Ebben az időszakban tehát a ROP sem meglévő, sem új ipari parkot nem támogatott.

Megújuló energia és energiahatékonyság (GVOP-KIOP)

A 2004-2006-os ciklusban ezen tevékenységek támogatása vállalkozások esetében is a KIOP része volt. A GVOP-ban csak lehetőség nyílt az ilyen tevékenységet a KIOP-ból támogattató pályázók előnyben részesítésére egyéb tevékenységek támogatása során.

Logisztika (GVOP-KIOP)

A lehatárolás értelmében a GVOP a vállalkozások logisztikai kapacitásainak kiépítését támogatta, míg a KIOP-ban szerepelt a logisztikai központok körüli és közötti út-, vízi út, stb. fejlesztések támogatása.

Mezőgazdasági beruházások (GVOP-AVOP)

Az Annex I.-es termékek termelésével, feldolgozásával és értékesítésével foglalkozó vállalkozások az AVOP támogatta. **A gyakorlatban a lehatárolást ezen tevékenységek árbevételben betöltött súlya alapján végezték.**

Vidéki jövedelemszerzési lehetőségek (GVOP-AVOP)

Ebben a ciklusban az AVOP csak a hagyományos kézműves jellegű tevékenységek támogatását vette át az általános vállalkozástámogatásokból. A tevékenységeket külön lista rögzítette.

Turisztika (ROP-GVOP)

Az akkori döntések következtében **a turizmus támogatása egységes egészként a ROP-ba került**, mint egyetlen gazdaságfejlesztési jellegű eszköz. Az ex-ante értékelés megjegyzéseiből egyértelműen kitűnik, hogy önmagában ennek az eszköznek a regionális fejlesztések között szerepeltetése szakmailag nem volt megfelelően alátámasztva, és célszerű lenne erősebb koordináció a GVOP-val és az AVOP-pal.

Falusi turizmus (ROP-AVOP)

Az AVOP-ba került a falusi magán szálláshelyek fejlesztése, illetve az „on-farm” jellegű turisztikai szolgáltatások fejlesztése. A két tevékenység jogszabályok alapján világosan elhatárolható volt a ROP általános turisztikai fejlesztéseitől.

Útépítés (KIOP-ROP-AVOP)

Egyértelmű a lehatárolás, a KIOP építette az 1-2-3 számjegyű utakat, a ROP a 4-5 számjegyű utakat, míg az AVOP a mezőgazdasági és erdészeti célokat szolgáló, számozatlan utakat.

Területrehabilitáció és -fejlesztés (ROP-AVOP-GVOP-KIOP)

A községek kisebb településfejlesztési beruházásait az AVOP finanszírozta, a városok a ROP kereteire pályázhattak. (De világörökségi területek, kastélyok, várak, múzeumok, nemzeti parkok onnan is a ROP-hoz tartoztak.) Környezetvédelmi rehabilitációban a KIOP (és a Kohéziós Alap) a felszín alatti vizek védelmére összpontosított, a ROP-ból környezetvédelmi rehabilitációt csak a város- és barnamezős rehabilitáció szerves részeként lehetett végezni. A barnamezős rehabilitáció volt a ROP egyetlen üzleti környezet jellegű beavatkozása.

Oktatási infrastruktúra (HEFOP-ROP)

A HEFOP finanszírozta a bölcsődéket és a felsőoktatási intézményeket, a ROP az óvodákat és az általános iskolákat. Bár egyértelmű a lehatárolás, nem elsősorban szakmai indokokkal volt alátámasztva.

Oktatás, képzés, K+F (HEFOP-GVOP-ROP)

Az oktatás tartalmi és infrastrukturális fejlesztése a HEFOP-ban, az alap- és alkalmazott kutatás támogatása a GVOP-ban szerepelt, míg a ROP támogatta az egyetemek üzleti és állami szektor számára nyújtott szolgáltatásainak fejlesztését. Bár itt is világosak voltak a demarkációs vonalak, nem véletlen, hogy ezen a területen alakult ki később az egyik legnagyobb változás, és még mindig nem világos, hogy milyen lenne az ideális leosztás a különféle programok között.

3. Fejlesztési Programok – 2007-2013

Magyarország uniós tagságának első teljes tervezési-pénzügyi ciklusában továbbra is fenntartotta az ágazati és regionális operatív programok rendszerét, azzal az eltéréssel, hogy az időszakban minden régió külön operatív programot kapott, bár egységes irányító hatósági vezetés alatt. Az is lényeges változás, hogy **politikai döntés született arról, hogy az ERFA források 50%-t a regionális OP-k kapják, ezért újra kellett gondolni az ágazati ERFA és ROP ERFA források lehatárolását.**

A tervdokumentumokban az ágazati és területi OP-k közötti lehatárolások kapcsán a feladatmegosztás elvei elméleti szinten meg vannak határozva (a helyi szintű hatású beavatkozásokról helyi szinten történjen döntés), a fellelhető konkrét delineációk vizsgálata ezúttal is azt mutatja, hogy **alapvetően a 2004-2006-os gyakorlat maradt érvényben, kiegészítve/megváltoztatva azzal, hogy az ERFA források 50%-át a ROP-okban kellett felhasználni.**

Az alábbiakban témák szerint csoportosítva ismertetjük a lehatárolásokat.

GOP- Regionális Programok (konvergencia régiók)

A GOP második melléklete foglalkozik a GOP-ROP lehatárolási szabályokkal (130. oldal).

A 2004-2006-os ciklushoz hasonlóan a ROP-ok hatáskörébe tartozik a turizmus támogatása. Ezen túlmenően az alábbi területeket vették át a gazdaságfejlesztési témakörből:

- Innovációs hídképző intézmények közül a technológiai transzfer irodák támogatása
- Gazdasági infrastruktúra témában az ipari parkok, az inkubátorházak és az ipari parki címmel nem rendelkező telephelyek fejlesztése
- Hálózatosodás témakörben az új, vagy akkreditációval nem rendelkező klaszterek támogatása
- Egyéb témakörben pedig az általános üzleti tanácsadás

A ROP-ok két ok miatt voltak képesek átvenni ezeket a területeket. Az egyik az, hogy az adott ciklusban politikailag célkitűzés volt, hogy minél több fejlesztésről a régiókban szülessen döntés, ugyanakkor az is igaz, hogy a lehatárolások során a GOP-ból olyan területek kerültek át a ROP-okba, amelyeket az ágazati minisztérium kevésbé preferált, vagy az IH végrehajtás szempontjából problémásnak érzékelte az adott területeket (üzleti tanácsadás támogatása, ipari parkok, inkubátorházak). Érdeemes megjegyezni, hogy a GOP egyik legsikeresebb pályázata (a támogatással kombinált mikrohittel) ugyanakkor épp telephelyvásárlást és –fejlesztést is támogatott, ami a lehatárolás alapján ROP-téma lenne.

GOP-ÚMVP (vidékfejlesztés)

A 2007-2013-as időszak lehatárolásainak egyik sarkalatos pontja volt a vidékfejlesztés bővített értelmezése az előző ciklushoz képest. Az agrárprogram ragaszkodott ahhoz, hogy „vidékiek területeken” (népsűrűség alapján számolva, 100 fő/km² alatt, vagy 5000 fő alatti településeken), mikrovállalkozások támogatása vidékfejlesztésnek minősül, így nem a GOP hatásköre. Ezzel épp a GOP legnépszerűbb tömegpályázatainak nem voltak elérhetőek a legkisebb cégeknek a magyarországi települések nagy részén, ami az informális visszajelzések alapján meglehetősen elégedetlenséget okozott a célcsoport köreiből. (Még akkor is, ha az ÚMVP-ben is rendszeresen megjelent a kiegészítő program.)

Logisztika (GOP-KÖZOP)

A lehatárolás nem változott 2004-2006 óta, a KözOP tehát a vállalkozások logisztikai bázisai körüli és közötti út-, vízi út- stb. fejlesztéseket támogatja, míg a GOP a vállalkozások komplex, minőségi logisztikai szolgáltatást – különösen a beszállítói hálózatok, klaszterek logisztikai kiszolgálását – megvalósító logisztikai kapacitásainak létesítését, bővülését segíti elő.

Útépítés, közlekedés (KÖZOP-ROP-EMVA)

Egyértelmű a lehatárolás, a KÖZOP építette az 1-2-3 számjegyű utakat, a ROP a 4-5 számjegyű utakat, míg az EMVA forrásokból valósul meg a mezőgazdasági és erdészeti célokat szolgáló, számozatlan utakat. A KÖZOP-ban került fejlesztésre a kötőpályás városi és elővárosi közlekedési hálózatok fejlesztése (metró, villamos; elővárosi vasút + utóbbihoz kapcsolódó állomási busz-fordulók és P+R, B+R parkolók), kerékpárút gerinchálózat előkészítése, ROP-okban az egyéb nem kötött-pályás fejlesztések (közút, kerékpárút, gyalogos közlekedés). A repülőterekhez vezető utak, kikötő fejlesztések, intermodális és regionális logisztikai központok külső közlekedési kapcsolatainak fejlesztése a fő közlekedési hálózathoz (bekötő utak számozástól függetlenül, iparvágányok) a KÖZOP-ban valósult meg.

Oktatás, képzés, K+F, oktatási infrastruktúra (TÁMOP-TIOP-GOP)

A Társadalmi Megújulás Operatív Program nem támogat egyes, konkrét beruházáshoz kötődő vállalati képzéseket. A felsőoktatási képzés és a kutatásfejlesztés kapcsolatának erősítése intézkedés keretében a TÁMOP az egyetemi infrastruktúrát használó, alapkutatástól az alkalmazott kutatásig terjedő, kutatói csapatok együttműködésében végzett projekteket támogatja, kiegészítve ezzel a GOP által támogatott, az alapkutatásokról az eredmények piacra viteléig terjedő, együttműködés esetén is vállalkozás által vezetett kutatási projekteket. A fenti TÁMOP intézkedés keretében a GOP beavatkozást kiegészítő másik elem a felsőoktatási, tudás- és technológiatranszferrel összefüggő tevékenységek támogatása, ami a képzéshez kötöttség révén választható el a GOP komplex K+F+I szolgáltatáshoz szükséges infrastruktúra-fejlesztésre irányuló beavatkozásától.

A Gazdaságfejlesztési Operatív Program keretében a kedvezményezettek az egyes prioritások keretében megvalósítandó projektjeikhez közvetlenül kapcsolódó vállalati képzés, valamint emeltszintű tanácsadás (vállalati működéshez, vagy kutatási tevékenységhez kapcsolódó szervezetfejlesztési, kereskedelemfejlesztési, befektetés-ösztönzési, márkaépítési, piacfejlesztési) igénybeviteléhez kapnak támogatást. A GOP keretében támogatható, az egyes vállalati projektek sikeres megvalósításához szükséges képzési, tanácsadási szolgáltatások igénybevitelétől egyértelműen lehatárolhatók az elsősorban az általános humánerőforrás-fejlesztéshez hozzájáruló OP-k beavatkozásai, amelyek ugyanakkor összességében, a társadalmi háttérre gyakorolt hatásuk révén jól kiegészítik ezeket.

A fentiek gyakorlati alkalmazása alapján megfontolandó, hogy K+F támogatás gazdaságfejlesztés, s emellett felsőoktatási infrastruktúra-fejlesztés humán OP, amelyet nem kevernek K+F fejlesztéssel, azaz K+F EU programoknál csak vállalati együttműködéssel lehetséges.

Megújuló energia és energiahatékonyság (GOP-KEOP)

Az energiahatékonyság területén a GOP támogatja a kkv-k új vagy meglévő technológiájának energetikai célú fejlesztéseit, míg a KEOP a kkv-k esetében kizárólag az üzemek, épületek energetikai jellemzőinek javítására fókuszál.

A megújuló energiatermelés esetében a KEOP támogatja a nem agrárvállalkozások megújuló energia előállítására irányuló, nem on-farm jellegű fejlesztéseit.

Vállalkozások esetén nem célszerű elválasztani az épület és technológiai energiahatékonysági fejlesztéseket, ezért célszerű a gazdaságfejlesztési programban szerepeltetni a célcsoport alapján.

Oktatás, képzés, K+F, oktatási infrastruktúra (TIOP-ROP)

A ROP-ok kompetenciája a közoktatási intézmények általános felújítása, informatikai hálózatok épületen belüli kiépítése, biztosítva a TIOP által támogatott informatikai eszközök fogadásához szükséges feltételek megteremtését.

A ROP-okban történik a helyi jelentőségű (ez nem egzakt meghatározás!) kulturális intézmények fejlesztése, turisztikai célú, továbbá városrehabilitációhoz, településfejlesztéshez kapcsolódó fejlesztések.

A humán közszolgáltatások fejlesztése és/vagy településrehabilitáció keretében az 5000 fő feletti lélekszámú településeken, meglévő, helyi jelentőségű (ez nem egzakt meghatározás!) közösségi épületek (többek között közművelődésű intézmények) felújítása, funkcióbővítéssel járó többcélú közösségi terek kialakítása. (Az ÚMVP hasonló tevékenységeket támogat az 5000 fős lélekszám alatti településeken.)

Környezetvédelmi fejlesztések (KEOP-ROP)

A regionális operatív programokban (többnyire nem önálló prioritási tengelyként, hanem más prioritási tengelyek részét képezve) **az alábbi környezeti fejlesztések valósulnak meg, amely arra példa, hogy a lehatárolás ennyire részletes szabályozása sem feltétlenül segíti a végrehajtást**, hisz egy-egy beavatkozásnál sok esetben komplexebb megközelítés szükséges, illetve a lenti meghatározások sem egyértelműek (pl. környezetbarát térségi közlekedési rendszerek kialakítása).

- A településrehabilitáció részeként: a kulturális örökség védelme, megőrzése, belterületi utak pormentesítése, települési zöld területek közösségi célú revitalizációja, új zöldterületek kialakítása, belterületi fásítás, belterületi bel- és csapadékvíz-rendezés, szennyvízkezelési rendszerek hálózatrekonstrukciós munkái.
- A 2000 LE alatti agglomerációk és települések szennyvízkezelése, vegyes műszaki megoldásokkal, a természetközeli szennyvíztisztítás és a szakszerű egyedi szennyvízelhelyezés kislétesítmények előnyben részesítésével az Egyedi Szennyvízkezelés Nemzeti Megvalósítási Program részeként; a települési folyékony hulladékok tengelyen történő elszállítása és kezelésének megoldása.
- A település-rehabilitáció és gazdaságfejlesztés részeként, barnamezős beruházásokhoz kapcsolódva a szennyezett területek kármentesítése.
- Ökoturisztikai fejlesztések (nemzeti parkokhoz, vízügyi igazgatóságokhoz, gyűjteményes növénykertekhez, egyéb védett területekhez kapcsolódóan).
- Lakossági energiatakarékossági intézkedések (integrált városrész-rehabilitáció keretében).
- A KEOP keretében kizárólag nem lakóingatlanban megvalósuló energiatakarékossági célú felújításokra kerülhet sor, többek között a közintézmények esetében is. A ROP Integrált városrész-rehabilitációs fejlesztési konstrukcióiban a projekt tárgya a városrész környezeti-, gazdasági-, társadalmi megújítása, az itt megjelenő középületeket érintő energiatakarékossági tevékenységek csak elszámolható költségként jelenhetnek meg. A benyújtott pályázatok csak abban az esetben kaphatnak támogatást, amennyiben szigorúan betartják az egyes költségnemek közötti arányokra vonatkozó előírásokat.
- Környezetbarát térségi közlekedési rendszerek kialakítása.
- Helyi természeti értékek védelme és megismertetése, fejlesztésekhez kapcsolódó környezeti szemléletformáló programok. A Zöld Pont irodák hálózatának bővítése, valamint regionális környezetinformatikai központok, környezeti adattárházak létrehozása.
- Magán vagy önkormányzati tulajdonú lakóházak, középületek azbesztmentesítése, beleértve az azbeszttartalmú szigetelések biztonságos eltávolítását, és az így keletkező hulladékok biztonságos kezelését, valamint ártalmatlanítását.
- Vizeink mennyiségi és minőségi védelme intézkedés regionális jelentőségű vízvédelmi területeken:
- Meder rehabilitáció a „jó állapot” elérése érdekében – vízpótlás, vízminőség javítása, rehabilitáció (vízfolyások- tározó építés és rekonstrukció, meder és hullámtér rehabilitáció-,, tavak, holtágak, mellékágak).
- Vízvisszatartás, vízpótlás, vízvisszatáplálás a „jó állapot” elérése érdekében (a belvízzel, mint vízkészlettel való gazdálkodás fejlesztése, térségi vízvisszatartás, vízpótlás, tározás, vízrendszer rehabilitáció).

- Települési szilárd hulladék lerakók helyi szintű rekultivációja, kivéve olyan rekultivációs projektek, amelyek területe régiós határokon túlnyúlik, és értékük meghaladja a 650 millió Ft-ot. Ezek nagy részben (80%) már jóváhagyott és megvalósítás alatt álló ISPA és Kohéziós Alap projektek rekultivációs részei, illetve olyan hulladékgazdálkodási nagyprojektek rekultivációs részei, amelyeknek előkészítése előrehaladott állapotban van. Azon lerakók listáját, melyek KEOP-ban megvalósuló projektek részei, a KEOP a pályázati kiírások rögzítik. A ROP-okba csak az itt nem szereplő települések pályázhatnak.
- Döggutak rekultivációja.
- Földmedrű települési folyékony hulladék fogadóhelyek rekultivációja.