

Téma:

**A 2014-2020 közötti időszak uniós
forrásainak allokációjához kapcsolódó
végrehajtási intézményrendszer
konceptiója**

Időszak:

2012. augusztus

Dátum:

2012. augusztus 24.



SZÁZADVÉG
ALAPÍTVÁNY



SZÁZADVÉG
Gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖMPÖLTASZKÓ, TÁRSADALOM- ÉS STRATÉGIAI ELEMZŐ KFT.

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

Tartalom

1. Vezetői összefoglaló	3
2. Előzmények – jelenlegi helyzet	4
2.1. Nemzetközi kitekintés és összehasonlító elemzés az egyes fejlesztéspolitikai végrehajtási intézményrendszerekre vonatkozóan.....	4
2.1.1. Az egyes intézményrendszerek összehasonlítása abszorpciók szempontból ..	4
2.1.2. Az egyes intézményrendszerek összehasonlítása hatékonysági szempontból	7
2.1.3. Az egyes intézményrendszerek összehasonlítása eredményességi szempontból	8
2.2. A 2004-2006-os és a 2007-2013-mas hazai intézményrendszer működésének összehasonlítása.....	10
2.3. A 2014-2020-as EU-s keretfeltételek elemzése	15
3. Az egyes gyakorlati megvalósítási alternatívák összehasonlító elemzése	17
3.1. Centralizált vs. decentralizált alapmodell	17
3.2. A kiválasztott alapmodell egy javasolt változata részletesebb bemutatása	18
4. Szükséges lépések, intézkedések – indikatív ütemezéssel.....	21

1. Vezetői összefoglaló

A 2014-2020-as végrehajtási intézményrendszer alapkoncepcióját már a Bizottság 2012. őszi auditja előtt érdemes elfogadni, hiszen az EU számára most az a fontos, hogy megnyugtatóan lássa a jogfolytonosságot és a megkezdett programok befejezése intézményeit már az ez év őszi auditja során).

A kapcsolódó döntést megalapozó elemzésben áttekintettük a nemzetközi gyakorlatokat, összehasonlítottuk hazánk 2004-2006-os és 2007-2013-mas intézményrendszerének működését és megvizsgáltuk az intézményrendszer szempontjából leginkább releváns új Bizottsági szabályozási elvárásokat.

Fentiek alapján megállapítható, hogy két támogatási alap-intézményrendszer típust lehet megkülönböztetni: létezik a központosított modell, illetve a decentralizált verzió, amelyben az Irányító hatóságok egy bizonyos irányvonal mentén szerveződnek, működnek.

Az elemzések eredményeire alapozottan kijelenthető, hogy:

1. a decentralizált modell uniós tapasztalatok alapján sem nem jelent jobb abszorpciót, magasabb eredményt, vagy hatékonyságot, mint a centralizált változat;
2. hazai tapasztalatok alapján a decentralizált modell mind irányítási, mind forrásköltési szempontból kevésbé hatékony;
3. az EU jövőbeli elvárásai inkább egy centralizált modell kezelhetők/teljesíthetők.

Ehhez kapcsolódóan még érdeme megjegyezni azt, hogy a jelenlegi, centralizált intézményrendszer valamilyen mértékű fenntartása egyébként is indokolt és szükséges lenne a 2007-2013-mas OP-k zárása menedzselésére.

Ez tehát azt jelenti, hogy a 2014-2020-as intézményrendszert is legalább a jelenlegihez hasonló centralizáltsággal célszerű felépíteni.

Fenti alapvetésekre épülve a dokumentum vázolja a 2014-2020-as intézményrendszer főbb kereteit és szerepeit, ill. javaslatot tesz egyes funkciók elhelyezésére.

Mindezen túlmenően meghatározza azt az indikatív ütemtervet, amely mentén az új intézményrendszer 2014 januárjában már módosult formájában kezdheti meg a munkáját.

2. Előzmények – jelenlegi helyzet

2.1. Nemzetközi kitekintés és összehasonlító elemzés az egyes fejlesztéspolitikai végrehajtási intézményrendszerekre vonatkozóan

Az egyes tagállamok fejlesztéspolitikai intézményrendszere teljesítményét azok:

- **forráslehívási képessége** (abszorpció);
- az **egységnyi lehívás erőforrás igénye** (hatékonyság);
- és a lehívások segítségével **elért szakpolitikai célkitűzések nagysága** (eredményesség)

alapján szokás minősíteni.

2.1.1. Az egyes intézményrendszerek összehasonlítása abszorpciós szempontból

Az egyes, az Unió tagállamaiban működő **fejlesztéspolitikai intézményrendszereket** a vonatkozó uniós értékelési módszertanok alapján **3 fő csoportképző ismervvel szokták ellátni**, ill. azokat erre alapozottan csoportosítani. Ezek a következők:

- **integráltság:** azaz, mennyire integráltan működik ez EU-s végrehajtási intézményrendszer a saját közigazgatási rendszerhez viszonyítva;
- **központosítottság:** azaz a tervezési és a végrehajtási funkciók mennyire a központi közigazgatásba beágyazottan, ill. azon belül is mennyire centralizáltan jelennek meg, vagy inkább területi szinteken szerveződnek és működnek;
- **partnerség:** a fejlesztési forrásokra irányuló kereslet és kínálat illesztése, azon belül is a projekt-kiválasztási és a végrehajtási együttműködés az egyes érintett szereplők között mennyire aktív, hatékony és eredményes.

Az ezen három szempont, ill. ennek egyik eleme szerinti **csoportozás** nagyban **meghatározza** az egyes rendszerek egyik legfontosabb szakpolitikai céljának, a **források lehívási volumenének, azaz az abszorpciónak a képességét is.**

Amennyiben a tagállamok saját keretükhöz mért abszorpciós teljesítményét statisztikai módszerekkel összevetjük a fenti 3 csoportosítási kategória mentén, megállapítható, hogy **az egyetlen szignifikáns meghatározó jellemző abszorpciós szempontból a partnerség minősége.** Amennyiben van és aktív a párbeszéd a szereplők között, úgy a kereslet-kínálat illesztés működik és az abszorpció is magasabb. Ez nagy valószínűséggel azért van így, mert ezzel a fejlesztési igények és beavatkozási területek is egyértelműen konszenzusban kerülnek meghatározásra. Az egyes programok és kiírások nem oltják ki egymást, és egyszerűbb a

kiegészítő támogatások kezelése és koordinációja is (azok időbeli és tartalmi komplementaritásban (értsd: amikor és ahol uniós forrás nem áll rendelkezésre) kerülnek alkalmazásra). Klasszikusan ilyen programozásra példa az infrastrukturális beruházások kiegészítő humán programokkal való megtámogatása, ill. az unió által nem támogatott elemek hazai forrásokkal való finanszírozása. A **megfelelő kereslet-kínálat elemzésre alapozott komplex, program szemléletű forráskihelyezés automatikusan kedvez az abszorpciónak**, hiszen ugyanazon cél érdekében több helyről lehet egyszerre forrásokat bevonni és elkölteni, ezzel a fejlesztés eredménye is nagyobb és gyorsabban is jelentkezik. Ilyen aktív partnerség érvényesül elsősorban **Németországban, Finnországban, Nagy-Britanniában, Írországban és Finnországban**. Amennyiben megnézzük ezen tagállamok saját keretükhöz mért abszorpcióját, látható, hogy mindegyikük az **élbolyban** helyezkedik el.

Az abszorpciós rangsort a központosítottsági szinttel összevetve azt állapíthatjuk meg, hogy **abszorpciós szempontból a központosítottság nem szignifikáns változó, de igaz, hogy az abszorpció és a centralizáltság között enyhe negatív korreláció (kapcsolat) is fennáll**, vagyis, hogy minél decentralizáltabb az intézményrendszer, annál magasabb az abszorpció. Ez nem meglepő következtetés, hiszen amennyiben a helyi igények azonosítására épülő intézményrendszer valóban a helyi igényeket szolgálja ki, akkor természetes, hogy jobb a kereslet-kínálat illesztés megfelelése, és így nagyobb összegeket lehet lekötni, de azt is érdemes megállapítani, hogy az már korántsem biztos, hogy ezek a fejlesztések összhangban vannak a nemzetstratégiai fejlesztési célokkal és irányokkal is. Azt, hogy a központosítottság nem volt statisztikailag szignifikáns negatív mozgatórugó jól mutatja, hogy **találhatunk az abszorpciós élbolyban centralizált intézményrendszerű államokat**, mint pl.: **Írország, Litvánia, Észtország, de föderális államokat is**, pl.: **Németország, Ausztria**.

Az **integráltság abszorpciós szempontból szintén nem szignifikáns tényező** melynek az az oka, hogy a legtöbb országban az EU-s programok végrehajtása a közigazgatáson belül valósul meg, s a nem integrált modellt követő államok (Görögország, Franciaország, valamint részben Szlovénia és Magyarország) abszorpciós rangsor alapján éppen a középmezőnyben helyezkednek el (a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség legújabb adatközlése (2012. július) szerint a keret jellemzően 27-33%-át hívták le). Azaz a mutató nem különíti el markánsan a tagállamok sokaságát, így magyarázó ereje nagyon statisztikailag gyenge (lásd pl.: Bulgáriát és Írországot, a legrosszabb és a legjobb abszorpciós tagállamot).

Az egyes kiemelt intézményrendszeri mutatók tagállamokra jellemző értékei (2012. július)

	Saját kerethez mért abszorpcióban rangsor	Saját keretben mért abszorpció (%)	Központosítottság mértéke*	Partnerség mértéke*	Integritás mértéke*	Egy főre jutó keret (EUR)
IE	1.	48%	1	1	1	174,1
AT	2.	46%	0	1	1	124,0
LT	3.	43%	1	0,5	1	2001,7
FI	4.	42%	1	1	1	302,4
EE	5.	41%	1	0,5	1	2535,4
DE	6.	40%	0	1	1	309,6
UK	7.	39%	0,5	1	1	162,7
PT	8.	39%	1	0,5	1	2020,1
SE	9.	39%	0	1	1	178,4
BE	10.	38%	0	0	1	195,0
ES	11.	35%	0,5	0	1	779,3
PL	12.	35%	0,5	1	1	1710,7
GR	13.	34%	1	0	0	1809,1
LU	14.	34%	1	1	1	106,1
SI	15.	32%	1	0	0	2040,0
NL	16.	31%	0,5	0,5	1	101,5
DK	17.	31%	0,5	0,5	1	93,6
CY	18.	31%	1	0	1	786,5
FR	19.	28%	1	0	0	211,6
LV	20.	28%	1	0,5	1	1985,9
HU	21.	28%	1	0	0	2475,7
SK	22.	24%	1	0	1	2106,3
MT	23.	21%	1	0,5	1	2060,0
IT	24.	18%	1	0	1	472,9
CZ	25.	18%	0,5	0	1	2556,8
BG	26.	15%	0,5	0	1	869,0
RO	27.	10%	0,5	0	1	890,9
* DG REGIO 2000-2006-os ex-post értékelési (WP 11) és NFÜ saját kutatása alapján,						

Forrás: NFÜ

A centralizáltság szempontjából további elemzések nehezen képezhetők. Allokációs szempontból a V4-es csoportból Szlovákia tekinthető decentralizáltnak. Csehországban és Lengyelországban a vegyes struktúra működik, miszerint a regionális OP-k mellett ugyanúgy

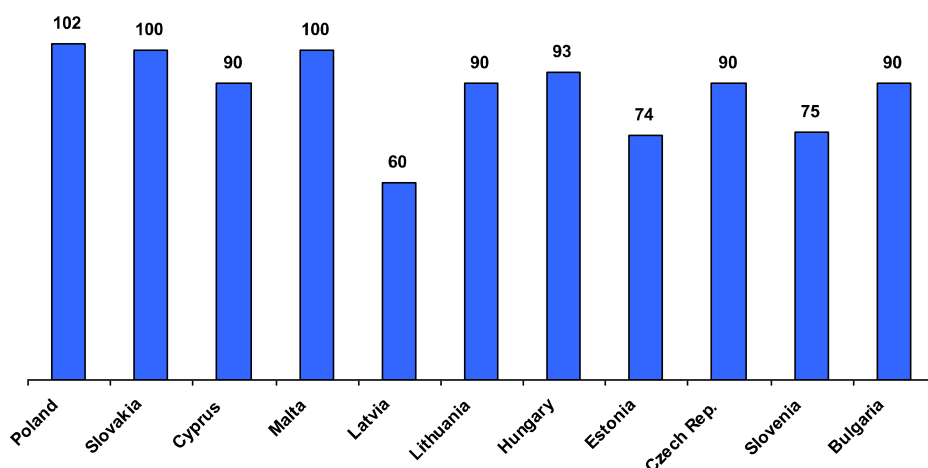
és kb. ugyanakkora számú ágazati OP is jelen van, de ezek elosztása centralizált. Magyarország inkább a központosított modell, mivel a regionális OP-k elosztása nem a regionális önkormányzati szerveknél található.

Ugyanakkor az allokáción túlmenően érdemes a végrehajtást is figyelembe venni, így már vegyes képet kapunk. A fentiekben decentralizáltnak minősített Szlovákia működtetése ugyanis teljesen központosított (a KSz-ek a minisztériumokban vannak), addig a központosítottnak mondott Magyarország inkább vegyes végrehajtási modellt követ (mivel az RFÜ-k révén a ROP-ok működtetésében a helyi szereplők is részt vesznek). Lengyelországban pedig a vegyes struktúra vegyes működtetési modellel párosul, és nagyon tág vertikális munkamegosztást eredményez (pl. kétszintű KSz-rendszer) vagyis, ha a saját forrástömegéhez képest viszonyítjuk a tagállamok eredményeit, akkor Lengyelország teljesítménye a legjobb az ország-csoportból.

2.1.2. Az egyes intézményrendszerek összehasonlítása hatékonysági szempontból

Hatékony forráskihelyezés alatt jellemzően a támogatások megítélésének és kifizetésének gyorsaságát, átfutási idejét értjük. Előzetesen megjegyezzük, hogy – Magyarországgal ellentétben – több tagállam nem méri ezen folyamatok idejét, vagy ha méri, az eltérő eljárásrendek és folyamatmérési végpontok miatti összehasonlítás nagyon nehéz tenni. Az új tagállamok körében 2010-ben készült egy erre irányuló felmérés; ennek eredményét mutatja az alábbi ábra.

A döntési átfutási idők az egyes újonnan csatlakozott tagállamokban (napban megadva; 2010).



Forrás: NFÜ

Az 1. ábrán is jól látható, hogy az átfutási idők jellemzően 60 és 100 nap között szóródnak.

A legfontosabb következtetés, hogy **a kihelyezés gyorsasága a vizsgált tagállamok esetében nem függött szignifikánsan az intézményrendszeri berendezkedéstől**, ill. annak jellemzőitől, azaz **arra feltehetően elsősorban más tényezők** (pl.: a projektgazdák önerő képessége, tudása, stb.) **hatnak**.

Az elemzés alapján **nem igazolhatók egyértelműen azok a korábbi feltevések, hogy a hatékonyság függ:**

- az **egy főre rendelkezésre álló kerettől**;
- a **tagállam méretétől**;
- az **intézményrendszerek központosítottságától**.

Az egy főre rendelkezésre álló keret, és a hatékonyság közti erős kapcsolat hiányára utal, hogy Magyarország és Csehország esetében ez a mutató Bulgáriához és Ciprushoz képest több mint kétszeres.

A kisebb tagállamok között is szerepelnek magas átfutási idejűek (pl.: Málta), de a legalacsonyabb átfutási idejű tagállamok is ide tartoznak (pl.: Lettország).

A központosított rendszerűek között vannak lassúak (pl.: Szlovákia), de gyorsak is (pl.: Észtország).

Fontos ugyanakkor megjegyeznünk, hogy a kapcsolódó nemzetközi elemzések mindegyike kiemeli, hogy **mind a magasabb hatékonyság, mind jobb abszorpció irányába hat** az, ha a projektgenerálási és végrehajtási tevékenységben a kedvezményezettek nincsenek magukra hagyva és **érdemi projektgenerálással és tanácsadási tevékenységgel foglalkozó (mentor) szervezet segíti az előkészítést és végrehajtást**.

2.1.3. Az egyes intézményrendszerek összehasonlítása eredményességi szempontból

Az egyes, a kohéziós politika megvalósításában részt vevő intézmények eredményeit az EU az ún. ex-post értékelésekben prezentálja. Mivel ezek az értékelések a jelenlegi rendszerekre legkorábban 2015-2016-ban fognak elkészülni, ezért a végrehajtás ideje alatt elsősorban a korábbi időszak ex-post értékelése és a jelenlegi monitoring információk rendszerek adatai, azon belül is elsősorban az indikátorok aktuális értékei szolgáltathatnak információt arról, hogy a fejlesztéspolitika segítségével milyen eredményeket sikerült elérni.

Kiemelten fontos megjegyeznünk, hogy a monitoring rendszernek a következő időszakban (2014-2020) kiemelt szerepe lesz, mivel a szankciók szerepe megnövekszik, és amennyiben a monitoring rendszer nem jelzi előre az indikátor vállalások esetleges nem időbeni teljesülését, az komoly pénzügyi forrás-csökkentéssel és felfüggesztéssel járhat.

Az Európai Bizottság a **2000-2006-os lezárt költségvetési periódus eredményeit ex-post értékelése** során számos aspektust figyelembe véve elemezte, ill. ugyanezen periódust több

nemzetközi szervezet (OECD, IMF, Világbank, Európai Befektetési Bank és további Uniók intézmények) is értékelte.

A fent említett tanulmányok nagyon hasonló eredményeket mutattak. A **megfogalmazott legfontosabb, közös fókuszok** a következők voltak:

- nemzetközi összehasonításban megállapítható, hogy **azon tagállamok sikeresek az uniós források lehívásában, ahol az intézmény és eszközrendszer a történelmi, gazdasági sajátosságokkal összhangban jött létre, és stabil módon működik**; jellemzően nem tud hatékony lenni egy 3-4 évente átalakított allokációs modell;
- a **politikai döntéshozók elkötelezettsége** kiemelten fontos és **meghatározó** az EU-s programok sikeres megvalósítása tekintetében;
- az EU-s programok tervezésében és implementációjában részt vevő **intézmények közötti megfelelő kommunikáció, koordináció, együttműködés, a részvétel, átláthatóság, felelősségre vonhatóság és hatékonyság** jellemzően hozzájárul a sikeres implementációhoz és forrás-lehíváshoz;
- **hazánk egyes dimenziókban** (pl.: abszorpció) **átlagos, másokban** (pl.: egységes monitoring rendszer, stb.) **mintaként is szolgáló módon működik** más tagállamokkal összehasonlítva az uniós források lehívása tekintetében;
- az EU-s programok hatékony implementációjához, a források sikeres lehívásához, valamint az egyes programozási periódusok tervezéséhez komoly **szakmai tapasztalattal rendelkező szakértői gárda szükséges**; ezen feltétel teljesülését azonban az intézményekben tapasztalható **jelentős fluktuáció** sokszor veszélyezteti;
- a **2004 után csatlakozott tagállamokban** jellemző a **magas fokú szabályozottság, a instabil intézményrendszer** és a rendszer belső töredezettsége;
- ugyan történtek erőfeszítések az **adminisztrációs terhek csökkentésére**, ezen költségek mértéke továbbra is igen jelentős.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy:

- az uniós tagállami intézményrendszerek igen sokfélék és **nem lehet egyértelmű konklúziót levonni az abszorpciós teljesítményre vagy a forráshelyezés hatékonyságára és eredményességére vonatkozóan az alapján**, hogy egy tagállam az EU-támogatásokkal kapcsolatos tevékenységét **milyen intézményrendszeri keretek között** folytatja;
- **abszorpciós szempontból** általánosságban az állapítható meg, hogy **azon tagállamok rendelkeznek jó abszorpcióval, amelyekben hagyományosan jól és magas szinten működik a partnerség elve**, ezzel a kereslet és kínálat illesztése,
- a **hatékonysági szempontból jó intézményrendszeri berendezkedésre nem tudunk egyértelműen definiálható jó gyakorlatokat azonosítani**. Ugyanakkor a nagyobb

hatékonyság, és egyben a jó abszorpció irányába is hat az, amennyiben a projektgenerálási és végrehajtási tevékenységben a kedvezményezettek nincsenek magukra hagyva és **érdemi projektgenerálással és tanácsadási tevékenységgel foglalkozó** (mentor) **szervezet segíti az előkészítést és végrehajtást**. Fontos megemlíteni, hogy a **végrehajtási rendszer hatékonysága** nem csak és kizárólag az IH-k és KSZ-ek elhelyezésétől **függ**, hanem **sokkal inkább a teljes közigazgatás felkészültségétől és hatékonyságától** (önkormányzati ügyintézésről az állami vagyonnal kapcsolatos engedélyezéseken keresztül, a közbeszerzések tisztaságán át a régészeti kutatásokig).

- eredményességi **szempontból** elsősorban az állapítható meg, hogy:
 - azon tagállamok sikeresek az uniós források lehívásában, ahol az intézmény és eszközrendszer **a történelmi, gazdasági sajátosságokkal összhangban** jött létre, és stabil módon működik;
 - **a politikai döntéshozók elkötelezettsége** kiemelten fontos és meghatározó;
 - az EU-s programok tervezésében és implementációjában részt vevő intézmények közötti **megfelelő kommunikáció, koordináció, együttműködés, a részvétel, átláthatóság, felelősségre vonhatóság és hatékonyság** jellemzően hozzájárul a sikeres implementációhoz és forrás-lehíváshoz;
 - az EU-s programok hatékony implementációjához, a források sikeres lehívásához, valamint az egyes programozási periódusok tervezéséhez **komoly szakmai tapasztalattal rendelkező szakértői gárda szükséges**; ezen feltétel teljesülését azonban az intézményekben tapasztalható jelentős fluktuáció sokszor veszélyezteti.

2.2. A 2004-2006-os és a 2007-2013-mas hazai intézményrendszer működésének összehasonlítása

A 2004-2006-os időszakban Magyarországon kb. 700 Mrd Ft fejlesztési forrás állt rendelkezésre. A fejlesztési források 5 db operatív programon keresztül kerültek meghirdetésre. A 2007-2013-as időszakban összesen mintegy 8.000 Mrd Ft fejlesztési forrás áll rendelkezésre, 15 OP keretében. Az OP kialakítását befolyásolta, hogy a 2004-2006-os időszakkal ellentétben 2007-2013 között nem volt lehetséges vegyes alap OP-kat létrehozni (tehát egy OP-n belül nem volt lehetséges ESZA és ERFA prioritások kialakítására, kivéve az ERFA-KA esetében).

A két időszak OP-it az alábbi táblázat hasonlítja össze:

Fejlesztési terület	2004-2006	2007-2013
Gazdaságfejlesztés	Gazdaság és Versenyképesség OP (GVOP)	Gazdaságfejlesztés OP (GOP)
Humán fejlesztések	Humán Erőforrás OP – (HEFOP) (3 db ESZA prioritás és 1 db ERFA prioritás)	Társadalmi Megújulás OP (TÁMOP, ESZA) Társadalmi Infrastruktúra OP (TIOP, ERFA)
Környezet és Infrastruktúra	Környezetvédelem és Infrastruktúra OP (KIOP, ERFA) Kohéziós Alap (projekt alapon)	Környezetvédelem és Energia OP (KEOP, ERFA, KA) Közlekedés OP (KÖZOP, ERFA, KA)
Regionális fejlesztések	Regionális OP (ROP) (2 db ERFA prioritás, 1 db ESZA prioritás)	7 db regionális OP (ERFA)
Közigazgatási fejlesztések	-	Államreform OP (ÁROP, ESZA) Elektronikus Közigazgatás OP (EKOP, ERFA)
Technikai segítségnyújtás	-	Végrehajtás OP (VOP, KA)
Vidékfejlesztés	Agrár és vidékfejlesztési támogatások (AVOP, EMOGA)	-

A 2004-2006-os intézményrendszer a 2007-2013-mashoz képest tehát **jóval kisebb forrásmennyiséget kellett, hogy kezeljen**. Ennek alapján kissé meglepő, hogy **az mégis jóval elaprózottabb és sokszereplős volt**; elsősorban a közreműködő szervezetek szintjén.

A két időszak irányító hatóságait az alábbi táblázat hasonlítja össze:

Fejlesztési terület	2004-2006	2007-2013
Gazdaságfejlesztés	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	NFÜ (GFP IH)
Humán fejlesztések	Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium	NFÜ (HEP IH)
Környezet és Infrastruktúra	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Kohéziós Alap: Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala	NFÜ (KEOP IH, KÖZOP IH)
Regionális fejlesztések	Nemzeti Területfejlesztési Hivatal	NFÜ (ROP IH)
Közigazgatási fejlesztések	-	NFÜ (KÖZIG IH)
Technikai segítségnyújtás	KTk IH (Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala)	VOP IH

A két időszak közreműködő szervezeteit az alábbi táblázat hasonlítja össze:

Fejlesztési terület	2004-2006 ⁺	2007-2013 [*]
Gazdaságfejlesztés	- ITDH - MFB - Magyar Vállalkozásfejlesztési Kht. (MVf) - Regionális Fejlesztési Holding Rt. (RFH) - Oktatási Minisztérium Kutatás-fejlesztési Pályázatkezelő és Kutatáshasznosítási Iroda - Informatikai és Hírközlési Minisztérium közreműködő szervezete - MÁK	Mag Zrt.

Fejlesztési terület	2004-2006 ⁺	2007-2013*
Humán fejlesztések	- ESZA Kht. - Állami Foglalkoztatási Szolgálat - Országos Foglalkoztatási Alapítvány (EQUAL) - Oktatási Minisztérium Közreműködő Szervezete - PHARE Iroda - Oktatási Minisztérium Alapkezelő Igazgatóság - Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium közreműködő szervezete - Educatio Kht.	ESZA Kht.
Környezet és Infrastruktúra	- Energia Központ Kht. - Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium közreműködő szervezete - Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium közreműködő szervezete - Közlekedéstudományi Intézet Rt. (KTI)	Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Központ, KIKSZ
Regionális fejlesztések	VATI Kht. és a regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ-k)	VATI Kht. és a regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ-k)
Közigazgatási fejlesztések	-	VÁTI

⁺: 1218/2002. (XII. 29.) Korm. határozat alapján

*: 2012. augusztusi állapot

Részben az Irányító hatóságok és Közreműködők száma és elhelyezése okán **a két időszakra vonatkozóan az intézményrendszerek működési költségei jelentősen eltértek.**

Míg a **2004-2006-os időszakban az intézményrendszer finanszírozása a minisztériumok alá telepített egységekkel nagyrészt hazai forrásból** kellett, hogy megtörténjen a **2007-2013-as időszakban** a Bizottság döntése értelmében felállításra került egy Végrehajtás OP, amelyből az intézményrendszer működtetését **EU-s forrásokból** lehet megoldani.

Még ennél is fontosabb különbség, hogy a **2004-2006-os időszakban az intézményrendszer finanszírozási nagysága a rendelkezésre álló keret kb. 7-8%-t tette ki**, szemben a jelenlegi rendszer kb. 3-3,5%-os intézményi költséggel (forrás: NFÜ).

Az tehát egyértelműen megállapítható, hogy a két időszak között a támogatás menedzsmentjére fordított fajlagos költségek megfelelődték; a hazai költést sikerült **unióssal kiváltani**. Ennek a hatékonyság javulásnak a hátterében állhat természetesen egy tanulási görbe, illetve egy olyan hatás is, hogy a nagyobb forrástömeg fajlagosan hatékonyabban kezelhető, de ezen második feltételezés (lásd az előző alfejezet is), nem egyértelműen bizonyítható. Az viszont egyértelműen biztos, hogy az intézményrendszer egyszerűbb, és központosítottabb lett, és ezzel a szereplők száma és költsége is csökkent.

Irányítás- és információs technikai szempontból nagy különbség, hogy **az előző időszakban, egységes monitoring és információs rendszer, illetve működési kézikönyv nem állt rendelkezésre**, hiszen az IH-k ebben az időszakban a minisztériumokon belül működtek. A szereplőknek jelentős kapacitásokat kellett fordítani a felelősségi és működési keretek rögzítésére, hiszen ezt minden IH a saját minisztériuma szabályozásához kellett, hogy illessze, ill. ugyanannak az IH-nak sok KSz-szel kellett kommunikálnia. Az **egyvezetési folyamat bürokratikus közigazgatási folyamatban zajlott, hiszen az IH-k a minisztériumok részeként csak így működhetek**. További hátránya volt a rendszernek, hogy az IH-k külön-külön, egymástól kvázi elszigetelve kerültek kialakításra, vagyis **az esetleges jó gyakorlatok megosztására egymás között minimális esély volt**. A KSz-eknek **nem volt megfelelő felkészültsége, a parciális tudás, a folyamatok és programok csak részleges és nem átfogó ismerete nem tette lehetővé a hatékony és eredményes projektgenerálást**, az IH-k pedig – minisztériumi működési hátterükből adódóan – a közigazgatási eljárások kereteibe voltak kényszerítve, amely nem vette figyelembe a piaci viszonyokat és a kedvezményezettek elvárásait a pályázati rendszerrel kapcsolatban. **Nem volt olyan központi hely, vagy tudáspont ahol valós és hiteles vezetői információk lettek volna elérhetők** a teljes fejlesztéspolitikai intézményrendszer tekintetében.

Összefoglalóan megállapítható, hogy **irányítási és tudás megosztási szempontból tehát az előző időszak intézményrendszere nem mondható kifejezetten hatékonynak**, de ebben azt is figyelembe kell venni, hogy nem álltak rendelkezésre végrehajtási tapasztalatok, ez az időszak tekinthető a „tanulóéveknek”. A kevésbé hatékony intézményrendszert a Bizottság is kiemeli ex-post értékelésében, miszerint „a hatékony végrehajtást a szabályoknak való megfelelési kényszer, a túlpolitizált közszféra és bürokrácia gátolja”. A Bizottság szerint az is hátrányos és lassító, drágító tényező volt, hogy nem alakult ki a végrehajtásban NUTS2 szintű intézményrendszer.

2007-től aztán az intézményrendszer teljes centralizáción ment keresztül, amely elsősorban az **egységes eljárásrend** kialakításának és annak pozitív hatásai megjelenésének kedvezett. Néhány más tagállammal összevetésben a kialakított rendszer meglepően centralizáltnak tűnhet, akár az intézményi struktúrát, akár a például az informatikai rendszerből adódó kötelező eljárási sztenderdek vagy akár formanyomtatványokat tekintve. Ugyanakkor folyamatos és fokozatos elmozdulás történt a specialitások figyelembe vétele felé is (pl.: differenciált projekt kiválasztási eljárások nevesítése vagy a projekt típusok szerint meghatározott alátámasztó dokumentumkör bekérése a kifizetés-igénylések alátámasztására).

A forráskihelyezés hatékonysága szempontjából újfent megjegyezzük ugyanakkor a korábbi alfejezet megállapításait, miszerint nem elsősorban az intézményrendszer egzakt jellegén van a hangsúly, hanem azon, hogy mennyire rugalmasan képes a kedvezményezett igények és az ágazati fejlesztéspolitikai elvárások között mozogni. Ugyanakkor éppen emiatt is lehet jobb alap a 2014-2020-as új intézményrendszer szempontjából a 2007-2013-mas intézményrendszer, mint a 2004-2006-os, hiszen **egy, a szakminisztériumokban működtetett struktúra a kedvezményezett igényeket minimálisan képes csak becsatornázni a programkialakításba, míg egy erősen decentralizált, helyi regionális ügynökségeken keresztül működtetett rendszer a kedvezményezett igényekkel szemben lenne elfogult.**

Egy központosított modellnek további feltétlen előnye, hogy **egy döntést az OP-k irányításának teljes spektrumára nézve kötelezővé lehet tenni**, amely a szakminisztériumokban felosztott működés esetében nyilvánvalóan nem lenne kivitelezhető.

2.3. A 2014-2020-as EU-s keretfeltételek elemzése

Az intézményrendszert befolyásoló, előzetesen megismert Európai Bizottsági elvárások közül kiemelten fontos, hogy a **következő időszakban az abszorpció cél helyett inkább az eredményességi cél fog előtérbe** kerülni (vagyis a tagállamok által vállalt indikátorok nem teljesülése esetén forrásmegvonási szankciókat helyezhet kilátásba az Európai Bizottság). Az ehhez való illeszkedéshez **elengedhetetlenül fontos a megfelelő irányítás és a hatékony teljesítménymérés**, aminek feltétele (többek között) az indikátorok rendszerének megfelelő működtetése.

Intézményrendszeri szempontból megállapítható, hogy mind az irányítási hatékonyság, mind az indikátorokkal kapcsolatos munka leginkább akkor megfelelő, ha jelen van **egy erősen központosított, OP-kon átívelő, a felsőszintű menedzsment mellett működő monitoring tevékenység**, amelynek eredménye közvetlenül vissza tud hatni a döntéshozatalra.

Természetesen az eredményességi munka feltétele egy központosított és jól karban tartott adat-nyilvántartási rendszer is.

A **központosított irányítás és monitoring igénye irányába ható változások** azok is, hogy:

- 2014-től **újra komplex fejlesztési tartalmak** kerülhetnek támogatásra az uniós alapokból, emiatt kiemelten fontos a komplementaritást (az egyes soft és hard tartalmak megvalósítását, ill. az uniós és hazai források felhasználását) támogató eszközök alkalmazása;
- a **vidékfejlesztési támogatások allokációja is visszakerül a strukturális alapok végrehajtása alá**, ami azt jelenti, hogy valamennyi uniós fejlesztési alap esetében lehetőség van az egy központból irányított, egymást támogató kihelyezésre.

3. Az egyes gyakorlati megvalósítási alternatívák összehasonlító elemzése

3.1. Centralizált vs. decentralizált alapmodell

Az elemzés 2. fejezetében áttekintettük a nemzetközi gyakorlatokat, összehasonlítottuk hazánk 2004-2006-os és 2007-2013-mas intézményrendszerének működését és megvizsgáltuk az intézményrendszer szempontjából leginkább releváns új Bizottsági szabályozási elvárásokat.

Fentiek alapján megállapíthat, hogy **két támogatási alap-intézményrendszer típust** lehet megkülönböztetni: létezik **a központosított modell, illetve a decentralizált verzió**, amelyben az Irányító hatóságok egy bizonyos irányvonal mentén szerveződnek, működnek.

A két altípus kapcsán a következőket állapíthatjuk meg:

1. az uniós rendszereket vizsgálva **nem lehet egyértelmű konklúziót levonni az abszorpció teljesítményre vagy a forráshelyezés hatékonyságára és eredményességére vonatkozóan az alapján**, hogy egy tagállam az EU-támogatásokkal kapcsolatos tevékenységét **milyen intézményrendszeri keretek között** folytatja. Ezeket elsődlegesen az aktív kereslet-kínálat illesztés minősége meghatározza meg;
2. a **hazai tapasztalatok alapján** megállapítható, hogy a 2004-2006-os időszakban működő decentralizált intézményrendszer finanszírozása a rendelkezésre álló keret kb. 7-8%-t tette ki, szemben a jelenlegi, centralizált rendszer kb. 3-3,5%-os intézményi költségével, **azaz a centralizált modell hatékonysága** hazánkban **magasabb**. Ennek háttérében állhat természetesen egy tanulási görbe, illetve egy olyan hatás is, hogy a nagyobb forrástömeg fajlagosan hatékonyabban kezelhető, de ez nem feltétlen magyarázza e közel kétszeres különbséget;
3. **irányítás- és információs technikai szempontból** a bürokratikus, közigazgatásba illesztett, **decentralizált rendszer kevésbé eredményes és hatékony**; az esetleges **jó gyakorlatok megosztására szintén problémás és lassú**. A decentralizált verzió egyértelmű rizikófaktora, hogy túl sok a rendszeren belül egymás mellett létező működési modell és szabályzat, mely azonos problémákat más sémák, irányok mellett kezel;
4. az intézményrendszert befolyásoló, előzetesen megismert Európai Bizottsági elvárások alapján a **következő időszakban elengedhetetlenül fontos a megfelelő irányítás és a hatékony teljesítménymérés**. Intézményrendszeri szempontból ehhez

szükséges **egy erősen központosított, OP-kon átívelő, a felsőszintű menedzsment mellett működő vezetési és monitoring tevékenység.**

Fentiek alapján kijelenthető, hogy:

1. a **decentralizált modell uniós tapasztalatok alapján sem** nem jelent **jobb** abszorpciót, magasabb eredményt, vagy hatékonyságot, mint a centralizált változat;
2. **hazai tapasztalatok alapján a decentralizált modell** mind irányítási, mind forrásköltési szempontból **kevésbé hatékony**;
3. az **EU jövőbeli elvárásai inkább egy centralizált modell** kezelhető/teljesíthető.

Ehhez kapcsolódóan még érdemes megjegyezni azt, hogy **a jelenlegi, centralizált intézményrendszer valamilyen mértékű fenntartása egyébként is indokolt és szükséges lenne** a 2007-2013-as OP-k zárása menedzselésére.

Az elemzés eredményeképpen kijelenthető, hogy **a 2014-2020-as intézményrendszert is legalább a jelenlegihez hasonló centralizáltsággal célszerű felépíteni.**

3.2. A kiválasztott alapmodell egy javasolt változata részletesebb bemutatása

A **2014-2020-as hazai intézményrendszer** alapvető felépítésére a kapcsolódó elemzések alapján a következőkben részletezett javaslattal élünk.

Az **intézményrendszer irányítási, koordinációs és monitoring központjának egy tárcák közötti, részben tárcák feletti térben kell elhelyezkednie**, így is biztosítva a miniszterelnök számára a valós idejű stratégiai irányítási és nyomon követési lehetőségeket. Ilyen célra alkalmas lehet egy **Miniszterelnökséghez, vagy Kancelláriához rendelt központi funkció.**

Megjegyezzük, hogy **sem irányítási sem kommunikációs szempontból nem alkalmas ugyanezen célra egy, a többiével egyező jogállású tárcához, ill. miniszterhez rendelni a központi irányítási és koordinációs feladatot**, hiszen azzal a többi azonos szintű érintett feletti joggyakorlás csak közvetett módon és emiatt lassan érvényesülhetne, ill. a miniszterelnök információs szempontból távol kerülhetne a döntésektől. Ezt igazolta a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz való koordinatív funkció-delegálás eredménytelensége is.

A kapcsolódó feladatok minősége, időbelisége és specializáltsága indokolja, **hogy az irányítási és koordinációs központ mögött kialakításra kerüljön egy olyan háttérintézmény**, amely alkalmas lehet olyan tevékenységek hatékony ellátására is, amelyeket a meghatározott feladat- és hatáskörrel rendelkező klasszikus központi államigazgatási

intézmények (minisztériumok, egyéb költségvetési szervek) forrás, kapacitás és speciális szakértelem hiányában nem képesek saját szervezeteiken belül ellátni. Ennek a háttérintézménynek javasolt ellátnia:

- a **központi monitorig funkciót**, ill. az ezt támogató **informatikai** háttér biztosítását;
- az **aktív kereslet-kínálat illesztést**, azaz a **partnerségi, projekt-fejlesztési, mentorálási és doktorálási tevékenységet**;
- a **tervezés- és programozás** koordinációt és támogatást.

A háttérintézményt javasolt **non profit társasági formában** létrehozni, melynek rugalmassága alkalmassá teszi azt az esetenként gyorsan változó feladatok azonnali elvégzésére, akár saját meglévő vagy felépítendő kapacitásaira, akár gyorsan beszerezhető külső kapacitásokra építve. A működéséhez szükséges uniós források projekt, vagy program alapon, illetve a végrehajtási szervezet TA keretéből lehet a társaság számára rendelkezésre bocsátani. Ezzel elkerülhetők a társasági forma negatív következményei is, pl.: az állami támogatások tilalma miatti hazai források bevonása szükségessége.

A háttérintézmény **területi irodákkal** is kell, hogy rendelkezzen, az esetleges projektspecifikus kérdések helyi információkon alapuló kezelése támogatására.

Ez a szervezet lehetne a **Miniszterelnökség, vagy Kancellária mögött felálló Új Széchenyi Programiroda**, vagy annak utódja is.

Az Európai Bizottsággal való **tagállami szintű kommunikációs és tárgyalási feladatok** a **Miniszterelnökség, vagy Kancellária szerepévé** válnak.

Szintén – háttérintézménye monitoring rendszerére is támaszkodva – a **Miniszterelnökség lenne jogosult és felelős a komplett nemzeti fejlesztési forrástömeg** (benne: hazai fejlesztési források, uniós agrárforrások, strukturális és kohéziós források, stb.) allokációja koordinációjára.

E **központi irányítási és koordinációs központ felügyelete alá rendelten** javasolt létrehozni, illetve fenntartani **egy központi program végrehajtási intézményt**, amely a **mai NFÜ Irányító Hatóságok, ill. jogutódjaik, továbbá az esetleges új kohéziós és strukturális Irányító Hatóságok közös szervezetben tartásával, továbbá az uniós agrárforrásokat kezelő VM egységek beintegrálásával**, a mai NFÜ és a VM kapcsolódó egysége összevont jogutódjaként jönne létre.

Az intézmény vezetője a Miniszterelnökség, vagy Kancellária kijelölt vezetője alá rendelt személy.

Az intézmény kiemelt feladatai az IH vezetőkön keresztül:

- a **2007-2013-mas program zárások** lefolytatása;
- a **2014-2020-as program megvalósítások** menedzselése;

- az Európai Unió intézményekkel kapcsolatos program szintű és kapcsolódású mandátumok előkészítése.

Az új végrehajtási intézményi központ jogi formája kiemelt kérdés. Ugyan a gazdasági társasági forma a jelenleginél jobb motivációs mixet és rugalmasságot garantálhatna, megfontolandó, hogy ezek a célok a kapcsolódó jogi szabályzás módosításával, vagy a háttérintézmény bevonásával is elérhetők lennének, míg a gazdasági társasági forma esetleges negatívumai (uniós forrásból teljes körűen finanszírozható-e, mennyire lenne rendszer idegen, mennyire illeszthető a közigazgatás egészéhez, milyen kommunikációs kockázatot hordoz, stb.) jelentős veszélyt jelenthetnek.

Ennek okán részletesebb elemzés nélkül első körben **a jelenlegi állami fejezethez kapcsolt forma fenntartása tűnhet a leginkább célszerűnek.** (Megj.: ezt a kérdést most még nem kell lezárni, hiszen a részletes elemzések alapján a kérdés kezelhető, egészen a következő időszakra vonatkozó OP-k elfogadásáig. Az EU számára most az a fontos, hogy megnyugtatóan lássa a jogfolytonosságot és a megkezdett programok befejezése intézményeit már az ez év őszi auditja során).

Az új végrehajtási központ **Irányító Hatóságai alá kell berendelni az egyes Közreműködő Szervezeteket.** Az ágazati programok esetén nem feltétlenül indokolt az Irányító Hatósági és Közreműködői szervezeti funkció elválasztása; a területi kapcsolódású programok esetén ennek nagyobb létjogosultsága lenne.

Az ugyanakkor kiemelten fontos, hogy:

- csupán a **minimális számú, valóban indokolt Közreműködőt** kell létrehozni;
- ezek **tulajdonosi és finanszírozási alárendeltségben** legyenek az **Irányító Hatóságokkal.**

Az **egyres tárcák és helyi közigazgatási intézmények** (megyék, ill. járások) **feladata a Miniszterelnökség által megadott keretek között és koordinációjában a szakpolitikai, ill. a helyi fejlesztési stratégiák a kidolgozása, ill. ezekre építve az egyes programok és mikroprogramok tartalmi elemeinek biztosítása.** Ez a feladat kiterjedhet a kereslet-kínálat illesztést elősegítő, előzetes projektgenerálásban való szerepre is, a szakpolitikai javaslati projektlisták létrejöttéig, illetve a **projektfejlesztés szakmai támogatásáig.**

A konkrét allokációs döntésekbe való befolyásra a Kormányüléseken nyílik lehetősége az egyes minisztereknek.

Az új intézményrendszer **alapkoncepcióját** már a Bizottság **2012. őszi auditja előtt érdemes elfogadni,** illetve **egyres, kisebb intézményi átalakításokat** már **2013 januárjában megvalósítani.** Az új rendszer **végleges tartalmát és szabályozási elemeit 2013 nyarára kell elkészíteni** és az OP-k benyújtása előtt elfogadni, majd erre épülve az intézményrendszert **2014. január 1-ére felállítani.**

4. Szükséges lépések, intézkedések – indikatív ütemezéssel

A 2014-2020-as intézményrendszer felállítása főbb mérföldkövei:

	Feladat	Indikatív határidő	Felelős
1.	A Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság (NFK) döntése a 2014-2020-as intézményrendszer főbb kereteiről, ill. az annak részletes kidolgozására és felállítására irányuló feladat kiosztás és ütemterv elfogadása*	2012. 09. 05.	Előterjesztő: Miniszterelnökség (ME) Határozat: NFK
2.	NFK döntés a 2014-2020-as intézményrendszerről, ill. annak felállításáról	2013. 06. 01.	Előterjesztés: ME Határozat: NFK
3.	Az új intézményrendszer bejelentése	2013. 06. 01.	ME/Kormányszóvivő

*Kiosztandó feladatok:

	Feladat	Felelős
1.	a végrehajtási intézményi központ részére választható jogi formák összehasonlító elemzése	ME
2.	a projektgenerálás pontos modelljének kidolgozása	ME
3.	az EU felé az intézményrendszer koncepciója első változata prezentálása és a kapcsolódó egyeztetések megkezdése	NFM/NFÜ, ill. ME
4.	az intézményrendszer végleges tervezetének tételes és részletes kidolgozása (OP-k intézményi fejezete)	ME