

Téma:

**Operatív Programok
véleményezése –
Gazdaságfejlesztési és
Innovációs Operatív Program
(GINOP)**

Időszak:

Dátum:

2013. augusztus 1 - 13.



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

Tartalom

1. Vezetői összefoglaló	1
2. EU2020-hoz való illeszkedés.....	2
2.1. Az intézményi kapacitás javítása és hatékony közigazgatás tematikus célhoz illeszkedés hiányzik	2
2.2. Vállalkozás 2020-re utalás hiánya.....	2
3. Kapcsolódó hazai szabályozási és stratégiai kerethez való illeszkedés.....	2
4. Konzisztencia (logikai hatásútvonal) minősége	2
5. Szakmai tartalom szakmapolitikai minősége.....	3
5.1. A nemzetközi benchmarkok szerint máshova kellenének a súlypontok	3
5.2. KKV versenyképessége prioritás	3
5.3. Tudásgazdaság fejlesztése	4
5.4. Infokommunikációs fejlesztések prioritás	4
5.5. Célzott munkahelyteremtés és –megőrzés, kiemelt szolgáltatás- és társadalmi gazdaságfejlesztés.....	5
5.6. Foglalkoztatás ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése prioritás.....	5
5.7. Pénzügyi eszközök és szolgáltatások fejlesztése prioritás.....	5
5.8. Technikai segítségnyújtás nem megítélhető	6
5.9. A végrehajtásról kevés az információ	6

1. Vezetői összefoglaló

A beavatkozások/intézkedések beavatkozási logikája a GINOP tervezetben nem jelenik meg teljeskörűen. A megismert tervezetből nem derül ki, hogy mi indokolja a bemutatott intézkedéseket és miért a bemutatott módon kerültek súlyozásra (miért ezek a legfontosabb problémák). A beavatkozási logika megismerése érdekében a Századvég Gazdaságkutató Zrt. örömmel venné a lehetőséget az EB elvárásainak megfelelően elkészült teljes OP tervezet véleményezésére.

A fókuszálás érdekében érdemes újragondolni a beavatkozási területek (prioritástengelyek) logikáját, ehhez kapcsolódóan készítettünk egy javaslatot (1. Sz. melléklet), amely jelentősen segíteni a GINOP beavatkozások tervezését, majd megvalósítását. A kiválasztott fejlesztési célcsoportoknál célszerű lenne bemutatni az ágazatok kategorizálásának hátterét.

Az OP illeszkedik az EU2020 tematikus célkitűzéseire, a Vállalkozás 2020 Cselekvési Terv és SBA elvárásokhoz ugyanakkor alig mutatható ki a kapcsolódás, illetve nem látható, hogy milyen módon épül a Program az idén tavasszal elkészült KKV Stratégiára. A gazdaságfejlesztés prioritástengelyeinek kijelölésénél a nemzetközi versenyképességi felmérésekben szereplő hiányosságokat hangsúlyosabban kellene kezelni. Ezen dokumentumokban szereplő problémákhoz és elvárásokhoz való kapcsolódás bemutatása indokolt lenne.

A KKV-k versenyképessége prioritástengelyen a problémák között megjelenik, hogy a vállalkozások képtelenek fejlődésnek indulni „forráshiány, szervezési, együttműködési és egyéb nehézségek miatt”. Ezek közül a forráshiányra és szervezési nehézségekre a prioritás nem ad választ. Más prioritásokban ugyanakkor található beavatkozás a hivatkozott területeken.

A Céltartó munkahelyteremtés és –megőrzés, kiemelt szolgáltatás- és társadalmi gazdaságfejlesztés prioritástengelyen megfogalmazott problémák túl általánosak, ezek szűkítése indokolt.

A Pénzügyi eszközök fejlesztése prioritástengelyben megfogalmazott problémára (a KKV-k számára problémát jelent „finanszírozási források bevonása”) nem adnak választ a tervezett intézkedések. A források bevonásának az elérhetőség is akadálya, amelyben egy forrástérkép elkészítése segítség lehet. .

A technikai segítségnyújtást illetően a jelenlegi tervezet alapján nem egyértelműen azonosítható az egyes érintett intézmények és szereplők feladat- ill. hatásköre. A lehatárolhatóság hiánya nem teszi lehetővé a technikai segítségnyújtási allokációk volumenének megalapozott értékelését, azaz a jelenlegi dokumentumban jelzett technikai segítségnyújtási volumen (1,5 százalék) nem értékelhető szakmai alapon a fenti adatok hiányában.

2. EU2020-hoz való illeszkedés

2.1. Az intézményi kapacitás javítása és hatékony közigazgatás tematikus célhoz illeszkedés beépítése indokolt

A beavatkozási területek alatt a dokumentum az EU2020 11 tematikus célkitűzéséből 7-et felsorol. Tekintettel arra, hogy több felmérés szerinti is a vállalkozások növekedése előtt álló egyik legfontosabb akadály a magas adminisztrációs teher (lásd a 4. részben részletesen) és a dokumentumban is megjelenik a vállalkozásokat érintő ügyintézés fejlesztése, *Az intézményi kapacitás javítása és hatékony közigazgatás* tematikus célhoz való illeszkedés is indokolt.

2.2. Szükséges lenne a Vállalkozás 2020-hoz való illeszkedést bemutatni

Az Entrepreneurship 2020 Action Plan három területen szorgalmaz beavatkozást:

1. Vállalkozói ismeretek oktatása, amely növeli a vállalkozói kedvet, hajlandóságot.
2. Megerősíteni a vállalkozói keretrendszereket, lebontani a strukturális akadályokat és támogatni a vállalkozások előrehaladását a különböző életszakaszokban.
3. A vállalkozói kultúra elterjesztése Európában.

Nincs bemutatva az Operatív Program illeszkedése az EU2020 célkitűzéseiből levezetett Vállalkozás 2020 cselekvési terv prioritásaihoz. Célszerű lenne az OP-ban a fenti elvekhez illeszkedő beavatkozásokat és intézkedéseket is meghatározni. A 2. fejezetben (EU2020-hoz illeszkedés bemutatása mellett) érdemes külön kiemelni a Vállalkozás 2020 Cselekvési tervet.

3. Kapcsolódó hazai szabályozási és stratégiai kerethez való illeszkedés

A KKV-k versenyképességének és hatékonyságának fejlesztése prioritása alatt bemutatott hazai szakpolitikai stratégiák között nem szerepel a Külgazdasági Stratégia. Minthogy a stratégia határozza meg a magyar gazdaság exportpiaci lehetőségeit és célkitűzéseit, a dokumentumot indokolt beemelni a hivatkozott dokumentumok közé.

4. Konzisztencia (logikai hatásútvonal) minősége

A dokumentum 2. és 3. fejezete (az EU2020-hoz való illeszkedés és a prioritások bemutatása) között nem megfelelő az összhang. A dokumentum jól fogalmaz, hogy „*kiemelt cél a fókuszált ipar- és innováció-politikai kitörési pontok mentén történő KKV- és*

gazdaságfejlesztést” vár el a Bizottság, ez a fókuszálás azonban nem jelenik meg a prioritások bemutatásánál.

A tematikus célokat visszaadja a tervezet és célterületeket is meghatározza, ezek azonban nem jelennek meg a prioritások között.

5. Szakmai tartalom szakmapolitikai minősége

5.1. A nemzetközi benchmarkok szerint máshova kellene a súlypontok

A WEF versenyképességi felmérése (Global Competitiveness Report, 2012-2013) szerint Magyarország – a 12 pillér közül – az Üzleti élet kifinomultságában éri el a legrosszabb helyezést (86.). A részletes mutatók tekintetében az adminisztratív terhek terén (138. a rangsorban) és a hatékony jogérvényesítésben (135. helyezés) értük el a legrosszabb eredményt az aktuális felmérés szerint.

Az IMD World Competitiveness Indexe szerint ugyancsak a kormányzati hatékonyság területén vannak elmaradásaink¹.

A Századvég Gazdaságkutató Zrt. 2013. márciusi kérdőíves felmérése szerint a vállalkozások növekedését – a magas adó- és tb-terhek valamint nem kielégítő kereslet után – a gazdasági szabályozás kiszámíthatatlansága, a tisztességtelen verseny és a magas adminisztrációs terhek akadályozzák.

A hivatkozott felmérések szerint a vállalkozások szabályozási környezetére (adminisztrációs terhek, vállalkozóbarát ügyfélszolgálat, versenytorzító szabálytalanságok leépítése stb.) nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Az OP-ból hiányzik ez a megközelítés.

A már hivatkozott Vállalkozás 2020 Cselekvési Terv szintén a vállalkozói környezetre (vállalkozói kultúra, képzés, oktatás, vállalkozói „keretrendszerek”) helyezi a hangsúlyt.

A fejlesztési célcsoportok kiválasztásánál (5.o.) célszerű lenne bemutatni a kiválasztott ágazatok kiválasztásának hátterét.

5.2. KKV versenyképessége prioritás

A felsorolt problémák közül indokolt lenne az SBA Fact Sheet-ben szereplő felvetések bemutatása. Az SBA Fact Sheet, 2012 szerint a KKV-k – elsősorban – a magas adminisztrációs terhek, a vállalkozás újraindításának nehézségei („második esély”) és a gyenge innovációs

¹ Az adó mértéke, összetettsége, az adósságállomány magas szintje szerepel még „dobogós” helyen a versenyképesség javulását akadályozó tényezők között. Ezekre viszont csak közvetett módon tud hatást gyakorolni a fejlesztéspolitika.

teljesítmény miatt vannak versenyhátrányban Európában (ez utóbbi külön prioritásban szerepel, az első kettőre viszont nem ad választ az OP).

A problémák között megjelenik, hogy a vállalkozások képtelen fejlődésnek indulni „forráshiány, szervezési, együttműködési és egyéb nehézségek miatt”. Az intézkedések nem adnak választ a felsorolt problémákra:

- A forráshiány egy külön prioritásban jelenik meg (Pénzügyi eszközök és szolgáltatások fejlesztése), a hivatkozott részben nem szerepel.
- A szervezési nehézségekre pedig vállalkozói képzések, vállalkozói tanácsadás adhatna megoldást, ezek viszont hiányoznak az intézkedések közül.

Ezeket célszerű lenne törölni a problémák felsorolásánál.

5.3. Tudásgazdaság fejlesztése

A VEKOP Intelligens és tudásalapú növekedés prioritás alatt felsorolt problémák és intézkedések megegyeznek a GINOP Tudásgazdaság fejlesztése prioritásban bemutatottakkal. A KKV-k innovációs teljesítménye nemzeti szinten valóban elmarad az Unió eredményektől (Innovation Scoreboard). A regionális összehasonlítás (Regional Innovation Scoreboard, Regional Innovation Scoreboard 2012. European Commission. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ris-2012_en.pdf) ugyanakkor felhívja a figyelmet a régiók eltérő mutatóira.

Magyarországon egyedül a Közép-magyarországi régió számít ún. „mérésélt” innovátornak (négyes tagolásban a harmadik fejlettségi szint), a többi régió a „szerény” kategóriába tartozik.

A harmadik kategóriákba tartozó régióknak az előrelépéshez elsősorban a vállalati K+F kiadások növelését kell erőltetniük, de ezzel párhuzamosan törekedniük kell a vállalkozói, illetve az üzleti szektor valamint a köz- és nonprofit szférák közötti együttműködések élénkítésére, valamint ezek hatékony kereteinek megteremtésére is.

Ráadásul a Közép-magyarországi régió 2007-ben még a „követő” innovátor (második szint) kategóriában volt, tehát a régióban meg van a potenciál ezen innovációs teljesítmény elérésére, míg a többi régióban az infrastruktúra kiépítése az akadály.

5.4. Infokommunikációs fejlesztések prioritás

Az Infokommunikációs fejlesztések külön prioritása nem tűnik indokoltnak. A prioritástengelyen tervezett intézkedések logikailag beilleszthetők a többi prioritás alá:

- Versenyképes IKT szektor-> KKV versenyképesség... Kiemelt növekedési ágazatok
- Digitális gazdaság -> KKV versenyképesség... Üzleti infrastruktúra
- Elektronikus közigazgatás -> KKV versenyképesség... Üzleti infrastruktúra

- Infokommunikációs ismeretek és készségek fejlesztése -> KKV versenyképesség...
- Szélessávú infrastruktúra és hálózatok fejlesztése -> KKV versenyképesség... Üzleti infrastruktúra

5.5. Célzott munkahelyteremtés és –megőrzés, kiemelt szolgáltatás- és társadalmi gazdaságfejlesztés

A megfogalmazott problémák nagyon általánosak a többi prioritáshoz képest („alacsony foglalkoztatás szintje”, „kihasználatlan belső erőforrások”). A prioritástengely összetétel rendkívül heterogén: turisztikai- és kulturális- fejlesztésekről; egészséggazdaság és kreatív gazdaság fejlesztéséről; szociális gazdaságfejlesztésről és a gazdaságfejlesztési intézményrendszer fejlesztéséről egyaránt szó van. Nem követhető a hatásút, nem látható, hogy a felsorolt beavatkozások miként járulnak hozzá a munkahelyteremtéshez és megőrzéshez.

Konkrét észrevételek:

- Beavatkozás a fiatalok vállalkozóvá válását ösztönzi. - A Vállalkozás 2020 a vállalkozóvá válást széles körben ösztönzi, melynek egyik szelete a fiatalok vállalkozóvá válása. „Aki akar vállalkozzon” megközelítés hasznosabb lenne, mint kiemelni egyetlen célcsoportot.
- Helyi Gazdaság Menedzsment Szervezeti rendszer kiépítése – Kérdéses, hogy szükség van-e újabb vállalkozásfejlesztési intézményi szereplőre. Célszerűbb lenne a jelenleg működő szervezetek feladatait „újragondolni”. Ehhez egy intézményi „térképet” kell létrehozni, magasabb szintű KKV-irányítással.
- A vázlatos összefoglalóból nem látható, hogy a kiemelt területeknek (szociális gazdaság, alkonygazdaság) mennyi a hozzáadott értéke, így azok célzott támogatása (intézkedés szintű kiemelése) mennyire indokolt. Célszerűbb lenne inkább „nyitott” intézkedéseket tervezni, amelyek lehetőséget adnak később a gyorsan növekvő

5.6. Foglalkoztatás ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése prioritás

A prioritástengelyen felsorolt intézkedések többsége EFOP-típusú fejlesztés (képzések, munkaerő-piaci belépést elősegítő programok stb.).

5.7. Pénzügyi eszközök és szolgáltatások fejlesztése prioritás

A megfogalmazott problémára (a KKV-k számára problémát jelent „finanszírozási források bevonása”) nem adnak választ a tervezett intézkedések. Az első intézkedés felsorolja a tervezett pénzügyi eszközöket, de nem esik szó arról, hogy ezek miként jutnak el a vállalkozásokhoz.

A KPMG által a Pénzügyi eszközök értékeléséről készített felmérése² is inkább a közvetítő rendszer hiányosságaira hívja fel a figyelmet. Ebből a szempontból helyes irányt fogalmaz meg a második intézkedés (Támogatásközvetítésben részt vevő pénzügyi közvetítők fejlesztése), de annak konkrét lépései nem derülnek ki.

A források könnyebb elérhetőségének egyik eszköze lehetne egy forrástérkép elkészítése, amelyet a még nem véglegesített KKV Stratégia is célul tűz ki.

Hiányzik továbbá az elérhetőség problémájának „másik” oldala: a vállalkozások sincsenek megfelelően felkészülve arra, hogy külső forrást vonjanak be. Ehhez tanácsadásra és képzésekre van szükség.

A célzott tőkeprogramoknál célszerű lenne az 1. prioritásban is hivatkozott energiahatékonysági beruházások támogatásához kapcsolódóan külön programot indítani, speciális pénzügyi eszközt kidolgozni.

5.8. Technikai segítségnyújtás nem megítélhető

A technikai segítségnyújtást illetően a jelenlegi tervezet alapján nem egyértelműen azonosítható az egyes érintett intézmények és szereplők (miniszterelnökségi központi koordináció, ill., szaktárcák IH-i) feladat illetve hatásköre. A lehatárolhatóság hiánya nem teszi lehetővé a feladatokhoz tartozó technikai segítségnyújtási allokációk volumenének megalapozott értékelését, azaz a jelenlegi dokumentumban jelzett technikai segítségnyújtási volumen (1,5 százalék) nem értékelhető szakmai alapon a fenti adatok hiányában.

Mivel ez a TA érték megoszlik majd a központi koordinációs intézményi elem és a decentralizált IH elemek között az alapos értékeléshez elengedhetetlenül fontos lenne látni, hogy a Végrehajtás Operatív Programban 2014-2020-as időszaki párja milyen tartalommal jelenik meg, s mit kell az egyes ágazati OP-kból finanszírozni.

A tervezésnél figyelembe kell venni a CPR 108. és 109. cikkelye rendelkezéseit is, amely indikálja az egyes alapokból nyújtandó technikai segítségnyújtási allokációk maximális mértékét.

5.9. A végrehajtásról kevés az információ

Az OP végrehajtásáról alig tartalmaz információt a dokumentum. A pénzügyi eszközök prioritástengelyen ugyan külön beavatkozás is utal a közvetítők szerepére (Támogatásközvetítésben részt vevő pénzügyi közvetítők fejlesztése), ezek bemutatása, részletezése azonban hiányzik.

2

http://www.nfu.hu/download/48260/P%C3%A9nz%C3%BCgyi_eszk%C3%B6z%C3%B6k_%C3%89rt%C3%A9kel%C3%A9si_jelent%C3%A9s.pdf

1. sz. melléklet

Javaslat a GINOP beavatkozási területeinek (prioritástengelyek) a rendszerére

A GINOP jelenlegi verziója szerinti prioritástengelyeinek beavatkozási területei jelentős átfedést mutatnak, ezért egyrészt fókuszálni szükséges, másrészt a prioritástengelyek céljait egyértelműbben kell definiálni (pl. jelenlegi 1. Prioritás”KKV versenyképessége” szinte minden prioritástengelyben megjelenik. A beavatkozások, intézkedések túl széles kört fednek le, minden támogatni akarunk, amiből nehezen meghatározhatóak elérni kívánt célok.

A prioritási tengelyek kialakításának az alapelvei:

- Nem célszerű eszközt (pénzügyi eszköz) megnevezni prioritástengelyként, amely ráadásul a felhasználás szempontjából is kockázatos (egy adott célon belül kell eldönteni, mikor kell pénzügyi eszközt és mikor kizárólag vissza nem térítendő támogatást alkalmazni, elkerülve az átfedéseket)
- A kiemelt iparágak fejlesztése kulcsfontosságú, de nem célszerű egyes kiemelt iparágat külön prioritási tengelyben megnevezni, mivel jelentősen rontja a felhasználás rugalmasságát, s a piaci környezet változásaira nem lehet EB jóváhagyás nélkül reagálni.
- Egy prioritástengelynek egyértelmű céljának kell lennie, a többes célrendszert kerülni szükséges (pl. jelenlegi „4. Célzott munkahely-teremtés, megőrzés, kiemelt szolgáltatás és társadalmi gazdaságfejlesztés”)

A fentiek miatt a KKV stratégia és az EU célkitűzésekkel összhangban az alábbi prioritástengelyeket és forrásarányokat javasoljuk, amely hozzásegíthet egy hatékonyabb megvalósításhoz.

A négy fő cél (egy-egy prioritástengely):

- A vállalatok hatékonyságának javítása
- A magasabb hozzáadott érték elérése
- Foglalkoztatás növelése
- Kiemelt iparágak fejlesztése

Prioritástengelyek	Arány (OP-n belül)	Alap	Beavatkozások
A vállalatok hatékonyságának javítása	35,5%	ERFA	- Vállalatok technológiai fejlesztése - Vállalati infrastruktúra fejlesztése - Vállalatok digitális fejlődésének előmozdítása - Vállalkozások megújuló energia felhasználását és energiahatékonyság-növelését célzó fejlesztései
A magasabb hozzáadott érték elérése	30%	ERFA	- Vállalati K+F+I tevékenység támogatása - Stratégiai K+F együttműködések és kezdeményezések - Kutatóintézeti és nemzetközi kiválóság - Hálózati gazdaság fejlesztése - Vállalkozásbarát szolgáltatások, intézményrendszer fejlesztése - Kiemelt növekedési zónák és térségek célzott gazdaságfejlesztési programjai
Foglalkoztatás növelése	18%	ESZA	- Munkahelyteremtő- és megtartó, valamint kiemelt társadalmi gazdaságfejlesztések - Munkaerő-piaci hozzáférés az álláskereső és inaktívak számára - A szociális gazdaság és vállalkozások ösztönzése - Egész életen át tartó tanulás (duális szakképzés, felnőttképzés, közfoglalkoztatottak képzése) - Az üzleti szektor humánfejlesztései (pl. Infokommunikációs ismeretek és készségek fejlesztése)
Kiemelt iparágak fejlesztése	15%	ERFA	- Gépjármű és közlekedés ipar fejlesztése - Versenyképes IKT szektor fejlesztése - Kiemelt természeti és kulturális örökségi vonzerők, termékek, valamint a kapcsolódó európai hálózatok fejlesztése - Az egészséggazdasághoz és a kreatív gazdasághoz kapcsolódó kiemelt szolgáltatások fenntartható és innovatív fejlesztése - Élelmiszeripar
Technikai segítségnyújtás	1,5%	ESZA	- Program végrehajtási feladatok támogatása - Programkommunikációs és partnerségi feladatok támogatása - Programértékelési és egyéb előkészítési feladatok támogatása - Projektfejlesztési, gazdasági információszerzési, elemzési és tervezési környezet fejlesztése