

Téma:

Az EU egyes, magyar szempontból benchmark jelentőségű tagállamainak területi-ágazati-vidékfejlesztési lehatárolás-gyakorlatának értékelő elemzése

Időszak:

2013.07.24.-2013.08.30.

Dátum:

2013.08.30.



SZÁZADVÉG
ALOZTIVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMŰVELÉSI, TANÁSKUTATÓ ÉS TUDÁSMENEDZSERI KFT.

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

Tartalomjegyzék

1. Vezetői összefoglaló.....	3
2. A tagállamok operatív programjainak a struktúrája.....	4
3. Csehország	5
4. Lengyelország.....	6
5. Románia	7

1. Vezetői összefoglaló

Jelen döntés-előkészítést támogató elemzés célja, hogy bemutassa a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozóan EU egyes, magyar szempontból benchmark jelentőségű tagállamainak területi, ágazati OP-k, illetve a vidékfejlesztési OP-k közötti lehatárolásokat, s ezzel segítse a 2014-2020 közötti periódusra elkészülő operatív programok elkészítését.

Az elemzést a tagállamok NSRK-i, illetve operatív programjai alapján végeztük el, kiemelve a Magyarország számára legtanulságosabb tagállamokat (Csehország, Lengyelország és Románia).

A hazánkban jelentkező, a regionális és az ágazati operatív programok közötti feladatlehatárolási problémával tehát csak Közép- és Kelet-európában találkozhatunk. Az ágazati operatív programok közötti lehatárolás alapvetően a központi intézmények közötti feladatmegosztást jelenti, a tanulmányban ezért az ágazati versus regionális operatív programok közötti lehatárolási problémákkal foglalkozunk.

Összességében elmondhatjuk, hogy a területi vs. ágazati megközelítésben a Magyarország szempontjából releváns tagállamoknál hasonló problémákkal szembesültek a tervezési munka során, s hasznos megvizsgálni a különböző tagállami gyakorlatokat, megközelítéseket, amelyek jelentősen segíthetik a 2014 és 2020 közötti programozási időszak tervezését.

Fontos megállapítás emellett, hogy Lengyelország, Románia, Csehország gyakorlatát áttekintve, az abszorpció teljesítmény nem függ jelentős mértékben a választott modellektől, megoldásoktól, hisz a meglehetősen bonyolult rendszert használó Lengyelország e téren kifejezetten jól teljesít, amely feltételezhetően elsősorban a hatékony, s stabil menedzsmentnek köszönhető.

Magyarország számára tanulságos lehet Csehország ágazati és konvergencia operatív programjai közötti lehatárolás. A konvergencia OP-k csak három, viszonylag könnyen behatárolható beavatkozási területre koncentrálnak:

- Közlekedés
- Turizmus
- Integrált Városfejlesztés

A tagállami tervdokumentumokat áttanulmányozva **a román NSRK tartalmazza a legvilágosabban az operatív programok közötti lehatárolásokat beavatkozási területenként,** külön kiemelve az EMVA forrásokat, amely szinte minden más országnál kisebb fókuszot kapott.

2. A tagállamok operatív programjainak a struktúrája

A nyugat-európai országok elsősorban regionális megközelítést alkalmaznak az ERFA, ESZA források felhasználásában, esetenként 1-2 ágazati operatív programmal, amelyek feladatlehatárolása igazodik - az EU fejlesztésektől független – az országon belüli feladatmegosztáshoz a régiók és a központi (szövetségi) állam között (pl. az alapvetően regionális berendezkedésű Németországban létrehoztak egy ágazati közlekedési OP-t, amely a szövetségi feladatköröknek megfelelő közlekedési beruházásokat menedzseli.)

A hazánkban jelentkező, a regionális és az ágazati operatív programok közötti feladatlehatárolási problémával tehát csak Közép- és Kelet-európában találkozhatunk. Lengyelország, Szlovákia, Románia, Csehország, Bulgária és Görögország, azok az országok, amelyek a lakosságszám hasonló nagyságrendje miatt is összehasonlíthatók Magyarországgal. Ezen országok mindegyikében megtalálhatóak meghatározó mértékben az ágazati programok, s a regionális operatív programok is, de eltérő hangsúlyokkal.

Az ágazati operatív programok közötti lehatárolás alapvetően a központi intézmények közötti feladatmegosztást jelenti, jellemzően a minisztériumok változó státútumai jelenthetnek problémát, amely úgy jelentkezik, hogy az operatív programok hétéves ciklusai jellemzően jóval hosszabbak az adott ország kormányzati ciklusainál, ezért a minisztériumok esetleges feladatátcsoportosításainál igazodni kell a meglévő ágazati operatív programok közötti feladatmegosztáshoz. **A tanulmányban ezért az ágazati versus regionális operatív programok közötti lehatárolási problémákkal foglalkozunk.**

Görögország 2007-ben összességében magasabb fejlettségi szinten volt, ezért az átmeneti régiók (mint nálunk Közép- Magyarország) kezelése egy jóval bonyolultabb struktúrát eredményezett, Bulgária viszont 2007-ben jóval alacsonyabb fejlettségi szintről indult, emiatt nehezebb összevethető Magyarországgal. Szlovákia egy szerteágazó ágazati struktúrát alakított ki, amely mellett megjelenik ugyan a regionális operatív program (és természetesen Pozsonyra speciális átmeneti régió OP), de súlya nem éri el az összes forráson belül a 15%-ot, ezért ezen országok gyakorlatát jelen tanulmányban nem elemezzük.

Összességében elmondhatjuk, hogy a területi vs. ágazati megközelítésben a Magyarország szempontjából releváns tagállamoknál hasonló problémákkal szembesültek a tervezési munka során, s hasznos áttekinteni a különböző tagállami gyakorlatokat, megközelítéseket, amelyek jelentősen segíthetik a 2014 és 2020 közötti programozási időszak tervezését.

Fontos megállapítás emellett, hogy Lengyelország, Románia, Csehország gyakorlatát áttekintve, az abszorpciós teljesítmény nem függ jelentős mértékben a választott modellektől, megoldásoktól, hisz a meglehetősen bonyolult, vegyes rendszert használó Lengyelország e téren kifejezetten jól teljesít, amely feltételezhetően elsősorban a hatékony, s stabil menedzsmentnek köszönhető.

3. Csehország

Csehország sok szempontból Magyarország számára a legfontosabb referencia ország mivel a lakosság száma hasonló mértékű, egyetlen átmeneti régióval rendelkeztek 2007-ben, illetve a 2007-2013-as periódusra nagyon hasonló OP struktúrát alakítottak ki.

Az operatív programok struktúrája:

- Vállalkozás és innováció Operatív Program
- K+F Operatív Program
- Emberi erőforrások és Foglalkoztatás Operatív Program (Prágára is vonatkozik)
- Versenyképes Oktatás Operatív Program (Prágára is vonatkozik)
- Környezetvédelmi Operatív Program
- Közlekedés Operatív Program
- Közigazgatási kapacitás fejlesztése (Integrált) Operatív Program (Prágára is vonatkozik)
- 7 db konvergencia régió Regionális Operatív Program
- Technikai Segítségnyújtás Operatív Program (Prágára is vonatkozik)
- Prága –Alkalmazkodóképesség (ESZA) Operatív Program
- Prága - Versenyképesség Operatív Program

Láthatóan egy nagyon bonyolult operatív program struktúrát alakítottak ki a 2007-2013-as időszakra Csehországban, amelyben elsősorban a 7 konvergencia régió külön-külön OP-ban (hasonlóan mint Magyarországon), valamint a K+F és vállalkozás és innováció fejlesztés való kezelése kérdőjeleződik meg. Prága speciális helyzetének (átmeneti régió) bonyolult kezelése sem tűnik ideálisnak azzal, hogy az Emberi erőforrások és Foglalkoztatás Operatív Program, a Versenyképes Oktatás Operatív Program is tartalmaz prágai fejlesztéseket, de emellett külön ESZA OP-t is kialakítottak Prágára (ezzel ellentétben a gazdaság és K+F, környezetvédelem és közlekedés lehatárolása egyértelmű).

Magyarország számára azonban tanulságos lehet az ágazati és konvergencia operatív programok közötti lehatárolás. A konvergencia OP-k három, viszonylag könnyen behatárolható beavatkozási területre koncentrálnak:

- Közlekedés
- Turizmus
- Integrált Városfejlesztés

A közlekedés az úthálózat alapján egyértelműen lehatárolható, az integrált városfejlesztés és turizmus pedig jellemzően minden országban a regionális programok kezelik. A gazdaság és környezetvédelem fejlesztéseit az ágazati programok tartalmazzák, de az NSRF szintén szabályozzák, hogy barnamezős fejlesztések, amennyiben bizonyos gazdasági funkció fejlesztésére irányulnak, akkor az ágazati OP, illetve amennyiben erősen szennyezett területről

van szó, akkor a Környezetvédelmi Operatív Program hatókörébe tartozik. Hasonlóan az NSRK szintjén pontosították, hogy a közparkok fejlesztése az integrált városfejlesztés részeként a regionális operatív programok kompetenciája.

4. Lengyelország

Lengyelország a kohéziós politika „eminensének” tekinthető az Európai Bizottság jelentései alapján, amelynek elemzése természetesen messze túlmutat ezen tanulmány fókuszán, de mindenképpen érdemes megvizsgálni a lengyel lehatárolási gyakorlatot.

Az operatív programok struktúrája:

- Innovatív Gazdaság Operatív Program
- Emberi erőforrások Operatív Program
- Infrastruktúra és Környezetvédelmi Operatív Program
- 16 db konvergencia régió Regionális Operatív Program
- Kelet-Lengyelország Operatív Program (5 keleti régió közös programja)
- Technikai Segítségnyújtás Operatív Program

Lengyelországban egy nagyon fókuszált ágazati programstruktúrát hoztak létre, amely gyakorlatilag az ágazati programok közötti lehatárolási problémát minimalizálja, viszont egy nagyon szétaprózott regionális operatív program struktúrát alakítottak ki, amelyek az összes forrás kb. 28%-t kezelik. Együttesen jelentős súlyt képviselnek (ezzel hangsúlyos az ágazati-regionális lehatárolás), de külön-külön a források 1-2%-t allokálták rájuk, kivétel a Kelet-Lengyelország Operatív Program, amely a források kb. 4%-t kezeli. Fontos hangsúlyozni, hogy mindegyik OP konvergencia régióba tartozik, amely jelentősen egyszerűsítette a struktúra kialakítását.

A környezetvédelem kivételével gyakorlatilag minden ERFA-típusú fejlesztés megjelenik a regionális operatív programokban, amely természetesen adódik abból, hogy források jelentős részét (28%) a regionális operatív programokon keresztül allokálják. A gazdaságfejlesztés jelentős szerepet játszik a lengyel regionális OP-kban, az egyszerű beruházás-ösztönzés jellegű beavatkozásoktól a pénzügyi eszközök jellegű beavatkozásokig sok téma jelenik meg. Nemzeti szinten kifejezetten az innovatív gazdaságot támogató beavatkozásokra koncentrálnak. A lengyel regionális OP-kban szintén szerepel közlekedés prioritás, a meglévő ágazati közlekedés (infrastruktúra) OP mellett.

Ami a lehatárolást érinti, az a tervdokumentumok szintjén egyáltalán nincs kezelve, az NSRK-ban gyakorlatilag a lehatárolás problematikája meg sincs említve, míg az operatív programok is csak az egyes prioritási tengelyeknél tartalmazznak (ott sem mindenhol) a lehatárolásokra vonatkozó részeket. A lehatárolások sokszor nem stratégiai szintűek, egységes, koncepcionális

kezelésük nem látszik, ezért a végrehajtás során nagyobb feladat hárul a konstrukciók kidolgozóra.

A leggyakrabban használt lehatárolás a projektméret szerinti besorolás (pl. 8 millió zlotyi alatti gázvezeték fejlesztések a regionális OP-kba tartoznak, míg az e felettiak az Infrastruktúra OP-ba), amely ugyan világos lehatárolás, de nem tekinthető stratégiai, feladat alapú megközelítésnek. A beavatkozási területek meghatározásánál jelentős átfedések látszanak (pl. alapkutatás mind az ágazati és regionális operatív programokból finanszírozhatóak).

Összefoglalva Lengyelország nem kezelte stratégiai szinten az operatív programok közötti lehatárolásokat, ugyanakkor az eddigi részeredmények alapján ez nem jelentett jelentősebb problémát a végrehajtásban mivel az összes OP-t egy erős, egységes, stabil koordinációval menedzselik.

5. Románia

Románia gyakorlatilag egy olyan operatív program struktúrát alakított ki 2007-2013-ra, mint amelyet Magyarország fog alkalmazni 2014 és 2020 között (a különbség annyi, hogy nem volt átmeneti régió és Adminisztratív Kapacitás OP is létezik), ezért érdekes lehet a román tapasztalatokat is megvizsgálni.

Az operatív programok struktúrája:

- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program
- Emberi erőforrások Operatív Program
- Környezetvédelmi Operatív Program
- Közlekedés Operatív Program
- Regionális Operatív Program
- Közigazgatási kapacitás fejlesztése Operatív Program
- Technikai Segítségnyújtás Operatív Program

A Regionális operatív program a források kb. 20%-át osztja el, amely hasonló nagyságrendű lesz várhatóan Magyarországon is a 2014-2020 közötti periódusban, így még több hasonlóság figyelhető meg. Az regionális operatív programok szintén széleskörű beavatkozási területet támogatnak, ugyanakkor a tagállami tervdokumentumokat áttanulmányozva **a román NSRK tartalmazza a legvilágosabban az operatív programok közötti lehatárolásokat beavatkozási területeenként** (lásd 1. Sz. melléklet, illetve a román NSRK mellékletében még tovább részletezi egy nagyon könnyen áttekinthető táblázatban), külön kiemelve az EMVA forrásokat, amely szinte minden más országnál kisebb fókuszot kapott.

Természetesen a román lehatárolás sem „tökéletes”, hisz pl. az üzleti infrastruktúra alkalmazza a helyi és nemzeti jelentőségű meghatározást, de ezzel együtt is logikájában a legvilágosabb struktúrának találtuk, ezért érdemes lehet részletesebben is megvizsgálni a későbbiekben.

1. sz melléklet: Feladatlehatárolás az operatív programok között a román NSRF-ban a 2007-2013 közötti periódusban

- **productive investments for micro-enterprises** (ROP finances micro-enterprises for nonagricultural activities in urban areas, except for high-tech and spin-off ones, which are supported by SOP Competitiveness; NRDP provides support to micro-enterprises for processing of agricultural and forestry products, as well as for non-agricultural activities in the rural area, except for high-tech and spin-off);
- **business support structures** (ROP finances business support structures of regional and local importance, whereas SOP Competitiveness finances business support structures of national and international importance; scientific and technological parks are financed from national programmes);
- **tourism infrastructure** (ROP finances national centres for several large tourist areas, as well as tourism infrastructure in urban areas, tourism resorts in rural area) above a threshold size, and spa resorts, regardless of the location; NRDP supports tourism infrastructure in rural areas including in tourism resorts, below a threshold size, except for the infrastructure in spa resorts, as well as agro-tourism investments);
- **cultural heritage** (ROP supports the rehabilitation of national and UNESCO patrimony, regardless the location, as well as local cultural patrimony in urban areas, whereas NRDP finances the rehabilitation of local cultural patrimony in rural areas);
- **road network** (ROP finances county roads and urban streets; SOP Transport finances TEN-T and national roads, whereas NRDP finances communal roads);
- **health** (ROP supports rehabilitation – both buildings and equipments – of county hospitals and out-patient departments; SOP Competitiveness finances e-health, i.e. development of health software applications and broadband connectivity);
- **education and training** (ROP finances education and vocational training infrastructure; SOP HRD finances only the ESF-type interventions in these areas, whereas NRDP supports short-term vocational training without qualification for adult persons involved in agricultural, agri-food sector and forestry);
- **social infrastructure** (ROP supports rehabilitation, modernization and equipping of social infrastructure, whereas NRDP finances new infrastructure related to social services in rural areas);
- **ICT use in schools** (ROP supports computers acquisition as part of the rehabilitation of school infrastructure, whereas SOP Competitiveness supports the broadband connection of schools and, if needed, the acquisition of a limited number of computers so as to ensure the functionality of the connection);
- **contaminated sites** (ROP finances the rehabilitation of unused polluted industrial sites, and preparation for new activities, whereas SOP Environment finances the closure/environmental rehabilitation of historically contaminated/polluted sites);

- **water and sewerage systems** (ROP finances small-scale individual projects in urban areas and spa resorts, not financed under SOP Environment, whereas SOP Environment finances large-scale integrated regional projects in urban and some rural agglomerations, according to the regional Master Plans³⁸; NRDP finances small-scale projects in rural localities below 10,000 p.e. not included in the regional projects under SOP Environment, except for spa resorts);

The Regional Master Plans are planning documents for water and wastewater infrastructure, at county level, which identify the geographical area (usually, at county level) where the water resources management would be better performed within a regional project (through the regionalisation of water services, in order to improve their quality and cost-efficiency). This area includes all agglomerations above 10,000 p.e., but may also include some rural agglomerations between 10,000 p.e. and 2,000 p.e. The needs of investment in water and wastewater infrastructure in the localities which are not included in the regional project (usually, rural localities under 10,000p.e.) are also identified within the Regional Master Plan and will be addressed either under NRDP or through other financing sources (e.g. IFI loans).