

Téma:

**SZAKPOLITIKAI TANULMÁNY-
Európai uniós támogatások
elosztása és lehívása**

Időszak:

2012. január

Dátum:

2012. március 28.



SZÁZADVÉG
ALAPÍTVÁNY



SZÁZADVÉG
Gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖMPÖLTASZAKASZ TÁRSASÁGOK ÉS SZAKPOLITIKAI ELEMZŐ KFT.

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

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló:.....	4
1. Az uniós források felhasználására vonatkozó főbb statisztikák elemzése és értékelése	8
1.1. Alacsony szintű a pályázói aktivitás	8
1.2. A támogatói döntések száma a 12 hetes átlag körül alakult	8
1.3. Lassan nőtt az új szerződéskötések száma	8
1.4. A tervezett alatt alakul a kifizetések.....	9
1.5. Továbbra is igen jelentős az allokációs olló	9
2. A fejlesztéspolitikai programokban megfogalmazott stratégiai célok elérésének időszakos monitoringja	10
2.1. Az ÚSZT egyenlőre még kevéssé képes a nemzetgazdaság egészének motorizálására	10
2.2. Az ÚSZT a gazdaság dinamizálása terén halad a leggyorsabb ütemben.....	10
3. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer működése és az azt támogató jogi-szabályozási folyamatok elemzése és értékelése	11
3.1. Vegyes teljesítményt mutat az ÚSZT-s intézményrendszer.....	11
3.2. Továbbra is több ezer projekt vár jelentős határidő túllépés mellett döntésre.....	11
3.3. Már közel négyezer projektgazda részére csak jelentős késéssel érkezik meg az uniós forrás	11
3.4. Jelentős maradt a nem teljesített követelés állomány	11
3.5. Továbbra is magas a szabálytalansági vizsgálatok száma; az eljárások csak kb. ¼-ének esetében nem igazolódik a gyanú.....	12
3.6. Tovább fejleszthető intézményi kommunikációs hatékonyság.....	12
3.7. Továbbra sem kezdődött el a 2014-2020-as költségvetési időszakot megalapozó munka	12
4. Az elemzési időszakban meghozott főbb döntések és intézkedések elvárt és várható következményei és hatásai elemzése és értékelése	13
4.1. Kormányrendelet módosítás született a korábbinál gyorsabb és szabályosabb uniós forrás-lekötési mechanizmus jogi keretinek megteremtésére.....	13
Várható és elvárt hatások:.....	13
Fentiek eredményeképpen igénylői oldalon:	13

A jogi-szabályozási megoldás rövid elemzése és értékelése:.....	14
<i>4.2. Döntés született a többletkötelezettség-vállalásához kapcsolódó eljárásrend bevezetéséről</i>	
.....	15
Várható és elvárt hatások:.....	15
A jogi-szabályozási megoldás rövid elemzése és értékelése:.....	15
<i>4.3. Döntés született a „top-up” forrás-mechanizmus és hazai igénybevétele kapcsán</i>	<i>16</i>
Várható és elvárt hatások:.....	16
A jogi-szabályozási megoldás rövid elemzése és értékelése:.....	17
5. Az Európai Unió keretekkel kapcsolatos főbb aktualitások és a kapcsolódó magyar vonatkozások bemutatása	19
<i>5.1. Megjelentek a 2014-2020-az új általános rendelet és szabályozás keretei és elkezdődött azok értelmezése</i>	<i>19</i>
<i>5.2. A kötelezettségzegési eljárás következményei miatt veszélybe kerülhetnek egyes jövőbeni kohéziós projektek</i>	<i>19</i>
<i>5.3. Megmaradtak a nyitott kapuk az unió részéről: a top-up mechanizmus igénybe vehetősége tovább bővíülhet a sikeres IMF és EU tárgyalások esetén</i>	<i>20</i>

Vezetői összefoglaló:

A vezetői összefoglaló bemutatja az egyes szakmai elemzési dimenziók **főbb megállapításait**, és ezek alapján **indikatív kormányzati**, vezetői beavatkozási **javaslatokat** fogalmaz meg.

1. FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK, JAVASLATOK

SZAKMAI ELEMZÉSI DIMENZIÓ	FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK	JAVASOLT KORMÁNYZATI LÉPÉSEK INDIKATÍV LISTÁJA
1. Az uniós források felhasználására vonatkozó főbb statisztikák elemzése és értékelése	1.1. Alacsony szintű a pályázói aktivitás; 1.2. A támogatói döntések száma a 12 hetes átlag körül alakult; 1.3. Lassan nőtt az új szerződéskötések száma; 1.4. A tervezett alatt alakuló a kifizetések; 1.5. Továbbra is igen jelentős az allokációs olló.	1.1. Szükséges lenne: - a közösségi források igénybevételéhez kapcsolódó kommunikációs modell felülvizsgálatára; esetlegesen új, alternatív kommunikációs csatornák igénybevétele; - olyan innovatív allokációs mechanizmusok bevezetése, amely előzetesen feltárja a valós kedvezményezett igényeket és ezekre alapozottan biztosít forrásokat; - a kedvezményezett oldal számára központi forrással támogatott projektfejlesztési szakértést biztosítani (mentorálási szolgáltatás); - komplett termék/szolgáltatás – finanszírozási csomagokat kidolgozni és kínálni, amelyek a teljes projekt scope tekintetében biztosítanak finanszírozási termékeket (komplementaritási alapú kombinált pénzügyi termékek); 1.2. Szükséges lenne: - mint előfeltétel: az igénylői aktivitás motorizálása (lásd 1.1.); - az értékelési rendszer egyszerűsítése, automatizálása és részbeni előzetes kiváltása (programozott és mentorált projektfejlesztés, granting, stb); 1.3. Szükséges lenne: - mint előfeltétel: az igénylői aktivitás és a támogatási döntések meghozatalának motorizálása (lásd 1.1. és 1.2.); - egyszerűsített szerződéskötési modell, és – legalább részben – automatizált, az előzetes projektfejlesztésre épülő, azt követően a szerződést csak hatályba léptető intézményi ügykezelés bevezetése (programozott és

SZAKMAI ELEMZÉSI DIMENZIÓ	FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK	JAVASOLT KORMÁNYZATI LÉPÉSEK INDIKATÍV LISTÁJA
		mentorált projektfejlesztés, granting, stb); 1.4. Szükséges lenne: - egyszerűsített és informatikailag támogatott elszámolási és projekt menedzsment rendszer bevezetése; - a kedvezményezetti oldal cash flow és önerő finanszírozási helyzetét is kezelő komplex (az NSRF-st kiegészítő) finanszírozási csomagok és pénzügyi termékek (önerő-garancia, stb.) bevezetése; 1.5. Szükséges lenne: - mint előfeltétel: lásd 1.1. – 1.4.; - projekt-doktori rendszer és szolgáltatás aktív alkalmazása.
2. A fejlesztéspolitikai programokban megfogalmazott stratégiai célok elérésének időszakos monitoringja	2.1. Az ÚSZT egyelőre még kevésbé képes a nemzetgazdaság egészének motorizálására; 2.2. Az ÚSZT a gazdaság dinamizálása terén halad a leggyorsabb ütemben.	2.1. Szükséges lenne: - a teljes allokációs életciklust (a felhívás és projekt-fejlesztést, a döntési szakaszt, továbbá a megvalósítási és elszámolási szakaszt egyaránt) jelentősen lerövidíteni, hogy az ÚSZT-vel összhangban lévő projekt-ötletek felmerülése és megvalósulása között eltelt idő jelentősen csökkenjen - erre alkalmas lehet (elsősorban az állami és önkormányzati projektek esetében) a központosított koordinált és programozott, mentorált projektfejlesztés és támogatott végrehajtás, - az egyéb kedvezményezettek esetében az egyszerűsített és kvázi automatizált igény-benyújtási és elszámolási rendszer bevezetése, - továbbá a teljes projektéletciklust cash flow szempontból kezelő pénzügyi termékek bevezetése; - az ÚSZT céljainak elérését kiemelten támogató projekt-típusok kiemelt/gyorsított kezelése; - az intézményrendszer számára a 4/2011-es módosításában kitűzött új határidők be nem tartása negatív szankcionálására (túlteljesítése bonusszal való jutalmazására); - olyan kiemelt projektek elindítására, amelyek fő célja az allokációs életciklus egyes szakaszainak tematizált motorizálása (pl.: KEOP mentor szolgáltatás); 2.2. Szükséges lenne: - a gazdaságfejlesztés területén fenntartani a kiemelten gyors allokációt és az ott szervezett jó gyakorlatokat (granting, kombinált termékek,

SZAKMAI ELEMZÉSI DIMENZIÓ	FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK	JAVASOLT KORMÁNYZATI LÉPÉSEK INDIKATÍV LISTÁJA
3. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer működése és az azt támogató jogi-szabályozási folyamatok elemzése és értékelése	3.1. Vegyes teljesítményt mutat az ÚSZT-s intézményrendszer; 3.2. Továbbra is több ezer projekt vár jelentős határidő túllépés mellett döntésre; 3.3. Már közel négyezer projektgazda részére csak jelentős késéssel érkezik meg az uniós forrás; 3.4. Jelentős maradt a nem teljesített követelés állomány; 3.5. Továbbra is magas a szabálytalansági vizsgálatok száma; az eljárások csak kb. ¼-ének esetében nem igazolódik a gyanú; 3.6. Tovább fejleszthető intézményi kommunikációs hatékonyság; 3.7. Továbbra sem kezdődött el a 2014-2020-as költségvetési időszakot megalapozó munka.	automatizálás, stb) megosztani más programok felelőseivel is. 3.1. Szükséges lenne: - egy teljes intézményi audit, amely kiterjedne a várható igényeknek való megfelelési alkalmasságra és amelyben a jelenleg nem jól teljesítők esetében egyértelműen azonosításra kerülnének a feloldandó szűk keresztmetszetek (erre határidő, eszköz és felelős); - a jó gyakorlatokat meg kell osztani más intézmények munkatársaival is; 3.2. Szükséges lenne: - lásd 3.1.; - egyértelműen azonosítani a késések okait és a megfelelő erőforrások biztosítása mellett ki kell jelölni a késés-felszámolás határidejét és felelőseit; 3.3. Szükséges lenne: - lásd 3.1 - 3.2.; - kiegészítő pénzügyi termékekkel az esetleges csúszások alatt is fenn kell tartani a cash flow folyamatosságot a projektek gyors megvalósulása támogatására; 3.4. Szükséges lenne: - lásd 3.1 - 3.3.; 3.5. Szükség lenne: - a KSz-ek projektmenedzserei és a kedvezményezettek közötti kommunikációs modell fejlesztése – kiemelten is a személyes, előzetes konzultáció bevezetésével – amelynek célja a szabálytalan gyakorlatok megelőzése; 3.6. Szükség lenne: - a gyors, hatékony és hatásos működés szempontjából a túl hosszú információs utak felszámolására; ehhez a kiemelt felelősségű és szerepű (ill. horizontális hatáskörű) szereplők beazonosítása és az egyes kulcsintézmények és feladatok ezek közvetlen kommunikációs csatornájába (hatáskörébe) való rendelése; 3.7. Szükséges lenne: - a 2014-2020-as költségvetési időszakot megalapozó tervezési és programozásai munka kapcsán mielőbbi Kormánydöntéssel rendezni az annak egyes, potenciális szereplői közötti feladat és felelősség-megosztást; a kapcsolódó részfeladatokat, kereteket és határidőket.
4. Az elemzési időszakban meghozott főbb döntések és intézkedések elvárt és várható következményei és hatásai elemzése és értékelése	4.1. Kormányrendelet módosítás született a korábbinál gyorsabb és szabályosabb uniós forrás-lekötési mechanizmus jogi keretinek megteremtésére; 4.2. Döntés született a többletkötelezettség-	4.1. Szükség lenne: - lásd 3.1.; - lásd a 2.1. a 4/2011-re vonatkozó javaslatát; 4.2. Szükség lenne: - a többletkötelezettség-vállalás eszközének alkalmazása mellett a mentori és programallokációs rendszer bevezetésére és erre épülve a 2011-13-as akciótervek prioritási keretein felüli tartalék kiemelt projekt és pályázati

SZAKMAI ELEMZÉSI DIMENZIÓ	FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK	JAVASOLT KORMÁNYZATI LÉPÉSEK INDIKATÍV LISTÁJA
	vállalásához kapcsolódó eljárásrend bevezetéséről; 4.3. Döntés született a „top-up” forrás-mechanizmus és hazai igénybevétele kapcsán.	konstrukciók, illetve mentor keretek nevesítésére az akciótervekben; 4.3. Szükség lenne: - forrásoldalon megoldást találni a hazai keretösszeg-csökkenés – legalább részleges – visszapótlására, ugyanis ennek hiánya veszélyeztetheti több, a Kormány által nevesített kiemelt projekt megvalósulását, ill. csökkentheti a tervezett pályázati felhívások, konstrukciók tervezett keretét.
5. Az Európai Unió keretekkel kapcsolatos főbb aktualitások és a kapcsolódó magyar vonatkozások bemutatása	5.1. Megjelentek a 2014-2020-az új általános rendelet és szabályozás keretei és elkezdődött azok értelmezése; 5.2. A kötelezettségszegési eljárás következményei miatt veszélybe kerülhetnek egyes jövőbeni kohéziós projektek; 5.3. Megmaradtak a nyitott kapuk az unió részéről: a top-up mechanizmus igénybe vehetősége tovább bővíthet a sikeres IMF és EU tárgyalások esetén.	5.1. Szükséges lenne: - a 2014-2020-az új általános rendelet és szabályozás kerete kapcsán a Magyarország számára kritikus kiemelt elemeket és területeket mielőbb beazonosítani, ill., és ezeken el kell kezdeni nemzetközi koalíciók megszervezését más, hasonló érdekű tagállamokkal; 5.2. Szükséges lenne: - annak hazai és nemzetközi kommunikációja, hogy a kohéziós alapok felfüggesztését kezdeményező EB-álláspont még csupán javaslat, és az Ecofin esetleges ezirányú döntése esetén is Magyarországtól függ, hogy megfelel-e azon feltételeknek, amivel elkerülhető a döntés hatályba léptetése; - annak még a márciusi Ecofin ülés előtti nemzetközi (elsősorban a hasonló helyzetű Portugália és Spanyolország számára való) kommunikációja, hogy a pénzügyminiszterek az intézkedést megszavazó esetleges döntése mások számára is „veszélyes precedens”-t teremthet, hiszen több más, hasonlóan magas költségvetési hiánnyal küzdő tagország is van az EU-ban; - ha mégis kifizetési stopot rendel el Brüsszel, mielőtt a lépés 2013-tól hatályba lépne, meg kell tenni azokat az intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik a kohéziós pénzek teljes körének folyósíthatóságát; 5.3. Szükség lenne: - az IMF-fel, illetve EU-val való tárgyalások során olyan megállapodást kötni, amelynek megfelelően jogszabály-módosításban nevesített jogalapokon kapnánk EU-s segítséget, így az ebbe történő belépéstől a kilépésig, de maximum 2013. december 31-ig újra jogosultak lennénk a +10% pontos „top-up”-ra.

1. Az uniós források felhasználására vonatkozó főbb statisztikák elemzése és értékelése

1.1. Alacsony szintű a pályázói aktivitás

Az utóbbi egy hónap **heti átlagos pályázat-benyújtási gyakorisága nem éri el a 300-at**, amely az **elmúlt 12 hét átlagának alig 60%-át teszi ki**. Az **igényelt támogatások állománya szintén jóval a 12 heti átlag alatt** marad (az utóbbi két hétben alig haladta meg a heti 10 Mrd Ft-ot).

1.2. A támogatói döntések száma a 12 hetes átlag körül alakult

Az **ÚSZT támogatott projektjeinek a száma az utóbbi hónapban** kevéssel a 12 hetes **átlag alatt alakult** (az az elmúlt héten a gyakoriság 231-gyel nőtt, ami valamelyest elmaradt az egy héttel korábbitól (253 db), illetve az elmúlt 12 hét átlagától (267 db) is). Az átlagosnál nagyobb volt a növekedés az Egészségipari Programnál (17 db), illetve az ÚSZT közvetett kapcsolódású kiírásoknál (26 db).

A **jóváhagyott támogatások állománya csökkent**; csupán az utolsó egy hétben mintegy 600 Milliő Ft-tal. Ennek hátterében elsősorban az az egyedi hatás áll, hogy a közel 9 Mrd Ft támogatási értékű Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Rendszer fejlesztése projekt támogató döntését a héten sztorizózták és egy új, nem végső döntést rögzítettek. Nagyobb összegű támogatások jóváhagyására elsősorban az ÚSZT közvetett kapcsolódású kiírásoknál került sor.

Az **ÚMFT-ben hetek óta csökkenő trendet mutat a nyertesek száma, és a megítélt támogatások állománya egyaránt** (az utolsó heti csökkenés meghaladta a 3 Mrd Ft-ot). A trend legfőbb faktora a KMOP forrásainak abszorpciója.

Az **NSRK összesen szinten jóváhagyott támogatások heti értéke folyamatosan csökken**. Az utóbbi héten több mint 3,5 Mrd Ft-tal esett vissza.

1.3. Lassan nőtt az új szerződéskötések száma

Az **ÚSZT-ben leszerződött projektek száma az elmúlt héten csak kevéssel emelkedett** (az elmúlt 12 hétben hetente átlagosan mintegy 180 szerződést kötöttek). A leszerződött állomány 11,5 Mrd Ft-tal bővült. Ennek nagy részét, 8 Mrd Ft-ot az ÚSZT közvetett kapcsolódású projektek teszik ki (elsősorban szennyvízelvezetés és tisztítás).

Az **ÚMFT-ben a leszerződött támogatások állománya az elmúlt héten 8,5 Mrd Ft-tal emelkedett**. Jelentősebb növekedés a KEOP-ban (5,5 Mrd Ft), illetve az ÉAOP-ban (2,4 Mrd Ft) volt. Ezzel **NSRK szinten a növekedés valamelyest meghaladta a 20 Mrd Ft-ot, amely január közepe óta a legmagasabb érték**.

1.4. A tervezett alatt alakuló a kifizetések

Az elmúlt héten az utóbbi hetekben megfigyelt trenddel összhangban, 85-tel emelkedett a kifizetésben részesült projektek száma, a kifizetett támogatások értéke pedig 2,1 Mrd Ft-tal. **A támogatások meghatározó része (1,5 Mrd Ft) a Vállalkozásfejlesztési Program nyerteseinek lett kifizetve, elsősorban a Jeremie projektekre (1 Mrd Ft).**

Az **NSRK szintű kifizetések állománya az elmúlt héten 13 Mrd Ft-tal emelkedett, amely valamennyivel kevesebb az egy héttel korábbinál, és jelentősen a korábbi átlag és a tervezett mérték alatt marad.** Jelentősebb növekedés csak a KÖZOP-ban volt, közel 4 Mrd Ft (ebből 1,5 Mrd Ft-ot egy vasúti projektre kifizetett támogatás tesz ki).

Idén összességében mintegy 80 Mrd Ft lett kifizetve a kedvezményezetteknek (február 16-ai kifizetési dátummal bezárólag). Ez – az időarányostól továbbra is elmaradva – **az első két hónapra előirányzott 170 Mrd Ft-nyi kifizetésnek kevesebb, mint felét teszi ki.** Az időarányoshoz képest kisebb-nagyobb elmaradás valamennyi OP-nál megfigyelhető; az átlagosnál nagyobb mértékű a KÖZOP-ban, az EKOP-ban, illetve egyes regionális programoknál.

Az év elején a kifizetések lassú volta okán, NSRK szinten **a januári terveket 57%-on, a februárit 40% alatti teljesítési aránnyal sikerült csak megvalósítani.**

1.5. Továbbra is igen jelentős az allokációs olló

Az utóbbi hetekben **minimálisan zárult az olló a megítélt támogatások és a kifizetések volumene között, ugyanakkor a 12 heti átlag továbbra is negatív.**

Nem sikerült kitörni a 40%-os határból, azaz, **hogy a kifizetések nem érik el a megítélt támogatások 40%-át sem.** Ennek egyik legfontosabb következménye, hogy az **NSRK továbbra sem képes a gazdaságot dinamizáló valódi eszközzé válni**, hiszen annak előfeltétele a gyors és koncentrált forráskihelyezés, amivel a rendszer továbbra is adós maradt.

2. A fejlesztéspolitikai programokban megfogalmazott stratégiai célok elérésének időszakos monitoringja

2.1. Az ÚSzT egyenlőre még kevésbé képes a nemzetgazdaság egészének motorizálására

Az uniós források felhasználása terén a gazdasági multiplikációhoz, a célindikátorok elérése támogatásához szükséges megvalósítási, kifizetési fázisba az ÚSzT projektjeinek még csupán kis hányada jutott el.

Az eddig realizálható növekedési és foglalkoztatási hatások többsége még az ÚMFT projektjeinek köszönhető, amelyek jelentős része már a kifizetési fázisba lépett.

2.2. Az ÚSzT a gazdaság dinamizálása terén halad a leggyorsabb ütemben

Örvendetes, hogy az általános lassabb haladás mellett éppen a foglalkoztatási szempontból kulcsfontosságú vállalkozás-fejlesztési és zöld-gazdaságfejlesztési dimenziókban mutatható fel arányaiban az eddigi legtöbb megvalósítási, kifizetési fázisba jutott ÚSzT projekt.

3. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer működése és az azt támogató jogi-szabályozási folyamatok elemzése és értékelése

3.1. Vegyes teljesítményt mutat az ÚSZT-s intézményrendszer

Ugyan az **ÚSZT-s projektek** esetében valamennyi eljárásrendi kategóriában (könnyített pályázat, normál pályázat, kiemelt projekt) a teljes intézményrendszer **átlagában sikerül tartani** mind a döntési, mind a szerződéskötési **határidőket**, a **döntések átfutási ideje az utóbbi hetekben lassan, de folyamatosan emelkedik** és **normál pályázatok esetén átlagosan elérte a jogszabályban rögzített határidők 100%-át**.

Az egyes közreműködő szervezetek esetében **jelentős különbségek figyelhetők meg**. Többségük **késedelemben** van. A csúszás több esetben meghaladja a 30%-ot. Van olyan **közreműködő szervezet, ahol a jogszabályi határidő kétszerese alatt születik meg (átlagosan) a döntés**.

A szerződéskötéseknél valamennyi közreműködő szervezet **határidőben** teljesít.

3.2. Továbbra is több ezer projekt vár jelentős határidő túllépés mellett döntésre

Az elmúlt hónapban ugyan **kissé mérséklődött a határidőt legalább 28 nappal túllépő, döntésre váró projektek száma** (arányaiban a legjelentősebb csökkenés az RFÜ-knél volt), de a késedelmes projektek száma továbbra is **2.000 db körül** alakul.

3.3. Már közel négyezer projektgazda részére csak jelentős késéssel érkezik meg az uniós forrás

Jelentősen emelkedett a 28 napon túli csúszásban lévő, kifizetésre váró számlák száma. Valamennyi közreműködő szervezetnél szignifikáns darabszám-növekedés volt. Ezzel jelenleg **kb. 3.800 késedelmes számla vár kifizetésre, amely 2011. október óta** (az új módszertan bevezetése óta) **a legmagasabb szám**.

3.4. Jelentős maradt a nem teljesített követelés állomány

A teljes követelés állomány **kb. 40%-a továbbra sem teljesített**. Az egyes operatív programok teljesítménye ebből a szempontból is **jelentős eltéréseket mutat**.

3.5. Továbbra is magas a szabálytalansági vizsgálatok száma; az eljárások csak kb. ¼-ének esetében nem igazolódik a gyanú

Igen magas a szabálytalansági vizsgálatok száma. Az egyes ügyek jogalapjai eltérők, de megállapítható, hogy a vizsgálatok csupán ¼-ében nem igazolódik a szabálytalanság gyanúja. Ennek oka a legtöbb esetben ugyanakkor nem szándékos szabálysértés, hanem az eljárásrendnek nem megfelelő projektgazdai oldali ügykezelés.

3.6. Tovább fejleszthető intézményi kommunikációs hatékonyság

Az intézményrendszer egyes szereplői közötti kommunikáció gyakran a lehetséges optimumnál lassabb, túlformalizált és a hatékonyság jeleit mutatja.

A közreműködő szervezetek közvetlenül az NFM alá rendelése javított a helyzeten, de továbbra sem kellő mértékű a kommunikációs hatékonyság az NFM Fejlesztéspolitikai Koordinációért Felelős Államtitkársága és az NFÜ egyes irányító hatóságai között.

3.7. Továbbra sem kezdődött el a 2014-2020-as költségvetési időszakot megalapozó munka

Az intézményrendszer egyes szereplői közötti feladat megosztások nyitott kérdései miatt továbbra sem kezdődött meg a **2014-2020-as uniós költségvetési időszak tervezése és programozása**.

Kormánydöntés hiányában egyes intézményi szereplők kívárnak; mások egyenlőre szétszórt, koordinálatlan modellben próbálnak egyes feladattal haladni.

4. Az elemzési időszakban meghozott főbb döntések és intézkedések elvárt és várható következményei és hatásai elemzése és értékelése

4.1. Kormányrendelet módosítás született a korábbinál gyorsabb és szabályosabb uniós forrás-lekötési mechanizmus jogi keretinek megteremtésére

Kapcsolódó jogi, szabályozási elem: kormányelőterjesztés és rendelet-módosítás (ill. erre épülve az EMK aktualizálása) a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendeletet illetően

Várható és elvárt hatások:

Az kormányrendelet-módosítás elfogadását követően **gyorsabb és a korábbinál szabályosabb támogatás allokációs modellt áll fel az intézményi oldalon.**

Ennek hatására:

- egyszerűbb és gyorsabb lesz az akciótervek kidolgozása és módosítása;
- könnyebb lesz a prioritásokon belüli forrásátcsoportosítás és a kiemelt projektek nevesítése;
- csökkennek a támogatási konstrukciók tervezésével, továbbá elindítására és a beérkezett pályázatok kezelésével kapcsolatos rendelkezésre álló intézményi határidők;
- intézményesül az elektronikus ügykezelés;
- felállításra kerül egy projektfelügyeleti rendszer, ami az adminisztratív, kifizetési, és/vagy menedzsment problémákkal küzdő, illetve késedelembe lévő, nemzeti gazdasági, illetve abszorpció szempontból kiemelt jelentőségű projektek megmentését támogatja;
- bevezetésre kerül a közvetlen szállítói kifizetés alkalmazása az építési beruházás, építési koncesszió projektelemet tartalmazó projektek esetében;
- egyszerűsítés és határidő csökkentés következik be a közbeszerzési szabályok és a jogorvoslati eljárások tekintetében;
- többlettámogatást lehet majd biztosítani a pályázók számára az általános forgalmi adó mértékének 2012. január 1-jén hatályba lépett emelkedésére tekintettel.

Fentiek eredményeképpen igénylői oldalon:

- **csökkennek az egyes támogatási igények adminisztratív terhei;**

- **gyorsul a támogatási igények és kérelmek kezelése-időigényei.**

Ezek hatására **kedvezményezett szempontból olcsóbbá, könnyebbé és gyorsabbá válhat az uniós forrással támogatott projektek megvalósítása.**

Kiemelten fontos ugyanakkor látni, hogy **a várt, éremi gyorsító hatás csupán a fenti jogi keretek szerinti határidők gyakorlati betartatása és a kedvezményezett oldal igénylői, forrás-lehívói motorizálása, aktív bevonása** (mentorált projektfejlesztés, önerő garancis, stb) esetén érhető el.

A jogi-szabályozási megoldás rövid elemzése és értékelése:

Az Új Széchenyi Terv programjainak sikeres végrehajtásához **elengedhetetlen, hogy az érintettek a rendelkezésre álló forrásokat maradéktalanul felhasználják, a stratégiai célokhoz illeszkedő fejlesztésekre fordítsák.** A Magyarország számára rendelkezésre álló teljes európai uniós támogatási keret mielőbbi hasznosítása érdekében **különös figyelmet kell fordítani a forráskihelyezés szabályosságra és a kifizetések tempójára.**

Az előterjesztés ezen célokat támogatandó módon a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) módosítására tett javaslatot.

Az előterjesztés lényege, hogy az **intézményrendszer tekintetében releváns és jelentős gyorsítást ír elő.**

Kiemelendő továbbá, hogy a KIM kérésének megfelelően a Kormány február 3-ai ülésén külön előterjesztés keretében elfogadott, a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret egyes operatív programjai tekintetében vállalható többletkötelezettség-vállalás eljárási szabályairól szóló tervezetben foglalt szabályozás is beépült a tervezetbe.

Ez külön is támogatja a miniszterelnök által meghatározott abszorpciós célérték elérését.

Megjegyezzük ugyanakkor, hogy:

- a jelen jogi-intézményi szabályozás csupán akkor képes feladatát hatékonyan ellátni, ha a benne foglaltak be nem tartása negatív, túlteljesítése pozitív szankcionálást von maga után (pl.: hatékonytalansági malus és hatékonysági bónusz a mozgóbér elemekbe is beépítve, stb).
- a beruházások hatékony megvalósulása érdekében tovább kell csökkenteni a kifizetéseket esetlegesen hátráltató, alapvetően a projektgazdáknál jelentkező problémákat, valamint a szerződéskötést és a kifizetéseket késleltető, a támogatások kezelésével foglalkozó intézményrendszeren belül jelentkező nehézségeket (pl.: új allokációs modellek bevezetése, önerő kiváltó vagy támogató garancia alap, stb).

4.2. Döntés született a többletkötelezettség-vállalásához kapcsolódó eljárásrend bevezetéséről

Kapcsolódó jogi, szabályozási elem: kormányelőterjesztés és határozat az egyes operatív programok többletkötelezettség-vállalásához kapcsolódó eljárásrendről

Várható és elvárt hatások:

A határozat 27 prioritásban 107,4 Mrd forint többletkötelezettség-vállalás megtételét írja elő a lenti indikatív bontásban.

Kiemelten fontos, hogy a **tartalékkonstrukciók rendszere a költségvetés számára nem jelent valós, azonnali többlet-kötelezettségvállalást, így nem érinti, negatív, előre nem tervezett tartalommal a költségvetés egyenlegét** (megj.: a tartalék konstrukciók terhére pályázati kiírást vagy kiemelt felhívást kibocsátani csak források felszabadulása vagy többletkötelezettség-vállalás engedélyezése esetén lehet).

Ugyanakkor a tartalékok rendszere bevezetése **erősebb versenyt** teremtve (a késő, és lemorzsolódó projekt helyett könnyen és gyorsan belép egy új) **várhatóan erősíti a normál igények konkurens modellű fejlesztése minőségét és sebességét.**

Szintén fontos hangsúlyozni, hogy **Magyarország számára kiemelt nemzetgazdasági cél a rendelkezésre álló fejlesztési források teljes mértékű** (minim 95%pontos) **és minél gyorsabb felhasználása**, hiszen **annak makrogazdasági (multiplikátor) hatásai révén lehetőség nyílt a válságból való mielőbbi kilábalásra és a Kormányprogram céljainak elérésére.**

A jogi-szabályozási megoldás rövid elemzése és értékelése:

A lemorzsolódó forrásokat tekintetében fenti célok támogatása okán valóban kiemelten fontos, hogy azokat az intézményrendszer pályázati felhívások formájában újra meghirdesse, vagy egyéb allokációs modellben mielőbb kötelezettségvállalással lekösse.

Ugyanakkor **fontos látni, hogy mind a projektek döntési és szerződéskötési folyamata, mind a kivitelezése jelentős időt vesz igénybe**, és a fejlesztési forrásokat azonban 2015 végéig fel kell használni és a projektgazdáknak ki kell fizetni. Ezért **a többletkötelezettség-vállalásokkal egyidejűleg, azok mellett, szükséges a projekt-mentorálás és a koordinált, (mikro)programozott projektfejlesztés elindítása is.**

Ezen folyamatnak együttes, egymást támogató alkalmazása **elsősorban azon prioritások tekintetében releváns, amelyek esetében a kötelezettségvállalás mértéke elérte azt a szintet, amelyet követően többletkötelezettség-vállalás nélkül a meglévő és a lemorzsolódó forrásokat az intézményrendszer csak késve, vagy nagy igényoldali bizonytalanság mellett tudná meghirdetni a pályázók felé.**

A kötelezettségvállalás minimum szintje, amelynél a többletkötelezettség-vállalás igényelhető, és **a kiegészítő modellek alkalmazása szükségessége a projektek gazdái jogállástól és a támogatott projektek átlagos méretétől is függ.** A nagyobb összköltségű, állami, vagy önkormányzati projektek hosszabb előkészítési és kivitelezési időigénnyel rendelkeznek, ezért az ilyen típusú projekteket támogató prioritások esetében már alacsonyabb kötelezettségvállalási szint mellett szükséges többletkötelezettség-vállalással és mentorálási segítséggel élni, ezzel még időben ellensúlyozva a projektek méretéből és kivitelezési idő igényéből eredő kockázatokat. Az alacsonyabb átlagos nagyságú projektek esetében magasabb kötelezettségvállalási szint elérése a többletkötelezettség-vállalási szint benyújtásának alapfeltétele.

A többletkötelezettség-vállalás eszközének alkalmazása mellett tehát szükséges mentori és programallokációs rendszer bevezetése és erre épülve a 2011-13-as akciótervek prioritási keretein felüli tartalék kiemelt projekt és pályázati konstrukciók, illetve mentor keretek nevesítése az akciótervekben.

4.3. Döntés született a „top-up” forrás-mechanizmus és hazai igénybevétele kapcsán

Kapcsolódó jogi, szabályozási elem: kormányelőterjesztés és határozat a pénzügyi stabilitási gondokkal küzdő tagállamok megsegítését szolgáló, az uniós támogatással megvalósuló projektek átmeneti társfinanszírozás-emelésére vonatkozó segítségnyújtás igénybevételéből eredő hatások kezeléséről

Várható és elvárt hatások:

1. Az uniós segítségnyújtás igénybevételének hatásai

A segítségnyújtás igénybevétele nem jelent tényleges többletforrást az EU részéről; azaz az egyes operatív programokban meghatározott **EU-források mértéke nem változik**, csupán **a hazai társfinanszírozás aránya csökken.** A „top-up” forrás a stabilitást elősegítő uniós segítségnyújtás Magyarország korábbi igénybevételének meghatározott időszakára utólag vehető igénybe a már benyújtott elszámolások alapján.

A segítségnyújtás igénybevétele azt eredményezi, hogy **201 millió euróval**, megközelítőleg 56 Mrd Ft-tal¹ **csökken a teljes hazai társfinanszírozás összege.** Ugyanakkor a hazai társfinanszírozás összegének csökkenése révén **az operatív programok keretösszege, így a következő évekre tervezett fejlesztések, projektek száma is csökken.** A hazai keretösszeg-csökkenés – **visszapótlás hiányában** – **veszélyeztetheti több Kormány által nevesített kiemelt projekt megvalósulását is, csökkentheti a tervezett pályázati felhívások, konstrukciók tervezett keretét.**

¹ 280 HUF/EUR árfolyamon

2. A keretösszeg-csökkentés hatásai

A hazai keretösszeg-csökkenés hatásai a „top-up” utáni szabad hazai keret függvényében, prioritásonként eltérőek:

- Azon prioritások esetében, ahol a **„top-up” igénybevétele miatti csökkentett hazai keret meghaladja az eddigi hazai kötelezettségvállalások összegét**, a prioritás jövőbeli pályázati kiírásainak hazai keretét kell csökkenteni.
- Azon prioritások esetében, ahol a **„top-up” igénybevétele miatti csökkentett hazai keret nem éri el a hazai kötelezettségvállalásoknak a jelenleg futó, még nem elbíralt pályázati kiírások hazai keretével növelt összegét**, a futó pályázati kiírások hazai keretét kell csökkenteni, valamint a prioritás jövőbeli pályázati kiírásaira nem lesz hazai keret.
- Azon prioritások esetében, ahol a **„top-up” igénybevétele miatti hazai keretösszeg-csökkenés nem nyújt fedezetet a prioritásban már megtett hazai kötelezettségvállalásokra** (a prioritások hazai kerete, amelyet a csökkentés érintene, már kötelezettségvállalással terhelt), **további intézkedés szükséges.**

Az NFM és az NGM az alábbi módon kívánja kezelni a keretösszeg-csökkenést:

- A **„top-up” igénybevételehez szükséges intézkedéseket** (adatlap kitöltése, hivatalos kérelem formális benyújtása (2012. január 31-ig megtörtént)) **az NFM és az NGM előkészíti és végrehajtja.**
- A kérelem elfogadását követően az **NFM megteszi a szükséges intézkedéseket az érintett prioritások keretösszeg-csökkenéseinek végrehajtására.**
- Azon prioritások esetében, ahol a **„top-up” miatti keretösszeg-csökkenés nem érvényesíthető a már megtett kötelezettség-vállalások miatt**, az NFM megteszi a szükséges intézkedéseket a keretösszeg-csökkenés kompenzálására. **Ezen prioritások esetében a projektgazdák** (jellemzően önkormányzatok) **által vállalt nagy összegű saját erő miatt került már lekötésre a teljes hazai keret.** Ebbe a csoportba tartozó prioritások kompenzálása a már megtett kötelezettségvállalások érdekében **8 prioritást érint, 8,97 Mrd Ft összegben.**

A jogi-szabályozási megoldás rövid elemzése és értékelése:

Az Új Széchenyi Terv programjainak sikeres végrehajtásához elengedhetetlen, hogy a szükséges önerők rendelkezésre álljanak és, hogy a konstrukciók olyan társfinanszírozási igény mellett legyenek meghirdetve, amely biztosítja a megfelelő volumenű igény keletkezését is.

A Magyarország számára rendelkezésre álló teljes európai uniós támogatási keret mielőbbi hasznosítása érdekében **különös figyelmet kell fordítani a forráskihelyezés kedvezményezett oldalára forráslehetőségeire és a költségvetéssel szembeni finanszírozási igény nagyságára.**

Az előterjesztés fenti célokat támogatandó módon a kapcsolódó uniós jogi szabályozás hazai alkalmazása kereteire tett javaslatot.

Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy **az új mechanizmus okozta segítségnyújtás igénybevétele nem jelent tényleges többletforrást az EU részéről;** azaz az egyes operatív programokban meghatározott **EU-források mértéke nem változik,** csupán **a hazai társfinanszírozás aránya csökken, illetve, hogy a „top-up” forrás a stabilitást elősegítő uniós segítségnyújtás Magyarország korábbi igénybevételének meghatározott időszakára utólag vehető igénybe** a már benyújtott elszámolások alapján.

A segítségnyújtás igénybevétele azt is eredményezi, hogy **a hazai társfinanszírozás összegének csökkenése révén az operatív programok keretösszege, így a következő évekre tervezett fejlesztések, projektek száma is csökken.** A hazai keretösszeg-csökkenés – **visszapótlás hiányában – veszélyeztetheti több Kormány által nevesített kiemelt projekt megvalósulását is, csökkentheti a tervezett pályázati felhívások, konstrukciók tervezett keretét.**

Megjegyezzük tehát, hogy: a jelen jogi-intézményi szabályozás csupán akkor képes feladatát hatékonyan ellátni, ha:

- **a kieső társfinanszírozás miatti források addicionális visszapótlása révén biztosítható, hogy ne kerüljön veszélybe több, a Kormány által nevesített kiemelt projekt megvalósulása,**
- **ill. hogy csak kiemelten indokolt és alátámasztott esetben csökkenjen egyes, tervezett pályázati felhívások, konstrukciók kerete.**

5. Az Európai Unió keretekkel kapcsolatos főbb aktualitások és a kapcsolódó magyar vonatkozások bemutatása

5.1. Megjelentek a 2014-2020-az új általános rendelet és szabályozás keretei és elkezdődött azok értelmezése

Az Európai Bizottság megjelentette a 2014-2020-as költségvetési időszaka szabályozási dokumentumai munkaváltozatát. A tervezetek a legtöbb szempontból a 2007-2013-mas keretekhez képest **szigorúbb szabályozási keret**et teremtenének az uniós források fejlesztési allokációja terén.

Magyarország számára kulcsfontosságú a tervezet szigorításaival összhangba hozott új allokációs mechanizmus és intézményrendszer koncepció mielőbbi felvázolása (ezzel egyidejűleg az allokáció tervezése megkezdése), és a kritikus, számunkra kiemeltnek ítélt területeken nemzetközi koalíciók kötése más, hasonló érdekű tagállamokkal.

5.2. A kötelezettségszegési eljárás következményei miatt veszélybe kerülhetnek egyes jövőbeni kohéziós projektek

A hazánkat érintő túlzottdeficit miatti kötelezettségszegési eljárás során **az Európai Bizottság azt javasolja, hogy fagyasszanak be közel 140 milliárd forint Magyarországnak szánt kohéziós támogatási összeget**, mert az ország nem teljesítette hiánycsökkentési kötelezettségét.

A döntés **preventív jellegű, időt hagy a szükséges intézkedésre**, hogy el lehessen kerülni a szankciót.

Az eljárás az ország uniós csatlakozása, 2004 óta folyik, és a hiány leszorítására kitűzött határidőt már kétszer, összesen három évvel meghosszabbították, de „Magyarország mindeddig nem tudta hatékony, fenntartható és hiteles módon csökkenteni a hiányt” (Oli Rehn). Az EU biztos szerint, a forrásmegvonás kilátásba helyezése „nem büntetés, hanem a korrekcióra való ösztönzés”. Azt mondta, „bízunk benne, hogy Magyarország képes lesz erre, és meg is fogja tenni, a magyar állampolgárok jóléte érdekében”.

Johannes Hahn, regionális politikáért felelős biztos azt emelte ki, hogy „a pénzmegvonás elhalasztásával az EB próbált kiegyensúlyozottan közelíteni a kérdéshez”. Közölte, hogy **az uniós alapok közül a szociális és a regionális fejlesztési alapot nem érinti a döntés, csak a közlekedési és környezetvédelmi beruházásokat finanszírozó kohéziós alapot**. De ezen a területen sem történik semmi; **2013. január 1-jéig a projekt-előkészítés folytatódhat**. Az esetleges szankció **pedig csak a jövőbeni beruházásokat fenyegeti**, a már elfogadottakat mindenképp be lehet fejezni.

A Bizottság javaslata egyelőre nem jóváhagyott: nem biztos, hogy megszavazzák, de ha igen, akkor sem kell, hogy elveszen a pénz.

A **kohéziós alapok felfüggesztését kezdeményező EB-javaslatot a pénzügyminiszterek tanácsának (Ecofin) márciusi ülésén hagyhatják jóvá.** Kérdés tehát, hogy a pénzügyminiszterek meg is szavazzák-e majd az intézkedést, azzal ugyanis „veszélyes precedens”-t teremthetnek, hiszen **több más, hasonlóan magas költségvetési hiánnyal küzdő tagország – köztük például Portugália, Spanyolország – is hasonló sorsra juthat.**

Ha mégis kifizetési stopot rendel el Brüsszel, **mivel a lépés 2013-tól lépne életbe, addig a Kormánynak még van ideje és lehetősége arra, hogy megtegye azokat az intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik a kohéziós pénzek teljes köre folyósíthatóságát.**

5.3. Megmaradtak a nyitott kapuk az unió részéről: a top-up mechanizmus igénybe vehetősége tovább bővíthet a sikeres IMF és EU tárgyalások esetén

Az IMF és EU tárgyalások egyik kevésbé kommunikált kapcsolódása az uniós források elszámolásához, hogy, **ha és amennyiben az IMF-fel, illetve EU-val ebből a szempontból megfelelő megállapodást kötnénk, azaz olyat, amely szerint a korábbihoz hasonlóan, jogszabály-módosításban nevesített jogalapokon kapnánk EU-s segítséget, akkor akár 2013. december 31-ig is újra jogosultak lehetnénk a +10% pontos „top-up” mechanizmus-ra.**

Az Európai Bizottság eredeti javaslata szerint az érintett 6 tagállam a stabilitást elősegítő uniós segítségnyújtás igénybevételének kezdődátumától – visszamenőleges hatállyal – automatikusan igénybe vehette volna a „top-up” uniós forrást, ezzel nyújtva számukra érdemi és gyors segítséget.

Magyarország az uniós pénzügyi segítséget a nevezett 6 tagállam közül legkorábban, 2008. november 5-én vette igénybe, a finanszírozás nyújtásának időszaka már 2010. november 4-én lejárt. A Bizottság eredeti javaslata szerint az NGM számítása alapján hazánk 278 millió EUR „top-up” uniós forrást kaphatott volna.

A Tanács strukturális intézkedésekért felelős tanácsi munkacsoportjának (Structural Actions Working Party, SAWP) ülése keretében több alkalommal tárgyalta a bizottsági javaslatot. A tárgyalások során éles ellentét bontakozott ki a nettó befizetők és a kedvezményezett hat tagállam között. A nettó befizetők törekvése kettős volt:

1. A javaslat költségvetési hatásainak korlátozása; ennek fő elemeként a retroaktív alkalmazás eltörlését vagy korlátozását kívánták elérni;
2. A „top-up” mechanizmus automatikus lehívási lehetőségének megszüntetése és minél több feltételt támasztása az igénybevétel elé.

A fentiekre tekintettel tárgyalások során – a Lengyel Elnökség kompromisszumos javaslata alapján – a jogosultsági időszak lerövidült 2010. január 1-től 2013. december 31-ig. Ennek megfelelően **Magyarország 2010. január 1-jétől 2010. november 4-éig** (a stabilitást biztosító segítségnyújtásból való kilépésünk dátumáig) **tartó időszakra lett jogosult ezen addicionális forrás („top-up”) lehívására.**

Amennyiben az IMF-fel, illetve EU-val való tárgyalások során olyan megállapodást kötnénk, amelynek megfelelően a korábbihoz hasonlóan a jogszabály-módosításban nevesített jogalapokon kapnánk EU-s segítséget, **akkor az ebbe történő belépéstől a kilépésig, de maximum 2013. december 31-ig újra jogosultak lennénk a +10% pontos „top-up”-ra.**