

Téma:

A 2014-2020-as Európai Unió operatív Programok lehatárolásának tervezése, illetve annak koordinációjának támogatása, a területi és ágazati dimenziók összehangolása.

Időszak:

2013.10.14.-2013.11.29.

Dátum:

2013.11.29.



SZÁZADVÉG
ALOZTATVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMUNKA-ÉS TANULÁSDÉLUTÁNOK KÖZÖSSÉGE

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

Tartalomjegyzék

1.	Vezetői összefoglaló	3
2.	Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP).....	6
3.	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)	6
4.	Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP)	6
5.	Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP)	7
6.	Terület- és településfejlesztési Operatív Program (TOP)	7
7.	Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP)	8
8.	Vidékfejlesztési Program (VP).....	8

1. Vezetői összefoglaló

Bevezetés

A 2014-2020 uniós programozási időszakhoz kapcsolódó Operatív Program (OP) tervezési folyamat a végéhez közeledik. Valamennyi OP esetén rendelkezésre állnak az Európai Bizottsági informális egyeztetések keretében több körben tárgyalt 3.0 verziók. Valamennyi OP esetében elkészültek az ex ante értékelések részjelentései is, melyek külső szakértők bevonásával támogatják az OP tervezési folyamatot.

Jelen döntés-előkészítő elemzés célja, hogy az ex ante értékelések és a Bizottság megállapításai alapján, iránymutatást adjon a 2014-2020 programozási időszakra vonatkozó lehatárolások továbbfejlesztésére.

Megállapítások

Az értékelés során számos megállapítást azonosítottunk, és tettünk, amelyeknek részletei az egyes OP-khoz kapcsolódó fejezetekben találhatók. Az alábbi megállapításaink általános jellegűek, amelyek a lehatárolások továbbfejlesztésének az alapelveit jelölhetik ki.

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

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

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 ciklusa jóval hosszabb az ország kormányzati ciklusánál, ezért a minisztériumok esetleges feladat-átcsoportosításainál igazodni kell a meglévő ágazati operatív programok közötti feladatmegosztáshoz. Emellett természetesen vannak olyan horizontális területek (pl. energiahatékonyság), amelynek a különböző célcsoportok (lakosság, nonprofit, vállalkozások, állam, önkormányzat) közötti felosztása jelentős szakpolitikai, végrehajtási megfontolásokat igényel. **Az elemzésben ezért hangsúlyosabban az ágazati versus regionális operatív programok közötti lehatárolási problémákkal foglalkozunk.**

Az eddigi tapasztalatokból az látszik, hogy **döntően befolyásolja a lehatárolásokat, hogy az egyes OP-k mekkora relatív pénzügyi 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.

Javaslatok az ágazati és területi lehatárolások továbbfejlesztésére

Az elvégzett vizsgálatok eredményeképpen megfogalmazott javaslataink a következők:

1. **A tervezett területi fejlesztési akciók bemutatása nagyon összetett és szinte valamennyi operatív programban megjelennek elemei.** A területi kihívásokat a területi OP-kban (TOP és VEKOP) kell kezelni. A TOP a területi beavatkozási logikán alapul, ennek prioritástengelyei azonban a tematikus és a területi szemlélet egyvelegét tartalmazzák.
2. Fontos bemutatni az ESZA-típusú beavatkozások hozzáadott értékét a TOP-n belül, hogy egyértelműen meghatározzák az ESZA finanszírozás célját és a kézzelfogható eredmények eléréséhez szükséges beavatkozások kritikus szintjét. A javaslat az, hogy biztosítsuk az erős koordinációt és konzisztenciát a nemzeti munkaerő-piaci intézkedésekkel. Továbbá, a legszegényebb térségek különleges igényeit célzó integrált megközelítést is részletezni kell (lásd EFOP-nál).

A foglalkoztatáshoz kapcsolódó aktív munkaerő-piaci intézkedéseket ne a TOP-ból finanszírozzuk a Bizottság javaslata alapján, hanem a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) elérhető erőforrásait alkalmazzuk a foglalkoztatási intézkedések céljára.

Csak a társadalmi felzárkóztatást célzó kisléptékű helyi beavatkozásokat finanszírozzuk a TOP-ból, s ezek legyenek teljesen összhangban a nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégiával. A TOP-ok által támogatott intézkedések részét kell, hogy képezzék a helyi integrált fejlesztési terveknek, biztosítandó az ERFA-hoz (illetve az EMVA-hoz és az ETHA-hoz) való szoros illeszkedést és komplementaritást. A közösségfejlesztés fontos szerepet játszik a társadalmi befogadásban, különösen a hátrányos helyzetű kistérségekben. Be kell mutatni, hogy az EFOP, a TOP és VP egyértelműen lehatárolásra kerülnek ezen a területen.
3. **Világosabb lehatárolás szükséges a városi közlekedés prioritásainál az IKOP-ban és a TOP-ban** annak érdekében, hogy világosan lehessen látni, ezek milyen típusú intézkedéseket érintenek.
4. Az ERFA és az EMVA területi beavatkozásai során szükség van erőteljes koordinációra és kiegészítő jellegre. **Pontosítani szükséges az ERFA és az EMVA közötti viszonyt és koordinációs mechanizmusokat.**

A vidéki területekkel és a mezőgazdasági ágazattal kapcsolatos beavatkozások közötti összhangot és kiegészítő jelleget biztosítani kell, ki kell térni a mezőgazdasági és vidéki területek vállalkozásainak támogatására, a mezőgazdasági utakra, a mezőgazdaságban és helyi közösségek körében tervezett energetikai beruházásokra és gyakorlatokra, „on farm” vízgazdálkodásra és a helyi turizmus fejlesztésére. **A lehetséges átfedés elkerülése érdekében definiálni kell, mit értünk helyi és vidéki alatt.**

Kérdés, melyik program fogja támogatni a helyi szereplők általános vállalkozási készségeit. Egyértelműsíteni kell a GINOP, a TOP és a VP lehatárolását (pl. mit értünk a „helyi szintet meghaladó élelmiszeripari ágazat támogatásán és a „vidéki, magasabb értékű idegenforgalom támogatásán). A vidéki vállalkozásfejlesztést illetően el kell döntenie, hogy a vidéki mikrovállalkozásokat melyik programban támogassuk.

Integrált programok tervezése

A különböző ITI-k és CLLD-k egymást átfedő területeket céloznak, ami egy komplikált végrehajtási modellhez vezethet, ezért javasolt a további egyszerűsítés és a nagyobb átláthatóság a területen, így javasoljuk a világos koordinációs és kooperációs mechanizmusok létrehozását, hogy el lehessen kerülni az átfedéseket, és biztosítsák a beavatkozások konzisztenciáját (a szervezetfejlesztési javaslatot lásd „A 2014-2020-as Európai Unió Partnerségi Megállapodás és Operatív Programok véglegesítésének támogatása” elemzésben).

A NUTS III szintjén lévő ITI-k az ország egész területét le fogják fedni. 22 megyei jogú városnak szintén lesznek ITI-jei. Továbbá, a még meg nem határozott „gazdasági növekedési zónák városi régiói” fejlesztését is ITI-ken keresztül lesznek megvalósítva, melyek néhány esetben átnyúlhatnak a városi/ megyei ITI-kbe. A különböző szinteken lévő ITI-k koordinációs mechanizmusait tisztázni kell, ami az átfedési területeket illeti. **Meg kell határozni a földrajzi lefedettségét a gazdasági növekedési zónáknak és a finanszírozandó tevékenységtípusokat** a zónákban a városi és megyei ITI-k lefedettségének vonatkozásában. Ezen felül egyértelműen meg kell adni azt a helyi hatóságot, amelyhez delegálva lesz a megvalósítás hatalmi szerepköre.

A kiemelt térségi nemzeti programok 2011-2013 közötti tapasztalatait figyelembe véve **az alábbi elemekben érdemes továbbfejleszteni a területi integrált tervezést:**

- **Pontos definiálni szükséges a programok területi, pénzügyi, szervezeti hatályát**
- A nemzeti programokat **az operatív programokkal egyidejűleg kell megtervezni**, egy integrált, iterációs folyamat keretében a 2014-2020-as időtávra
- A nemzeti programok koordinációját a tervezésért felelős miniszternek érdemes végeznie
- **Limitálni szükséges a komplex, integrált területi programok számát,**
- Pontosan **definiálni kell a program menedzsmentjét, s a végrehajtásért felelős szervezetet**

A CLLD által kitűzött főbb célokra és legfőbb kihívásokra való nagyobb összpontosítás szükséges (beleértve a lehetséges határokon átívelő kapcsolódásokat). A helyi szereplőknek független Helyi Akció Csoportokat (HACS) kell szervezniük és meghatározni a kapcsolódó területet. Az HACS jelölt és a kapcsolódó terület meg kell, hogy feleljen a Monitoring Bizottság (MB) szelekciós procedúrájának. Továbbá, tisztázni kell a létező HACS-ok specifikus szerepét, valamint újratervezésüket a jövőbeni CLLD-nek megfelelően.

2. Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP)

Az EFOP kapcsán elsősorban a területi operatív programokkal kapcsolatban merül fel az átfedések veszélye, ezekre vonatkozóan egyelőre nem adnak végleges eligazítást a programok. Ennek megfelelően meg kell vizsgálni a területi operatív programokban található hasonló célú és tartalmú prioritásokat, és egyértelmű lehatárolásokat kell készíteni. Például az EFOP és a TOP közötti lehatárolás – bár a tartalmilag feltételezhető - nincs világosan bemutatva a programban. Jó példaként említhető a jelenlegi GOP 2. melléklete, amely számba veszi a GOP és a területi OP-k keretében megvalósuló összefüggő fejlesztéseket, és lehatárolásokat tesz a finanszírozási forrásokra vonatkozóan.

Az operatív program előrevetíti egy olyan ITI létrehozását, amely Magyarország leghátrányosabb helyzetű kistérségeinek fejlesztésére (LHH) jönne létre. Be kell mutatni, miért szükséges ehhez a megközelítéshez az ITI-t használni, beleértve a program céljainak eléréséhez használt ezen eszköz hozzáadott értékét. El kell készíteni egy olyan stratégiát, amely tartalmazza majd az ITI-n belüli finanszírozandó akciók körét. Ami az ITI irányításával kapcsolatos előirányzott kormányzási intézkedéseket illeti – a korábbi program tapasztalatait alapul véve – létfontosságú, hogy minden érintett irányító hatóság a megvalósítási feladatokat ugyanabban a mértékben delegálja egyetlen Közreműködő Szervezetnek és egyezzen meg a jelentésekkel kapcsolatban az országspecifikus ajánlásoknak és az alap-specifikus követelményeknek megfelelően.

3. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)

A GINOP a fölérendelt stratégiai, szakpolitikai és szabályozási dokumentumokkal (kiemelten: Európa 2020 stratégia, Partnerségi Megállapodás, Országspecifikus ajánlások, Pozíciós Papír, illetve a hazai NRP, OFTK, KKV stratégia és Wekerle-terv) valamint a további mellérendelt 2014-20 OP-kkal alapvetően összhangban van, illetve a kapcsolódások alapvetően megfelelőek.

Ugyanakkor számos terület további mikroszintű elemzést és az OP-közi egyeztetést igényel a potenciális átfedések és egyéb lehatárolási problémák kezelésére. Ilyen számos GINOP beavatkozás VP-vel való duplikációjának elkerülése, a TOP és VEKOP tükör-beavatkozások, vagy az EFOP (e-kormányzás és LLL), illetve a KEHOP (energiahatékonyság) is több beavatkozás kapcsán érintett).

4. Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP)

Az OP számos mellérendelt OP-hoz kapcsolódik, így lehatárolási kérdések kezelése is szükséges. A KEHOP kapcsán a levegőtisztaság- és zajvédelmi intézkedések, a VP/MAHOP esetén a TEN-T, illetve egyes TEN-T-hez kapcsolódó és egyéb térségi utak, a TOP esetén a közlekedésbiztonság, a GINOP esetén a közlekedési hatóságok IKT fejlesztései (e-közszolgáltatások), és az intelligens város (ITI) projektek jelentik a legfontosabb kapcsolódó területeket.

A hazai szakpolitikai dokumentumok közül kiemelendő a Nemzeti Közlekedési Stratégia (NKS), mely az értékelés szerint nem biztosítja megfelelően az OP beavatkozások koherenciáját a következő területeken: forrásallokáció alátámasztottsága, pénzügyi eszközök alkalmazása, integrált tervezés és megvalósítás, korábbi fejlesztések tapasztalatainak figyelembevétele, beavatkozási logikák.

5. Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP)

Az azonosított kihívások, szükségletek és beavatkozási területek lehatárolása hiányos. Az ex ante értékelők külön kiemelik a KEHOP és a VP közti lehatárolás szükségességét (pl. tájgazdálkodás, vízvédelem, árvízvédelem kapcsán), emellett az energiahatékonysági és megújuló energia területeken belüli lehatárolások sem kiforrottak még (pl. non-profit szektor, önkormányzati bérházak, egyházak, stb.).

A terület kiterjedt uniós és hazai szabályozási és szakpolitikai környezettel rendelkezik, melynek minden elemét figyelembe kell venni az OP tervezésekor. Az ex ante értékelők és a Bizottság véleménye szerint – a kapcsolódó OP-k (TOP, VEKOP, GINOP) mellett – kiemelten kezelendő a VP, a Duna Stratégia, a LIFE program és a NATURA2000 Program. A Bizottság a VP a KEHOP 1. és 5. prioritása kapcsán emelte ki a klímaváltozás fontosságát, mely nem kellő mélységben jelenik meg a dokumentumban, és nem kellően összehangolt a VP-vel.

Az ex ante értékelés kategorizálása alapján a KEHOP-ban négy típusú lehatárolási kérdés található:

- közös feladat (pl. épületek energiahatékonysági korszerűsítése),
- egymást kiegészítő feladat (pl. központi-területi vízgazdálkodás),
- egymásra épülő feladat (pl. szennyvízelvezetés a környezetterhelés csökkentésére),
- egyik feladat lehetőség teremt a másiknak (pl. KEHOP a zöldgazdaságnak, innovációnak)

6. Terület- és településfejlesztési Operatív Program (TOP)

Egyes operatív programok (jellemzően a GINOP) fejlesztési céljaiban egyértelmű lehatárolások megtétele szükséges. A TOP és a GINOP tematikája nagy mértékben hasonló, így a fejlesztési tartalmak pontos megfogalmazása kiemelten fontos (pl.: TOP 1.6. Intézkedés: Szociális alapszolgáltatások hozzáféréseinek javítása – GINOP 5.5 Munkaerő-piaci alkalmazkodóképesség növelése, családi napközik; TOP 6.1 Intézkedés: Helyi és alternatív foglalkoztatási programok – GINOP 5. prioritás: Foglalkoztatás ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése; TOP 6.2. Intézkedés: Munkavállalók készségeinek és helyi gazdaság igényeinek közelítése - GINOP 1.5. Intézkedés: Vállalkozások foglalkoztatás-orientált fejlesztése, Munkavállalói képességek fejlesztése).

A fentieknek megfelelően a fejlesztési tartalmak további pontosítása szükséges, leginkább az ágazati programok lehatárolásai mentén (az egyik ilyen legjellemzőbb kérdés a GINOP-ból és a TOP-ból is támogatható (pl. KKV-kat érintő fejlesztések körének, illetve a lehatárolások rendező elvének pontos megfogalmazása, hiszen ebben az esetben nem csak a fejlesztés tartalma, de még a pályázók köre is azonos, vagy nagy mértékben hasonló).

7. Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP)

A VEKOP sajátossága, hogy szemben a terület és településfejlesztési operatív programmal, amelyek a konvergencia régiók fejlesztésére vonatkozik, ez a program csak a „fejlettebb” kategóriába tartozó Közép-magyarországi régió (KMR) fejlesztését tartalmazza. A szaktárcák részéről határozott törekvés, hogy az ország egészében azonos tartalmú beavatkozásokat valósítsanak meg, ugyanakkor a fővárost és agglomerációját magába foglaló Közép-magyarországi régió speciális adottságai és fejlesztési igényei, valamint az OP szűkösebb forráskerete a konvergencia OP-kban megfogalmazottaktól eltérő fejlesztési célok, prioritások és beavatkozások tervezését és megvalósítását indokolhatja.

A KMR kapcsán a tervezők igénye, hogy a jogszabályok által indoklással megengedett 15%-os rugalmasságot kihasználják minden konvergencia régióra vonatkozó OP kapcsán. Kérdés, hogy ez az indoklás minden esetben alátámasztható lesz-e projekt alapon, ezért jelentős kockázatot jelent ezen elemek megvalósítása, amely a végrehajtásban nehézségeket eredményezhet, ezért ezen 15%-os szabályra vonatkozó feltételeket minél előbb egyeztetni szükséges az Európai Bizottsággal, hogy a további tervezés már az egyeztetett módszertan szerint folytatódhasson.

8. Vidékfejlesztési Program (VP)

A VP számos kapcsolódási ponttal rendelkezik csaknem valamennyi 2014-20-as OP vonatkozásában, ezért kiemelten fontos a lehatárolások megfelelése, melyből a 2007-13 időszakban számos probléma származott (pl. vidéki mikrovállalkozások támogatása):

- A GINOP kapcsán elsősorban érintett területek a következők:
 - mikro-, kis- és közép vállalkozás fejlesztése, kivéve a vállalkozás diverzifikációt;
 - turizmusfejlesztés (30 millió Ft feletti fejlesztések);
 - élelmiszer beruházások későbbiekben meghatározott köre;
 - IKT fejlesztések;
 - alap kutatások.
- A KEHOP kapcsán elsősorban érintett területek a következők:
 - energetikai (energia-megtakarítás, geotermikus energia, biomassa és mezőgazdasági melléktermék és hulladék-alapú energiatermelés)

- árvízvédelem, vízgazdálkodás
 - öntözésfejlesztési beruházások, kivéve a mezőgazdasági („üzemen belüli”) fejlesztések
- Az EFOP kapcsán elsősorban érintett terület az agrár-szakigazgatás fejlesztések.
- A TOP kapcsán elsősorban érintett terület az útfejlesztések.