

Téma:

**Javaslat a fejlesztési források
elosztását bonyolító új
intézményrendszerre**

„Háttéranyag”

Időszak:

2012. szeptember

Dátum:

2012. szeptember 7.



SZÁZADVÉG
ALAPÍTVÁNY



SZÁZADVÉG
Gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖMPÖLTASZTER, TÁRSADALOM- ÉS STRATÉGIAI ELEMZŐ KFT.

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

Tartalom

1.	Az elemzés célja.....	3
2.	A kapcsolódó hazai és nemzetközi elemzések legfontosabb megállapításai	3
3.	Az elemzésekből levonható legfontosabb következtetések	8
4.	Szükséges vezetői döntések:.....	9
5.	A 2014-2020-AS INTÉZMÉNYRENDSZER JAVASOLT KONCEPCIÓJA:.....	10

1. Az elemzés célja

Jelen dokumentum célja, hogy a fejlesztéspolitikai intézményrendszer tekintetében bemutassa a vezetői döntéseket megalapozó legfontosabb hazai és nemzetközi elemzési eredményeket és ezek alapján összefoglalja a legfontosabb további teendőket.

2. A kapcsolódó hazai és nemzetközi elemzések legfontosabb megállapításai

A jó fejlesztéspolitikai intézmény és szabályrendszer:

1. **képes valamennyi rendelkezésre álló forrást felhasználni;**
2. **hatékony;**
3. **jól irányítható és érdemben támogatni tudja a Kormányzat nemzetstratégiai céljainak megvalósulását.**

1. Milyen rendszer képes valamennyi rendelkezésre álló forrást felhasználni?

Valamennyi uniós tagállam korábbi és jelenlegi intézményrendszerét megvizsgálva megállapítható, hogy a **forrás-felhasználás nagysága szempontjából a meghatározó tényező:**

- **a fejlesztési forrás-igény előzetes felmérése – azaz a kereslet és a kínálat összehangolása,**
- **valamint a megvalósítás során az állami(lag finanszírozott) projektfejlesztés és megvalósítás-támogatás.**

Ilyen modell érvényesül elsősorban Németországban, Finnországban, Nagy-Britanniában, Írországban és Finnországban. Ha megnézzük ezen tagállamok saját keretükhöz mért forrásköltését, látható, hogy mindegyikük az abszolút élbolyban helyezkedik el.

Megjegyezzük még, hogy a **két**, Magyarországon is kipróbált támogatási **alap-intézményrendszer típus** – azaz a több intézményhez rendelt, decentralizált változat (lásd 2004-2006), ill. a központosított (centralizált) modell (2007-2013) – **között a forrás költség nagysága szempontjából** – a nemzetközi elemzések alapján – **nincs semmilyen statisztikailag alátámasztható különbség.**

2. Milyen rendszer a hatékonyabb?

Míg a forrás lehívás nagyságában nincs releváns különbség a decentralizált és a centralizált modell között, forrásköltési hatékonysági szempontból már van. Mivel **a decentralizált rendszerek lassúbbak és körülményesebbek, rendszerszerűen magasabb és nehezebben biztosítható a támogatás kihelyezés technikai költsége is.** Ezt nem csak a nemzetközi tapasztalatok támasztják alá, de ezt igazolja, hogy a misztériumok alá telepített egységekkel a 2004-2006-os időszakban Magyarországon az intézményrendszer finanszírozása nagyrészt hazai forrásból kellett, hogy történjen, s ezen intézményrendszer finanszírozása a rendelkezésre álló keret kb. 7-8%-t tette ki, szemben a jelenlegi, centralizált rendszer, 100%-ban uniós forrásból fedezett kb. 3-3,5%-os intézményi költségével. **Azaz a centralizált modell költséghatékonysága** hazánkban is **jelentősen magasabb**, sőt, mivel az unió által biztosított maximális technikai segítségnyújtási költség 4% pont, **hazai forrás felhasználása nélkül** (azaz 100%-ban uniós pénzből) **a korábbi tapasztalatok szerint csak a centralizált modell lenne finanszírozható.**

3. Milyen rendszer irányítható jól és képes érdemben támogatni a nemzetstratégiai célok megvalósulását?

Az előzetesen megismert **Európai Bizottsági elvárások alapján megállapítható**, hogy a leginkább megfelelő intézményrendszeri modell számára kiemelten **fontos lesz a megfelelő irányítás és a folyamatos hatékony teljesítménymérés** lehetősége biztosítása. Ehhez a Bizottság által is **javasolt egy erősen központosított, programokon átívelő, a legfelsőbb szintű irányítás mellett működő vezetési és monitoring funkció.** Ezen túl az EU számára nem releváns az intézményrendszer pontos felépítése, csupán az a fontos számára, hogy a 2007-2013-mas források zárása és a 2014-2020-as időszak elindítása egy intézményi keretrendszerben kezelhető legyen.

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

- 2014-től **a komplex fejlesztési tartalmak** kerülhetnek támogatásra az uniós alapokból, emiatt kiemelten fontos az egyes soft (pl.: oktatás-képzés, stb.) és hard (pl.: építés, kivitelezés, eszköz beszerzés, stb.) tartalmak megvalósítását, ill. az uniós és hazai források felhasználását együttesen támogató eszközök alkalmazása;
- **a vidékfejlesztési támogatások elosztása 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.

Irányítás- és információs technikai szempontból a hazai tapasztalatok is azt mutatják, hogy a közigazgatásba illesztett, decentralizált rendszerek lassúbbak, kevésbé eredményesek és hatékonyak; az esetleges jó gyakorlatok megosztására problémás és ad hoc. Jellemzőjük, hogy túl sok a rendszeren belül egymás mellett létező működési modell és szabályzat, mely azonos problémákat más sémák, irányok mellett kezel. A **2004-2006-os időszakban** hazánkban **egységes monitoring és információs rendszer, illetve a folyamatokat szabályozó kézikönyv nem állt rendelkezésre**, hiszen az Irányító Hatóságok (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 **egyeztetési folyamat bürokratikus közigazgatási folyamatban zajlott**, hiszen az IH-k a minisztériumok részeként csak így működhettek. 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. Nem tette lehetővé a hatékony és eredményes projektgenerálást**, hogy az IH-k – minisztériumi működési háttérükből adódóan – a közigazgatási eljárások kereteibe voltak kényszerítve, amely nem vette figyelembe a piaci viszonyokat és a kedvezményezettek elvárásait a pályázati rendszerrel kapcsolatban.

A **2007-2013-mas uniós források lehívásának előkészítése** ennek megfelelően **már egy központosított, egy Kormánybiztosi pozícióval a tárcaközi térbe telepített, jelentős erőforrásokkal és tudás-tőkével felépített modellben** került elindításra. A feladat végrehajtására **kijelölt magas szintű felhatalmazás jelentős gyorsításhoz vezetett.**

A **modell alapja** az volt, hogy a **Kormánybiztos mögött:**

1. a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (NSRK) és annak Operatív Programjai (OP) előkészítését a **későbbi NFÜ jogelődjeiben erre felállított egység (elnökhelyettség) koordinálja, és egyeztesse le a Bizottsággal.** Erre a feladatra külön részleg (általában főosztály) alakult az elnökhelyettségben belül az elemzési, értékelési és modellezési inputok előállítására, a tervezésre, illetve a projektgyűjtési (programozási) munka koordinációjára; közepes létszámú, de jelentős szakmai tudással és előzményekkel bíró saját humán erőforrással és kiemelt volumenű uniós előkészítési kerettel. Ezen előkészítési keret egy részére építve a **tervezési és programozási központ mögött, mint „erőforrás gyár” működött a PROMEI Kht.,** amely kellő motivációs portfóliót és rugalmasságot biztosított az anyaszervezet számára;
2. az **egyes szaktárcáknak és a területi tervezési dimenziók tekintetében a régióknak** (azok Fejlesztési Tanácsainak és Ügynökségeinek) elsősorban az NFÜ alatt, **mint tartalmi javaslat generálóknak biztosítottak szerepet.** Az esetleges lehatárolási és egyéb szakpolitikai nyitott kérdések előzetes – nem kormányzati szintű – kezelésére

létrehozták a viszonylag aktívan és nagy hatékonysággal működő **Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (FKTB)**.

E tervezési és programozási folyamat **feltétlen érdemei** voltak:

- a központi, **kormányzati stratégiai igények erős képviselhetősége**;
- az **egy szereplős, ezért erősen koordinált és jól menedzselhető** előkészítés.

Ennek **eredményei** is jól leképeződtek:

- **Magyarország az elsők között** fogadtatta el a dokumentum csomagot és kezdte meg az uniós források felhasználását;
- a **Kormányprogram és az NSRK között erős, szövegszerű korreláció** állt fenn; azaz az uniós források, tervezési szinten a Kormányzati célkitűzések támogatására voltak alokálva.

A folyamat **feltétlen hátrányai** voltak:

- **nem került sor valódi és érdemi kereslet-felmérésre**, ugyanis:
 - o az egyéb, nem tárca és régió szintű aktorokkal való **partnerség elsősorban a már kvázi kész dokumentum tartalmak véleményezésére** alapult;
 - o a **kialakított projektfejlesztési folyamat nem volt integrálva a tervezéssel**, így csak egyes kiemelt projektek esetében ért össze a tervezési és a programozási munka;
- a **„kiegészítő” fejlesztési források** (hazai közösségi források, uniós agrárforrások, magánszektor (pl.: bankok) fejlesztési forrásai) **nem kerültek közös fejlesztési tervezési logika mentén**, a kohéziós és strukturális forrásokkal együttes **tervezésre**.

Ennek **negatív következményei** szintén jelentkeztek:

- az elsősorban a megfelelő kereslet – kínálat illesztés esetén kiemelkedő **forrásköltési** (abszorpció) **mutató alacsony szinten** stabilizálódott;
- **párhuzamos és versengő támogatások** (lásd pl.: gazdaságfejlesztés visszatérítendő forrásai), illetve **fejlesztési és finanszírozási lyukak** (lásd pl.: sporthoz kapcsolódó infrastruktúra-fejlesztések, önkormányzatok közfeladat ellátásra irányuló fejlesztései, stb.) keletkeztek.

A kialakult problémákon **nem tudott segíteni a 2010-es kormányváltás utáni átszervezés**, hiszen a kormánybiztos tárcaközi, ill. tárcák feletti szerepe helyett **a fejlesztéspolitikai források elosztása** intézményi szempontból **bekerült a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium alá**. Mivel az NFM nem állt a többi tárca felett, és így nem rendelkezett egységes nemzeti fejlesztési monitoringgal és fejezettel, aminek következtében a koordináció hatékonysága csökkent. A 2012-re egyre inkább érzékelhetővé váló kommunikációs és koordinációs problémákat felismerve, a döntéshozók **létrehozták a Nemzeti Fejlesztési**

Kormánybizottságot (NFK) és elindult a fejlesztéspolitikai stratégiai irányítás újra egy tárcaközi térbe való átszervezése.

3. Az elemzésekből levonható legfontosabb következtetések

1. A **2014-2020-as intézményrendszer legalább a jelenlegihez hasonló mértékben centralizált** kell, hogy legyen, de a 2010-2012-es helyzettől eltérően **az irányítási, koordinációs és monitoring központjának már 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 egy erős Kancelláriához rendelt központi funkció**.
2. Az Európai Bizottsággal való **tagállami szintű kommunikációs, tárgyalási, ill. tervezés- és programozás-koordinációs feladatokat szintén e központ szerepévé** kell tenni. Az **egyes tárcák és helyi közigazgatási intézmények** (megyék, ill. járások) **feladata** a Miniszterelnökség által megadott keretek között és koordinációjában az egyes Programdokumentum-csomagokkal azonos tartalmú, azokat összefogó **szakpolitikai, ill. a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozásához a munkacsoportok biztosítása**. A Nemzetgazdasági Tervhivatal szakértőinek inputjai kiemelt támogató eszközként kerülhetnek felhasználásra. Az új intézményrendszer alapkoncepcióját a Bizottság 2012. őszi auditja előtt érdemes elfogadni, illetve egyes intézményi átalakításokat a már most, ill. 2013 januárjában megvalósítani.
3. A kapcsolódó, nem tipikusan közigazgatási feladatok mennyisége, minősége, időbelisége, költségigénye és specializáltsága indokolja, **hogy az irányítási és koordinációs központ mögött kialakításra kerüljön egy olyan, 100%-ba uniós forrásokra épülő erőforrás-biztosító 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.
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 Széchényi Programiroda**, vagy annak utódja is.

4. Szükséges vezetői döntések:

1. **El kell fogadni a 2014-2020-as intézményrendszer koncepcióját** még az Európai Bizottság 2012. őszi auditja előtt – **2012. szeptember**¹;
2. **Döntést kell hozni a következő szervezeti átalakításokról:**
 - 2.1 a **fejlesztéspolitikai tervezési, programozási és egyéb koordinációs funkciók a Miniszterelnökségbe** való telepítése – **2012. szeptember – 2013. január** (több lépcsőben ütemezetten);
 - 2.2 a Miniszterelnökségnek átadott **Széchenyi Programiroda funkció bővítése 100%-ban uniós forrásból finanszírozott módon** a 2007-2013-mas forrásköltés és a 2014-2020-as előkészítés támogatására – **2012. szeptember – 2013. január** (több lépcsőben ütemezetten).

¹ Lásd a kapcsolódó javaslatot is a IV. alpontban.

5. A 2014-2020-AS INTÉZMÉNYRENDSZER JAVASOLT KONCEPCIÓJA:

A 2014-2020-as hazai 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 egy erős Kancelláriához rendelt központi funkció.**

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 Hatóságai, 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. Ugyan számos érintett szorgalmazza az NFÜ IH-nkénti szétdarabolását, azt szakmai érvek nem támasztják alá. Szakmailag védhető ugyanakkor a Miniszterelnökség azon javaslata, miszerint a mai NFÜ stratégiai szintű funkciói a Miniszterelnökségbe kerülnének át.

Az új ügynökség 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 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 kidolgozásához a munkacsoportok 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**.