

Téma: **VÉLEMÉNYEZÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI
ÜGYNÖKSÉG ÁLTAL ELŐKÉSZÍTETT ROP
SZÁLLÍTÓI ELŐLEG GARANCIA MODELL
KONCEPCIÓ KAPCSÁN**

Időszak: *2012.november*

Dátum: *2012. december 5.*



SZÁZADVÉG
ALAPÍTVÁNY



SZÁZADVÉG
GAZDASÁGBIZTOSÍTÓ ZRT.



STRATEGOPOLIS
KÖZMŰVELÉSI, TUDOMÁNYOS ÉS STRATÉGIAI KÖZPONT ZRT.

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

Tartalom

1.	Vezetői összefoglaló.....	1
2.	A szállítói előleghez kapcsolódó NFÜ garancia modell tervezete	2
3.	A szabályozási környezet elemzése	3
3.1	<i>A szállítói előleg</i>	<i>3</i>
3.2	<i>Az előleg mögötti biztosítékadás szabályai</i>	<i>4</i>
3.3	<i>A kezesség vizsgálatának szabályai</i>	<i>6</i>
4.	A kialakult helyzet kezelésének javasolt modellje	7

1. Vezetői összefoglaló

Tárgyi dokumentum célja a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által előkészített ROP Szállítói előleg garancia modell, illetve annak szabályozási hátterének áttekintése, átfogó véleményezése, ill. erre alapozottan vezetői döntéstámogató javaslatok megfogalmazása.

Az elemzés alapján egyértelműen megállapítható, hogy:

- ha és amennyiben az első számú nemzeti cél a forrásköltési dinamika felpörgetése, és ennek érdekében a tagállam – a miniszterelnöki ez irányú célmeghatározással összhangban – hajlandó bizonyos kockázati szint emelkedést elfogadni, a jelenleg az NFÜ által tervezettnél jóval egyszerűbb és kevésbé szigorú garancia modell szükséges a szállítói előlegek kezeléséhez;
- az egyszerűbb, gyorsabb és az igénylői költségterhet minimalizáló kezelés lehetőségét a kapcsolódó jogi-szabályozási keret megteremti, hiszen sem a Kbt., sem 4/2011-es Kormányrendelet nem korlátozza a bennük lehetségesként felsorolt garanciális eszközök alkalmazhatóságát; csupán a 26/2012.(X.24.) NFM utasítás értelmében maximalizált a természetes személyek által adható kezességvállalási mérték (a jelenlegi limit: 150 millió forint megítélt támogatási összeg);
- ehhez szükséges, hogy szülessen mielőbb (javasolt: 2012. december 12.) egy magas szintű hivatalos döntés (pl.: NFK, vagy Korm. határozat) a fentiekről és az ezekkel összhangban lévő szempont és eljárásrend véglegesítésnek szükségességéről (javasolt felelős: eljárásrend tekintetében NFM/NFÜ, illetve kapcsolódó jogi elemek tekintetében a KIM és az NFM; javasolt véghatáridő: 2012. december 31.).

A javasolt megújított modell szerint:

- a garancia értékhatár nélkül igazolható lenne természetes személyek által adott kezességvállalással;
- a természetes személyek által adható kezességvállalási nyilatkozat mellé célszerű bekérni (bekérő a Támogató szervezet (pl.: NFÜ)) több, azt igazoló okiratot és dokumentumot;
- ezt követően, a fenti dokumentumok Támogatói ellenőrzésén túlmenően a nemzetgazdasági szempontból már jelentős mértékű esetekben javasolt a kezességvállalások heti rendszerességgel, listaszerűen magas szintű előzetes jóváhagyással való legitimációja is, pl.: a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság részéről, amelyben az érintet projekt összefoglalója és a Támogató kapcsolódó ellenőrzéséből készített összefoglaló adatok jelennek meg az NFM előterjesztésében,

és amely alapján az NFK eldönti, hogy a kezességvállalás önmagában elfogadható-e szállítói előleg garanciaként, vagy kiegészítő garancia elemek bevonása válik szükségessé.

2. A szállítói előleghez kapcsolódó NFÜ garancia modell tervezete

Jelen dokumentum célja a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (a továbbiakban NFÜ) által előkészített ROP Szállítói előleg garancia modell (a továbbiakban szállítói előleg garancia) átfogó véleményezése, ill. erre alapozottan javaslatok megfogalmazása.

Előzmények – jelenlegi helyzet:

A 2007-2013-as uniós források költése a várakozásokhoz és a tervezetthez képest egyaránt jelentős csúszásban van. A **2007-2013-as forrásokat tekintve megállapítható, hogy a teljes NSRK szintjén, a 2012-es éves, 1460,5 Mrd forintos kifizetési terv időarányosan csak 72%-ban teljesült** (forrás: EMIR, 2012. októberi adatfrissítés), így ez év novemberéig csupán 663,7 Mrd forint került kifizetésre. A kisebb kifizetési volumen miatt a költségvetés indukált adó és járulék-bevételi oldala és a remélt nemzetgazdasági multiplikatív hatás egyaránt kisebb a korábban vártnál.

Századvég csoport szakértői részéről még 2012. tavaszán elvégzett elemzések egyértelműen rámutattak arra, hogy **a vártnál és tervezettnél jóval lassabb költés első számú oka a kedvezményezettek** (különösen is az önkormányzati projektgazdák) **pénzügyi helyzete**, ill. az ennek következtében fellépő önerő és cash flow hiány.

Az elemzésben javasolt intézkedések fokozatos bevezetése már 2012. nyarán elkezdődött és jelenleg is folyik. A **pénzügyi eszközrendszer tekintetében** megállapítható, hogy a szakértői javaslatokkal összhangban:

- **bevezetésre került egy új kombinált** (visszatérítendő és vissza nem térítendő módon is működő) **önerő alap** (lásd: a Magyar Közlöny 133. számában megjelent 285/2012 (X.9.) Kormányrendelet) amely **elsősorban a teljes szükséges forrástőmeg rendelkezésre állását célozza;**
- **bevezetési fázisba került a megemelt szállítói előleg**, amely a projektek, projektgazdák, illetve az azokat megvalósító vállalkozók (szállítók) **induló cash flow hiányát kívánja orvosolni.**

A szállítói előleg:

A szállítói előleg elméleti előnye, hogy nem csupán **olcsó és azonnali**, a projektekhez kapcsolódó pénzügyi közvetítői **faktor költséget megspóroló módot kínál a szállítóknak** a

fejlesztések megvalósításának finanszírozására, de **a tagállam számára is lehetőséget teremt az uniós kifizetési volumen ugrásszerű növelésére** (ez ugyanis a klasszikus előleggel szemben uniós szempontból már kifizetésnek számít).

Ezen eszközzel kapcsolatban **persze felmerülhetnek kockázatok** is, hiszen a szállítók tényleges készülségi fokot el nem ért teljesítés mellett – lényegében valós teljesítés nélkül – juthatnak közösségi forráshoz. Az új szállítói előleg általános bevezetést előkészítő **NFÜ éppen ezen kockázatok kezelésére dolgozott ki egy garancia modellt**, melynek célja annak biztosítása, hogy a kiadott szállítói előlegek (mint közforrások) felhasználása kockázatmentes legyen. Az **e pozitív cél elérése érdekében kidolgozott elvárás és szempontrendszer** ugyanakkor jelen állapotában tartalmát tekintve **megegyezik** a gyakorlatban költség- és elvárás igénye okán éppen nem, vagy alig működő **projektfinanszírozási előlegre vonatkozó bankgarancia termékeknek a pénzügyi közvetítői rendszer által definiált elvárás és szempontrendszerével**. Így annak **nehézségeit** (pl.: komplex bonitásvizsgálat) és **költségigényeit** (pl.: hitelkeret költsége) más formában, de újratermelné. **Ezzel az új, megemelt szállítói előleg nem tudná biztosítani a benne rejlő pozitív elméleti lehetőségek kihasználhatóságát** és a bevezetése valós hozzáadott értéket nem jelentene.

Fentiek alapján összefoglalóan megállítható, hogy **ha és amennyiben** az első számú nemzeti cél a forrásköltési dinamika felpörgetése, és ennek érdekében **a tagállam** – a miniszterelnöki ez irányú célmeghatározással összhangban – **hajlandó bizonyos kockázati szint emelkedést elfogadni**, a jelenleg az NFÜ által tervezettnél jóval **egyszerűbb és kevésbé szigorú garancia modell** szükséges a szállítói előlegek kezeléséhez.

3. A szabályozási környezet elemzése

A szállítói előleghez **kapcsolódó törvényi, szabályozási elemek** tekintetében a következő főbb megállapításokat tehetjük:

3.1 A szállítói előleg

A kbt szerint:

- *Ha a közbeszerzés tárgya építési beruházása vagy az uniós értékhatárt elérő értékű szolgáltatás megrendelése és a szerződés teljesítésének időtartama a két hónapot meghaladja, az ajánlattevő a szerződésben foglalt teljes ellenszolgáltatás 5%-ának megfelelő összeg, de legfeljebb 10 millió forint előlegként történő kifizetését kérheti (Kbt. 131. § (1));*

- Az (1) bekezdésben foglaltak nem zárják ki, hogy a szerződésben a felek magasabb összegű előleg nyújtásáról állapodjanak meg (Kbt. 131. § (2)).

Azaz a **Kbt. volumenében nem korlátozza a megadható szállítói előleg mértékét.**

A 4/2011. (I.28.) korm. rend (továbbiakban: Rendelet) szerint:

Szállítói finanszírozás esetén

- *közzsféra szervezet kedvezményezett;*
- *a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződésben; - köteles biztosítani;*
- *a szállító részére a szerződés elszámolható összege 30%-nak megfelelő mértékű szállítói előleg igénylésének lehetőségét (4/2011. (I.28.) korm. rend, 57. § (1b)).*

Azaz az **uniós források elosztását szabályozó Korm. Rendelet szerint** a vonatkozó szerződés elszámolható összege **30%-ának** megfelelő mértékű **szállítói előleg igénylésének lehetőségét a nyertes ajánlattevő részére biztosítani szükséges.**

Fentiek okán az **5%-os Kbt. minimum feletti szállítói előleg Kbt. szerint is adható, sőt** annak **30%-os mértéke** lehetőségként **biztosítandó** is a nyertes ajánlattevők részére.

3.2 Az előleg mögötti biztosítékadás szabályai

A fentebb említettekkel összhangban a szállítói **előleggel kapcsolatban felmerülnek kockázatok is**, hiszen a szállítók tényleges készültségi fokot el nem ért teljesítés mellett – lényegében valós teljesítés nélkül – juthatnak közösségi forráshoz.

Ezt a kockázatot a jelenlegi szabályozás a következő módon kezeli.

A kbt szerint:

A jótállási és a szavatossági igények teljesítésére kikötött biztosíték vagy egyéb rendelkezésre bocsátandó biztosíték kikötése esetén az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban

a) előírja, hogy e biztosítékok a (4) bekezdés szerinti határidőig az ajánlattevő szerződő fél választása szerint teljesíthetők az előírt pénzüsszegnek az ajánlatkérőként szerződő fél fizetési számlájára történő befizetéssel vagy bankgarancia biztosításával, vagy biztosítása szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvénnel vagy

b) *megjelöl egy vagy több – az a) pontban nem szereplő – biztosítéki formát, és előírja, hogy a biztosíték az ajánlattevőként szerződő fél választása szerint teljesíthető bármelyik megjelölt, vagy az a) pontban meghatározott formában (Kbt. 126 § (6) bek.).*

Azaz a Kbt. meghatározza az elfogadható garanciális elemek körét, de nem szabályozza azok volumenét.

A 4/2011. (I.28.) korm. rend szerint:

A közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződésben a közszféra szervezet kedvezményezett köteles kikötni a folyósítandó szállítói előleg összegének megfelelő mértékű, az NFÜ javára szóló a Kbt. 126. § (6) bekezdése szerinti biztosíték-nyújtási kötelezettségét. A gazdasági társaság vagy nonprofit szervezet szállító – cégjegyzésre jogosult – vezető tisztségviselőjének vagy természetes személy többségi tulajdonosának kezességvállalása vagy garanciaszervezet által vállalt kezesség is elfogadható a szállítói előleg biztosítékaként (Rendelet 57. § (1d) bek.);

A támogatási szerződésben rendelkezni kell a támogatás visszavonása, a támogatási szerződéstől való elállás, illetve szabálytalanság esetén visszafizetendő támogatás biztosítékairól. A támogatás visszafizetésének biztosítéka a felhívásban meghatározottak szerint.

a) bankgarancia,

b) ingatlan jelzálog,

c) támogatást igénylő gazdasági társaság vagy nonprofit szervezet – cégjegyzésre jogosult – vezető tisztségviselőjének vagy többségi tulajdonosának kezességvállalása,

d) garanciaszervezet által vállalt kezesség, vagy

e) biztosítása szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó - kötelezvény, lehet (Rendelet 33. § (1) bek.).

Azaz az uniós források elosztását szabályozó Korm. Rendelet szintén meghatározza az elfogadható garanciális elemek körét, illetve azt, hogy azokat kell (lehet) a kiadott előlegnek megfelelő mértékben alkalmazni, de szintén nem szabályozza azok volumenét; vagy kötelezően elvárt, ill. lehetséges arányát/mértékét.

Fentiek alapján összefoglalóan megállapítható, hogy a szállítói előleg csak a kiadott előlegnek megfelelő mértékben alkalmazott garanciális elemek igazolása esetén adható, de az opcionális elemek tekintetében nincs szabályozva azok egyenkénti volumene, vagy azokra kötelezően elvárt, ill. lehetséges arány vagy mérték.

3.3 A kezesség vizsgálatának szabályai

Mivel valamennyi garanciális elem tekintetében **a legolcsóbb és leggyorsabb eszköz a kezességvállalás**, ha és amennyiben elfogadjuk azt, hogy az első számú nemzeti cél a forrásköltési dinamika felpörgetése, és ennek érdekében a tagállam – a miniszterelnöki ez irányú célmeghatározással összhangban – hajlandó a kockázati szint emelkedést elfogadni, **a jelenleg az NFÜ által tervezettnél jóval nagyobb mértékben lehetne támaszkodni ezen elem garancia-igazoló szerepére.**

Ennek okán külön is megvizsgáljuk a kezességhez kapcsolódó szabályozási környezetet.

A kezességi jogalapok:

A 26/2012.(X.24.) NFM utasítás (továbbiakban Utasítás) 137. § szerint: A támogatás visszafizetésének biztosítékeként kezességet vállalhat

1. a támogatást igénylő gazdasági társaság vagy nonprofit szervezet – cégjegyzésre jogosult – vezető tisztségviselője vagy többségi tulajdonosa,

138. § Kezes lehet

a) gazdasági társaság esetén

aa) a gazdasági társaságokról szóló törvény szerint – cégjegyzésre jogosult – vezető tisztségviselő, ab) ha a kezes többségi tulajdonos, a gazdasági társaságokról szóló törvény szerinti tag (természetes személy, jogi személy, és jogi személyiség nélküli gazdasági társaság), kivéve a közkereseti társaság tagja, illetve a betéti társaság beltagja,

b) szövetkezet esetén, ha a kezes a vezető tisztségviselő, akkor az igazgatóság elnöke, illetve az ügyvezető elnök,

c) nonprofit szervezetek esetén az alapító okiratban vagy alapszabályban megjelölt vezető tisztségviselő, illetve a többségi tulajdonos (természetes személy, jogi személy, és jogi személyiség nélküli gazdasági társaság),

d) egyház esetén a támogatást igénylő egyházi szerv hivatalos képviselője, illetve egyházi intézmény esetén a fenntartó egyházi szerv hivatalos képviselője.

139. § kimondja, hogy:

(1) A kezes kizárólag közjegyzői okiratba foglalt készfizető kezességet vállalhat.

(2) Kezes csak az lehet, aki a KSZ által elvégzett vizsgálat alapján kezesként elfogadható, és kijelenti, hogy a vizsgálat során figyelembe vett vagyont a biztosítéknyújtási kötelezettség fennállásáig nem idegeníti el és nem terheli meg.

(3) Természetes személy legfeljebb 150 millió forint megítélt támogatási összegig vállalhat kezességet.

A 26/2012.(X.24.) NFM utasítás értelmében tehát **a természetes személyek is adhatnak kezességvállalási nyilatkozatot**, ugyanakkor a jelenlegi szövegezés értelmében **legfeljebb 150 millió forint megítélt támogatási összegig, ami a kisebb volumenű (pl.: TAMOP, GOP) pályázatok esetében általában elegendő lehet, de a nagyobb (akár több Mrd-os), a késéssel és bedőléssel leginkább veszélyeztetett projektek esetében nem.**

A miniszterelnöki célmeghatározással összhangban **ez a plafon** – természetesen a kockázati szint emelkedését elfogadva – **eltörölhető**, vagy legalábbis **jelentősen emelhető lenne.**

4. A kialakult helyzet kezelésének javasolt modellje

Fentiek alapján **összefoglalóan megállítható**, hogy:

- ha és amennyiben az első számú nemzeti cél a forrásköltési dinamika felpörgetése, és ennek érdekében a tagállam – a miniszterelnöki ez irányú célmeghatározással összhangban – hajlandó bizonyos kockázati szint emelkedést elfogadni, a jelenleg **az NFÜ által tervezettnél jóval egyszerűbb és kevésbé szigorú garancia modell szükséges a szállítói előlegek kezeléséhez;**
- **az egyszerűbb, gyorsabb és az igénylői költségterhet minimalizáló kezelés lehetőségét a kapcsolódó jogi-szabályozási keret megteremti**, hiszen sem a Kbt., sem 4/2011-es Kormányrendelet nem korlátozza a bennük lehetséges garanciális elemként felsorolt eszközök alkalmazhatóságát; csupán a 26/2012.(X.24.) NFM utasítás értelmében maximalizált a természetes személyek által adható kezességvállalási mérték (a jelenlegi limit: 150 millió forint megítélt támogatási összeg); a modell társadalmi lehetőség költségeként ugyanakkor megjelenik a kockázati szint növekedés miatti esetleges problémák költsége.

Azaz **a miniszterelnöki elvárásoknak való megfeleléshez a természetes személyek által adható kezességvállalási mérték 150 M-s limitjének feloldása, és egy egyszerűsített biztosíték és garancia modell bevezetése szükséges**, amely alkalmas az uniós forrásköltési dinamika gyors és azonnali felpörgetésére.

Ehhez **szükséges, hogy szülessen egy mielőbbi** (javasolt: 2012. december 12.) magas szintű, **hivatalos döntés** (pl.: NFK, vagy Korm. határozat) a fentiekről és az ezekkel összhangban lévő szempont és eljárásrend véglegesítésnek szükségességéről (javasolt felelős: eljárásrend tekintetében NFM/NFÜ, illetve kapcsolódó jogi elemek tekintetében a KIM és az NFM; javasolt véghatáridő: 2012. december 31.).

A gyakorlati alkalmazás során – a kockázat-növekedés csökkentése érdekében – **két ponton mindenképpen érdemes biztonsági fékeket építeni** a rendszerbe:

1. A természetes személyek által adható **kezeségvállalási nyilatkozat mellé javasolt bekérni** (bekérő a Támogató szervezet (pl.: NFÜ)) **a következőket igazoló okiratokat és dokumentumokat:**

- a kezes jövedelmi viszonyait igazoló dokumentumok;
- a kezes vagyoni helyzetét (ingatlan tulajdonjog, gépjármű tulajdonjoga, egyéb egy millió forintot meghaladó értékű ingó vagyontárgyak tulajdonjoga) bemutató dokumentumok;
- a Szállítón/Vállalkozón/Megbízón/Ajánlattevőn kívül értékpapírban elhelyezett megtakarítás vagy egyéb befektetés, pénzügyi intézménnyel, Szállítón/Vállalkozón/Megbízón/Ajánlattevőn kívüli gazdasági társasággal vagy magánszeméllyel szemben fennálló követelés, a Szállítón/Vállalkozón/Megbízón/Ajánlattevőn kívüli más gazdasági társaságban tulajdoni érdekeltség a nyilatkozattétel időpontjában);
- a kezes főbb pénzügyi, ill. vagyoni jellegű kötelezettségeinek bemutatása (köztartozások, további kezeségvállalások, eseteleges negatív minősítés a Központi Hitelinformációs Rendszerben, végrehajtási eljárás alatti állás, pénzügyi intézménnyel vagy magánszeméllyel szemben a nyilatkozattétel időpontjában fennálló tartozás, stb.),
- a kezes korábbi (legutóbbi 5 éves) karrier útjának, különöse is cégvezetési tapasztalatának bemutatása;
- annak tudomásul vételét igazoló okiratok, hogy a kezeséget annak lehetséges következményei és kötelezettségei tudatában teszi/tette.

Ezek segítségével **nagy valószínűséggel kiszűrhető az előzetesen, kimondottan visszaélési céllal benyújtott igények** (pl.: hajléktalanra delegált ügyvezetés stb.) **egy jelentős része.**

2. A kezeségvállalási nyilatkozat és a kapcsolódó, igazoló **okiratok és dokumentumok Támogatói ellenőrzésén túlmenően** a nemzetgazdasági szempontból már **jelentős mértékek esetében** (pl.: a 250 M HUF-ot meghaladó kezeségvállalások esetén) **javasolt a kezeségvállalások heti rendszerességgel, listaszerűen magas szintű előzetes jóváhagyással való legitimációja is a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság** (a továbbiakban NFK) részéről, amelyben az érintet projekt összefoglalója és a Támogató kapcsolódó ellenőrzéséből készített összefoglaló adatok jelennek meg az NFM előterjesztésében, és amely alapján az **NFK eldönti, hogy a kezeségvállalás önmagában elfogadható-e szállítói előleg garanciaként, vagy kiegészítő garancia elemek bevonása válik szükségessé.**

Ennek segítségével **kiemelhetők** azok a **nemzetgazdasági szempontból kiemelt ügyek**, amelyek esetében magasabb kockázatot is vállalni szükséges az ország sikerességének biztosítása érdekében, **illetve további garanciális elemekkel kiegészíthetők** egyes, **kockázatosnak ítélt** igények.