

Téma:

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

Időszak:

2012. december

Dátum:

2013. január 18.



SZÁZADVÉG
ALAPÍTVÁNY



SZÁZADVÉG
Gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖMPOLITAIKAI TANULMÁNYOK ÉS SZAKPOLITIKAI ELEMZÉSEK

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

Tartalom

1. Vezetői összefoglaló	1
2. Monitoring	2
2.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpciók adatai	2
2.2 Az elemzési időszakban meghozott főbb jogi-szabályozási döntések.....	9
3. Elemzés - Szempontok az európai uniós fejlesztési források intézményrendszerének átalakításához	16

1. Vezetői összefoglaló

Az Új Széchenyi Terv novemberi forrásabszorpciók adatai alapján már látható, hogy a 2012. év végéig tervezett 1460,5 Mrd forintos kifizetés várhatóan nem teljesül. Az első tizenegy hónapban az éves kifizetési terv 60,2 százaléka realizálódott, míg a kötelezettségvállalás (85%) és a meghirdetett pályázati összeg (87%) valamivel közelebb került az éves célkitűzéshez. Az éves kifizetés cél eléréséhez átlagosan havi több mint 121 milliárd forintot kellett volna kifizetnie az intézményrendszernek, de a 100 milliárdot is csupán egy hónapban haladta meg a kifizetések volumene.

A rendszerben lévő, már támogatott projektek kifizetéseit fel kell gyorsítani. Az intézkedésnek csak egyik eleme lehet az intézményrendszer hatékonyságának javítása. Az elmúlt időszak tapasztalatai és az adatok alapján úgy tűnik, hogy egyre nagyobb hangsúlyt kell fektetni a kedvezményezettek elszámolási „hajlandóságának” és „képességének” növelésére. Továbbra is problémát jelent ugyanis, hogy a projektgazdák késve, vagy a vártnál kevesebb számlát adnak be, a Támogatási Szerződésben vállalt elszámolási ütemezéstől rendre eltérnek illetve a projektek nem megfelelő előkészítése miatt csúszások jelentkeznek.

Az állami kezességvállalásával kapcsolatos tapasztalatok okán indokolt, hogy a nevesítésre kerülő projektek kiválasztását és megvalósítását kiemelt intézményrendszeri figyelem kísérje, illetve a már nevesített projektek esetleges állami kezességvállalási igénye feltárásra kerüljön.

Az EU Önerő Alap kapcsán, – melynek felhasználási szabályainak módosításai (jövedelemtermelő beruházások támogathatósága, előirányzat-maradvány felhasználás) jelentősen hozzájárulhatnak a forrásabszorpciók mutatók javulásához – a forrásfelhasználás további gyorsítása érdekében indokolt feltárni a jogszabályi környezetből adódó további adminisztratív akadályokat, illetve könnyítési lehetőségeket.

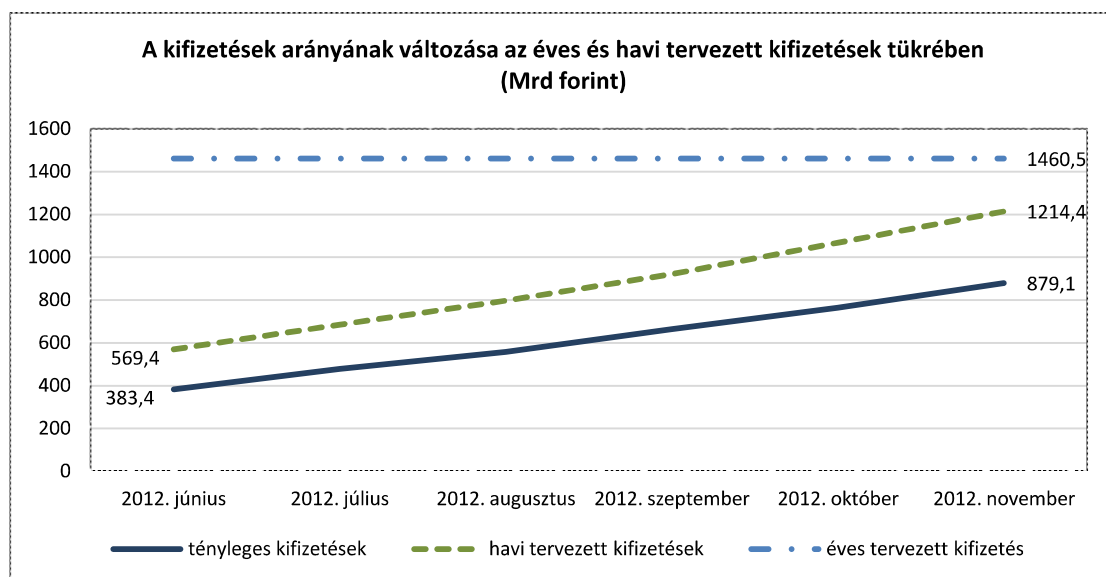
A 2014-2020-as európai uniós fejlesztési források felhasználását biztosító intézményrendszer kialakításával kapcsolatban bemutatjuk, hogy a következő programidőszak sikerét alapvetően nem az intézményi struktúra jellege befolyásolja. A komplex tervezési mechanizmus, az indikátor-vezérelt uniós finanszírozás és a rendelkezésre álló képzett humán erőforrás korlátossága szűk keresztmetszetet jelenthet.

2. Monitoring

2.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

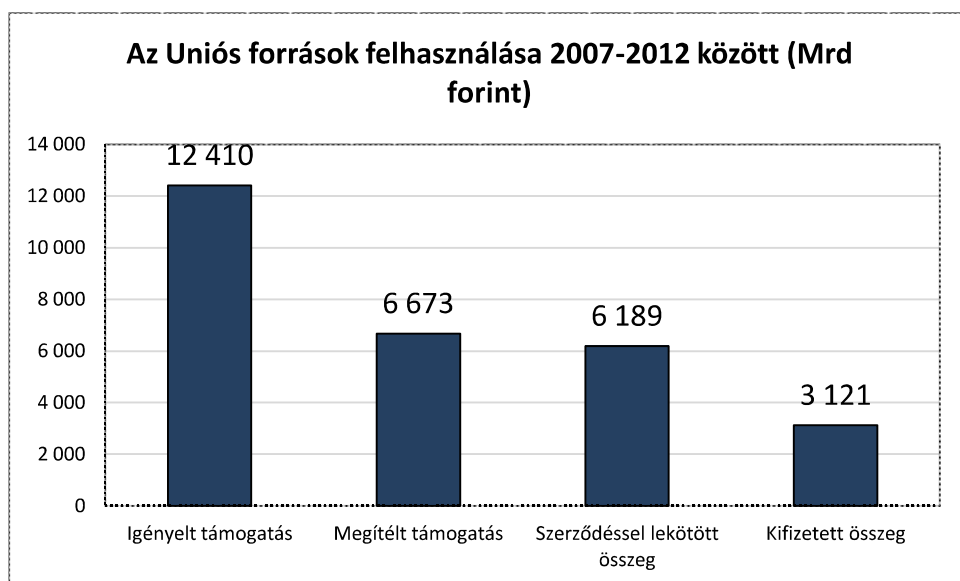
Elmaradás az éves tervtől

Az intézményrendszer 2012. november végéig 879 milliárd forintot fizetett ki a kedvezményezetteknek, ezzel a novemberre tervezett kifizetések (1214,4 milliárd forint) 72 százaléka teljesült. Az éves terv 60,2 százaléka realizálódott novemberig. A kötelezettségvállalást illetően az intézményrendszer kedvezőbben áll, a 2012 éves tervet 85 százalékosan teljesítette. Ez az előző időszak adataihoz képest 10 százalékpontos növekedést jelent. A 2012-re megjelentetni tervezett pályázati összeg 87 százalékát sikerült kiírni, ami kedvezően befolyásolja a jövő évre várható kifizetéseket.

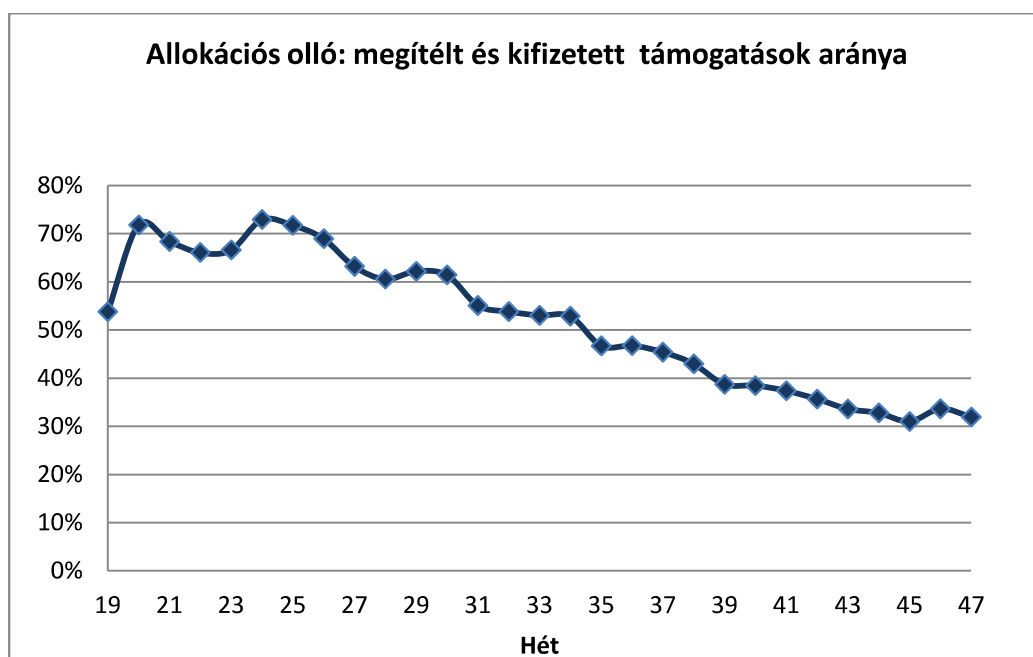


A hosszú távú adatsort tekintve látható, hogy 2012 júniusa óta enyhe növekedést mutat a tényleges és tervezett kifizetések közötti különbség. Az 1460,5 milliárdos éves cél eléréséhez átlagosan havi több mint 121 milliárd forintot kellett volna kifizetni. 2012 júniusa óta azonban a 100 milliárdot is csupán egy esetben haladta meg a kifizetések volumene (októberben 109,9 Mrd forint). A 2012. év végéig tervezett 1460,5 Mrd forintos kifizetés várhatóan nem teljesül; a decemberi adatok fényében lehet majd látni a konkrét teljesítést.

¹ A fejezet elkészítéséhez a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Központi Monitoring Főosztálya szolgáltatott adatokat, az EMIR-ből lehívott adatok alapján



A novemberben megítélt és kifizetett támogatások aránya 68 százalék volt, így az allokációs olló 2 százalékponttal szűkült. Az időszak végén 32 százalékon állt az összes kifizetett és megítélt támogatás hányadosa. Az elkövetkező hónapokban az NFK támogató döntései nyomán az olló átmenetileg akár tágulhat is, de a teljes NSRK keretére vonatkozó támogatói döntések megvalósulását követően folyamatos záródás következhet majd be.



A rendszerben lévő, már támogatott projektek kifizetéseit fel kell gyorsítani. A beavatkozásnak csak egyik pillére az intézményrendszer hatékonyságának javítása. Látható, hogy a különbség (megítélt és kifizetett támogatás) kisebb hányada van az intézményrendszeren belül, nagyobb részéről még a kedvezményezettek sem nyújtottak be elszámolási csomagot. Továbbra is problémát jelent, hogy a projektgazdák késve, vagy a

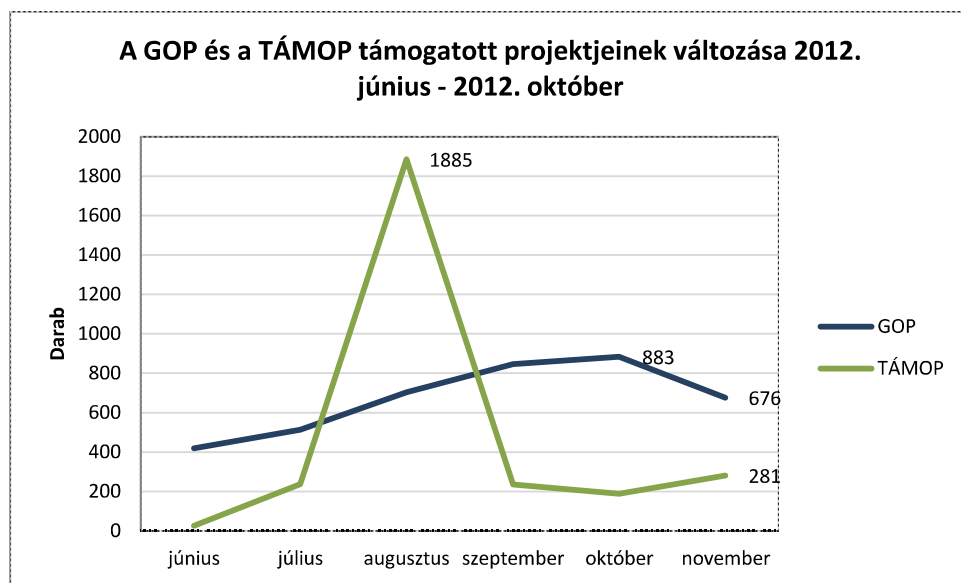
vártnál kevesebb számlát adnak be, a Támogatási Szerződésben vállalt elszámolási ütemezéstől rendre eltérnek.

Új pályázatok kiírása: a hirdetési terveket a Regionális Operatív Programok tartották

Az előző időszakhoz képest növekedett az új pályázatok meghirdetésének összege. A 2012. éves tervezett 889,5 Mrd forintnak mintegy 87 százaléka meghirdetésre került (775,2 Mrd forint). Elmondható az adatok alapján, hogy a hirdetési terveket elsősorban a Regionális Operatív Programok tudták teljesíteni, meghaladni. A Közép-Dunántúli Operatív Program közel kétszeresen teljesítette az éves hirdetési tervet november végéig. A Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program az éves hirdetési terv mindössze 25,4 százalékát teljesítette.

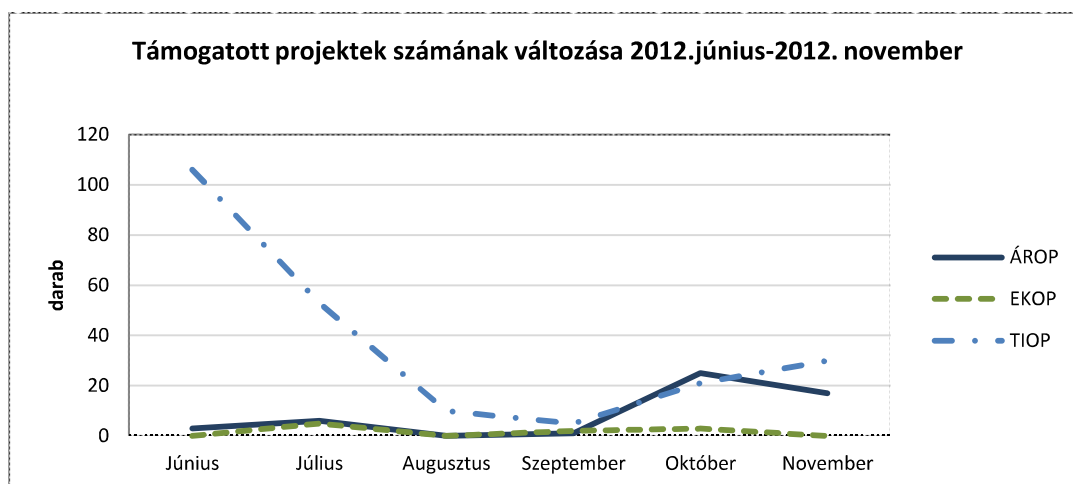
Támogató döntések: megállt a trendszerű csökkenés

Az időszakban a legtöbb Operatív Programnál a támogatott projektek számának változása meghaladta a megelőző 12 hét heti átlagát. A támogatott 1413 projekt megoszlása az OP-k között szignifikánsan nem tér el az előző időszakoktól, a legnagyobb növekedés a TÁMOP és GOP projekteknél figyelhető meg.



Az előző ábrán látható, hogy a GOP októberben érte el az elmúlt fél év legkiemelkedőbb teljesítményét a támogatott projektek számának változását tekintve. A TÁMOP-ban a támogatott projektek száma augusztusban kiugróan alakult – főleg a korábban elhúzódozó döntések lezárása miatt.

Az elmúlt időszakban hozott NFK döntés értelmében (176/2012. Kormány rendelet) további 1 Mrd forint érték feletti projekteket támogatása várható.



A legnagyobb abszorpció gondokkal továbbra is az ÁROP, EKOP és TIOP küzd. Ezek általában az állami szektort érintő operatív programok, melyek több modulból épülnek fel, és amelyeknél egyetlen modul késedelve az erre épülő projektek késését eredményezi.

Az ÁROP projekteknel a 1602/2012. (XII. 17.) Kormány határozat felhívja a feladatkörükben érintett minisztereket, hogy függesszék fel a 2012. december 31-ig késedelembe esett projektek támogatását a késedelem okának megszüntetéséig. Meg kell jegyezni, hogy fennáll annak esélye, hogy az érintettek elállnak a szerződésektől. Szükségszerű lehet úgynevezett tartalékprojektek generálása amelyek átveszik az esetlegesen kieső projektek „helyét”.

Szerződéskötés: a szerződött projektek száma trendszerű, de lassuló növekedést mutat

Az időszak végére több Operatív Program szerződéskötési üteme lelassult. A TÁMOP-on belül a nagyszámú augusztusi döntés után ugyanakkor nőtt a szerződéskötések száma, a GOP pedig továbbra is kiemelkedő teljesítményt mutat. A novemberi adatokat vizsgálva elmondható, hogy a szerződéskötések száma folyamatosan meghaladta a beérkezett projektek számát.

A leszerződött 2219 projektből 787 tartozik a GOP-hoz, 1241 pedig a TÁMOP-hoz. A többi OP összesen 191 szerződést kötött novemberben. Az összes megkötött szerződés számát tekintve jelentősen nőtt az előző 12 hét adataihoz képest ez az érték. Az időszak első hetében született a legkevesebb, míg az utolsó hetében a legtöbb szerződés. Az utolsó héten közel 770-nel több szerződést kötöttek, mint az első héten.

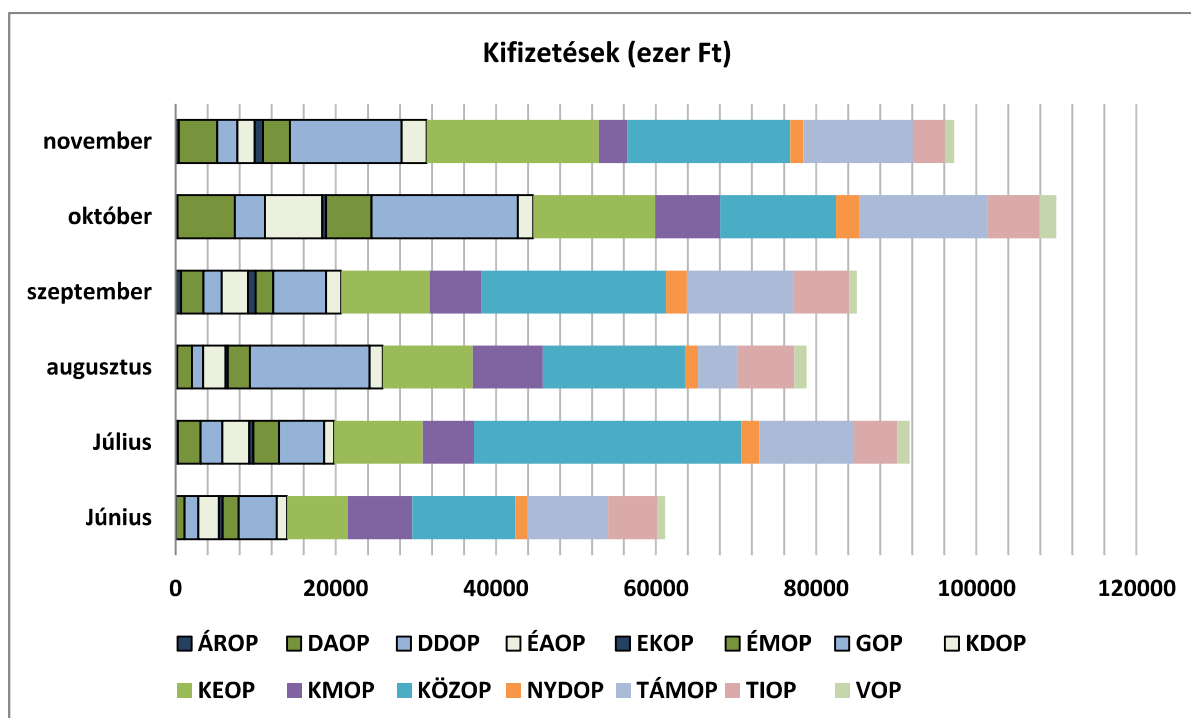
A megítélt és szerződéssel lekötött összeg között alig látható eltérés. Az intézményrendszer tehát alapvetően jól kezeli a szerződéseket, gyorsan aláírja a Támogatási Szerződéseket (az egyes intézményeket vizsgálva is látható, hogy november végén mindössze 49 darab projekt várt szerződéskötésre a határidőt 4 héttel meghaladóan).

A szerződéskötések megfelelő előkészítése illetve annak hiánya komoly akadályokat jelenthet az allokációs eredményekben. Több projekt a nem megfelelő előkészítettség miatt nem jut el a támogató döntéstől a szerződéskötésig. Ebben az intézményrendszer több segítségnyújtási és egyszerűsítési pontot iktatott be az elmúlt hónapokban (elektronikus rendszer, Széchenyi Programiroda, ügyfélszolgálatok), melyek népszerűsítésével, kommunikációjával jobban ki lehet használni az ezekben rejlő lehetőségeket.

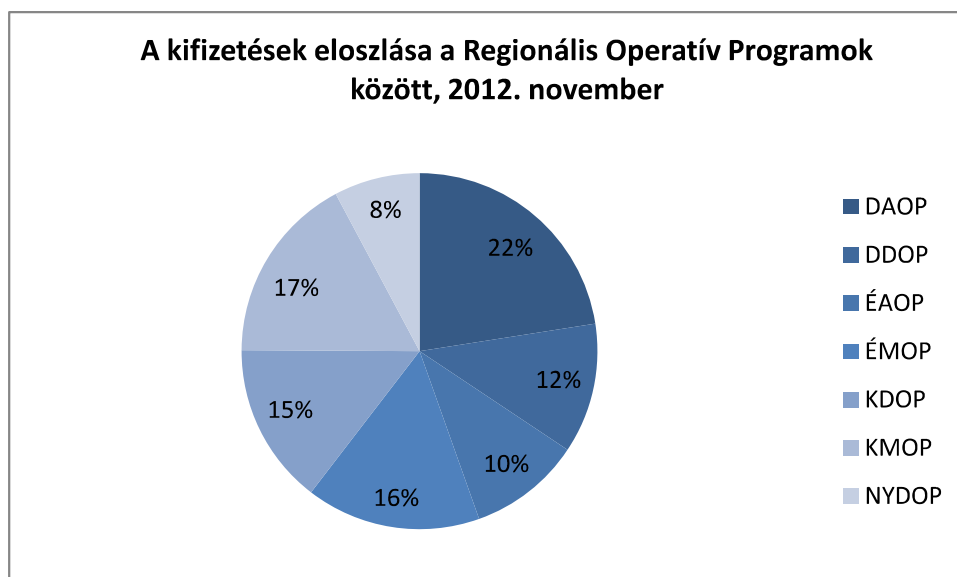
Az elmúlt időszakban módosított Akciótervek egyik legfontosabb szempontja, hogy a jól előkészített és kidolgozott, korábban tartaléklistára került projektekre minél hamarabb kössenek szerződéseket.

Kifizetések: lassú előrehaladás

Novemberben a heti kifizetések nem mutattak jelentős fluktuációt, kiegyensúlyozott volt a kifizetések volumene. Az elmúlt hat hónap során a havi kifizetéseket vizsgálva csak a Közlekedés Operatív Program kifizetése haladta meg minden hónapban a 10 Mrd forintot. A Környezet és Energia Operatív Program az elmúlt öt hónap során egyre nagyobb mértékben növelte a kifizetéseit, ennek következtében novemberben már meghaladta a 20 Mrd forintot a kifizetések volumene. Az ÁROP és a TIOP az elmúlt hat hónap alatt egyszer sem érte el az 1 Mrd forint feletti havi kifizetést. Az ÁROP esetében a novemberi kifizetések volumene nyolcszorosa a júniusi kifizetések összegének. Az ÁROP a legkiemelkedőbb teljesítményt szeptemberben nyújtotta, ekkor közel 670 millió forintot fizettek ki kedvezményezettjeinek.



Az alábbi ábrán látható, hogy az elmúlt időszakban a Regionális Operatív Programok hogyan teljesítettek a kifizetések tekintetében. Látható, hogy alapvetően a fejlettebb régiók fizettek ki jelentősebb összeget a kedvezményezettjeiknek. Az egyik legfejlettebb konvergencia régió a Nyugat-Dunántúli OP fizette ki arányaiban a legkevesebb támogatást.



Közreműködő Szervezetek teljesítménye

Az intézményrendszer működésének egyik fő mutatója a döntésre váró projektek, a szerződéskötésre várakozó projektek, valamint a kifizetésre váró számlák száma. Az előző hónapok során **az ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. (ESZA) működésében jelentkező negatív trendek folytatódtak.** Figyelembe véve, hogy mennyi projekt vár támogatásra és az OP keretein belül az éves tervezetthez képest mintegy 42 Mrd forint a különbség a tervezett és tényleges kifizetések között, látható, hogy jelentős feladatok várnak a szervezetre. Továbbra is javasoljuk, hogy fel kell tárni a negatív trendek okait, hiszen a feltárás segíthet, hogy a jövőben megelőzhető legyen hasonló helyzet kialakulását.

Az egyes eljárásrendekben megszülető döntések időigényét az egyes Közreműködő Szervezetek szerint vizsgálva látható, hogy a határidőt a kiemelt pályázatok tekintetében csak a Pro Régió Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft. tudta tartani. A könnyített pályázatok esetében a MAG Zrt. tudta tartani a döntési határidőket. **A harmadik, leggyakoribb eljárásrendi típusú, az ún. pályázati eljárásrend esetében egyetlen Közreműködő Szervezet sem tudta tartani a határidőket.** A MAG Zrt. csak 4 nappal haladta meg a döntési határidőt, **azonban a többi KSZ több mint egy hónappal meghaladja a döntési határidőket.**

Júniusban még nem volt olyan KSZ, amelyiknél a könnyített pályázati eljárásrendnél meghaladták volna a határidőket. A pályázati eljárásrend tekintetében azonban a Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Nonprofit Kft. (NKEK) júniusban már 109 nappal haladta meg a döntési határidőt, ez novemberben már 145 nap. A kiemelt eljárásrend esetében a KIKSZ Közlekedésfejlesztési Zrt. és az Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft is két hónappal haladta meg a döntési határidőket.

A kiemelt eljárásrend esetében az átlagos határidő átlépése 35 nap, a könnyített eljárásrend esetében 26 nap, míg a pályázati eljárásrend tekintetében 56 nap az átlagos határidő átlépés.

A szerződésre váró projektek számát tekintve az intézményrendszer jól teljesít, 52 darab projekt várt döntésre november végén. Tovább folytatódott a június óta tartó lassú, de trendszerű emelkedés (a mostani érték közel kétszerese a júniusi adatnak).

A harmadik elemzési szempont a **kifizetésre váró számlák száma** (1397 darab). Ez **enyhe csökkenést mutat az október végi adatokhoz képest.** Továbbra is érdemes lenne megvizsgálni a bent álló számlák követelésállományát, illetve az intézmények közötti eloszlásukat hogy hány számla, milyen követelésállományban érkezik az egyes intézményekhez, azonban erről nem áll rendelkezésünkre adat. A kifizetésre váró számlák kétharmada (novemberben 984 darab) található a MAG Zrt-nél. Érdemes lenne feltárni az ESZA és az NKEK kapcsán azokat a jó gyakorlatokat és szűk keresztmetszeteket, melyek elősegíthetik az kiegyensúlyozottabb működést és az erőforrások optimálisabb alkalmazását.

2.2 Az elemzési időszakban meghozott főbb jogi-szabályozási döntések

Az NFK segítségével felgyorsult az 1 Milliárd forint feletti projektek jóváhagyása és nevesítése

A 176/2012. (VII.26.) Korm. rendelet a korábbi Kormány-hatásköréből a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság hatáskörébe utalta az 1 Mrd forint feletti támogatás igényű projektek feletti döntést. A rendelkezéssel nem csak a kompetenciák, hanem a projektméretre vonatkozó összeghatár is változott, mely korábban 5 milliárd forint volt. A döntés következtében az érintett Operatív Programok kötelezettségvállalással még nem érintett forrásai gyorsabban leszerződthetővé válnak. A forrásfelhasználás gyorsításának döntésooldali feltétele a fenti eljárással adottá vált. A projektek megvalósítása érdekében a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a projektgazda közti hatékony kommunikáció elősegítése mellett elsősorban a megvalósítás projektgazda oldaláról történő biztosítása a forrás-lehívás gyorsításának alapvető feltétele. Az intézményrendszernek továbbá készen kell állnia a projektekkel kapcsolatos megnövekvő adminisztráció lebonyolítására.

Az elemzési időszak során több Operatív Program (TIOP, TÁMOP, KEOP, KÖZOP) keretén belül hagytak jóvá egy milliárd forint feletti beruházásokat. A KEOP, TIOP, KÖZOP esetében különösen indokolt a forrásfelhasználás felgyorsítása, mely OP-k a 2012-évi kifizetési tervet csak 44%, 49% és 50%-ban teljesítették 2012 novemberéig. EKOP esetében az arány kritikus, mindössze 19%. A forrásle hívás ütemezésének tervezésénél figyelembe kell venni, hogy a támogatások jóváhagyását követően a kifizetésig hónapok/évek telhetnek el. Ennek kockázatát csökkenti a nemrégiben lehetővé vált szállítói finanszírozás alkalmazása, növeli a közbeszerzések esetleges elhúzódása. Közfőera kedvezményezetttek esetében az Önerő Alap nyújt segítséget a forrás felhasználási arány javításában.

Döntés született állami kezességvállalásról

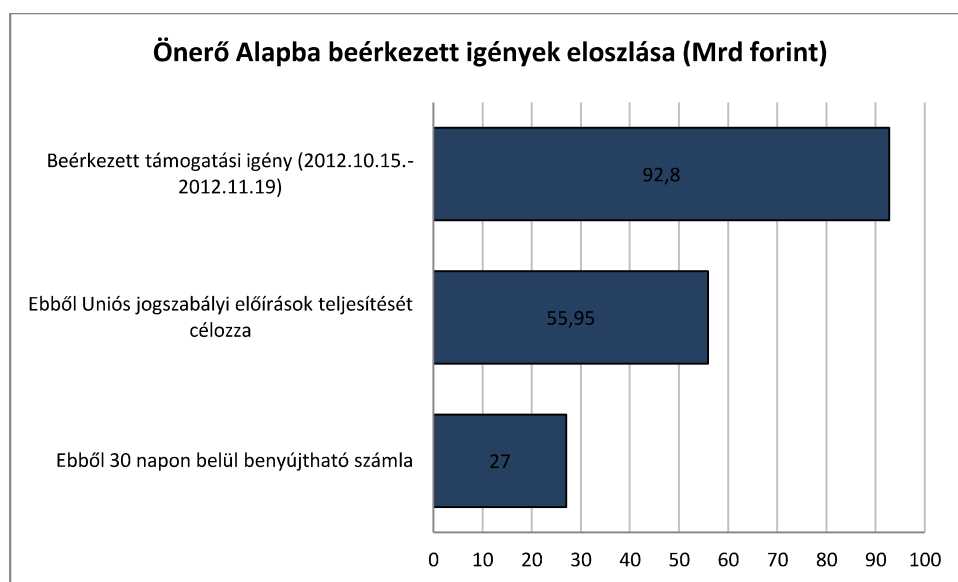
Az 1638/2012. (XII. 19.) sz. határozatában a Kormány döntést hozott a Széchenyi Zsigmond Kárpát-medencei Magyar Vadászati Múzeum c. kiemelt turisztikai projekttel kapcsolatos egyedi állami kezességvállalásról. A döntés hátterében a projektgazda Hatvan Város Önkormányzatának forráshiánya, illetve a jogi környezetből adódó kezességvállalási (biztosítékadási) kötelezettségnek való megfelelési nehézségek állnak, melyek az MNV Zrt., MFB Zrt. és Garantiqa Hitelgarancia Zrt. bevonásával sem voltak áthidalhatók. A projekt megvalósítása állami helytállás hiányában gyakorlatilag ellehetetlenült volna. A 252/2011. (XII. 1.) Korm. rendelettel nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított projekt megvalósítása forrásabszorpció szempontjából elsőrendű, tekintettel arra, hogy az Észak-magyarországi Operatív Program 2011-2013-as Akciótervének vonatkozó

prioritásán kiemelt projektekre elkülönített összeg (12,41 MdFt) mintegy negyedét ez a fejlesztés köti le.

A kiemelt projektekkel kapcsolatos tapasztalatok, az általuk lekötött források nagyságrendje és az esetleges garanciák érvényesítése kapcsán a központi költségvetési szempontok alapján indokolt, hogy ezen projektek kiválasztását és megvalósítását kiemelt intézményrendszeri figyelem kísérje. Indokolt lehet a már nevesített projektek állami kezességvállalási igényének feltárása.

Az EU Önerő Alap felhasználási feltételeinek módosítása

Az EU Önerő Alapból 2012. november 29-ét követően jövedelemtermelő projektekre is adható támogatás. A módosítás indokoltságát alátámasztják a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség adatai, melyek szerint a beérkezett igények 60%-át az uniós derogációs kötelezettséggel érintett projektek teszik ki. Ezek megvalósítása már rövid időn belül is jelentősen növelik az abszorpciót.



Forrás: NFM

A jövedelemtermelő projektek esetében - a kettős finanszírozás elkerülése érdekében - a kedvezményezettnek nyilatkoznia kell arról, hogy a támogatással érintett bevételt csak a rendszer fenntartására (pótlási, üzemeltetési, fejlesztési költség) fordítja. Ennek eredményeként hosszú távon csökkenhetnek a projekt fenntartására fordítandó kiadások, a megvalósuló beruházások avulása lassulhat.

Az EU Önerő Alap 2012. évi maradványösszegeinek kapcsán a Kormány 413/2012 (XII.29.) sz. rendeletével módosította az Államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló Kormányrendeletet. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv és a fejezeti kezelésű előirányzat kötelezettségvállalással terhelt előirányzat-maradványának

kell tekinteni többek között az EU Önerő Alap, a Széchenyi Kártya Program és a Beruházás Ösztönzési Célelőirányzat előirányzat-maradványát. Az általános szabálytól eltérően a jogszabály lehetővé teszi az EU Önerő Alap változatlan célú felhasználását a tárgyévet követő év június 30-át követően is, melyet az államháztartásért felelős miniszter mérlegelés nélkül engedélyez. A módosítás eredményeként kisebb adminisztrációval válik lehetővé a forrás határidőn túli felhasználása, mely hozzájárul a Nemzeti Együttműködés 1.10. pontjában foglalt cél teljesítéséhez.

Forrásallokációs változások

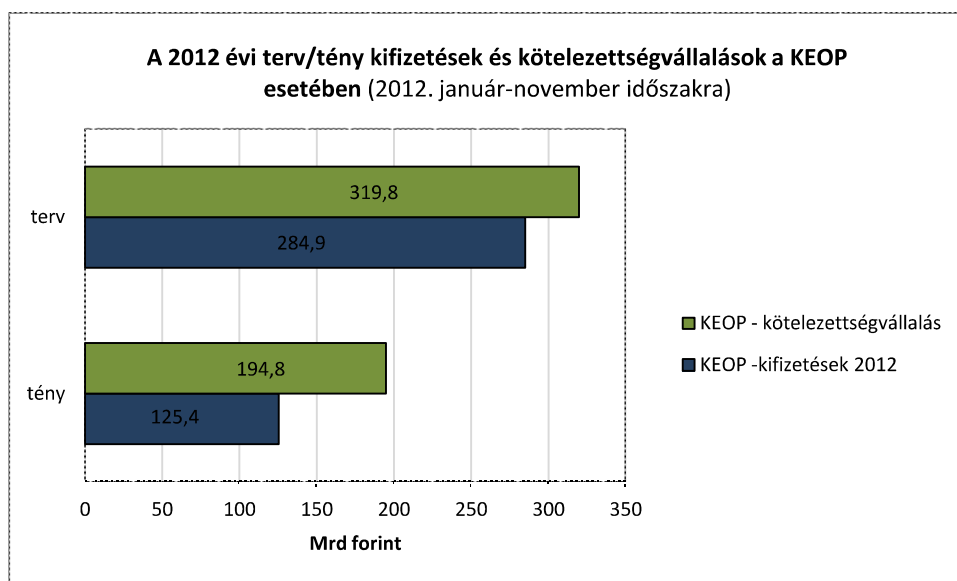
Társadalmi Megújulás Operatív Program

A TÁMOP többlet-kötelezettségvállalás felhasználásával a 2009-2010 és a 2011-2013 évekre vonatkozó akciótervében is növelte a pénzügyi kereteit. Ennek eredményeként korábban tartaléklistára került projektek válnak támogathatóvá, melyek elősegítik a kiemelt kormányzati célkitűzésként megjelenő foglalkoztatás bővítését. Az intézkedés emellett erőforrás felhasználás szempontjából előnyös, hiszen a pályázatok az értékelésen már túl vannak, a támogatói döntéshozatali idő ezáltal lerövidül, a forrásfelhasználás gyorsul, az intézményrendszer részéről pedig a humán kapacitást kíméli. A forrásallokációs intézkedések összesen 1 903 millió forintot érintenek, ennek eredményeként a TÁMOP támogatási kifizetési mutatói javulhatnak. A forrásfelhasználás annak fényében értékelhető, hogy a TAMOP mutatói a 2012-es tervhez képest a kötelezettségvállalás tekintetében 75%-ban, a kifizetések vonatkozásában 73,5%-ban teljesültek.

Környezet és Energia Operatív Program

A KEOP 2011-2013-as Akciótervének 1551/2012. (XII. 4.) Korm. határozattal rögzített módosítását a futó konstrukciók közötti átcsoportosítások, a visszahulló forrásokból megjelenő, illetve megmaradó források átcsoportosítása, az NGM által engedélyezett túlvállalás megjelenítése, a KÖZOP-ból átcsoportosított és még fel nem használt forrás tervezése, valamint a Ráckevei (Soroksári)-Duna-ág (RSD) projekt egy elemének visszavonásával felszabaduló források újraosztásának szükségessége a indokolta.

Az allokáció következtében lehetőség nyílik a forrásfelhasználás gyorsítására. Emellett a forráselosztás tervezése során kiemelt szempontként került figyelembe a tartaléklistás projektek támogathatósága, a korábban sikeres konstrukciók ismételt megnyitása, az ÁFA emelés következtében kialakult többlet forrásigény kielégítése. A források áthelyezésével jelenleg futó kiírások támogatási keretei a várható igényekhez igazíthatók. Az egyes prioritások között az átcsoportosítások indokoltságát támasztja alá az alábbi ábra. Fent ismertetett okokból hasonló reallokációkra az Akcióterv hátralévő idejében is számítani lehet.



Forrás: NFÜ

Az ábrán látható, hogy jelentős elmaradás van az Operatív Programban mind a kötelezettségvállalások, mind a kifizetések tekintetében. A jelenlegi intézkedésekkel ezen elmaradások felszámolásában működnek közre.

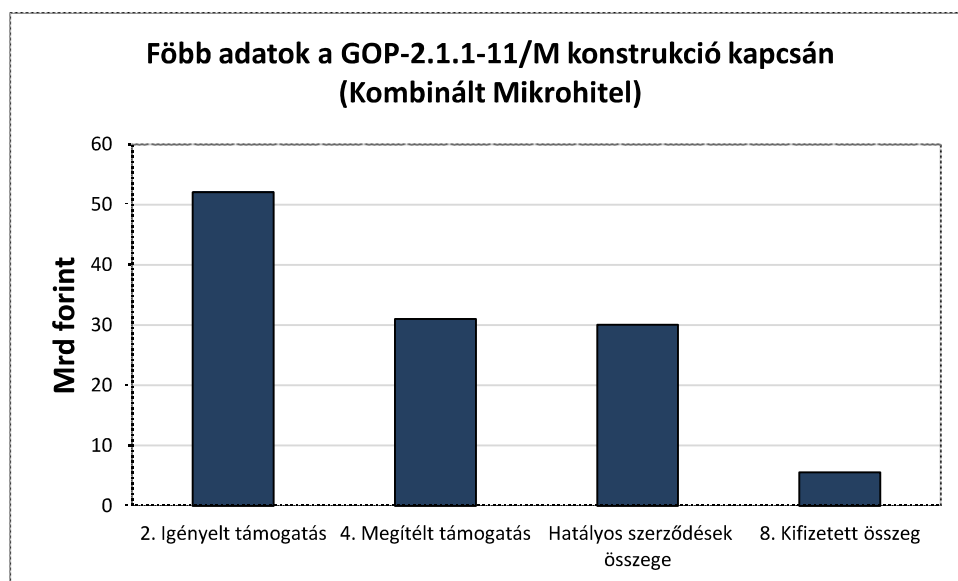
Gazdaságfejlesztési Operatív Program

A többlet-kötelezettségvállalás felhasználásának tervezése és egyes támogatási konstrukciók előrehaladása miatt indokoltta vált a GOP 2011-2013-as Akciótervének felülvizsgálata is. Az ezt rendező 1647/2012. (XII. 19.) Korm. határozat alapján a túlvállalás keretében több mint 10 Md Ft-tal nő a K+F és innováció c. prioritás kerete. A GOP 3. üzleti környezet c. prioritásában 5 Md Ft keretösszeggel létrejövő új konstrukció célja emelt szintű infrastruktúra kiépítésének támogatása a nemzetgazdasági hatású nagyberuházások környezetében. A konstrukció részletes kidolgozása során javasolt a nemzetgazdasági jelentőségű stratégiai partnerek fejlesztési igényeinek és szándékainak becsatornázása.

Az Operatív Program egyik legsikeresebb kiírása a Kombinált Mikrohitel Program volt. A 2011 januárjában meghirdetett konstrukcióra 2012 márciusára a beérkezett pályázatok száma elérte a 4100 darabot, mely szám jelenleg 8856.² A dinamikus forráslekötésre tekintettel a program keretösszege 18 Md Ft-tal került megemelésre, mellyel várhatóan további 2200 projekt válik támogathatóvá. Az Akcióterv módosítása keretében további 12 Md Ft került reallokálásra a Kockázati Tőke konstrukcióra. A forrásnövekedések a garancia konstrukció terhére valósult meg, az átcsoportosítások a prioritás teljes keretét nem érintették.

² Forrás: EMIR, https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link=uszt_1_1 [2013.01.08.]

A Kombinált Mikrohitel Program egyes mutatóit ábrázolja az alábbi diagram.



Forrás: NFÜ/EMIR, Századvég gyűjtés (2013.01.08)

A program projektjeinek utófinanszírozott jellege okán jelentős nagyságrendű kifizetés várható az elkövetkező időszakban. A folyósítás ütemezésében kockázataként értékelhetők a hiánypótlásra kötelezett kifizetési igénylések. Más Operatív Programokhoz hasonlóan a GOP esetében is megfigyelhető, hogy az intézményrendszer a sikeresebb konstrukciók erősítésével és az eredménytelen konstrukciók forrásainak elvonásával reagált a pályázói igényekre és pályázati tapasztalatokra.

Regionális Operatív Programok

A TAMOP, KEOP, GOP mellett forrásátcsoportosítás a ROP-ok esetében is megtörtént. A költségvetési ciklus végéhez közeledve alapvető cél a rendelkezésre álló források teljes mértékű abszorpciója, ugyanakkor az Operatív Programok céljainak elérése, valamint a szakpolitikai célkitűzések teljesítése is ezzel egyenértékű feladat. A ROP-ok esetében is azonosításra kerültek azok a forráscsoportok, melyekből a továbbiakban támogatás nyújtható:

1. a meghirdetett, de kötelezettségvállalással még nem terhelt források;
2. a korábbi kötelezettségvállalásoktól történő elállásból származó, illetve a támogatástól visszalépett pályázatokból visszahulló források;
3. egyes projektek megvalósítása során elért megtakarításból eredő források;
4. a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 29/A-29/C³ szakaszában meghatározott többletkötelezettség-vállalásból származó, valamint

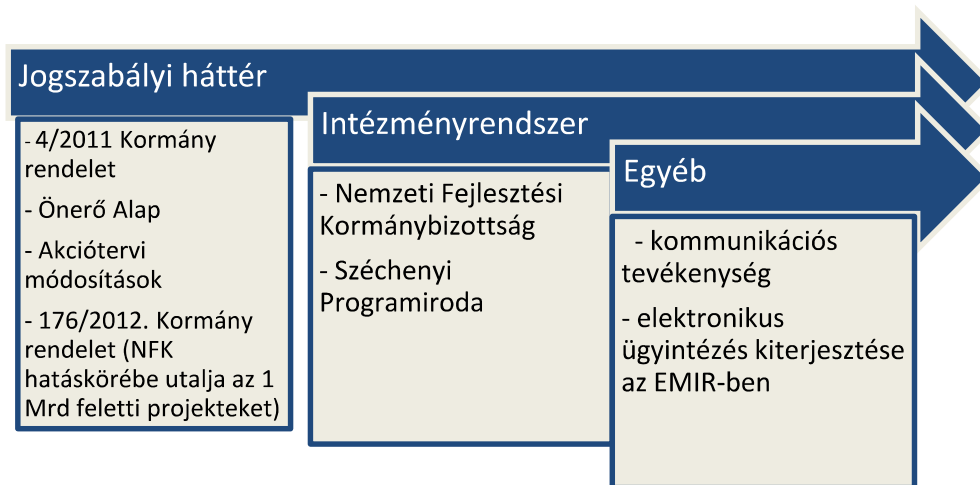
³ A megjelölt szakaszok a többletkötelezettség vállalások igényéről valamint a menetéről rendelkeznek

5. a kormányhatározat alapján megnövelt hazai társfinanszírozási keretekből származó források.

Összességében elmondható, hogy a ROP Akcióterveket érintően számos indokolt módosítás történt az elemzési időszak alatt. Az ütemezett forrásfelhasználás elősegítése terén kiemelkedő eredmény a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény feltételes közbeszerzési eljárásaira vonatkozó rendelkezéseiben eszközölt könnyítés. Ez lehetővé teszi a támogatási döntéssel még nem rendelkező projektekhez kapcsolódó közbeszerzési eljárás megindítását. A változásról a pályázatok potenciális kedvezményezettjeinek tájékoztatására az intézményrendszernek figyelmet kell fordítania. A feltételes közbeszerzések elmaradásával a jogszabályi környezet kedvező változásából eredő forrásabszorpció lehetőség elveszhet. A módosítás kiemelkedően jó példája a forrásvesztés elkerülésére tett adminisztratív intézkedésnek, melynek költségvetés terhei nincsenek, bevezetése a forrás felhasználási kényszertől eltekintve is indokolt lett volna.

Összefoglalva az alábbi főbb intézkedések gyorsítják jelenleg a rendszerben a források lehívását. A részletezések rámutatnak a legfontosabb, a forráslehívás gyorsítását érintő intézkedésekre.

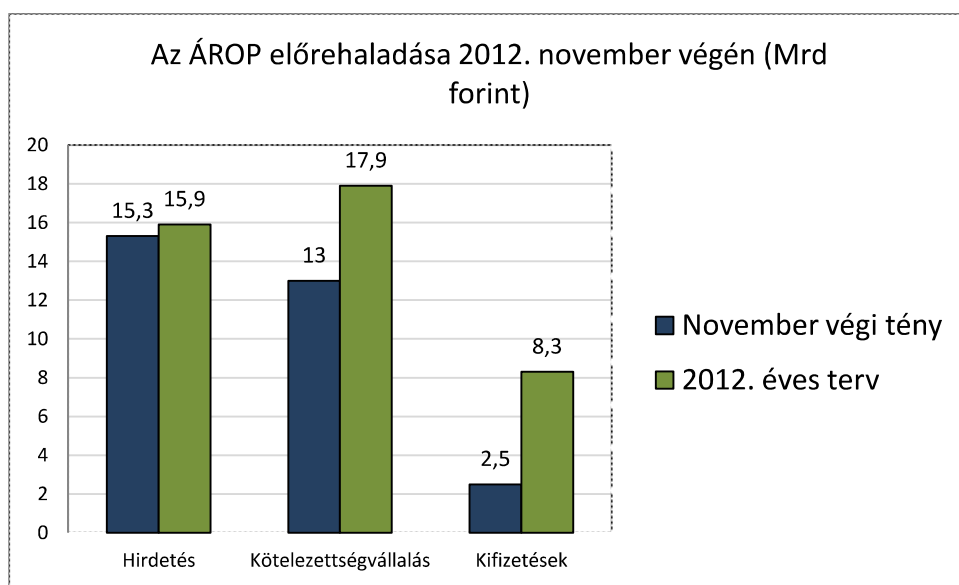
A főbb tényezők a források lehívásának folyamatában



Forrás: Századvég gyűjtés

Az ÁROP abszorpciós céljainak elérését motiváló intézkedések

A 1602/2012. (XII.7.) Kormány határozat rendelkezik az ÁROP célkitűzéseinek megvalósulásához szükséges lépésekről. Az Államreform Operatív Program jelenlegi helyzetét szemlélteti az alábbi ábra. Az OP előrehaladásával kapcsolatban szembetűnő, hogy a tervezetthez képest a 2012. évi kifizetések tekintetében jelentős késésben van a program. A Korm. határozat előterjesztésében szereplő kumulált adatok szerint az OP teljes keretének 31 %-a (15,3 Mrd forint) került kifizetésre 2012. október 31-ig a. A várható forrásvesztés esélyét növeli, hogy a pénzügyi keret 53%-a került támogatási szerződéssel lekötésre. 2012. vonatkozásában a Közép-magyarország Régióban 1 Mrd forint forrásvesztés valószínűsíthető.



Forrás: NFÜ

A lassú ütemű forrásfelhasználás legfőbb okai az alábbiak: a projektek nem megfelelően előkészítettsége; a projektek szakmai tartalmának gyakori változtatása; kapacitáshiány; sikertelen közbeszerzések; intézményrendszeri változások és a projektek megvalósításának elhúzódása. A kormányzati átalakítások azokban az esetben hatottak negatívan az OP teljesítményére, amikor jogutódlás vagy a szakmai terület áthelyezése miatt projekt átadás történt.

A kormánydöntés az érintett miniszterek útján kötelezettségvállalást ír elő a kedvezményezetteknek a 2012. és a 2013. évek vonatkozásában az ütemezett kifizetések előfeltételeinek teljesítésére. Ezt meghaladóan a késedelembe esett projektgazdák részre történő központi költségvetési kifizetések felfüggesztését irányozza elő. Ez utóbbi – meglehetősen szigorú intézkedés – várhatóan kellő motivációs erővel bír majd. A kifizetésekre várhatóan a 2012. július 29. után kötött szerződésekre érvényes szállítói előleg bevezetése is pozitív hatással lesz.

3. Elemzés - Szempontok az európai uniós fejlesztési források intézményrendszerének átalakításához

A Kormány 1600/2012 (XII.17.) határozatában döntött a 2014-2020-as európai uniós fejlesztési források tervezésével és a felhasználását biztosító intézményrendszer kialakításával összefüggő feladatokról. Tekintettel arra, hogy a határozatban rögzített alapelvek (és intézkedések) között az intézményrendszerre vonatozók alulreprezentáltak, indokoltnak tartjuk az ezzel kapcsolatos eddigi tapasztalataink, illetve figyelembe vételre ajánlott szempontok bemutatását.

Az 2014-2020-as időszakra való felkészülés során az általunk nem befolyásolható adottságok között kell számontartani az előzetesen megismert Európai Bizottsági elvárásokat. Ezek közül kiemelten fontos, hogy:

- a következő időszakban az abszorpciós cél helyett az eredményességi cél kerül előtérbe, amelynek eredményeként a tagállamok által vállalt indikátorok nem teljesülése esetén forrásmegvonási szankciókat helyezhet kilátásba az Európai Bizottság. Az eredményességi cél teljesítéséhez elengedhetetlenül fontos a megfelelő irányítás és a hatékony teljesítménymérés, aminek egyik feltétele az indikátorrendszer megfelelő működtetése;
- 2014-től komplex fejlesztési tartalmak kerülhetnek támogatásra az uniós alapokból, emiatt kiemelten fontos a (hazánkban eddig ritkán alkalmazott) komplementaritást támogató eszközök alkalmazása;
- a komplexitásra való törekvés részének tekinthető, hogy a vidékfejlesztési támogatások allokációja visszakérül a strukturális alapok végrehajtása alá. Ennek eredményeként valamennyi uniós fejlesztési alap esetében lehetőség van az egy központból irányított, egymást támogató kihelyezésre.

Amint azt korábbi tanulmányunkban⁴ bemutattuk sem az uniós források abszorpciója, sem a hatékonyság, sem pedig a szakpolitikai célok teljesülése szempontjából nem elsődlegesen meghatározó tényező az intézményrendszeri berendezkedés (központosított/decentralizált) jellege. A nemzetközi kitekintésben, több intézmény (pl OECD, IMF, Világbank, Európai Befektetési Bank, stb.) által készített vizsgálatok többek között a partnerség minőségét, az intézmény és eszközrendszer történelmi/gazdasági sajátosságokhoz illeszkedését, a nagy szakmai tapasztalattal rendelkező humán erőforrás rendelkezésre állását, az intézményrendszeri stabilitást, a túlszabályozottság és túlzott adminisztráció elkerülését számottevően jelentősebb szempontként tárta fel.

⁴ A 2014-2020-as uniós források allokációjához kapcsolódó végrehajtási intézményrendszer koncepciója, Századvég Gazdaságkutató. Zrt, 2012. augusztus.

A Századvég Csoport szakértőinek nemzetközi példákat áttekintő összehasonlító elemzése⁵ továbbá rámutatott, hogy az uniós fejlesztési forrásköltés volumenét kiemelt helyen befolyásolja a kereslet és kínálat előzetes illesztése, azaz a fejlesztési igények és a tervezett intézkedések összhangjának megteremtése. Ez az intézményrendszer szempontjából inkább annak funkcióját, mint struktúráját befolyásolja, melyre azonban a hatékony feladatellátás érdekében a rendszer kialakításakor figyelemmel kell lenni.

Az intézményrendszer kialakítása során különösen hangsúlyos szempont a rendelkezésre álló humán erőforrás szűkössége. A jelenlegi hétéves periódus lebonyolításában résztvevő szervezeti egységek sok esetben határterhelésen működnek. A munkaerőpiacról jelenleg nem vonható be egy új intézményrendszer felállításához szükséges mennyiségű és minőségű szakember-tömeg. Az 1600/2012 (XII. 17) Korm. határozatban is alapelvként rögzített intézményi párhuzamosságok elkerülése mellett még egy új struktúrára történő folyamatos és programozott átállás is problémás lehet, különös tekintettel a jelenlegi programciklus végéig elhúzódó forráslekötési „munkacsúcsra”.

Amint az a fentiekből is látható a 2014-2020-as időszakra létrehozandó intézményrendszernek számos, olykor egymás ellen ható szempontnak kell megfelelnie (pl. stabilitás és alkalmazkodóképesség, gyorsaság/dereguláció és szabályosság, központi koordináció és decentralizáció). A struktúra kialakítását azonban mindezek felett az uniós források eredeti célja, hazánk gazdasági/környezeti/társadalmi fejlődése kell, hogy vezérelje.

⁵ Az Európai Unió források lehívásának állapotfelmérés, Szakpolitikai zárótanulmány, Századvég Gazdaságkutató Zrt. 2012. május 15.