

Félidőben

- Az Új Magyarország Fejlesztési Terv három és fél éve -
- összefoglaló tanulmány és háttéranyagok -

A kutatást készítette:



- A használható tudásért -

a



megbízásából

A kutatást vezette: Balás Gábor

Budapest, 2010. június 25.

Vezetői összefoglaló

Jelenlegi tanulmányunk célja, hogy frissítve a tavalyi tanulmányban foglalt állításokat, elősegítse a fejlesztéspolitika hasznossága és eredményei körüli vitát és támogassa a Gazdasági és Szociális Tanács azon törekvését, hogy a fejlesztéspolitika témakörében stratégiai döntéseket ösztönözzön.

A tanulmány a tavalyinál kisebb volumenben készült, azonban az megállapítható, hogy az I. NFT-hez hasonlóan az **ÚMFT-t is a lassú indulás, gyors felfutás jellemzi. Abszorpciós kockázatokról egyelőre nem beszélhetünk**, különösen mivel az EU az első, 2010 év végi N+3-as határidőt a válságra való tekintettel „eltörölte”. Az átfutási időket tekintve pedig kijelenthető, hogy a **döntéshozatali időszak az összes lényegesebb vizsgálati dimenzióban lecsökkent. A gyorsulást alapvetően a tanulási folyamattal magyarázzuk**, ami minden évben és minden eljárásrendben tapasztalható.

A 2009-es év eseményeiről összességében azt mondhatjuk, hogy ebben az évben **nem volt olyan „zavaró körülmény”, ami átállította volna a fejlesztéspolitika intézményrendszerét egy másik pályára.** A válságot az intézményrendszer nem érezte (pl. a visszalépések száma nem növekedett drasztikusan), így kezelését sem érezte feladatának. Így a válsággal kapcsolatban csupán annyit végeztek, amennyit a politika „átvert rajtuk”. Az abszorpciós és a szabályossági cél primátusa ebben az évben sem oldódott, amit a megnövekvő számú uniós ellenőrzésektől való félelem valószínűleg csak erősít.

A fejlesztéspolitika válságkezelésben betöltött szerepe a legjobb esetben is csak semlegesnek tekinthető. A fejlesztéspolitikában a teljes nagyságrendhez képest marginális beavatkozások történtek a válság hatására. Az uniós forrásokból létrejövő új kapacitások válságkezelő jellegét tekintve, a hosszú távú hatások leginkább semlegesek voltak. A közvetlen hatások közül a likviditási helyzetet inkább ronthatta egy felpörgő utófinanszírozásos támogatási rendszer. A piaci beruházási források elapadását nagyságrendi okokból még kompenzálni sem volt esélye. Az üzleti kockázatok túlértékelését viszont tompíthatták az uniós források válságban is elérhető grandiózus nagyságrendjét hangsúlyozó kommunikációs nyilatkozatok, amelyeket természetesen csak korlátozottan tekinthetünk fejlesztéspolitikai tevékenységnek.

Véleményünk szerint sem a 2009-es értékelések, elemzések eredményei, sem pedig az egyéb események, információk **nem értékeli át a 2007-2008-as javaslatainkat.**

- Az új Kormány számára is azt fogalmazzuk meg, hogy **célt kell adni a forrásoknak.** A választott céltől függően a fejlesztéspolitika szolgálhat összetársadalmi fejlesztési célt, vagy célul kaphatja az egyes szakpolitikák fejlesztési elemeinek koordinációját is. Az **intézményrendszert pedig a célhoz kell igazítani.** Fontos megállapítása a tanulmányunknak, hogy az intézményrendszer tanulóképes, és idomulni tud a kijelölt feladatokhoz, így nem kell új szervezetet építeni.
- Amennyiben a Kormányzat kijelöli a fejlesztéspolitika célját, meggyőződésünk, hogy **a legtöbb ehhez szükséges döntést saját hatáskörben meghozhatja,** illetve az operatív programok tág keretei lehetővé teszik a maradék szabad forrás új kormányzati célokhoz való igazítását. Számításaink alapján az **ÚMFT teljes keretének 30%-a, ami nincs meghirdetve,** azaz az új Kormány szabadon gazdálkodhat ezzel a forrással. Természetesen a kép nagy eltéréseket mutat OP-ként.

- Csökkenteni kellene a fejlesztéspolitikai döntéshozatal centralizáltságát. A centralizáltság oldása részint területi, részint ágazati decentralizációval oldható. Ehhez érdemes kísérleteket indítani, például az ún. **global grant típusú közvetett konstrukciók** kialakításával.
- Az EU szabályok értelmében 2009-től mindkét alap tekintetében (ESZA, ERFA) lehetőség van arra, hogy a támogatás bizonyos részét **átalányként** fizesse az intézményrendszer a kedvezményezett részére. Az átalányként fizetett összegek után nem kell bekérni a számlákat, így az átalány-fizetés bevezetése jelentősen csökkenteni tudná az adminisztratív terheket mind az intézményrendszer, mind a projektgazdák oldalán.
- **Az ágazati tervezési kapacitás és tervezés- irányítási, koordinációs kapacitás kiépítését a 2013 utáni kohéziós politika vitája szempontjából is kiemelt feladatnak tartjuk.**

Tartalomjegyzék

Bevezető.....	5
Felgyorsulva utazási sebességig - Az ÚMFT előrehaladása 2010 közepéig.....	7
Rendíthetetlenül állni a viharban - fontosabb események a válság kirobbanásától a 2010-es választásokig.....	11
Nem a mi ügyünk - A gazdasági válság és a fejlesztéspolitika kapcsolata.....	14
Rossz irányba, de egyre ügyesebben - Átértékelte-e a tavalyi üzenteket 2009?.....	18
Mozgástér az új kormány számára.....	22
Háttér tanulmányok.....	27
Változás és stabilitás – Az ÚMFT forrásallokáció sajátosságai a válság körüli években.....	27
Az ÚMFT-t meghatározó legfontosabb események a válság kitörésétől a 2010-es választásokig.....	77
Értékelések, elemzések az uniós fejlesztéspolitika eredményéről, teljesítményéről.....	154
Fejlesztéspolitika a válságkezelés szolgálatában.....	192

Félidejében

- Az Új Magyarország Fejlesztési Terv három és fél éve - összefoglaló tanulmány a Gazdasági és Szociális Tanács számára¹

Bevezető

A tanulmányban vállalt főbb feladatok ismertetése

A Gazdasági és Szociális Tanács 2009. december 8-i ülésén vitatta meg „A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései” című tanulmányt. A vitában az a döntés született, hogy hasznos lenne, hogyha a 7 éves ciklus félidejéhez közeledve érdemi vita bontakozhatna ki a fejlesztéspolitika hasznossága és eredményei körül. Ennek tükrében a tanulmányunk célja, hogy frissítve a tavalyi tanulmányban foglalt állításokat, ezt a vitát elősegítse és támogassa a Gazdasági és Szociális Tanács azon törekvését, hogy a fejlesztéspolitika témakörében stratégiai döntéseket ösztönözzön. A cél elérése érdekében az ajánlatban **az alábbi feladatokat vállaltuk:**

- dokumentumelemzéssel és sajtóelemzéssel bemutatjuk a fejlesztéspolitika irányításában 2009-ben bekövetkezett legfontosabb eseményeket, változásokat;
- összefoglaljuk az Új Magyarország Fejlesztési Tervről és a Nemzeti Fejlesztési Tervről 2009 folyamán elkészült tanulmányok és értékelések legfontosabb állításait;
- a hozzáférhető adatok felhasználásával bemutatjuk az Új Magyarország Fejlesztési Terv támogatásait 2007-2009 között jellemző legfontosabb tendenciákat;
- az elérhető adatok és dokumentumok felhasználásával összefoglaljuk a gazdasági válság hatására az Új Magyarország Fejlesztési Tervben bekövetkezett legfontosabb változásokat;
- mindezek alapján összefoglaló tanulmányt készítünk az Új Magyarország Fejlesztési Terv 2009 évig nyújtott teljesítményéről.

A tanulmány módszertana

A tanulmány elkészítéséhez az **alábbi módszertani elemeket, információkat használtuk fel:**

- **adatelemzés**, amelyhez megkaptuk az EMIR-ben szereplő, ÚMFT-re vonatkozó támogatási adatokat 2010. április 30-ig. Adatelemzés során a 2009-10-es folyamatokat vetettük össze a korábbi évek eredményeivel, külön vizsgáltuk a válság feltételezhető hatásait.
- újabb **értékelések és elemzések** üzeneteinek összefoglalása és ütköztetése a tavalyi állításokkal. Ehhez megkaptuk az NFÜ-től a 2009 óta futó keretszerződés keretében elkészült értékeléseket, továbbá számos nyilvánosan elérhető értékelést, elemzést is feldolgoztunk.

¹ Készítette: Balás Gábor és Borbás Gabriella

- **hivatalos, az NFÜ által készített és kiadott monitoring jellegű dokumentumok feldolgozása.** Ehhez megkaptuk és feldolgoztuk a 2008-as éves jelentéseket (melyeket 2009 júniusában készített az NFÜ), a 2010-es átadás-átvételi dokumentációt, az ÚMFT eseti bizottságának küldött háttéranyagokat és jegyzőkönyveket, valamint a monitoring bizottsági jegyzőkönyveket. Sajnos a monitoring bizottsági ülések előterjesztéseit, háttéranyagait nem kaptuk meg a munkához, kivéve, ahol azok a jegyzőkönyvbe beillesztésre kerültek.
- **Sajtó elemzés** keretében ezeket az információkat egészítettük ki az NFÜ hivatalos sajtó közleményeinek, valamint 3 internetes folyóirat (index, origó, portfolio), 3 országos napilap internetes kiadványa (nol.hu, mno.hu, napi.hu) és 3 országos hetilap internetes kiadásának (fn.hu, hvg.hu, hetivalasz.hu) fejlesztéspolitikával kapcsolatos híreinek feldolgozásával.
- A fentiek mellett a tanulmányhoz fontos inputot szolgáltattak az intézményrendszer működését ismerő **szakértőkkel lefolytatott interjúk.**

A tanulmány legfontosabb célkitűzései

A tanulmány a tavalyinál kevesebb erőforrásból, így kisebb fókusszal is készült, legfontosabb céljaként az alábbiakat jelöljük meg:

- A tanulmány tartalmazza a tavalyi állítások frissítését, illetve annak vizsgálatát, hogy mennyiben módosítja a 2009-es év, a 2007-2008-as évekre vonatkozó megállapításainkat.
- Megvizsgáltuk, hogy 2007-2008 óta milyen változások, fejlődések tapasztalhatóak a fejlesztéspolitika hazai intézményrendszerében. Mit tekintett a fejlesztéspolitika 2009-ben a legfontosabb célkitűzésnek.
- Mindemellett fontosnak tartottuk, hogy mélyebben feltárjuk a fejlesztéspolitikának a válsághoz való viszonyát.

Ez az összefoglaló a tavalyi és idei állítások szintézisét és a már tavaly megfogalmazott javaslataink megvalósítási lehetőségeit is be kívánja mutatni. Az összefoglaló tanulmány az alábbi fejezetekre tagolódik:

Első fejezetben az ÚMFT 2009-es előrehaladását mutatjuk be, alapvetően arra a kérdésre keresve a választ, hogy gyorsult-e az uniós források felhasználása. Második fejezetben a 2009-es év főbb eseményeit vesszük sorra. Ezt követően a válság és a fejlesztéspolitika kapcsolatát próbáljuk feltárni. Majd a negyedik fejezetben megvizsgáljuk, hogy a 2007-2008-ról szóló tanulmányunk üzenetei és javaslatai mennyire időtállóak, mennyiben tekinthetők most is érvényesnek. Utolsó, ötödik fejezetben az új Kormány fejlesztéspolitikával, szűkebben értelmezve az uniós forrásokkal kapcsolatos mozgásterét vázoljuk.

Felgyorsulva utazási sebességig - Az ÚMFT előrehaladása 2010 közepéig

Ebben a fejezetben az ÚMFT végrehajtásának előrehaladását, és a döntéshozatali folyamatok gyorsulását tekintjük át. Amint a tavalyi anyagunkban az I. NFT-ről elmondhattuk, hogy a lassú indulást gyors felfutás követte, ugyanez most igaznak tűnik az ÚMFT-re is.

Abszorpció előrehaladás

A táblázat a megítélt, leszerződött és kifizetett összegeket mutatja 2010. június 25-i dátummal, kumuláltan, a teljes kerethez viszonyítva. A teljes keretet 271 ft/euro árfolyamon számítottuk át.

OP	odaítélve	leszerződve	kifizetve
ÁROP	38%	38%	16%
DAOP	53%	39%	18%
DDOP	59%	47%	18%
ÉAOP	46%	32%	14%
EKOP	50%	50%	19%
ÉMOP	48%	34%	14%
GOP	67%	62%	22%
KDOP	49%	35%	15%
KEOP	36%	31%	4%
KMOP	66%	59%	22%
KÖZOP	78%	69%	16%
NYDOP	52%	39%	16%
TÁMOP	37%	34%	13%
TIOP	58%	43%	6%
VOP	53%	57%	36%
Összesen	56%	49%	14%

A források felhasználása sem operatív programként sem prioritásonként nem mutat egységes képet. A rendelkezésre álló keretből 2010-ig megítélt források kumulált aránya az operatív programok közül a KÖZOP esetében a legelőrehaladottabb, ahol a lekötés mértéke a keret 78%-át is eléri. A KMOP programok esetében 66%, a GOP esetében 67% ez az arány. A legkisebb lekötési mértékkel rendelkező operatív programok között van a KEOP (36%) és a TÁMOP (37%).

Abszorpció kockázatokról egyelőre nem beszélhetünk, mivel az EU az első, 2010 év végi N+3-as határidőt a válságra való tekintettel „eltörölte” (pontosabban a 2010. év végéig teljesítendő kifizetési célszámokat a többi év célszámaihoz adta hozzá egyenlő mértékben). Ennek ellenére a KEOP esetén a megítélt, leszerződött és a kifizetett összegek is nagyon alacsonynak mondhatóak. Bár ez a kétfordulós pályázatok jellegéből ered, ami 2011-re még javulhat.

Döntési sebesség

Az alábbi táblázat a **döntési sebességről** tartalmaz adatokat tartalmazza 3 éves bontásban:

	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Beérkezés és bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma	98,2	148,8	83,2	56,7	105,8
Támogatási döntés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma	119,2	103,4	71,3	11,3	90,7
Beérkezés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma	215,2	227,9	149,4	60,3	186,7

2010-ben az adatok nem a teljes évre vonatkoznak.

Vizsgálatunk során nagy hangsúlyt fektettünk az elmúlt évek fejlesztéspolitikai hatékonyságát értékelő kérdésekre. A rendelkezésre álló adatbázis elemzésekor az intézményrendszeri hatékonyságot elsősorban a források kiutalásának sebességével, avagy a pályázatok átfutási idejével mértük. Általánosságban kijelenthető, hogy a **döntéshozatali időszak az összes lényegesebb vizsgálati dimenzióban lecsökkent**. Míg 2007-2008-ban a pályázatok beérkezése és a bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma a 140 napot is elérte, addig 2009-re ez az érték 83-ra mérséklődött. Hasonlóképpen jelentős a változás a támogatási döntés és a szerződéskötés között eltelt napok átlagos számában, vagy a beérkezéstől a pályázati szerződéskötésig eltelt idő hosszában, amely mintegy 50 nappal rövidült a kezdeti évekhez képest. **A gyorsulást alapvetően a tanulási folyamattal magyarázzuk**, ami minden évben és minden eljárásrendben tapasztalható.

Operatív program	Beérkezés és bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010
ÁROP	73,4	126,2	71,4	19,8	122,6
DAOP	146,0	213,8	114,8	82,2	165,1
DDOP	175,2	201,2	92,9	86,7	142,9
ÉAOP	212,5	210,5	103,6	87,9	176,2
EKOP	108,2	96,5	129,2	.	120,6
ÉMOP	255,1	259,1	107,8	84,6	204,6
GOP	82,8	78,9	67,5	64,9	73,8
KDOP	143,5	223,0	101,4	90,7	164,8
KEOP	97,4	95,4	89,6	51,8	90,9
KMOP	95,5	144,5	73,6	57,8	99,6
KÖZOP	.	156,2	62,3	33,8	116,3
NYDOP	146,2	199,8	109,3	87,3	156,7
TÁMOP	35,2	117,0	93,4	40,6	86,3
TIOP	150,3	137,4	90,0	44,1	109,1
Támogatási döntés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma					
ÁROP	31,1	93,6	37,2		89,8
DAOP	81,2	121,5	75,9	1,0	97,2
DDOP	77,2	132,4	67,6	4,0	94,0
ÉAOP	97,8	112,8	72,6		90,9
EKOP	46,4	63,1	75,9		68,7
ÉMOP	99,7	93,4	56,5		80,0
GOP	129,5	103,1	81,3	62,6	100,2
KDOP	112,5	104,6	82,8		96,1
KEOP	87,0	85,9	51,1	8,3	70,1
KMOP	121,8	108,7	77,6	45,5	100,9
KÖZOP		123,9	42,7	29,6	97,4
NYDOP	90,0	85,6	76,8		80,9
TÁMOP	114,7	105,6	53,6	6,3	68,0
TIOP		111,4	69,7	29,5	91,6

Beérkezés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma					
ÁROP	104,6	220,1	108,6	26,3	212,6
DAOP	239,9	328,0	181,4	62,0	258,3
DDOP	260,7	316,7	154,2	18,0	230,6
ÉAOP	300,6	309,1	169,0		244,6
EKOP	154,6	159,1	198,4		183,1
ÉMOP	358,2	369,6	143,1		274,6
GOP	210,2	182,1	151,2	104,9	175,3
KDOP	262,8	322,2	165,0		238,9
KEOP	179,1	178,9	119,7	42,2	151,8
KMOP	206,8	235,7	146,7	89,5	193,2
KÖZOP		279,6	88,1	62,8	217,5
NYDOP	237,8	286,8	176,1		218,5
TÁMOP	149,9	226,3	144,8	59,7	155,3
TIOP		242,8	151,9	70,1	199,9

A bírálati és döntéshozatali munka relatív gyorsulása a vizsgált időszakban nyilvánvalóan nem volt egységes, de minden OP-ra, eljárásra, alapra és projekt típusra igaz. **Jelentős különbség látszik például az operatív programok között:** a pályázatok beérkezésétől a bírálati döntés meghozataláig a GOP pályázatok esetében 74 napra, a KEOP pályázatok esetében 91 napra volt szükség, ezzel szemben a ROP-ok pályázatainál átlagosan 205 (ÉMOP), 176 (ÉAOP), vagy 165 (DAOP és KDOP) napot igényelt ez az ügyintézés. A támogatási döntéstől a szerződéskötésig eltelt időszak a TÁMOP és az EKOP pályázatoknál a legrövidebb (68-69 nap), míg a KMOP és GOP pályázatoknál a legmagasabb (kb. 100 nap). Prioritások szerint vizsgálva a pályázati ügyintézés gyorsaságát a leggyorsabb, leghatékonyabb pályázati döntési folyamat mintegy 4-szer gyorsabb, mint ami a leglassabb prioritásoknál mérhető. A legjobban teljesítő prioritások esetében a pályázat beérkezésétől a döntés utáni szerződéskötésig alig több mint három hónap telik el, míg a legnehézkesebben haladó prioritások esetében ez az időtartam átlagosan közel egy évet is elérhet.

Kutatásunkhoz a kifizetésekről nem álltak rendelkezésünkre részletes adatok. Így a **kifizetések átfutási idejére** vonatkozóan az NFÜ honlapján az átadás-évtvételi dokumentumokban található 46 napot tudjuk említeni, amely szintén az **átfutási idő rövidüléséről** árulkodik.

A fenti táblázat 2010-re vonatkozóan meglepő adatokat tartalmaz. **További vizsgálat lenne szükséges a 2010-es szokatlanul nagy gyorsulás okainak feltárásáról.** Több statisztikai eredményünk azt mutatja, hogy 2009 negyedik negyedétől 2010 első félévéig minden tekintetben jelentős gyorsulás tapasztalható a megelőző 3 félév bármelyik időszakához viszonyítva is. Ezt magyarázhatjuk a választások előtti időszakokkal, ezt támasztja alá a kiemelt projektekről szóló döntések hirtelen felgyorsulása, másrészt a 2009-2010-es akcióterv „beérése” is valószínűnek tűnik, azaz a pályázatok második kiírási időszaka, a korábbi tanulságok levonásával, a stabilizálódó intézményrendszerrel, erre az időszakra estek.

Források koncentrációja

A pályázatok számának bővülésével párhuzamosan a **támogatott pályázatok száma is növekedést mutatott**. Az aktivitás növekedése szám szerint a **TÁMOP és a GOP** programok esetében volt a legnagyobb, ahol **sok kis összegű pályázat került beadásra**. Összességében elmondható, hogy néhány tömegpályázat jelentős körnek osztott szét forrásokat.

Operatív program	Támogatott pályázatok száma a pályázat beérkezési éve szerint				
	2007	2008	2009	2010*	2007-2010
ÁROP	7	347	12	3	369
DAOP	116	273	363	22	774
DDOP	44	134	243	26	447
ÉAOP	156	172	355	13	696
EKOP	5	11	25	0	41
ÉMOP	191	246	491	31	959
GOP	2367	1999	3949	427	8742
KDOP	66	126	259	5	456
KEOP	39	513	501	72	1125
KMOP	912	870	1283	240	3305
KÖZOP	0	80	35	9	124
NYDOP	31	126	278	10	445
TÁMOP	469	601	2040	297	3407
TIOP	0	191	190	64	445
Összesen	4403	5689	10024	1219	21335

2010-ben az adatok nem a teljes évre vonatkoznak

A források területi megoszlásáról elmondhatjuk, hogy egyrészt a források területi koncentráltsága nem csökkent, másrészt pedig egy főre jutó megítélt támogatásokat tekintve ugyancsak nagy egyenlőtlenség rajzolódik ki az országban. Mindez egyrészt az LHH program további létjogosultságát támasztja alá. Másrészt pedig a válság aszimmetrikus hatásai miatt eredményességi problémára utal, azaz a válsággal jobban sújtott területek a válság ellenére sem jutottak több forráshoz.

Projektszinten hipotézisünk szerint a **válság hatásait leginkább a visszalépő pályázók számának megnövekedése mutathatná ki**. A visszalépések száma éves összesítésben kis mértékű növekedést mutatott 2008-ban és 2009-ben, ami első látásra igazolni látszott ezt a feltételezést. **A visszalépések száma azonban inkább a pályázatok összlétszámával mutat összefüggést**. A visszalépések aránya az összes beérkezett pályázathoz viszonyítva minden pályázói csoportban összességében 1,5-2% körül alakul, **egyedül a nagyvállalatok esetében** közelíti meg a 4%-ot. Ráadásul ebben a csoportban egyértelmű növekedés látszik a visszalépések számában a 2009 előtti időszakhoz képest, azaz itt minden bizonnyal **szerepet kaphatott a válság hatása**. Általában azonban elmondható, hogy akik az uniós forrásokhoz hozzáférnek **tőkeerősebbek**, így őket a válság kevésbé érinti.

Rendíthetetlenül állni a viharban - fontosabb események a válság kirobbanásától a 2010-es választásokig

Ebben a fejezetben először a fejlesztéspolitika fontosabb külső adottságait vesszük sorra, majd a 2009-es év főbb döntéseit, eseményeit. A válsággal a következő fejezetben foglalkozunk részletesen, itt csak megemlítjük.

2009-ben alapvetően három lényeges külső körülmény befolyásolhatta a fejlesztéspolitikát. Ezek:

- Gazdasági válság: ezzel a következő fejezetben foglalkozunk részletesen. Előjáróban azonban elmondhatjuk, hogy a válság hatására nem változott az uniós források felhasználásának célrendszere, felhasználási illetve intézményi mechanizmusai. Az intézményrendszer szereplői a válságot inkább „nyűgnek” érezték, amelynek a kezelését a politika indokolatlanul az „ő nyakukba varja”.
- Kormányválság: az új Kormánynak - mivel 1 évre alakult - nem volt, nem is lehetett célja a fejlesztéspolitikai célok és/vagy intézmények markáns átszabása. Így annak ellenére, hogy az uniós források felhasználásának gyorsítása – mint minden évben – ismét a Kormány zászlajára került, a források kevés figyelmet kaptak.
- 2009-ben megszorodtak az uniós ellenőrzések. Az uniós auditorok több projekt esetén is kifogásolták a közbeszerzések lebonyolítását. A közbeszerzések vizsgálatán kívül a NIF zrt ÁFA státusza volt a másik vizsgálódási pont.

2009-ben az alábbi fontosabb döntések történtek:

- **A 2009-2010-es akciótervek nagy újdonságokat nem hoztak** a 2007-2008-as akciótervekhez képest. Hasonló pályázati kiírások jelentek meg ebben az évben, némi finomhangolással. Mindez azt sejteti, hogy az intézményrendszer ugyanazt a dolgot képes egyre jobban csinálni, más pályára viszont magától nemigen fog átállni.
- 2009-ben **apróbb intézményi változások** történtek. Két közreműködő szervezet vezetőjét cserélték le (KDRFÜ, EK), illetve az NFÜ szervezeti ábráját módosították némileg. Az NFÜ-ben bevezették a végrehajtási és az integrációs elnökhelyettesi funkciót. Ezek a változások a **végrehajtás minőségét nem befolyásolták** lényegesen.
- 2009-ben a **kiemelt projektekkel kapcsolatban precedens** értékű Kormány döntés született. A Kormány 13 kiemelt projekt esetén visszavonta a támogatói döntést. Okként leginkább a projektek csúszását jelölték meg. Ez a döntés az új Kormányt is felbátoríthatja a több, mint 300 db kiemelt projekt áttekintésére és szükség esetén visszavonására.
- Az **I. NFT 2008-as végfelhasználási határidejét** az EU kitolta 2009-re, így az I. NFT forrásait összességében szinte teljes egészében sikerül lehívni. **Az I. NFT számláinak elszámolhatóságára** vonatkozó 2008. december 31-i teljesítési határidő a pénzügyi-gazdasági válság hatására, az Európai Bizottság kezdeményezésére és az Irányító Hatóságok kérése következtében **2009. június 30-ra tolódott** (a state-aid típusú támogatások esetében a 2009. április 30-i határidő szintén 2009. június 30-ra módosult). Ezzel a „hosszabbítási” lehetőséggel az 5 OP közül egyedül a ROP-

nak nem kellett élni, mivel itt szinte valamennyi projekt már 2008 végén lezárult. Ezzel összefüggésben az I. NFT operatív programjainak zárási határideje 2010.

- Fontos és pozitív változás, hogy 2009-ben az NFÜ által megrendelt **értékelések, elemzések száma emelkedett és egyre több a támogatási konstrukció szintű hatásvizsgálat**. Véleményünk szerint ezek a konstrukció szintű részletes értékelések segítik leginkább a jövőben az új konstrukciók tervezését, így a megalapozottabb forrásfelhasználáshoz elengedhetetlenek. Az alábbi táblázat mutatja, hogy eddig értékelések túlnyomó többsége állami megrendelésre, azon belül is az NFÜ és jogelődjei megrendelésére készült. Az utóbbiak közé tartozik az értékelések több mint fele, tehát elmondható, hogy amennyiben az NFÜ nem értékeltetné a saját maga által koordinált programokat, azokról vajmi keveset lehetne megtudni.

NFÜ	123
Bizottság	38
Egyéb kormányzati	43
Tudományos szféra	34
	238

Értékelések készít(tet)ő szerint

Az értékelések számossága mellett a másik fontos tényező, hogy az értékelések eredményei nyilvánosak, az NFÜ honlapján elérhetőek.

- Az előző tanulmányunkban az egyik legfőbb újdonságként említett **LHH program számára a 2009-es év a „bedarálást” hozta**. Az LHH programot az egyedi projektek szintjén az irányító hatóságok visszaterelték a pályázatos eljárás keretei közé, ahol elvileg ugyan csak a saját kidolgozottsági szintjükkel versenyeznek, a gyakorlatban azonban végeláthatatlanul lelassult a folyamat. 2010. áprilisában, azaz **egy évvel a 33 kistérségi program jóváhagyása után az 1136 db projektből csupán 95 db jutott el** az egyedileg is támogatott státuszig.

OP specifikus fontosabb események

- **ÁROP-EKOP** kapcsán alapvetően két esemény fémjelzte az évet. Egyrészt a válság enyhítése céljából sokáig tartotta magát az a miniszteri elképzelés, hogy az ÁROP mintegy 40%-át át kell csoportosítani a TÁMOP-ra. Ennek következtében az ÁROP-nak nem is készült a többi OP-val egyidejűleg 2009-2010-es akcióterve, csak majd egy évvel később. Másik meghatározó esemény, hogy az ÁROP-EKOP 2009. július 28- 2009. október 2. között, az Európai Bizottság által elvégzett audit vizsgálat során a Bizottság 4 projekt esetén közbeszerzési szabályossági-, 2 esetben költséghatékonysági, elszámolhatósági problémát állapított meg. A Bizottság 2009. október 2.-ai hatállyal felfüggesztette a kifizetéseket.
- **A GOP** a válság „pénzügyi nyertese”, 2009-ben mintegy 110 mrd forinttal növelték meg a GOP keretösszegét a TIOP és a KÖZOP rovására.
- **TÁMOP, TIOP** esetén alapvetően a TIOP „GOP javára elszenvedett pénzügyi veszteségeit”, valamint a két OP lassú abszorpcióját tudjuk említeni.

- **KEOP** kapcsán a növekvő N+3-as kockázatokra kell felhívni a figyelmet. Ugyan az EU a 1083/2006 EK rendelet módosításával a 2010-es határidőt felfüggesztette, félő, hogy a KEOP a megnövekedett 2011-es kifizetési értéket sem tudja majd teljesíteni.
- KÖZOP tekintetében a 2009-es év egyik legfontosabb pontja, hogy **2009. március 1-től a KÖZOP kiemelt projektekre nem kell alkalmazni a részletes projektjavaslatok kiválasztására vonatkozó rendelkezéseket**, a kiválasztás új eljárásrend szerint történik. A Monitoring Bizottság által 2009. március 2-án elfogadott új eljárásrendben kidolgozásra került egy projekt-előkészítést segítő, egyszerűsített eljárásrend is. Az eljárás a folyamatok egyszerűsítését és kifizetéseket megelőző adminisztrációs folyamatok felgyorsítását szolgálja.
- **ROP-ok** esetében fontosnak tartjuk megemlíteni azt a belső tanulási folyamatot, melynek eredményeként a 2009-10-es akciótervekben drasztikusan lecsökkentették a kétfordulós eljárások számát.

Összességében azt mondhatjuk, hogy **2009-ben nem volt olyan „zavaró körülmény”, ami átállította volna a fejlesztéspolitika intézményrendszerét egy másik pályára.** A válságot az intézményrendszer nem érezte (pl. a visszalépések száma nem növekedett drasztikusan), így kezelését sem érezte feladatának. Így a válsággal kapcsolatban csupán annyit végeztek, amennyit a politika „átvert rajtuk”.

Az abszorpciós és a szabályossági cél primátusa ebben az évben sem oldódott, amit a megnövekvő számú uniós ellenőrzésektől való félelem valószínűleg csak erősít.

Nem a mi ügyünk - A gazdasági válság és a fejlesztéspolitika kapcsolata

A vizsgált időszakban a fejlesztéspolitika környezete számára legjelentősebb esemény a gazdasági válság 2008. szeptember végi kirobbanás tekinthető. Joggal feltételezhetnénk, hogy a válság következményei jelentős hatást gyakorolnak a fejlesztéspolitika eredményességére és a fejlesztéspolitika tevékenységére is.

Előre vetítve két fontos állításunk van a válság és a fejlesztéspolitika kapcsolatáról:

- **Az intézményrendszer szereplői érdemben nem érzékelték, nem érzékelhették a válság hatását az őket körülvevő környezetben,**
- **A fejlesztéspolitika nem tudhatott, de nem is tudott válságot kezelni.**

Az ÚMFT „ügyfeleit” vagy nem érintette a válság vagy nem annyira, hogy megváltoztassák viselkedésüket a fejlesztéspolitikai szabályok között. A támogatási adatokat vizsgálva sem a pályázók tömeges visszalépésére, sem a banki finanszírozástól az uniós források alá menekülésének nem tapasztaltunk érdemben jeleit. A megnövekedett visszalépések arányban állnak a megnövekedett támogatott pályázó szám növekedésével.

Amint az adatok nem mutatják a feltételezett „válság-hatást” az intézményrendszer szereplői sem érzékelték ennek jelentőségét a saját tevékenységükre. Az intézményrendszer hivatalos dokumentumait áttanulmányozva marginális jelentőségű ügyként, leginkább formai kellékként jelenik meg a válság hatása a beavatkozásokon. A vállalkozók és az önkormányzatok vonatkozásában jelenik meg leggyakrabban a hivatkozás, de a kötelező említéseken kívül a vállalkozókkal leginkább kapcsolatot tartó GOP is inkább csak a saját tevékenysége iránti keresletet semmint a pályázói körnél érzékelt változásokra fókuszál. Érdemes megemlíteni, hogy a fejlesztéspolitika végrehajtását közvetlenül érintő forint euró árfolyam változás, amelynek hatására a forintban elkölthető források kerete jelentősen megnőtt a KÖZOP kivételével említést sem kapott a 2009 júniusában leadott 2008-as jelentésekben, feltételezhetően az addigra már részbe normalizálódott forintpiaci helyzet miatt.

A fejlesztéspolitika irányát lényegesen lassabban lehetett módosítani, mint amit a válság kezelése kívánt volna, bár az erőfeszítések sem voltak jelentősek. Bár a hazai döntéshozók a válság magyarországi megjelenésében is kételkedtek 2008 októbere előtt, meglepő módon a fejlesztéspolitika kommunikációjában a kormányzati kommunikációt is egy hónappal lekésve csak 2008 novemberének végétől jelennek meg a válságnak a fejlesztéspolitikára gyakorolt hatásairól tudósító közlemények. Még ennél is meglepőbb, hogy míg a kormányzat már október folyamán az uniós forrásokban láttatja a válság elleni küzdelem fő eszközét, e témára is csak november végétől reagál először a fejlesztéspolitikai intézményrendszer kommunikációja. Talán ennek a lemaradásnak a kompenzálásként viszont 2008. decembertől fél éven át szinte minden tevékenységét az NFÜ a válság elleni küzdelemmel magyarázza. Az adatokat és a végrehajtási dokumentumokat vizsgálva láthatóvá válik, hogy nem a kommunikációs főosztály reagált túl lassan a folyamatokra.

A pályázatok felfuttatására háromnegyed évre volt szükség. A támogatási adatok azt mutatják, hogy a válság éppen egy jelentősebb forrás kihelyezési periódus végén érte a fejlesztéspolitikát, így 2008 októberétől 2009. márciusági lényegesen kevesebb pályázati lehetőség volt nyitva, elsősorban a válság által leginkább érintett KKV-k számára, mint azt megelőzően. Új kiírások megjelenése időigényesnek bizonyult, így nem meglepő, hogy a döntési folyamatokban tett könnyítések hatásait is érdemben 2009 harmadik negyedétől lehet tapasztalni a döntésekben.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer kívülről jött beavatkozásként élte meg a válságkezelési feladatot. Jól látható a hivatalos dokumentumokban és a monitoring bizottsági jegyzőkönyvekben (és ezt háttérinterjúink is alátámasztják), hogy a fejlesztéspolitika szereplői először csak a sajtóból értesültek arról, hogy milyen jelentős átalakítások várhatóak tevékenységükben a válság kezelésének hatására. Az, hogy a bejelentések lényegesen megelőzték az NFÜ-n belüli előkészítéseket, okozta azt is, hogy bizonyos intézkedések, amelyek az első bejelentett csomagokban még szerepeltek később nem valósulhattak meg vagy csak más, illetve kisebb formában. Jól mutatja a bizonytalanságot az egymást követő válságkezelő csomagok tartalmában történő változások, illetve az ugyanezen csomagok tartalmát bemutató hivatalos tájékoztatásokban látható változások.

A válság hatására bekövetkező módosítások csak elhanyagolható mértékben érintette a fejlesztéspolitika 2007-ben megindult működési irányát. A 2008 októberében, novemberében bejelentett jelentős válságkezelő csomagok részletes áttanulmányozása azt mutatja, hogy a bejelentett intézkedések legjelentősebb tételei már 2007-ben vagy 2008 nyarán szerepeltek az NFÜ tervei között, így megvalósulásuk a válság hatásával nem indokolható. A módosításokban bejelentett intézkedések alapvetően két kategóriát alkottak: (1) a támogatások szerkezetének átalakítása, (2) a forrásokhoz való hozzáférések megkönnyítése.

Bár egyes támogatási formák megjelenése nagy fontossággal bírhattak az ahhoz hozzáférő pályázók számára, a források szerkezetében való átalakítás sem a fejlesztéspolitika, sem a probléma kiterjedése szempontjából nem volt jelentős a beavatkozás. Az operatív programban foglaltakhoz képest vagy a 2007-8-ban tervezett akciótervekhez képest a források szerkezetében 5% alatti átcsoportosításokat terveztek és a végén ennél is kisebb alig 2%-os változás történt, amelyet a 2008 végén még szabad keretekhez viszonyítva sem éri el a változtatás az 5%-ot.

A források átcsoportosítása az eredeti tervekhez képest a rossz előkészítettség és a nehéz indokolhatóság miatt is, végül mindössze fele lett a 2008 végén bejelentettnek. A bejelentések hangsúlyos elemei között a visszatérítendő mikro és beruházási hitelek, a kockázati tőke programok, mind szerepeltek már eredetileg is a programokban, sőt eredeti tervek szerint azoknak már 2008 elejére el kellett volna indulni. A források 95%-ában változás nem történt, bár kétségtelen, hogy a GOP számára a 2008 végén még szabad keretek 20%-kal megnövekedtek.

A végül válságkezelési céllal megjelentetett konstrukciók bár szignifikánsnak mutatkoztak a pályázók számának 2009 harmadik negyedétől való felfutásában, de az általa elért pályázói kör a KKV-knak alig 1%-át tették ki, a visszatérítendő támogatások tekintetében a mai napig 2000 alatti az a KKV-kör, amely azt igénybe vette. Ennek ellenére azon pályázóknál, amelyek éltek, élhettek e lehetőséggel feltehetően nagy jelentőséggel bírtak e támogatások.

A legjelentősebb pályázói kört, a legnagyobb forrást elérő és a fejlesztéspolitika hatásait tekintve legfontosabb beavatkozások a pályázati feltételek könnyítéséhez kapcsolódtak. A bejelentett

változtatások: a pályázói vállalások csökkentése, a megnövekedett előleg, a csökkentett önerőfeltételek, a késedelmi kamat bevezetése, a normatív pályázatok körének szélesítése, a támogatási okirattal való szerződéskötés elterjesztése jelentős részben valóban kapcsolódott megjelenésükben és hatásaikban a válság fő problémáihoz. Az intézkedések egy része már a válságtól függetlenül megvalósuló folyamat volt (normatív pályázatok körének kiszélesítése) vagy 2008 nyarán már előkészítették (késedelmi kamat bevezetése), egy részük végül lényegében alig valósult meg (támogatási okirat elterjesztése). Amelyek viszont megvalósultak azok valóban segíthettek a válság hatásainak leküzdésében, de a bevezetésük érdemben már csak a 2009 harmadik negyedétől megjelent pályázatoknál volt érzékelhető.

Mennyiben szolgálták a fejlesztéspolitikai beavatkozások a válság elleni küzdelmet? Bár a válság kirobbanásának okaiban ma komoly nézetkülönbségek vannak a közgazdász társadalomban, a válságkezelés tekintetében még ennél is különbözőbb álláspontok léteznek, a válság közvetlen hatásai tekintetében lényegesen egyértelműbbek az értelmezések. Míg a válságkezelésben 2008 végi 2009 eleji időszakban egyértelműen a neo-Keynesianus keresletélénkítés volt a divatos megközelítés 2010 elejére az ortodox politikák szükségességéről folytak már a viták.

A fejlesztéspolitika alapvetően új kapacitásokat hoz létre viszonylag hosszú egy-három éves átfutási idővel, miközben ezen beruházások közvetlen keresletként (vagy beruházási keresletként vagy megrendelésként) megjelennek a gazdaságban. Mivel a források elköltésének gazdaságszerkezeti változásai nem tettek érhetőek, így feltételezhetjük, hogy **ha volt is a válság hosszú távú hatásait befolyásoló tevékenysége a fejlesztéspolitikának az inkább esetleges és marginális volt.**

A közvetlen, rövid távú hatásokat nézve összetettebb a kép, de legjobb esetben is csak semlegesnek tekinthetjük a fejlesztéspolitika teljesítményét, amely intézkedései között a kommunikáció tekinthető talán a legsikeresebbnek. A közvetlen hatásokban alapvetően négy tényezőt szoktak említeni: (1) a likviditási helyzet romlását, (2) a hitelforrások radikális megdrágulását, (3) a kereslet jelentős visszaesését és (4) az üzleti kockázatok kiszámíthatatlan megnövekedését.

Érdemes megjegyezni, hogy a fejlesztéspolitika alaptermészetéből adódóan hosszú idő alatt, juttatja forrásokhoz a pályázóit, így a pályázattal felfutás, amely válságtól függetlenül 2008 végére megtörtént volna, alap esetben a növekedési szakaszban a kifizetési oldalon való megjelenéséig, tehát 2010 elejéig, közepéig alapvetően szűkíti a gazdaságban elérhető szabad forrásokat. E szempontból az előleg megnövelése és az eljárási döntések - ugyancsak válságtól független - gyorsulása kedvezően hatott, de feltehetően legfeljebb kompenzálni tudta a bővülő fejlesztéspolitika hatására egyébként szűkülő likviditást.

A hitelezési források megdrágulása és a hitelezési tevékenység megállása olyan mértékűt öltött 2008 végén, hogy a hitelcsökkenés mértéke meghaladta a teljes uniós keretet. Ezzel szemben a fejlesztési forrásoknak csak nagyon szűk szelete irányul olyan pályázókhoz, akik máskülönben a piacról szereznek be beruházási forrásaikat, így egyébként sikeres állami támogatással megvalósuló forrásbővülés mértékében meg sem tudja közelíteni a források kiapadása miatti problémát. A vissza nem térítendő forrásokkal szemben a visszatérítendő támogatások iránt az üzleti kockázatok megnövekedése miatt egyébként sem jelentkezett jelentős kereslet.

Az üzleti kockázatok megugrása az egyik legdrámaibb és legrombolóbb hatása a pénzügyi szektorból kiinduló válságnak. Az üzleti élet szereplői nem tudhatták, hogy vajon üzleti partnereik mennyire fizetőképesek, így mind beruházásaikat, mind üzleti aktivitásukat visszafogták. A kockázat valós mértéke így sok területen önbeteljesítő jóslattá vált. Ebben a közegben az, hogy a kormányzat az uniós források befogadhatatlan mértékű számaival kommunikációs offenzívába kezdett talán a leghatásosabb válságkezelő beavatkozás volt, mivel azt üzenté a gazdaságszereplőinek, hogy van és lesz jelentős fizetőképes kereslet a gazdaságban. Természetesen ennek hatását mérni nem tudjuk és feltételezhető, hogy ez részben csak kompenzálni tudta a válság hatására a magyar állam fizetőképességéről kialakult képet, de vélelmezhető, hogy a fejlesztéspolitikát a több kormányzati politikától függetlenül vizsgálva ennek volt pozitív hatása. Természetesen, mivel ez nem jelentett valós kormányzati beavatkozást, hiszen ezek a források válságtól függetlenül rendelkezésre álltak, igazi fejlesztéspolitikai válságkezelésről ez esetben sem beszélhetünk, de egyúttal értelmet ad a bejelentett, de valójában már 80-90%-ban létező elemeket tartalmazó válságkezelő csomagok egészének.

Rossz irányba, de egyre ügyesebben - Átértékelte-e a tavalyi üzenteket 2009?

Ebben a fejezetben arra a kérdésre keressük a választ, hogy a 2009-es év átértékelte-e a 2007-2008-as tanulmányunk főbb üzeneteit. Először röviden sorra vesszük, hogy **milyen állításokat tettünk a 2007-2008-as évekről:**

2007-2008-ban tett legfőbb állítások

A fejlesztéspolitikát és a róla való diskurzust is a **céltalanság, a célok alacsony legitimitása** jellemzi, mely a **legnagyobb eredményességi kockázatának** tekinthető. Az ÚMFT előrehaladásáról a kormányzat semmilyen fórumon nem kell, hogy beszámoljon, nem is beszél a fejlesztési források társadalmi, gazdasági hatásairól. Egyértelmű és legitim célok hiányában a fejlesztéspolitika nem is tudja eredményeit kommunikálni a társadalom felé, amely így megítélését a kormányzat egészének megítélésével azonosítja.

A fejlesztési források EU-s előírásai **számos előremutató kormányzástechnikai eszköz** (partnerség, értékelés, indikátorrendszerek, stb.) **alkalmazását indították el**, azonban kevés jel utal arra, hogy ezen eszközök pozitívan hatnának a kormányzás egészének működési hatékonyságára. A fejlesztéspolitika jelentősen különbözik más magyar kormányzati politikától a tekintetben, hogy céljait írott stratégiák formálják, folyamatba épített visszacsatolási rendszert működtet, és a partnereket is bevonja a döntések egy részébe. **Ezek az irányítási eszközök azonban a fejlesztéspolitikában sem szervesültek.**

Az uniós források intézményrendszerét 2006-ban **központosították és egységesítették**. A központosított intézményrendszer kialakításának az alábbi következményei lettek:

- **Az egyes szakterületeken a fejlesztések koordinálása és az ágazati szabályozás (így a működési források elosztása) szétvált. Az IH-k (így a fejlesztéspolitika) és a szakminisztériumok (így az ágazat szakpolitika) közötti kapcsolat gyengült, a fejlesztések szakpolitikai beágyazódása csökkent.** Ez kockázatos, mivel a szakpolitika számára nem hasznos fejlesztések kerülnek kialakításra. Másrészt pedig a fejlesztések eredményeinek fenntartása, fenntarthatósága sok esetben már az ágazati politika feladata, a túlfejlesztett kapacitások fenntartásának kényszerei hosszú távon megnövelik az egyes ágazatok determinált működési kiadásait, jelentősen szűkítve mozgásterüket.
- **Fontos felhívni a figyelmet arra a tendenciára is, miszerint a szakpolitika-alkotási tevékenység is folyamatosan leépült az elmúlt években.** A minisztériumok ágazati tervezéséért felelős főosztályai kiürültek, a feladatok a miniszteri kabinetekbe vándoroltak.
- A centralizálástól sokan az Irányító Hatóságok (IH) közötti együttműködés megerősödését várták, ez a remény azonban nem teljesült. Úgy tűnik, az **IH-k közti koordináció inkább gyengült.** Szervezeti integrálásukkal az IH-k szerepe meghatározóvá vált az NFÜ belső döntéshozatalában, ami jelentősen csökkentette az NFÜ korábbi koordinációs tevékenységeinek intézményi súlyát.
- **A fejlesztéspolitikában szükséges kormányzati koordináció formális testületei,** amelyek korábban az ágazati politikák felelőssége mellett az irányító hatósági feladatok felelősségét is viselő minisztériumok közötti koordinációt szolgálták (pl. FKTB és albizottságai, TOB), **megszűntek, vagy tetszhalott állapotba kerültek.**

Az ÚMFT és az NFT összehasonlításából úgy tűnik, hogy az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) tanult az NFT hibáiból, és a **szervezeti átalakítások az intézményi hatékonysági mutatók jelentős javulását hozták**. 2007–2008-ban az önkormányzatokat kivéve valamennyi pályázó esetében **gyorsabbá váltak a döntések**. Ha az NFT végrehajtásában 2006–2007-ben tett „gyorsító intézkedések” egy részét sikerül integrálni az ÚMFT-be is, akkor a gyorsulás az ÚMFT végrehajtási szakaszában is éreztetni fogja hatását.

A döntéshozatal felgyorsítása **nem járt együtt a folyamatok minőségének javulásával**. Az elutasított pályázatok 62%-a nyújtott be **panaszt, melyeknek 33%-át jogosnak ítélték meg**. Az intézményi hatékonyságot javító lépések sokszor a **pályázókra terhelték át a költségeket**. Az egységesített eljárások bevezetésének számtalan hibája, a sűrűn változó pályázati kiírások, az EMIR kitöltő modulhoz kapcsolódó problémák és az egységesítés során több száz oldalasra duzzadt útmutatók mind a pályázóknál jelentkező idő- és pénzbeli ráfordításokat növelték. Úgy tűnik azonban, hogy a problémákra az NFÜ a korábbiaknál rugalmasabban tud reagálni. Az észlelt hibák kijavítására 2008 őszén jelentős egyszerűsítési lépéseket készített elő, amelyek 2009 elején léptek életbe. A változtatások eredményeit egyelőre nem lehet még értékelni.

A fejlesztéspolitika központi kérdése most már az, hogy **mennyire értelmesen tudjuk felhasználni a forrásokat**. Ezzel kapcsolatban a -már említett - **céltalanság és a szakpolitikáktól való elszakadás is aggasztó jelek**. Az alábbi **3 tétel azonban tovább erősíti az aggályokat**:

- **Értékelés egyelőre kevés van**, és azok is az NFT-re készültek. Ha viszont belátjuk, hogy az NFT és az ÚMFT között nagyfokú a folyamatosság mind a támogatási konstrukciók tartalmában, mind az eljárási mechanizmusokban, akkor a már elkészült elemzések, értékelések **szkepticizmusa** az ÚMFT-re is igaznak tekinthető.
- **A komplex projektek** vagy az egymással összefüggő fejlesztéseket tartalmazó fejlesztési stratégiával rendelkezők **csak akkor tudnak sikert elérni, ha a rendszer logikáját jól ismerő fejlesztési ügynököt tudhatnak a hátuk mögött**. A fejlesztési ügynök legfontosabb képessége és feladata, hogy ismerje jól a fejlesztéspolitika nyelvét, és képes legyen a fejlesztéspolitika olykor kegyetlen szabályai között végigmenedzselni az adott fejlesztési elképzelést. Lásd LHH program.
- **Új iparág, új „szakma” kialakulását láthatjuk: a pályázatírás és a projektdokumentálás**. Folyamatosan erősödik az ehhez kapcsolódó tudás értéke, ami azt a veszélyt hordja magában, hogy az ország fejlődését segítő innovatív energiák nem az új ötletek kitalálására, hanem az állami források megszerzésére fordítódnak. Másrészt pedig ez arra enged következtetni, hogy az intézményrendszer **nem a jó fejlesztéseket, hanem a jó pályázatokat díjazza**.

Összességében **az eredmények elmaradását – a látszat ellenére – nem a fejlesztéspolitikán kell számon kérni**. A fejlesztéspolitika eredményességének növelése érdekében a jelenlegi izolált, öncéljait követő fejlesztési programok helyett olyan célt kell meghatározni, amely kijelöli a fejlesztéspolitika feladatait egy átfogó kormányzati feladatrendszerben. A választott céltől függően a fejlesztéspolitika szolgálhat össztársadalmi fejlesztési célt, vagy célul kaphatja az egyes szakpolitikák fejlesztési elemeinek koordinációját is. Azonban, ha a kormányzásnak nincsenek hosszú távú céljai, akkor a fejlesztéspolitikának sem lesz. A fejlesztéspolitikának tehát integrálódnia kell a kormányzás egészébe, de **jó fejlesztéspolitikája csak jó kormányzásnak lehet**.

Kiegészítő eredmények a 2009-es elemzések, értékelések alapján

2009-ben az elemzések, értékelések száma megnövekedett, így további információk állnak rendelkezésünkre arról, hogy az ÚMFT mennyiben tekinthető eredményes, hatásos programnak. A 2009-es elemzések, értékelések legfontosabb eredményeit az alábbiakban foglaljuk össze. Megállapítható, hogy a vállalkozások és az állami szervek nagyon másképp viselkednek a pályázati rendszer által előtérbe tolt versenyhelyzetben.

- A vállalkozások a projektekben írtaknak megfelelően megvalósítják beruházásaikat, magasabb technológiai szintekre lépnek, igyekeznek javítani piaci pozícióikon – hiszen számukra ez egyébként is létkérdés. Ugyanakkor az is látszik, hogy ezen vállalkozások igen jelentős részben egyébként is hitelképesek, egyébként is megvalósítanák a beruházásaikat, így csak az uniós források csak a külső finanszírozást váltják ki.
- Az önkormányzatoknál azonban más a helyzet: egyrészt a projektek igen jelentős részben a működés, vagy az amortizáció finanszírozásában tátongó lukakat igyekeznek áthidalni a fejlesztések révén, vagy ha rendben megy a gazdálkodásuk, sokszor presztízsberuházásokra mennek a támogatások.
- A nagyobb beruházásoknál (pl. környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztéseknél) a támogatási igényt alátámasztandó pedig gyakran alulbecsülik várható költségeket, díjakat, és felülbecsülik a társadalmi hasznokat.

A 2007-2008-ban elvégzett ökonometriai típusú **programértékelések** közül 2009-ben a GVOP 2.1.1. lett ismét vizsgálva: az értékelés alapján továbbra sem állítható, hogy sikerült a kis és középvállalkozások körében addicionális árbevétel és termelékenység növekedési hatásokat generálnia az intézkedésnek. Ugyanakkor más gazdaságfejlesztési programokat is vizsgálva arra következtethetünk, hogy a támogatási konstrukció nem járt szélsőségesen negatív hatásokkal: hitelkiszorítási hatásokkal, ellenséges felvásárlásokkal, adminisztratív okból kényszerű foglalkozásbővüléssel.

Tavalyi elemzésünkben azt állítottuk, hogy az egyes fejlesztésektől „**várt hatások vagy nincsenek vagy az eredmények tartós fennmaradásának körülményei, amely a várt hatásokat eredményezhetné nem biztosítottak vagy bizonytalanok**” (PPH-HBF Hungaricum, 2008, 254.o). A most vizsgált elemzésekből is hasonló képet kapunk. A megvalósult fejlesztéseknek köszönhetően magasabb minőségű, esetenként gyorsabb szolgáltatásokat sikerült előállítani, ami mindenképpen dicséretes, azonban egyáltalán nem egyértelmű, hogy a kedvezményezettek itt csak az egyébként elmaradt amortizáció pótlását helyettesítették-e, vagy esetleg hosszabb távon meghatározó fejlesztésekben gondolkoztak.

Mivel a programok egyik legfőbb célja a **regionális felzárkózás**, eddig mindig készültek olyan tanulmányok, amelyek a területi hatásokat kívánják számba venni. Módszertanilag ugyanakkor leginkább ezek a tanulmányok a legkevésbé szofisztikáltak, legkevésbé építenek a területi statisztikákra. (Pár kivételtől eltekintve, pl. Csire-Németh, 2007) Mivel az elemzésekből sokszor nem derül ki, hogy a területi konvergenciára melyek a leghatásosabb szakpolitikai eszközök, ezért az intézményrendszer sem tudta operatívan megjeleníteni a tervezésben, vagy a végrehajtás során.

A tavalyi tanulmányban is jeleztük, és az ez évi bizottsági ex post elemzésekből kiderül, hogy a másik jelentős dimenzió, amivel a magyar fejlesztéspolitika nem tudott megbirkózni, az úgynevezett horizontális célok: a **fenntarthatóság és az esélyegyenlőség**. A sajtóban párszor megjelent keserű

pamfletek gúnyolódtak a horizontális célokat a pályázati űrlapokban megjelenítendő indikátorokon, vagy azon, hogy az egyes pályázók kínjukban mit találtak ki, az ilyen jellegű elvárásoknak megfelelően.

2007-2008-as javaslatok időtállósága

Véleményünk szerint sem a 2009-es értékelések, elemzések eredményei, sem pedig az egyéb események, információk **nem értékeli át a 2007-2008-as javaslatainkat**. Ezek a javaslatok most is megfontolandóak, egy eltelt év nem módosított rajtuk:

- A fejlesztéspolitika eredményességének növelését leghatékonyabban azzal lehet elérni, ha a jelenlegi izolált, öncéljait követő fejlesztési programok helyett olyan **célt határoznának meg a fejlesztéspolitika számára**, amely meghatározná és kijelölné a fejlesztéspolitika feladatait egy átfogó kormányzati feladatrendszerben.
- A fejlesztéspolitikának **integrálódnia kell a kormányzás egészébe**, de jó fejlesztéspolitikája csak jó kormányzásnak lehet. Egy jó kormányzásban megteremthetőek azok az intézményi feltételek is, amelyekben a fejlesztések beágyazódhatnak a szakpolitikák szabályozási és intézményi rendszerébe.
- A fejlesztéspolitikát uraló **szabályossági, szabályozási görcsök oldása érdekében határozottabban és egyértelműbben kell támaszkodni a projektgazdák utólagos eredményfelelősségére**. Ez nem csak azt jelenti, hogy csökkenteni kell az előzetes outputkontrollt a kiválasztásban a monitoring erősítésével, de az intézményrendszer felelősségének csökkentésével is párosítani kell, hogy az ne termeljen ki újabb szabályosságbiztosító, előzetes eljárásokat. A fejlesztéspolitika céljának jobb és explicitebb definiálása önmagában javíthatja a projektek fókuszálását, így a szűrés szabályossági szempontú csökkentése nem fog az eredményesség csökkenésével járni.
- Javasoljuk a **decentralizált döntéshozatali struktúrák erősítését a fejlesztéspolitikában**. A centralizált fejlesztéspolitikai döntéshozatal önmagában is koncentrálna a döntési kockázatokat, de ezt kiegészítve a kormányzás egészében tapasztalható hatékonysági problémákkal, a kockázatokat fel is erősíti. A döntések decentralizációjának egyik legfontosabb lépése az lenne, ha több kísérletet indítanának közvetett támogatások, úgy nevezett global grant konstrukciók kialakítására. Ezeket a megoldásokat – azok kísérleti fázis utáni kiértékelésével – érdemes lehet kiterjeszteni szélesebb körre. A közvetett támogatások odaítélési jogának delegálását mind a megfelelő legitimitású területi szereplőkre, mind civil szervezetekre, de adott esetben az ágazati minisztériumokra is megfontolandónak tartjuk. A global grant lehet az a fejlesztési forma, amelyben az LHH-programhoz hasonló, egy problémakörre specializált, komplex fejlesztési programok végrehajthatóak, de ez lehet a megoldás arra is, hogy megfelelő, felelős helyi szereplők számára a helyi problémák komplex kezelésére alkalmas konstrukciókra biztosítsunk lehetőséget.

Továbbra is hiányát látjuk egy olyan szereplőnek, aki a kitűzött célok rendszeres számonkérésével ösztönözhetné a fejlesztéspolitikát, hogy ne csak a források gyors és szabályos elköltését, de a megfelelő irányt is tartani tudja. Különösen hiányoljuk azt a szereplőt, aki a kormányzati szakpolitikák és a fejlesztési források közötti összhang számonkérésével nem csak a fejlesztéspolitikát, de a kormányzás egészét az összehangolt és átlátható cselekvésre ösztönözte.

Mozgástér az új kormány számára

Azt gondoljuk joggal merülhet fel a kérdés, hogy van-e még mozgástere a 2010 közepén felálló új kormánynak arra, hogy a javaslatainkban felvetett irányváltásokat megtegye. A továbbiakban erre a kérdésre koncentrálunk.

Cél és intézményrendszer

Javaslatainkkal összhangban elsősorú feladatként az új Kormány számára is azt fogalmazzuk meg, hogy **célt kell adni a forrásoknak**. A választott céltől függően a fejlesztéspolitika szolgálhat össztársadalmi fejlesztési célt, vagy célul kaphatja az egyes szakpolitikák fejlesztési elemeinek koordinációját is. Az **intézményrendszert pedig a célhoz kell igazítani**. Fontos megállapítása a tanulmányunknak, hogy az intézményrendszer tanulóképes, és idomulni tud a kijelölt feladatokhoz, így nem kell új szervezetet építeni. Amennyiben célként azt jelölik meg, hogy a fejlesztéspolitikát az ágazati politikák fejlesztési elemeként, azokkal szoros összhangban kell működtetni akkor az intézményrendszert is ehhez a célhoz kell igazítani. Ekkor az intézményrendszer tekintetében az alábbi feladatok adódnak:

- A jelenleg az NFÜ-ben működő irányító hatóság feladatait át kell értelmezni. Az irányító hatóságok ne a fejlesztéspolitika alakítói, hanem a fejlesztéspolitika végrehajtói legyenek. Az irányító hatóságok feladat és hatáskörét csökkenteni kell, újra kell definiálni. Az irányító hatóságok szerepe a „fejlesztések uniós finanszírozhatóságának biztosítására” terjedjen ki.
- A szakminisztériumokban ágazati politikák tervezéséhez értő apparátus kell. Korábbi megállapításunk, hogy az elmúlt években a szakminisztériumok ágazati tervezői kapacitása leépült. Ezt a kapacitást újra kell építeni, majd megalapozott ágazati stratégiákat, cselekvési terveket kell készíteni.
- Irányító és koordinációs fórumokat kell működtetni az ágazati politikák között. A fejlesztési források tekintetében koordináció szükséges a az ÚMFT, ÚMVP és a hazai források között.
- Az NFÜ-n belüli koordinációs funkciókat meg kell erősíteni, az irányító hatóságok nem működhetnek egymástól független, egymással nem kommunikáló fejlesztési egységekként. A jelenlegi izolált működés az NFÜ létezését teszi értelmetlenné.

Miről dönthet a Kormány saját hatáskörben?

Amennyiben a Kormányzat kijelöli a fejlesztéspolitika célját, meggyőződésünk, hogy **a legtöbb ehhez szükséges döntést saját hatáskörben meghozhatja**, az operatív programok tág keretei lehetővé teszik a maradék szabad forrás új kormányzati célokhoz való igazítását. Az operatív programok csak a prioritások célja és 7 éves kerete tekintetében határozzák meg az uniós elvárást. A Brüsszel által elfogadott dokumentumok a kiírások tartalmára, az adott prioritás célját elérő projektekre vonatkozóan csak indikatív megállapításokat tartalmaznak, ezért **egy-egy prioritás nagyon sokfajta projektípust, pályázati kiírást finanszírozhat. Nagy tagállami mozgástér van tehát adott prioritáson belül arra, hogy a prioritás célját milyen eszközök révén éri el, így már a pályázati kiírási szintjén is sok esetben jó irányba lehet fordítani egy-egy prioritást**. Egy példát említve: bár a GOP üzleti környezet prioritása (3-as prioritás) támogatja elsősorban a vállalkezési hálózatok kialakítását, ha a hálózatok támogatásának célja a közös innováció elősegítése, akkor az innovációt támogató prioritás (1-es) is finanszírozhatja és így prioritásközi forrásátcsoportosítás nélkül is „csoportosítható” forrás a célra.

Amennyiben a kérdés az, hogy **mekkora szabad forrás áll a Kormány rendelkezésére**, akkor először az alábbi kategóriákat kell definiálni és kiszámítani.

1. Akciótervvel le nem kötött forrás
2. Meg nem nyitott forrás
3. Kötelezettségvállalással le nem kötött forrás, más néven oda nem ítélt forrás
4. Szerződéskötéssel le nem kötött forrás
5. Ki nem fizetett forrás

Akciótervvel le nem kötött forrás prioritásonként nagy eltéréseket mutat. Van olyan prioritás, ahol elegendő lehet komoly fejlesztési elképzelések megvalósítására, és van olyan ahol nem.

A számításunk alapján a 2-5 kategóriákat operatív programonként 2010. június 25-én, az NFÜ honlapján elérhető adatok alapján az alábbi táblázat tartalmazza:

OP	megnyitva	odaítélve	leszerződve	kifizetve
ÁROP	42%	38%	38%	16%
DAOP	59%	53%	39%	18%
DDOP	67%	59%	47%	18%
ÉAOP	49%	46%	32%	14%
EKOP	50%	50%	50%	19%
ÉMOP	51%	48%	34%	14%
GOP	78%	67%	62%	22%
KDOP	53%	49%	35%	15%
KEOP	60%	36%	31%	4%
KMOP	72%	66%	59%	22%
KÖZOP	105%	78%	69%	16%
NYDOP	58%	52%	39%	16%
TÁMOP	41%	37%	34%	13%
TIOP	62%	58%	43%	6%
VOP	53%	53%	57%	36%
Összesen	70%	56%	49%	14%

Ezek alapján **ÚMFT teljes keretének 30%-a, ami nincs meghirdetve**, azaz az új Kormány szabadon gazdálkodhat ezzel a forrással. Természetesen a kép nagy eltéréseket mutat OP-ként.

A GOP-os adatokat némileg módosítja, hogy a 4-es, pénzügyi eszközök prioritásban pénzügy-technikailag megnyitottnak, odaítéltnak és leszerződöttnek számít a prioritás teljes kerete, holott ez még csak a közvetítő szervezettel van leszerződve, a vállalkozások részére egyáltalán nincs kihelyezve. Ennek alapján a GOP-ban valamivel több a szabadon felhasználható forrás.

A KÖZOP 105%-os megnyitott keretét adatrögzítési hiba okozhatja.

A szabad forrás mértékét a Kormány saját hatáskörben az alábbi módokon növelheti:

- A Kormány saját hatáskörben módosíthatja a 2009-10-es akciótervet, azaz az akciótervekbe betervezett, de még meg nem nyitott források felhasználási irányait megváltoztathatja. Jelenlegi számításunk ezt az összeget nem tartalmazza, néhány százalékkal több, mint a megnyitott keret.

- Nagyobb kötöttséget jelent az, ha egy pályázati kiírás már meg van nyitva. Ugyanakkor eddig is számtalanszor előfordult már, hogy pályázati kiírást visszavontak, így ennek jogi akadályja nincs. Pályázati kiírás bezárása esetén fontos végiggondolni, hogyan érinti ez a pályázókat. Kockázatos a pályázati kiírás visszavonása, ha az irányító hatósági döntés már megkezdődött a kiírás esetén.
- Kormány által jóváhagyott kiemelt projektek visszavonásának lehetősége adott, ehhez csupán Kormányhatározatra van szükség. Ez akkor tehető meg könnyedén, ha a kiemelt projektekre még nem volt irányító hatósági döntés. Precedensértékű döntés volt, hogy a Kormány 2009 elején a maga által jóváhagyott kiemelt projektekből vont vissza néhányat.
- Amennyiben a Kormány az irányító hatósági döntéssel le nem kötött a forrásnak az arányát akarja növelni, úgy az irányító hatóságnak kell visszavonnia a saját döntéseiből. Irányító hatósági döntés visszavonásához a projektgazdának okot kell rá szolgáltatni (pl. projektgazda csúszik a támogatási szerződéshez szükséges dokumentumokkal). Elsősorban a kiemelt projektek esetén merül fel irányító hatósági döntés visszavonása.
- Amennyiben a Kormány növelni akarja a támogatási szerződéssel nem rendelkező forrás arányát, úgy a közreműködő szervezetnek támogatási szerződéseket kell visszavonni. Indoklásként szolgálhat, ha a projektgazda csúszik támogatási szerződésben rögzített határidővel, vagy szabálytalansági eljárás során szabálytalanságot derítettek fel. Szintén elsősorban kiemelt projektek esetén lehet releváns a támogatási szerződés visszavonás. Amennyiben támogatási szerződés felülvizsgálatára/visszavonására kerül sor, úgy ezen projektek esetén a kifizetések is leállnak (a kedvezményezett részéről visszafizetési kötelezettség keletkezik, ha volt már kifizetés).

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az irányító hatósági döntések, támogatási szerződések tömeges felülvizsgálata/visszavonása az N+3-as uniós szabály miatt forrásvesztéshez vezethet! **Össességében elmondható, hogy egyrészt az operatív programok tág keretet biztosítanak arra, hogy az új Kormány megvalósíthassa az elképzeléseit, másrészt a Kormány sok esetben saját hatáskörben is tudja növelni a szabad forrás mennyiségét, nincs szükség EU-s jóváhagyásra.**

Mihez szükséges Brüsszel jóváhagyása?

Az uniós szabályok közül a források átcsoportosítása, felszabadítása szempontjából az alábbiak a legfontosabbak, melyek „megkötik a Kormányzat kezét”.

- **Az operatív programok és azokon belül a prioritások keretösszege kötött.** Ezeknek a keretösszege csak az EU jóváhagyásával módosítható más operatív programok ill. prioritások rovására.

Az átcsoportosítás jogilag lehetséges, de az írott eljárások és a valós ügymenet nem mindenben esik egybe. A jogszabályi keretet biztosító 1083/2006-os Tanácsi rendelet tartalmazza azokat az eseteket, amikor a tagállam kérheti a forrásainak átcsoportosítását, illetve kereteiben meghatározza az átcsoportosítási eljárásrendjét. Az írott eljárásrendnek azonban eddig nagyon kevés éles tesztje zajlott. A válságra hivatkozva Magyarország mellett csak Litvánia kezdeményezte a források átcsoportosítását, így egy jövőbeli átcsoportosítási felvetés fogadtatását elsősorban ezen tapasztalat és az eredeti forrásallokációról folyó uniós tárgyalások tapasztalatai alapján lehet kiértékelni.

- A programokat **egyszerre nem finanszírozhatja ESZA és ERFA forrás** (monofund elv).

Ennek a pontnak a témánk szempontjából legfontosabb üzenete, hogy minden olyan átcsoportosítás, amely eredményeként az egyes alapokból finanszírozott programok összaránya is változik erősen

problematikus, mert nem csak tagállami forrásújraosztást jelent, de azt is, hogy az egyes alapok magyarországi aránya változna. Lévé, hogy ezzel az uniós erőegyensúly is egy átcsoportosítás témájává válik (más uniós igazgatóság felelős az ESZA forrásokért és más az ERFA és KA forrásokért) az ilyen átcsoportosítások költségei (főleg időigénye) hatványozottan magasabbak. Praktikus ennek értelmében nem érdemes belekezdeni pl. a TÁMOP források GOP-ra csoportosításába.

- Az ERFA és ESZA forrásokból a **Közép-Magyarországi régióban (KMR)** 2010 után már csak a „versenyképességi régiókra” eső egy főre jutó támogatásnak megfelelő összeg használható fel.

Ez a pont nagyon erős korlátot jelent abban a tekintetben, hogy olyan kormányzati program, amely súlypontjában a közép-magyarországi régióban felhasználandó forrásokra építene 2011-től alig megvalósítható. E korlátozás nem csak a más programokból való forrásátcsoportosítást, de a már részben lekötött források visszavételéből származó források újra lekötését is korlátozza (különösen az N+2 szabály miatt). Valamekkora mozgásteret jelenthet a Kohéziós Alap regionális szabadsága (vagyis, hogy a KA források felhasználásánál nem vizsgálják, hogy melyik régióban valósul meg a projekt). Elvileg van arra lehetőség, hogy az ország egészét érintő, de fizikailag a Közép-Magyarországi Régióban (KMR) megvalósuló projektek (pl. minisztériumi informatikai fejlesztések), előzetes megállapodás alapján nem a KMR-ben megvalósuló fejlesztésnek minősülnek, de ilyen megállapodás az unióval jelenleg csak az ÁROP és EKOP programok esetében van.

- Az egyes programok éves keretének megfelelő összeg legfeljebb az adott évet követő második évéig (2010-ig az azt követő harmadik évéig) hívható le, utána elveszik. (**N+2, illetve N+3 szabály**). Ez a szabály kiterjed a Kohéziós Alap finanszírozású operatív programokra is.

Ennek a pontnak a jelentősége a **források „elvesztésének” lehetőségében** van. Amennyiben egy tagállam nem képes az adott évre vonatkozó forrásainak számlalapú lehívására az adott évet követő második év végéig (2010-ig harmadik év végéig), akkor a le nem hívott forrásokat az ország elveszíti. A közhiedelemmel ellentétben ez a szabály nem projektszinten, hanem OP szinten van meghatározva (még csak nem is egy-egy prioritás szintjén). Egy erőteljesebb átcsoportosítás, forrásvisszahívás során - az utófinanszírozásból adódóan – az új projektek számlabenyújtásainak összessége nem feltétlenül lesz képes teljesíteni az új megnövelt forrású OP egészének szintjén adott évben elköltendő összeget. Számos technika áll természetesen rendelkezésre arra, hogy ennek kockázatát csökkentsük (pl. a keretek túlvállalása), de ezen technikák jelentős részénél a magyar költségvetési tartalékoknak komoly puffer szerepet kell játszania az uniós források felhasználásában.

Milyen további teendők vannak az új Kormányok?

Az új Kormány számára a fejlesztéspolitikával kapcsolatban három további feladatot fogalmazunk meg:

Csökkenteni kellene a fejlesztéspolitikai döntéshozatal centralizáltságát. A centralizáltság oldása részint **területi, részint ágazati decentralizációval** oldható. Ehhez érdemes kísérleteket indítani, például az ún. **global grant típusú közvetett konstrukciók kialakításával**. Közvetett konstrukció működésére van hazai példa, a Norvégia által biztosított forrásból mintegy 1,5 mrd forintot, Norvég Civil Támogatási Alap néven négy szakmailag beágyazott alapítvány kezel. Ezek: Ökotárs Alapítvány, Demnet – Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány, Autónia Alapítvány és a Kárpátok

Alapítvány. Az alapítványok jártasak a projektfejlesztésben, rövid, lényegre törő dokumentumaik, világos projekt kiválasztási szempontrendszerük lehetővé teszik, hogy a projektek tartalmára figyeljenek. Egyik legfontosabb érv, hogy a pályázó civil szervezetek bizalma még él az alapítványok iránt, hiszen ezek a „támogatotti oldalon” is voltak már.

Az EU szabályok értelmében 2009-től mindkét alap tekintetében (ESZA, ERFA) lehetőség van arra, hogy a támogatás bizonyos részét **átalányként fizesse az intézményrendszer** a kedvezményezett részére. Az átalányként fizetett összegek után nem kell bekérni a számlákat, így az átalány-fizetés bevezetése jelentősen csökkenteni tudná az **adminisztratív terheket mind az intézményrendszer, mind a projektgazdák oldalán**. Különösen a TÁMOP, ROP, GOP-K+F prioritás esetén releváns az átalány bevezetése, de a többi OP bizonyos támogatási konstrukciói esetén is felmerülhet. Az EU szabályok az átalányfizetés három fajtáját teszik lehetővé, **Magyarország egyelőre egyikkel sem él**, míg Lengyelország és Csehország az ESZA esetén már alkalmazza az átalányfizetést. (Lengyelország mindhárom fajtáját, Csehország pedig két fajtáját alkalmazza.)

A fejezet elején már említettük, hogy a **szaktárcákban az elmúlt években leépült a tervezési kapacitás**. Jelenleg szinte csak az NFÜ-ben van tervezési kapacitás, melynek a legfőbb feladata az uniós források – a Széchenyi terv óta már megtanult – pályázati kiírásokká formálása volt. Az NFÜ-s tervezési kapacitása az uniós forráson kívül más eszközökre nem tervezett, az ágazati stratégiák, cselekvési tervek elkészítése nem feladata. Ágazati tervezési kapacitás kiépítése több szempontból is kiemelten fontos.

- Egyrészt véleményünk szerint a maradék fejlesztési forrást az egyéb állami beavatkozási eszközökkel együtt kellene tervezni.
- Másrészt pedig ahhoz, hogy Magyarország hatékonyan képviselje az érdekeit a kohéziós politika jövőjéről szóló vitában a tervezést sürgősen el kellene kezdeni. (Amennyiben Magyarország úgy indul neki a tárgyalásoknak, hogy nincsen elképzelése arról, hogy mit szeretne csinálni a következő időszak forrásaival, akkor a megszerezhető források maximalizálása lesz csupán a célja.) 2011. I. félévében Magyarország látja el a soros elnöki feladatokat, melynek során várhatóan már kiemelt téma lesz a 2013 utáni kohéziós politika. Ez a feladat az ágazati tervezéstől függetlenül is sok kapacitást és energiát igényel.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az ágazati kapacitás építés mellett a tervezési feladatok irányítására és koordinációjára is kapacitást kell allokálni. Amennyiben az ágazatok izoláltan, más-más módszertannal, egymással nem koordinált módon terveznek, akkor mind az ágazati tervek, mind a különböző eszközök fognak elszakadni egymástól. Mindezek tükrében **az ágazati tervezési kapacitás és tervezés- irányítási, koordinációs kapacitás kiépítését kiemelt feladatnak tartjuk**. Addig is, mivel a kapacitásépítés hosszú feladat az ágazati tervezést célszerű lenne külső kapacitással megkezdeni.

Háttér tanulmányok

Változás és stabilitás – Az ÚMFT forrásallokáció sajátosságai a válság körüli években

(2010. június)²

1. Elemzésünk elkészítésekor az Új Magyarország Fejlesztési Tervre (ÚMFT) vonatkozóan 47255 pályázatból álló adatbázist vizsgáltunk. Az adatbázisban szereplő pályázatok adatellátottsága nem minden esetben volt egységes, ezért az adathalmaz tisztítására, valamint az elemzések elvégzése előtt szűrések lefuttatására is szükség volt, azaz az adatbázis minden szempontot kielégítő vizsgálható pályázatainak száma mindösszesen 46079 volt. A szűrés utáni adatvesztés kevesebb mint 2,5%.
2. Az adatbázisban elvégzett szűkítések egy részét tartalmi indokokkal lehet magyarázni. Mindezek közül legfontosabb a fejlesztési intézményrendszer működését finanszírozó úgynevezett technikai segítségnyújtási („technical assistance” - TA) pályázatok elkülönítése, mivel ezek nem a pályázati aktivitás és forrásallokáció változásainak sajátosságairól tájékoztatnak. Az adatbázis – vélhetően informatikai okokból – külön tartalmazta a kiemelt projektek (KIEPR) kategória pályázatait is, melyek duplikált formában növelték meg a pályázati rekordok számát, ezért kiválogatásuk indokolt volt. Megemlítenők továbbá azok a kiszűrt pályázatok is, ahol helytelen dátummegjelölés miatt irracionális átfutási idejű pályázati időket tapasztalhattunk.
3. Az adatbázis szerint 670 további pályázat már eleve az iktatáskor elutasításra került, így az efféle pályázatok adatfeltöltöttsége hiányos, ilyen esetekben többek között nincs információ az igényelt támogatás nagyságára vonatkozóan sem. Ebből adódik, hogy ezeknél a pályázatoknál további érdemi információ nem került feldolgozásra.

Pályázat jellege	Pályázatok száma	Pályázatok aránya
Adatbázisban szereplő pályázatok száma	47255	100,00%
Ebből: KIEPR pályázatok száma	287	0,61%
Értékelhető pályázatok száma KIEPR pályázatok nélkül	46968	99,39%
Ebből: Negatív átfutási idejű pályázatok száma	106	0,22%
Értékelhető pályázatok száma KIEPR és negatív átfutási idejű pályázatok nélkül	46862	99,17%
Ebből: Iktatáskor elutasított adathiányos pályázatok száma	670	1,42%
Értékelhető pályázatok száma KIEPR, negatív átfutási idejű és adathiányos pályázatok nélkül	46192	97,75%
Ebből: TA pályázatok száma	113	0,24%
Értékelhető nem TA pályázatok száma KIEPR, negatív átfutási idejű és adathiányos pályázatok nélkül	46079	97,51%

4. Az adatbázis vizsgálati időkerete a pályázatok beérkezésének dátuma alapján 2007. január 1. és 2010. április 27. közötti. Ez az időtáv a 2007-2010-es programozási időszak nagyjából felét fedí le. A vizsgált időszak különlegessége, hogy a 2008 októberében kirobbant globális pénzügyi és gazdasági válság előtti és utáni évekről

² Készítette: Jakobi Ákos PhD, terület- és településfejlesztő geográfus, geoinformatikus

(negyed évekről) is egyaránt tartalmaz elemezhető adatokat, ugyanakkor tulajdonképpen még nem érintett a 2010-es magyarországi kormányváltás hatásai által.

5. A vizsgált időszak a pályázatok számának alakulását tekintve jellegzetes időbeli rajzolatot mutat, amely nagyjából minden operatív program esetében hasonló. Az ÚMFT pályázati rendszerének kezdeti éve még szignifikánsan kisebb pályázati aktivitást tükrözött. 2008-ban a pályázatok gyakorlati kiírásának intenzívebbé válása, ismertségének fokozódása, valamint az intézményrendszeri rutinok fejlődése révén a beadott pályázatok száma megduplázódott. 2009-ben a gazdasági válság kibontakozása ellenére a pályázók aktivitása tovább emelkedett. 2010-ben az év nagyjából első 4 hónapjára számított adat ismételen további bővülés irányába mutat (hasonló trendeket feltételezve). Mindezek mögött egyértelműen látható az is, hogy az utóbbi negyedévekben jóval gyakoribbá vált a konstrukciók meghirdetése és elindítása, azaz eredményes volt a pályázói kör extenzív növelése.

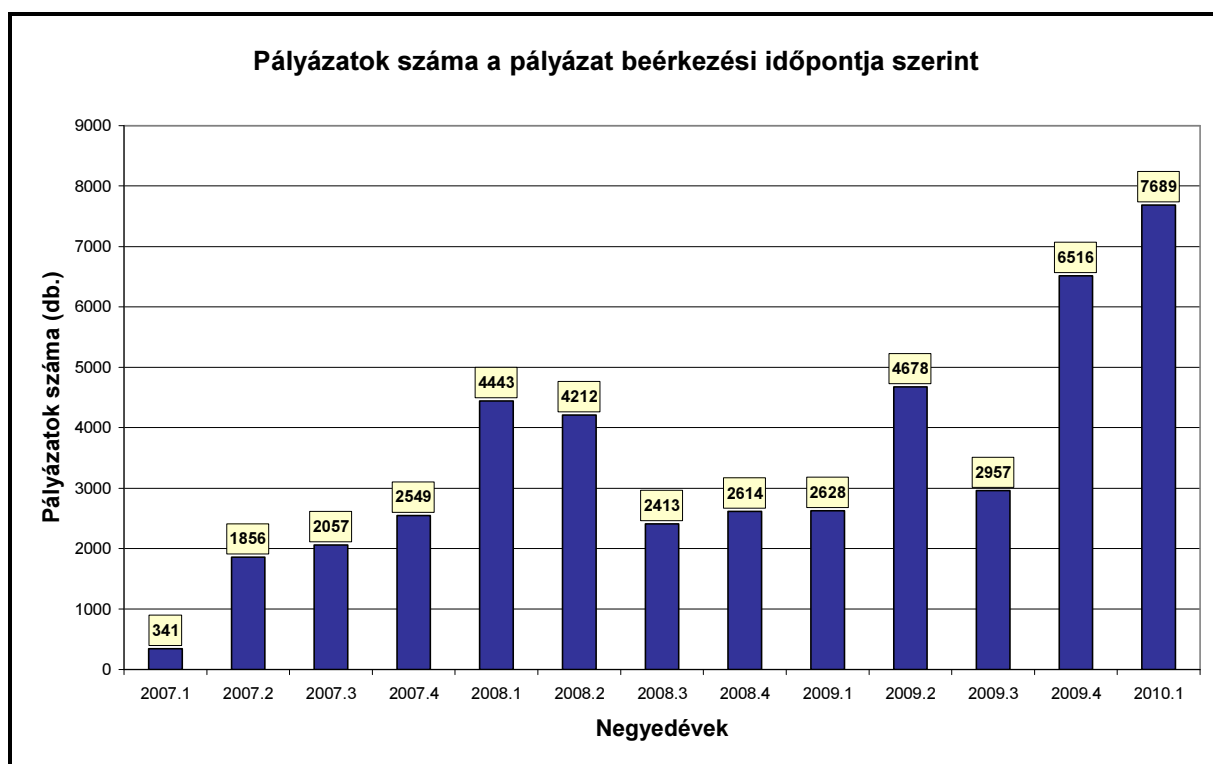
Operatív program	Pályázatok száma a pályázat beérkezési éve szerint				
	2007	2008	2009	2010*	2007-2010
ÁROP	9	437	23	11	480
DAOP	387	877	708	191	2163
DDOP	95	430	451	143	1119
ÉAOP	346	1024	714	274	2358
EKOP	5	13	50	5	73
ÉMOP	304	1328	860	335	2827
GOP	3163	2749	5597	2496	14005
KDOP	164	602	442	119	1327
KEOP	115	1014	863	489	2481
KMOP	1415	1635	1875	760	5685
KÖZOP	0	91	147	51	289
NYDOP	48	539	475	130	1192
TÁMOP	740	1289	4271	3410	9710
TIOP	12	1654	303	401	2370
Összesen	6803	13682	16779	8815	46079

2010-ben az adatok nem a teljes évre vonatkoznak

Év	Negyedév	Elindított konstrukciók száma*
2007	1	13
	2	19
	3	26
	4	57
2008	1	122
	2	122
	3	79
	4	50
2009	1	70
	2	116
	3	128
	4	188
2010	1	115
	(2)	(17)
Összesen		1122

*Az első beérkező pályázat negyedéve szerint

6. A pályázatok számának negyedéves összesítése tovább részletezi a változásokat. Az eredmények szerint 2008 második negyedévéig növekedés, majd ezt követően 3 negyedéves alacsonyabb pályázói aktivitás volt jellemző. A pályázatok száma 2009 második negyedévében ismét megugrott, majd egy kevésbé aktív negyedév után a korábbiakban nem tapasztalt magasságokat ért el 2010 elejére. A szezonális ingadozás mellett (nyári inaktívabb időszak) egyértelmű a pályázói számok megugrása az utóbbi negyedévekben. A 2009 végi – 2010 eleji bővülés egyik legfőbb oka a TÁMOP pályázatok jelentősen megnövekedő száma volt, a korábbi negyedévenként mért 400-900 pályázattal szemben a vizsgált időszakban 2200-2900 pályázat érkezett be negyedévenként. Néhány a népszerűbb TÁMOP konstrukciók közül: TÁMOP-6.1.2/A összesen 2097 beadott pályázattal (Egészségre nevelő és szemléletformáló életmódprogramok), TÁMOP-3.1.5-09/A összesen 797 beadott pályázattal (Pedagógusképzések – a pedagógiai kultúra korszerűsítése, pedagógusok új szerepben), TÁMOP-2.3.3/A összesen 1047 beadott pályázattal (Munkahelymegőrző támogatás munkaidő-csökkentéssel és képzéssel kombinálva).



7. Az utolsó negyedévek rövid, de nagy felfutású és népszerű konstrukciói közül a fent említett TÁMOP konstrukciókon kívül mindenképpen szót kell ejtenünk az utóbbi két negyedévben magasan a legtöbb pályázót vonzó GOP-2.1.1-09/A és GOP-2.1.1-09/A/2, illetve a GOP-2.1.1-08/A konstrukciókról (Mikro-, kis- és középvállalkozások technológia fejlesztése), vagy a TIOP-1.1.1-07/1 konstrukcióról (A pedagógiai, módszertani reformot támogató informatikai infrastruktúra fejlesztése).
8. A pályázatok számának bővülésével párhuzamosan a támogatott pályázatok száma is növekedést mutatott. Az aktivitás növekedése szám szerint a TÁMOP és a GOP programok esetében volt a legnagyobb, ahol sok kis összegű pályázat került beadásra. Ez utóbbi programban azonban már 2007-ben, a program beindulását követően és még a válságot megelőzően is igen aktívak voltak a pályázók.

Operatív program	Támogatott pályázatok száma a pályázat beérkezési éve szerint				
	2007	2008	2009	2010*	2007-2010
ÁROP	7	347	12	3	369
DAOP	116	273	363	22	774
DDOP	44	134	243	26	447
ÉAOP	156	172	355	13	696
EKOP	5	11	25	0	41
ÉMOP	191	246	491	31	959
GOP	2367	1999	3949	427	8742
KDOP	66	126	259	5	456
KEOP	39	513	501	72	1125
KMOP	912	870	1283	240	3305
KÖZOP	0	80	35	9	124
NYDOP	31	126	278	10	445
TÁMOP	469	601	2040	297	3407
TIOP	0	191	190	64	445
Összesen	4403	5689	10024	1219	21335

2010-ben az adatok nem a teljes évre vonatkoznak

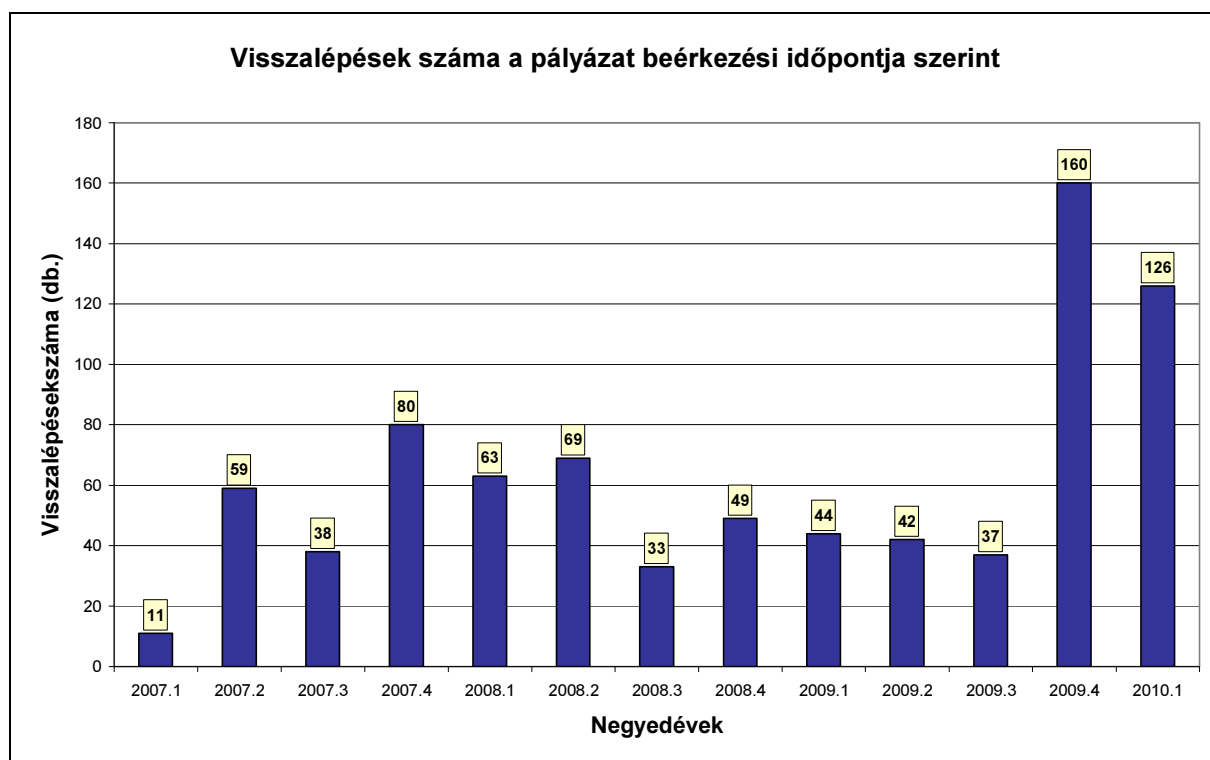
9. A változások vizsgálatok hipotézisünk szerint a válság hatásait leginkább a visszalépő pályázók számának megnövekedése mutathatná ki. A visszalépések száma éves összesítésben kis mértékű növekedést mutatott 2008-ban és 2009-ben, ami igazolni látszik ezt a feltételezést. A negyedéves bontásban megvizsgált adatok azonban inkább azt tükrözik, hogy a visszalépések száma nem közvetlenül a válság kirobbanását követően, tehát 2008 végétől kezdődően növekedett meg. Egyértelmű azonban a pályázatok összlétszáma és a visszalépések gyakorisága közötti összefüggés, amit a két adatsor korrelációs vizsgálata is alátámaszt (az együtttható értéke 0,83). A visszalépések száma 2009 végén és 2010 elején ugrott meg igazán jelentős mértékben.

Operatív program	Visszalépések száma a pályázat beérkezési éve szerint				
	2007	2008	2009	2010*	2007-2010
ÁROP	2	5			7
DAOP	5	8	10	4	27
DDOP	4	3	8	8	23
ÉAOP	16	7	11	1	35
EKOP			1		1
ÉMOP	8	23	17	3	51
GOP	114	43	77	23	257
KDOP	3	7	5		15
KEOP	1	36	21	9	67
KMOP	23	18	21		62
KÖZOP		5	1		6
NYDOP		14	4		18
TÁMOP	12	35	106	78	231
TIOP		10	1		11
Összesen	188	214	283	126	811

2010-ben az adatok nem a teljes évre vonatkoznak.

Operatív program	Visszalépések aránya a beérkezett pályázatokhoz képest pályázat beérkezési éve szerint				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010
ÁROP	22,2%	1,1%			1,5%
DAOP	1,3%	0,9%	1,4%	2,1%	1,2%
DDOP	4,2%	0,7%	1,8%	5,6%	2,1%
ÉAOP	4,6%	0,7%	1,5%	0,4%	1,5%
EKOP			2,0%		1,4%
ÉMOP	2,6%	1,7%	2,0%	0,9%	1,8%
GOP	3,6%	1,6%	1,4%	0,9%	1,8%
KDOP	1,8%	1,2%	1,1%		1,1%
KEOP	0,9%	3,6%	2,4%	1,8%	2,7%
KMOP	1,6%	1,1%	1,1%		1,1%
KÖZOP		5,5%	0,7%		2,1%
NYDOP		2,6%	0,8%		1,5%
TÁMOP	1,6%	2,7%	2,5%	2,3%	2,4%
TIOP		0,6%	0,3%		0,5%
Összesen	2,8%	1,6%	1,7%	1,4%	1,8%

2010-ben az adatok nem a teljes évre vonatkoznak.



10. A források felhasználása az ÚMFT fokozatos beindulását és felfutását tükrözi. A vizsgált időszak végéig a teljes rendelkezésre álló keret kb. 48,4%-át sikerült valamilyen pályázati támogatás formájában felhasználni. A megítélt támogatás formájában mért forráslekötés a 2008-ban beadott pályázatok esetében már igen előrehaladott volt: a 2007-2013-as keret 27,7%-a az ebben az évben benyújtott pályázatok finanszírozására szolgált. A 2009-es évben benyújtott pályázatok még csak a 2007-2013-as keret 14,8%-át kötötték le, de ez a részesedés nyilvánvalóan még

növekedni fog, miközben már néhány 2010-ben beadott pályázat esetében is látható a forráslekötése mértéke.

Operatív program	Megítélt támogatás aránya a 2007-13-as kerethez képest (271 FT/EUR árfolyamon)	Megítélt támogatás aránya a 2007-13-as kerethez képest (271 FT/EUR árfolyamon)	Megítélt támogatás aránya a 2007-13-as kerethez képest (271 FT/EUR árfolyamon)	Megítélt támogatás aránya a 2007-13-as kerethez képest (271 FT/EUR árfolyamon)
	(2007)	(2008)	(2009)	(2010)
ÁROP	9,4%	20,8%	3,0%	0,0%
EKOP	17,8%	14,8%	13,9%	1,6%
GOP	31,3%	12,3%	16,1%	1,6%
KEOP	2,2%	14,3%	13,9%	0,1%
KÖZOP	0,1%	61,6%	8,5%	0,2%
TÁMOP	4,3%	14,5%	9,7%	0,1%
TIOP	0,0%	12,5%	25,9%	0,3%
VOP	5,9%	0,3%	3,1%	0,6%
DAOP	4,2%	18,5%	20,7%	1,3%
DDOP	1,2%	24,5%	25,1%	2,1%
ÉAOP	2,9%	10,7%	20,4%	1,6%
ÉMOP	1,7%	11,2%	24,2%	3,1%
KDOP	3,8%	14,3%	21,0%	2,2%
KMOP	4,7%	38,8%	21,2%	2,2%
NYDOP	0,7%	16,7%	24,5%	2,3%
ROP összesen	3,0%	21,4%	22,2%	1,9%
Mindösszesen	5,2%	27,7%	14,8%	0,8%
	Kumulált % (2007)	Kumulált % (2008)	Kumulált % (2009)	Kumulált % (2010)
ÁROP	9,4%	30,2%	33,2%	33,3%
EKOP	17,8%	32,6%	46,5%	48,1%
GOP	31,3%	43,6%	59,7%	61,3%
KEOP	2,2%	16,5%	30,3%	30,5%
KÖZOP	0,1%	61,7%	70,1%	70,4%
TÁMOP	4,3%	18,8%	28,5%	28,6%
TIOP	0,0%	12,5%	38,4%	38,7%
VOP	5,9%	6,2%	9,3%	9,9%
DAOP	4,2%	22,7%	43,4%	44,7%
DDOP	1,2%	25,7%	50,8%	52,9%
ÉAOP	2,9%	13,6%	34,0%	35,6%
ÉMOP	1,7%	12,9%	37,0%	40,2%
KDOP	3,8%	18,2%	39,2%	41,3%
KMOP	4,7%	43,5%	64,7%	66,8%
NYDOP	0,7%	17,4%	41,9%	44,2%
ROP összesen	3,0%	24,4%	46,6%	48,5%
Mindösszesen	5,2%	32,8%	47,6%	48,4%

2010-ben az adatok nem a teljes évre vonatkoznak. A táblázat a TA pályázatok adatait is tartalmazza.

11. A források felhasználása sem operatív programonként sem prioritásonként nem mutat egységes képet. A rendelkezésre álló keretből 2010-ig lekötött források kumulált aránya az operatív programok közül a KÖZOP esetében a legelőrehaladottabb, ahol a lekötés mértéke a keret 70,4%-át is eléri. A KMOP programok esetében 66,8%, a GOP esetében 61,3% ez az arány. A legkevésbé a tisztán TA prioritásokból álló VOP

program használta ki a rendelkezésre álló keretet (9,9%), de megemlíthető még a lényeges további lehetőségekkel rendelkező TÁMOP (28,6%) és KEOP (30,5%) program is.

12. Prioritások szerint vizsgálva a forrásfelhasználás rangsorát, figyelemreméltó, hogy egyes prioritások már a rendelkezésre álló keret csaknem egészét felhasználták (sőt a KÖZOP 1. prioritás esetében a megítélt támogatások nagysága 2010-re már meg is haladta az előirányzott keretet, bár ez az árfolyam-átváltási kérdések miatt nem jelenthető ki egyértelműen). A legaktívabb prioritások között megemlíthető a GOP 4. (pénzügyi eszközök) prioritás, a KMOP 2. (versenyképesség feltételei) prioritás, vagy az EKOP 1. (közigazgatási folyamatok megújítása) prioritás. A top 10-be került prioritások többsége az infrastruktúra javítását célzó vagy nagy költségvetésű pályázati célokat támogató prioritások közül került ki. A legkisebb forráslekötést felmutatni képes prioritások ezzel szemben zömmel – bár nem kizárólag – a társadalomfejlesztés és humán erőforrás-fejlesztés átfogó céljaihoz kapcsolódnak. Kis mértékben használta ki a meglévő keretet például a TÁMOP 6. (egészségmegőrzés) prioritás, az EKOP 3. (kiemelt fejlesztések) prioritás vagy a KDOP 3. (térségfejlesztés) prioritás.

Operatív program	Prioritás	Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítélt támogatás aránya) 271 FT/EUR árfolyamon
		Kumulált % (2010)
KÖZOP	1. ország és régió központok közötti elérhetősége	108,1%
GOP	4. Pénzügyi eszközök	95,7%
KMOP	2. versenyképesség feltételei	92,0%
EKOP	1. közigazgatási folyamatok megújítása	89,0%
KDOP	5. humán infrastruktúra	83,9%
GOP	2. vállalkozások fejlesztése	83,3%
KÖZOP	5. városi, elővárosi közlekedés	76,5%
ÁROP	2. emberi erőforrás minőségének javítása	76,2%
DAOP	4. humán infrastruktúra	69,8%
KMOP	4. humán infrastruktúra	67,5%
...
KEOP	6. fenntartható életmód és fogyasztás	21,4%
KEOP	1. tiszta település	21,0%
TÁMOP	5. társadalmi befogadás	18,2%
TÁMOP	4. Felsőoktatás	17,2%
KEOP	3. Természetvédelem	17,0%
KEOP	4. Megújuló energia	15,5%
ÁROP	3. KMO-ban megjelenő fejlesztések	15,2%
KDOP	3. Térségfejlesztés	9,1%
EKOP	3. kiemelt fejlesztések	7,5%
TÁMOP	6. Egészségmegőrzés	5,8%

TA pályázatok nélkül

13. Az egyes operatív programokra benyújtott pályázati projektek mérete az OP-k abszorpciós aktivitására is hatást gyakorolhat, továbbá tájékoztatást adhat az ÚMFT források koncentrálódásáról is. A vizsgált időszakban a legnagyobb projektek a

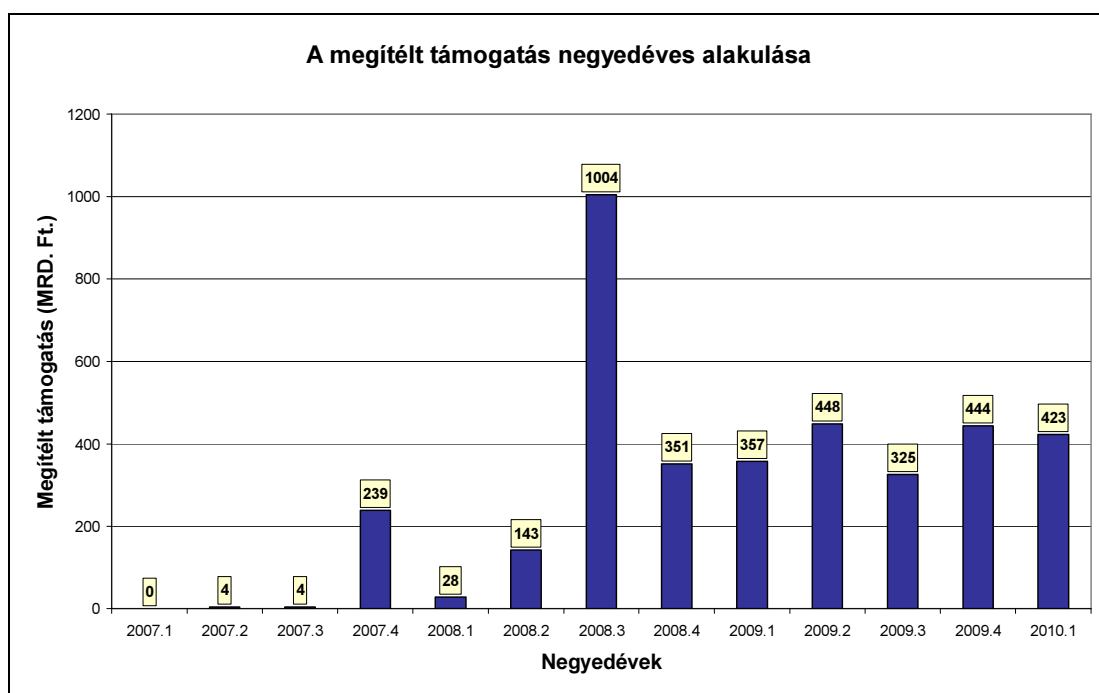
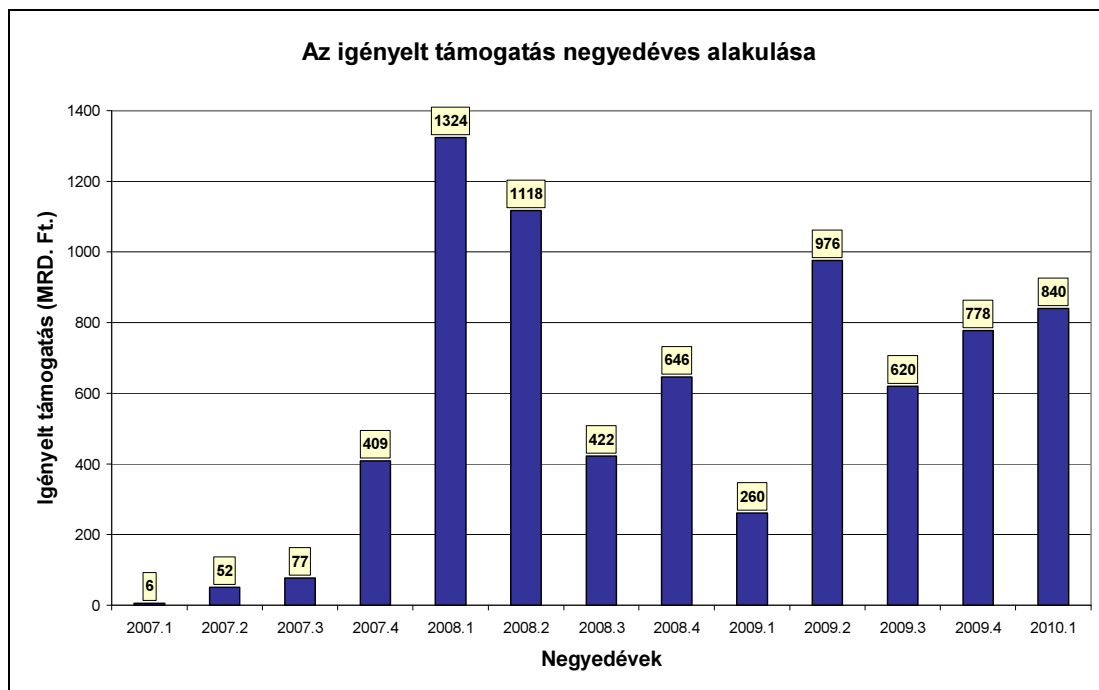
KÖZOP programban indultak, ezért sem meglepő a KÖZOP pályázatok igen magas lekötési mutatója a 2007-2013-as keretből. Erős forráskoncentráció jellemző még az EKOP-ban résztvevő pályázatok esetében is, ahol átlagosan 1,2 milliárd forint értékben megvalósuló projektek fordulnak elő. A legkisebb átlagos projektméret az ÁROP projektekre jellemző (átlagosan 50 millió forintos projektekkel), illetve a 2009-2010-ben igen jelentős számban beadott TÁMOP pályázatok esetében, ahol az átlagos projektméret 60 millió forint körül alakul.

Operatív program	Átlagos projektméret (Ft)	Projektek forrásai összesen (Ft)	Projektek száma
AROP	50 920 171	24 441 682 001	480
DAOP	148 696 182	316 871 563 513	2 163
DDOP	311 637 626	339 061 737 006	1 119
ÉAOP	141 831 390	328 481 498 600	2 358
EKOP	1 212 568 696	87 304 946 114	73
ÉMOP	112 968 773	315 295 844 232	2 827
GOP	101 475 703	1 415 687 535 406	14 005
KDOP	162 442 048	213 123 966 531	1 327
KEOP	308 852 890	759 778 108 727	2 481
KMOP	149 470 414	831 204 974 205	5 685
KÖZOP	9 101 755 755	2 575 796 878 783	289
NYDOP	165 301 148	192 410 535 888	1 192
TÁMOP	60 179 691	579 470 244 971	9 710
TIOP	428 936 689	505 287 419 843	2 370
ÚMFT összes	184 123 287	8 484 216 935 820	46 079

14. A projektek méretéhez szorosan kötődően az igényelt támogatás nagysága alapján kis átrendeződések voltak tapasztalhatók az évek folyamán. 2007-ben a leggyorsabban a kis projektek reagáltak az ÚMFT megjelenésére, majd 2008-tól jelentősen megnövekedett a közepes és nagy összegű támogatást igénylő pályázatok részesedése. 2009-től a vizsgált periódus végéig azonban ismételtelen a kisebb pályázatok irányába kezdett elmozdulni a beadott pályázatok többsége.

Igényelt támogatás nagysága	Pályázatok száma					Pályázatok megoszlása				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
10 M Ft alatt	4385	2631	4897	3484	15397	64,6%	19,6%	29,5%	41,3%	34,1%
10-50 M Ft	1459	4792	7067	3183	16501	21,5%	35,8%	42,6%	37,7%	36,5%
50-250 M Ft	756	4033	3260	1175	9224	11,1%	30,1%	19,7%	13,9%	20,4%
250-1000 M Ft	162	1675	1098	458	3393	2,4%	12,5%	6,6%	5,4%	7,5%
1-5 MRD Ft	15	190	181	132	518	0,2%	1,4%	1,1%	1,6%	1,1%
5 MRD Ft fölött	15	69	77	8	169	0,2%	0,5%	0,5%	0,1%	0,4%
Összesen	6792	13390	16580	8440	45202	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

15. Az igényelt és a megítélt támogatások negyedéves időbeli alakulását vizsgálva az ÚMFT pályázati mechanizmus igazi beindulását 2007 végére és 2008 elejére tehetjük. 2008 első felében jelentek meg a nagy forrásigényű pályázatok, amelyek jócskán megnövekedték a megfogalmazott támogatási igényeket. E kiugró negyedévek után kisebb visszaesés következett, majd újra növekedett az igényelt támogatások negyedévenként aggregált összege a vizsgált periódus végéhez közeledve. A megítélt támogatások a már említett nagyprojektek után negyedéves szinten nagyjából stabil 350-400 milliárd forintos összértékre álltak be.



16. Vizsgálatunk során nagy hangsúlyt fektettünk az elmúlt évek fejlesztéspolitikai hatékonyságát értékelő kérdésekre. A rendelkezésre álló adatbázis elemzésekor az intézményrendszeri hatékonyságot elsősorban a források kiutalásának sebességével, avagy a pályázatok átfutási idejével mértük. Általánosságban kijelenthető, hogy a döntéshozatali időszak az összes lényegesebb vizsgálati dimenzióban lecsökkent. Míg 2007-2008-ban a pályázatok beérkezése és a bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma a 140 napot is elérte, addig 2009-re ez az érték 83-ra mérséklődött. Hasonlóképpen jelentős a változás a támogatási döntés és a szerződéskötés között eltelt napok átlagos számában, vagy a beérkezéstől a pályázati szerződéskötésig eltelt idő hosszában, amely mintegy 50 nappal rövidült a kezdeti évekhez képest.

	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Beérkezés és bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma	98,2	148,8	83,2	56,7	105,8
Támogatási döntés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma	119,2	103,4	71,3	11,3	90,7
Beérkezés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma	215,2	227,9	149,4	60,3	186,7

2010-ben az adatok nem a teljes évre vonatkoznak.

Operatív program	Beérkezés és bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010
ÁROP	73,4	126,2	71,4	19,8	122,6
DAOP	146,0	213,8	114,8	82,2	165,1
DDOP	175,2	201,2	92,9	86,7	142,9
ÉAOP	212,5	210,5	103,6	87,9	176,2
EKOP	108,2	96,5	129,2	.	120,6
ÉMOP	255,1	259,1	107,8	84,6	204,6
GOP	82,8	78,9	67,5	64,9	73,8
KDOP	143,5	223,0	101,4	90,7	164,8
KEOP	97,4	95,4	89,6	51,8	90,9
KMOP	95,5	144,5	73,6	57,8	99,6
KÖZOP	.	156,2	62,3	33,8	116,3
NYDOP	146,2	199,8	109,3	87,3	156,7
TÁMOP	35,2	117,0	93,4	40,6	86,3
TIOP	150,3	137,4	90,0	44,1	109,1
Támogatási döntés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma					
ÁROP	31,1	93,6	37,2	.	89,8
DAOP	81,2	121,5	75,9	1,0	97,2
DDOP	77,2	132,4	67,6	4,0	94,0
ÉAOP	97,8	112,8	72,6	.	90,9
EKOP	46,4	63,1	75,9	.	68,7
ÉMOP	99,7	93,4	56,5	.	80,0
GOP	129,5	103,1	81,3	62,6	100,2
KDOP	112,5	104,6	82,8	.	96,1
KEOP	87,0	85,9	51,1	8,3	70,1
KMOP	121,8	108,7	77,6	45,5	100,9
KÖZOP	.	123,9	42,7	29,6	97,4
NYDOP	90,0	85,6	76,8	.	80,9
TÁMOP	114,7	105,6	53,6	6,3	68,0
TIOP	.	111,4	69,7	29,5	91,6
Beérkezés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma					
ÁROP	104,6	220,1	108,6	26,3	212,6
DAOP	239,9	328,0	181,4	62,0	258,3
DDOP	260,7	316,7	154,2	18,0	230,6
ÉAOP	300,6	309,1	169,0	.	244,6
EKOP	154,6	159,1	198,4	.	183,1
ÉMOP	358,2	369,6	143,1	.	274,6
GOP	210,2	182,1	151,2	104,9	175,3
KDOP	262,8	322,2	165,0	.	238,9
KEOP	179,1	178,9	119,7	42,2	151,8
KMOP	206,8	235,7	146,7	89,5	193,2
KÖZOP	.	279,6	88,1	62,8	217,5
NYDOP	237,8	286,8	176,1	.	218,5
TÁMOP	149,9	226,3	144,8	59,7	155,3
TIOP	.	242,8	151,9	70,1	199,9

A pályázatok beérkezésének éve szerint

17. A bírálati és döntéshozatali munka relatív gyorsulása a vizsgált időszakban nyilvánvalóan nem volt egységes. Jelentős különbség látszik például az operatív programok között: a pályázatok beérkezésétől a bírálati döntés meghozataláig a GOP

pályázatok esetében 74 napra, a KEOP pályázatok esetében 91 napra volt szükség, ezzel szemben a Regionális Operatív Programok pályázatainál átlagosan 205 (ÉMOP), 176 (ÉAOP), vagy 165 (DAOP és KDOP) napot igényelt ez az ügyintézés. A támogatási döntéstől a szerződéskötésig eltelt időszak a TÁMOP és az EKOP pályázatoknál a legrövidebb (68-69 nap), míg a KMOP és GOP pályázatoknál a legmagasabb (kb. 100 nap).

18. Feltételezhető ezzel párhuzamosan az is, hogy a nagyobb pályázati igényt megfogalmazó pályázatok körülményesebb, hosszabb átfutási idejű intézményi döntési folyamatokban érintettek. Ezt a hipotézist azonban nem igazolják az igényelt támogatások és a különféle átfutási idők között számított korrelációs együtthatók. A 0,1-0,2 körüli Pearson-korrelációs értékek gyenge összefüggésről tanúskodnak. A projektméret növekedése és az átfutási idő hossza között nincs lineáris kapcsolat; a leghosszabb átfutási idejű pályázatok közepes méretűek. Az igényelt támogatási összeggel súlyozott átfutási idők eredményei mindazonáltal részben módosítják az operatív programok rangsorait (v.ö. 6. melléklet)

<i>Igényelt támogatás nagysága</i>	<i>Beérkezés és bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma</i>	<i>Támogatási döntés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma</i>	<i>Beérkezés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma</i>
	<i>2007-2010</i>	<i>2007-2010</i>	<i>2007-2010</i>
10 M Ft alatt	68,7	89,5	157,2
10-50 M Ft	108,4	85,1	189,2
50-250 M Ft	148,3	105,5	240,3
250-1000 M Ft	154,5	106,7	239,2
1-5 MRD Ft	121,1	80,4	188,1
5 MRD Ft fölött	140,1	79,3	207,0

19. Prioritások szerint vizsgálva a pályázati ügyintézés gyorsaságát a leggyorsabb, leghatékonyabb pályázati döntési folyamat mintegy 4-szer gyorsabb, mint ami a leglassabb prioritásoknál mérhető. A legjobban teljesítő prioritások esetében a pályázat beérkezésétől a döntés utáni szerződéskötésig alig több mint három hónap telik el, míg a legnehézkesebben haladó prioritások esetében ez az időtartam átlagosan közel egy évet is elérhet.
20. A leggyorsabb átfutású konstrukciók (a legalább 30 beadott pályázattal rendelkezők közül) a beadástól a szerződéskötésig eltelt idő alapján a TÁMOP-2.3.3/C-09/11 konstrukció átlagosan 36 nappal, a KEOP-5.2.0/A/09 konstrukció átlagosan 39 nappal, valamint a KÖZOP-3.4.0-09 konstrukció átlagosan 40 nappal. Legkedvezőtlenebb átfutási idővel a KDOP-2.1.2 konstrukció rendelkezik, átlagosan 478 nappal, valamint a DDOP-5.1.4 konstrukció 441 nappal.

Operatív program		Prioritás	Eltelt napok átlagos száma
Beérkezés és bizottsági döntés között			
TÁMOP	2.	alkalmazkodóképesség	48,4
KEOP	6.	fenntartható életmód és fogyasztás	52,0
EKOP	3.	kiemelt fejlesztések	56,0
...
KDOP	2.	turisztika	216,3
ÉMOP	2.	turisztika	224,2
ÉMOP	3.	térségfejlesztés	237,8
Támogatási döntés és szerződéskötés között			
ÁROP	2.	emberi erőforrás minőségének javítása	27,1
KEOP	6.	fenntartható életmód és fogyasztás	45,4
TÁMOP	2.	alkalmazkodóképesség	48,6
...
DAOP	3.	elérhetőség	131,5
KDOP	3.	térségfejlesztés	144,8
GOP	3.	üzleti környezet	178,6
Beérkezés és szerződéskötés között			
TÁMOP	2.	Alkalmazkodóképesség	92,0
KEOP	6.	fenntartható életmód és fogyasztás	92,6
ÁROP	2.	emberi erőforrás minőségének javítása	96,2
...
ÉMOP	2.	Turisztika	343,6
KDOP	3.	Térségfejlesztés	347,3
DAOP	2.	Turisztika	349,5

21. Irányító hatóságok szerint nézve az intézményi működés gyorsaságát összességében a leggyorsabb pályázati átfutási idővel a KEOPIH rendelkezik. Itt átlagosan 151 nap telik el a pályázat beérkezése és a szerződéskötés között, 91 nap a beérkezés és a bizottsági döntés között, valamint 103 nap a támogatási döntés és a szerződéskötés között. Ha csak a beadástól a döntésig eltelt időt nézzük, akkor a GOPIH a fenténél jóval kedvezőbb, 74 napos átfutási idővel rendelkezik. Ezzel ellentétben relatíve lassabb döntési folyamatok jellemzik a ROPIH-hoz tartozó pályázatokat. A pályázat beérkezésétől a bizottsági döntésig 146 nap, a döntéstől a szerződéskötésig 95 nap, a beérkezéstől a szerződéskötésig pedig összesen 223 nap telik el. A ROPIH teljesítményénél csak kevéssel jobb a KÖZOPIH mutatója, ahol a beérkezéstől a szerződéskötésig átlagosan 218 nap telik el. Az Irányító hatóságok munkája általában a 2007-2008-as időszakban volt lassabb, 2009-től a pályázatok átfutási ideje minden IH-nál összességében jelentős mértékben javulni látszik (bár ez a még futó bírálati és szerződéskötési folyamatok miatt még nem lezárható állítás) (lásd 8. melléklet).
22. Az ÚMFT működésének hatékonyságát a közreműködő szervezetek szerint is vizsgálhatjuk. Eszerint a teljes vizsgált időszakban a pályázatok beadásától a szerződéskötésig eltelt időt tekintve a leghatékonyabb KSZ-nek az ESZA Kht. volt tekinthető. Az ezen szervezet közreműködésével regisztrált pályázatok átlagosan 129 nap alatt jutottak el a beadástól a szerződéskötésig. Ezzel szemben az ÉMRFÜ közreműködésével regisztrált pályázatok átfutási ideje átlagosan 309 nap volt, a DARFÜ esetében 288, az ÉARFÜ esetében 271, a DDRFÜ esetében 270, a KDRFÜ esetében pedig 262 volt ez az érték.
23. Az intézményrendszer működési hatékonyságát az Európai Unió támogatási alapjai szerint is vizsgálhatjuk. Az ÚMFT pályázatainak közül a leggyorsabban az ESZA által finanszírozott pályázatokkal kapcsolatos döntéseket hozta meg az intézményrendszer:

a vizsgált időszakban a pályázatok beérkezésétől a szerződéskötésig ebben a tekintetben átlagosan 162 nap telt el. A Kohéziós Alapból finanszírozott pályázatok átfutási ideje átlagosan 174 nap volt, míg az ERFA által finanszírozottaké átlagosan 194 nap.

24. Nyilvánvalóan különbségeket okozhat a pályázatok átfutási idejében az egyes konstrukciók eltérő eljárásrendje is. Ezt igazolják a kapott eredmények is, mely szerint a leghatékonyabb a normatív eljárású pályázatok kezelése, ahol a beérkezéstől a szerződéskötésig átlagosan 129 nap telik el. Kevésbé gyors az intézményrendszer a kétfordulós konstrukciók, valamint a kiemelt eljárásrendű pályázatok esetében, míg a leghosszabb ideig a standard eljárásrendű pályázatok döntési folyamata tart, átlagosan 262 napot igénybe véve.
25. A pályázói típusok eltérő lehetőségeiről, pontosabban a csoportokhoz kapcsolódó döntéshozatal várható eltéréseiről tájékoztatnak a pályázók minősítése szerint kalkulált részeredményeink. Ezek szerint úgy tűnik (leszámítva az ismeretlen minősítésű vállalkozások kategóriáját), hogy a mikro- és kisvállalkozások, illetve általában a KKV szektor által benyújtott pályázatok átfutási ideje relatíve a leggyorsabb (átlagosan kb. 160-190 napot igénybe véve), ezzel szemben a nagyvállalatok, valamint az állami költségvetési szervezetek, köztük az önkormányzatok által benyújtott pályázatok kezelési ideje valamelyest hosszabb (átlagosan 210-220 napig tart).
26. Az ÚMFT pályázói körét vizsgálva megnéztük, hogy mely pályázói csoportok voltak aktívabbak, sikeresebbek és melyek kevésbé sikeresek az értékelt időszakban. A főbb pályázói típusok alapján kialakított minősítési kategóriák szerint látható, hogy a pályázói kör legnagyobb csoportját minden évben az önkormányzatok képezték. Ezt a kategóriát a mikro-, illetve a kisvállalkozások csoportja követte éves szinten mintegy kétharmad annyi pályázóval. Ha azonban egy halmazba soroljuk az összes mikro, kis és közepes méretű vállalkozást, akkor dominánsan ez a csoport adja a pályázói kör legnagyobb részét, az összes pályázó mintegy felét. Jelentős és egyre markánsabban megjelenő csoportot képez az egyéb nonprofit szervezetek csoportja is, míg kisebb létszámúak de jelentős szerepűek az állami szervezetek és a nagyvállalatok.

A pályázó minősítése	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
	Pályázatok száma									
mikrovállalkozás	2053	1718	3692	1831	9294	100%	100%	100%	100%	100%
kisvállalkozás	2217	1934	3944	1532	9627	100%	100%	100%	100%	100%
közép-vállalkozás	649	618	1513	586	3366	100%	100%	100%	100%	100%
nagyvállalat	125	210	499	230	1064	100%	100%	100%	100%	100%
ismeretlen vállalkozás	135	169	91	188	583	100%	100%	100%	100%	100%
állami szervezet	41	754	685	314	1794	100%	100%	100%	100%	100%
önkormányzati szervezet	1728	7192	4727	2996	16643	100%	100%	100%	100%	100%
egyéb nonprofit szervezet	67	1545	1628	1138	4378	100%	100%	100%	100%	100%
	Támogatott (nyertes) pályázatok száma					Nyertesek aránya				
mikrovállalkozás	1487	1063	2417	363	5330	72%	62%	65%	20%	57%
kisvállalkozás	1633	1337	2693	320	5983	74%	69%	68%	21%	62%
közép-vállalkozás	438	404	1045	117	2004	67%	65%	69%	20%	60%
nagyvállalat	99	139	238	39	515	79%	66%	48%	17%	48%
ismeretlen vállalkozás	1	2	3	1	7	1%	1%	3%	1%	1%
állami szervezet	20	432	361	64	877	49%	57%	53%	20%	49%
önkormányzati szervezet	707	1883	2617	277	5484	41%	26%	55%	9%	33%
egyéb nonprofit szervezet	18	429	650	38	1135	27%	28%	40%	3%	26%
	Visszalépők száma					Visszalépők aránya				
mikrovállalkozás	80	33	55	16	184	3,9%	1,9%	1,5%	0,9%	2,0%
kisvállalkozás	52	19	59	15	145	2,3%	1,0%	1,5%	1,0%	1,5%
közép-vállalkozás	11	15	24	7	57	1,7%	2,4%	1,6%	1,2%	1,7%
nagyvállalat	5	6	18	10	39	4,0%	2,9%	3,6%	4,3%	3,7%
ismeretlen vállalkozás	2	3	1	2	8	1,5%	1,8%	1,1%	1,1%	1,4%
állami szervezet	2	31	8	2	43	4,9%	4,1%	1,2%	0,6%	2,4%
önkormányzati szervezet	34	72	77	53	236	2,0%	1,0%	1,6%	1,8%	1,4%
egyéb nonprofit szervezet	2	35	41	21	99	3,0%	2,3%	2,5%	1,8%	2,3%

27. A pályázói kört vizsgálva a támogatott (nyertes) pályázatok javarészt a KKV szektor szereplőjéhez köthetők. A kis és közepes vállalkozások beadott pályázatainak eddig 60-62%-át támogatta a hatóság, a mikrovállalkozások esetében ez az arány 57%. Közepesen sikeresek az állami szervezetek és a nagyvállalatok pályázatai, ahol minden második pályázat kapott eddig támogatást. Az önkormányzatok esetében a sikerességi arány még alacsonyabb, itt minden harmadik pályázat volt nyertes, de meg kell jegyeznünk, hogy számos pályázat esetében az értékelési procedúra még nem zárult le (azaz nem született döntés sem az elutasításról, sem a támogatásról), így a sikerességi arányszámok minden bizonnyal még javulhatnak. Ha csak a 2009 előtt beadott – és vélhetően már döntés által érintett – pályázatokat nézzük, akkor a vállalkozásoknál 65-70%-os, az állami és önkormányzati szerveknél kb. 40-50%-os, a nonprofit szervezeteknél 30-40%-os nyeresi arányt tapasztalhatunk.

28. A nyertes pályázók tevékenységi kódok (TEÁOR) szerint is vizsgálhatók. A beérkezett pályázatok legnagyobb része a 75.11-es kódhoz (általános közigazgatás) kapcsolódó pályázókhoz köthető. Jelentős továbbá az ismeretlen besorolású (00.00) pályázatok száma is. Megemlíthető még a máshova nem sorolt egyéb közösségi társadalmi tevékenységű pályázók (91.33), vagy az alapfokú oktatáshoz (80.10) kötődő pályázók szignifikáns jelenléte is. A nyertes pályázók többsége ismeretlen besorolású, vagy 75.11-es kódú, míg sorrendben ezeket követik az épület, híd, alagút, közmű, vezeték építésével foglalkozó vállalkozások (45.21).

Beérkezett pályázatok				Támogatott (nyertes) pályázatok			
TEÁOR'03	Megnevezés	Pályázatok száma	Pályázatok aránya	TEÁOR'03	Megnevezés	Pályázatok száma	Pályázatok aránya
75.11	Általános közigazgatás	11513	24,63%	75.11	Általános közigazgatás	4067	19,06%
91.33	m.n.s. egyéb közösségi társadalmi tevékenység	1216	2,60%	45.21	Épület, híd, alagút, közmű, vezeték építése	419	1,96%
80.10	Alapfokú oktatás	937	2,00%	91.33	m.n.s. egyéb közösségi társadalmi tevékenység	378	1,77%
45.21	Épület, híd, alagút, közmű, vezeték építése	646	1,38%	50.10	Gépjármű-kereskedelem	310	1,45%
50.10	Gépjármű-kereskedelem	512	1,10%	74.20	Mérnöki tevékenység, tanácsadás	283	1,33%
70.12	Ingatlanforgalmazás	465	0,99%	28.52	Fémmegmunkálás	272	1,27%
74.20	Mérnöki tevékenység, tanácsadás	437	0,93%	28.11	Fémszerkezet gyártása	257	1,20%
72.22	Egyéb szoftver -szaktanácsadás, -ellátás	431	0,92%	70.12	Ingatlanforgalmazás	241	1,13%
91.31	Egyházi tevékenység	422	0,90%	60.24	Közúti teherszállítás	227	1,06%

29. A lezárt konstrukciók esetében a támogatott pályázatok számát a jelentkezők (beérkezett pályázatok) számához viszonyítva képet kaphatunk a konstrukciók sikerességéről, valamint azok népszerűségéről is. A legalább 30 beérkezett pályázattal, lezárt pályázati folyamattal, és legalább 1 támogatott pályázattal rendelkező konstrukciók közül a legnagyobb esély a nyeresre a DAOP-4.2.1/2F és az ÉMOP-4.3.1/2/2F konstrukciók esetében volt (részben az eleve szelektált kétfordulós eljárásrend miatt), illetve például a KMOP-1.2.6 (Minőség-, környezet és egyéb irányítási rendszerek, szabványok bevezetésének támogatása) és a TÁMOP-3.2.4-08/1 („Tudásdepó-Expressz”- A könyvtári hálózat nem formális és informális képzési szerepének erősítése az élethosszig tartó tanulás érdekében) konstrukciókban. A támogatottsági arányhoz viszonyítva jelentős túlkeresletet mutató konstrukciók között megemlíthető a TÁMOP-6.2.2/A-09/1 konstrukció (Képzési programok az egészségügyben foglalkoztatottak számára, hiányszakmák képzése, kompetenciafejlesztés), vagy a KMOP-4.6.1 konstrukció (közoktatási intézmények beruházásainak támogatására).

Konstrukció kódja	Pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Támogatott aránya az összes pályázóból
DAOP-4.2.1/2F	40	40	100,0%
ÉMOP-4.3.1/2/2F	33	33	100,0%
KDOP-5.1.1/2F	31	30	96,8%
KMOP-1.2.6	320	302	94,4%
TÁMOP-3.2.4-08/1	67	63	94,0%
...			...
TÁMOP-2.4.2/A-09/1	58	9	15,5%
ÉAOP-3.1.2	101	14	13,9%
DAOP-3.1.1/B	209	27	12,9%
KMOP-4.6.1	148	14	9,5%
TÁMOP-6.2.2/A-09/1	57	3	5,3%

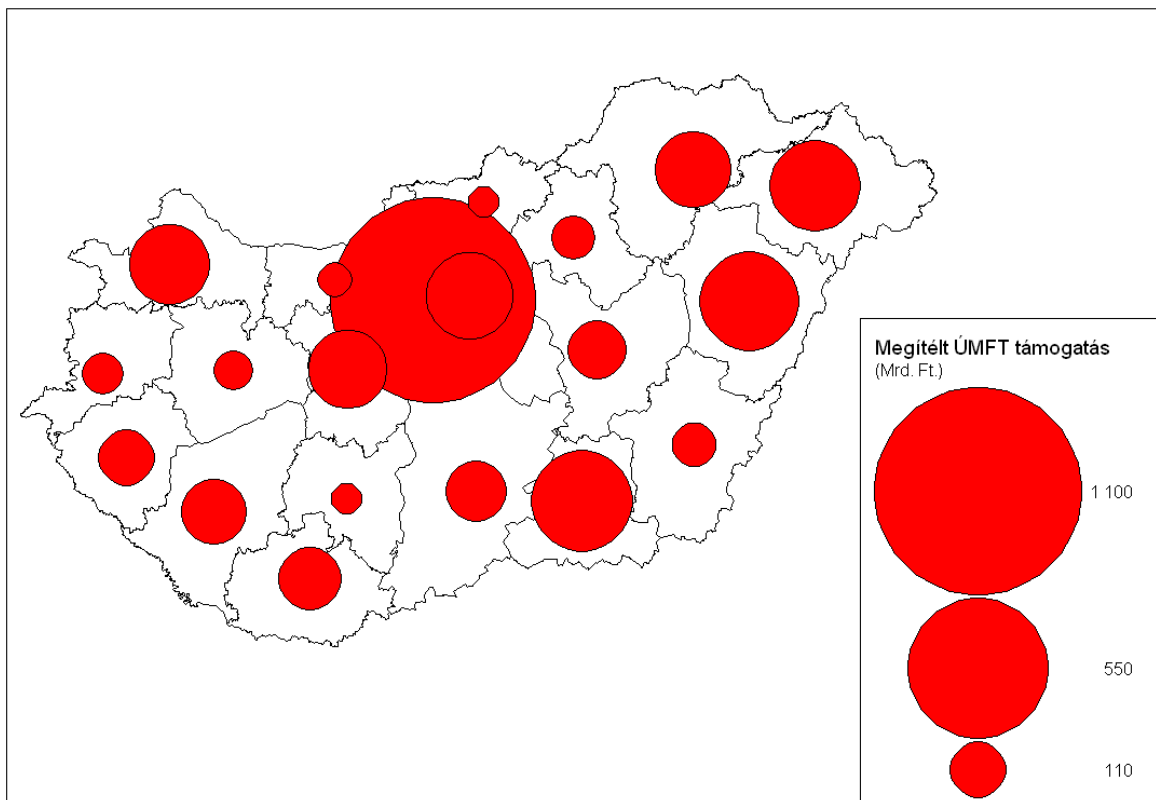
30. A sikeres pályázók csoportja mellett a válság körüli években nagy érdeklődést kapott a sikertelenül szereplők csoportja is. A visszalépések száma – mint azt fentebb már jeleztük – inkább a pályázatok összlétszámával mutat összefüggést. Pályázói típusok,

	Pályázatok megoszlása az igényelt támogatáshoz viszonyított támogatási arány szerint a KKV pályázóknál					Pályázatok száma a projekt összes forrásához viszonyított támogatási arány szerint a KKV pályázóknál				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
100%	88,2%	94,0%	92,9%	97,0%	92,1%	0,0%	0,0%	8,3%	4,7%	4,2%
90-99%	6,7%	4,4%	5,6%	2,3%	5,4%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
80-90%	0,9%	1,1%	1,1%	0,5%	1,0%	0,6%	0,3%	0,7%	0,1%	0,5%
70-80%	0,2%	0,4%	0,4%	0,2%	0,4%	7,1%	0,7%	0,5%	0,2%	1,9%
60-70%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,9%	1,6%	3,6%	0,3%	2,5%
50-60%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%	1,0%	0,3%	0,8%
40-50%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,5%	21,7%	35,0%	4,3%	25,3%
30-40%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,2%	19,6%	14,2%	8,1%	13,8%
20-30%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	23,6%	20,2%	4,4%	2,3%	11,4%
10-20%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	1,8%	0,5%	0,2%	0,7%
10% alatt	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,1%	0,0%	0,2%
egyéb	3,9%	0,1%	0,0%	0,0%	1,1%	27,7%	31,8%	31,5%	79,4%	38,5%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

32. A 2009-2010-es években a 100%-ban támogatott pályázatok számának és arányának növekedése háttérben néhány konkrét konstrukció is megnevezhető. Ebben a 2 évben összesen 9070 pályázat kapott az igényelt támogatásnak megfelelő, azaz 100%-nyi támogatást, többségük a GOP-2.1.1-09/A és a GOP-2.1.1-09/A/2 konstrukcióban nyert (Mikro-, kis- és középvállalkozások technológia fejlesztése), de például a KMOP-1.2.1-09/A tükörkonstrukcióban indulók közül is sokan nyertek 100%-os támogatást.
33. Ugyancsak hipotézisként fogalmazható meg, hogy a pályázók a válság hatására nagyobb előleget igényeltek a projektjeik megvalósításához a válság kirobbanását követően, mint azelőtt. Ez a feltételezés részben igazolódni látszik a negyedéves bontásban vizsgált adatok tükrében. Bár az előleget lehívó pályázók száma az összes pályázók számának alakulását követi, arányait tekintve azonban 2008 közepétől egyre jelentősebb a magasabb mértékű (30-40%-os) előleget kért pályázatok részesedése (lásd 9. melléklet).
34. A kormányzati válságkezelés néhány konstrukciót külön kiemelt, illetve a pályázók figyelmébe ajánlott az utóbbi időszakban. Ezek a konstrukciók a technológiafejlesztést, vállalati technológiakorszerűsítést, vagy a magas foglalkoztatási hatású projektek komplex támogatását tűzték ki célul. A konstrukciók egyértelműen a vállalkozásokat célozták meg, ami a pályázók megoszlásából is visszatükröződik. A legnépszerűbb konstrukciónak a GOP-2.1.1-09/A kiírás bizonyult (mikro- és kisvállalkozások technológia fejlesztése), ahova 3240 pályázat érkezett, s ezekből 2384 nyert támogatást. Ezek a válságkezelésben hangsúlyos konstrukciók jellemzően kis és közepes nagyságú (250 millió forint alatti) pályázatokat támogattak, de a GOP-2.1.3-09 konstrukcióban az átlagos támogatási nagyság a 850 millió forintot is elérte, amelyet zömmel nagyvállalatok nyertek el. A vizsgált konstrukciócsoportban a 2009. februári meghirdetéstől kezdve 2010. áprilisáig összesen nagyjából 91 milliárd forintnyi támogatás talált gazdára (lásd 10. melléklet).

	<i>Beadott pályázatok 100.000 főre jutó száma</i>					<i>Támogatott pályázatok 100.000 főre jutó száma</i>				
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2007-2010</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2007-2010</i>
Régiók										
Dél-Alföld	85	149	195	105	533	50	74	115	15	254
Dél-Dunántúl	56	126	190	93	465	38	66	111	14	229
Észak-Alföld	67	137	180	94	478	43	54	104	9	210
Észak-Magyarország	74	181	201	101	557	51	67	123	11	252
Közép-Dunántúl	64	117	152	83	415	42	51	96	11	200
Közép-Magyarország	60	77	117	54	308	37	41	70	13	161
Nyugat-Dunántúl	66	121	166	84	437	49	58	108	10	225
Megyék										
Bács-Kiskun	86	135	173	99	493	50	66	106	17	239
Baranya	53	138	212	98	501	33	74	122	16	245
Békés	73	141	160	85	459	37	65	89	9	199
Borsod-Abaúj-Zemplén	73	185	208	110	576	51	69	125	11	257
Budapest	62	72	121	54	310	42	38	70	11	161
Csongrád	94	174	254	131	652	62	93	151	18	324
Fejér	62	108	138	82	390	39	50	87	9	184
Győr-Moson-Sopron	92	112	172	85	461	68	58	113	11	251
Hajdú-Bihar	76	132	180	91	479	48	55	101	10	215
Heves	75	175	197	93	540	54	65	124	11	254
Jász-Nagykun-Szolnok	59	132	139	74	405	38	51	85	6	181
Komárom-Esztergom	65	97	149	71	382	42	45	93	12	192
Nógrád	76	177	186	81	520	50	65	111	10	236
Pest	57	84	111	53	305	30	44	70	15	160
Somogy	60	130	184	99	473	43	65	108	11	228
Szabolcs-Szatmár-Bereg	63	145	208	112	529	42	54	121	10	227
Tolna	54	103	161	76	394	39	55	98	13	204
Vas	44	127	154	69	394	31	54	96	10	190
Veszprém	65	143	172	94	474	46	59	108	14	227
Zala	48	130	168	94	440	37	60	111	9	217

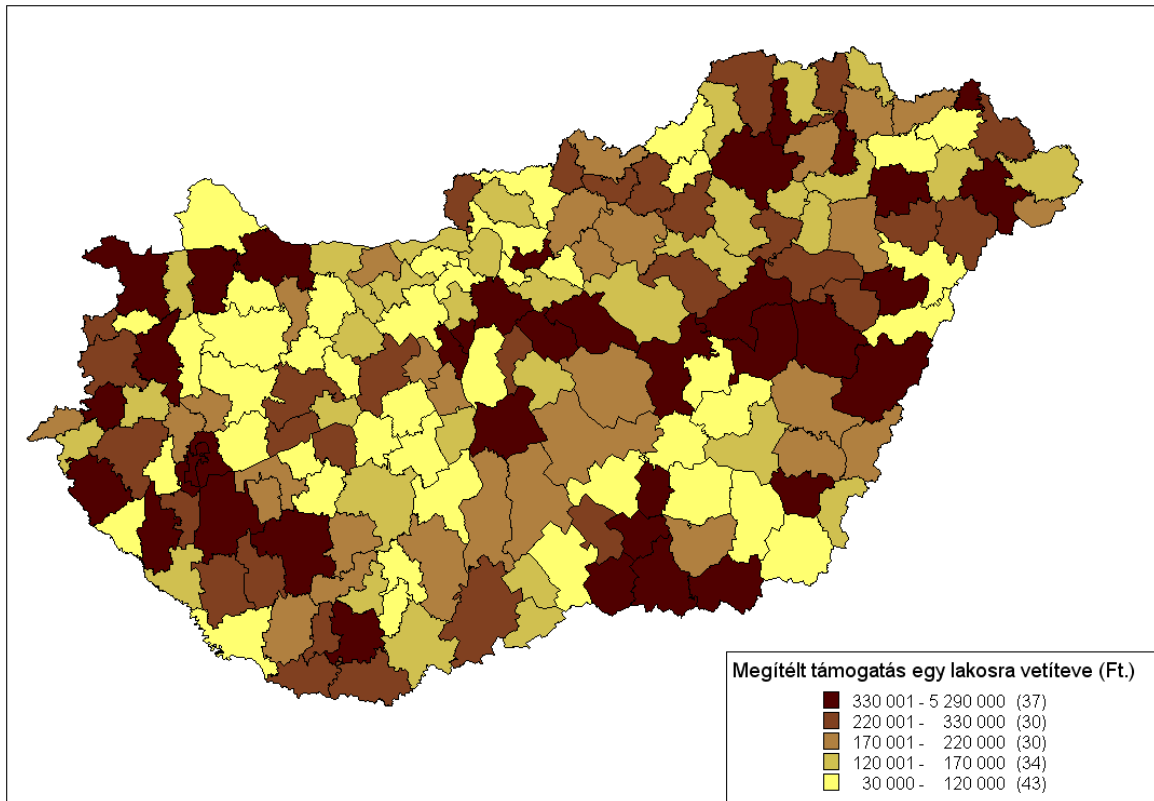
35. Az adatok és számítási eredmények területi sajátosságait nézve a pályázati részvétel enyhe regionális különbségeket mutat. A legtöbb beadott pályázat a projekt megvalósítási helye szerint Közép-Magyarország régiójához sorolható. A közel 9000 beérkezett pályázat az összes pályázat 20%-át adja. Népeségarányosan vizsgálva azonban más kép rajzolódik ki: a vizsgált időszakban Közép-Magyarországon 100.000 főre 308 pályázat jutott, míg Észak-Magyarországon 557, Dél-Alföld esetében pedig 533 pályázat került regisztrálásra.
36. A megyék helyzetét nézve szám szerint a legtöbb pályázat esetében Budapest volt megnevezve a projekt helyszíneként (összesen 5246 esetben), de sok pályázat érkezett Borsod-Abaúj-Zemplén megyei (4213 eset) vagy Pest megyei (3650 eset) helyszínmegjelöléssel is. A megyei népesség nagyságához viszonyítva azonban Csongrád, Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves említhető a rangsor éléről, míg Budapest és Pest a rangsor végéről.
37. A megítélt támogatások összesített képe relatív területi koncentrációkat mutat. A források 28%-át a fővárosi pályázatok tömörítik, az itt regisztrált ÚMFT támogatások összértéke 1075 milliárd forintot tesz ki. Ehhez képest az ország többi része már kisebb differenciákat mutat, bár még így is egy nagyságrendnyi különbség látszik a legtöbb megítélt támogatást kapott Csongrád megye (309 Mrd. Ft.) és a legkevesebb összesített támogatást kapott Tolna megye (37 Mrd. Ft.) adatai között.



38. Az utóbbi évek sikeres vagy kevésbé sikeres területi forrásszerző képességéről tanúskodnak a legtöbb, valamint a legkevesebb megítélt támogatást kapott területegységek (régiók, megyék, kistérségek és települések) szerinti rangsorok. Ezek a részeredmények is tükrözik, hogy a legtöbb forrás a főváros területén regisztrált projektekhez került.

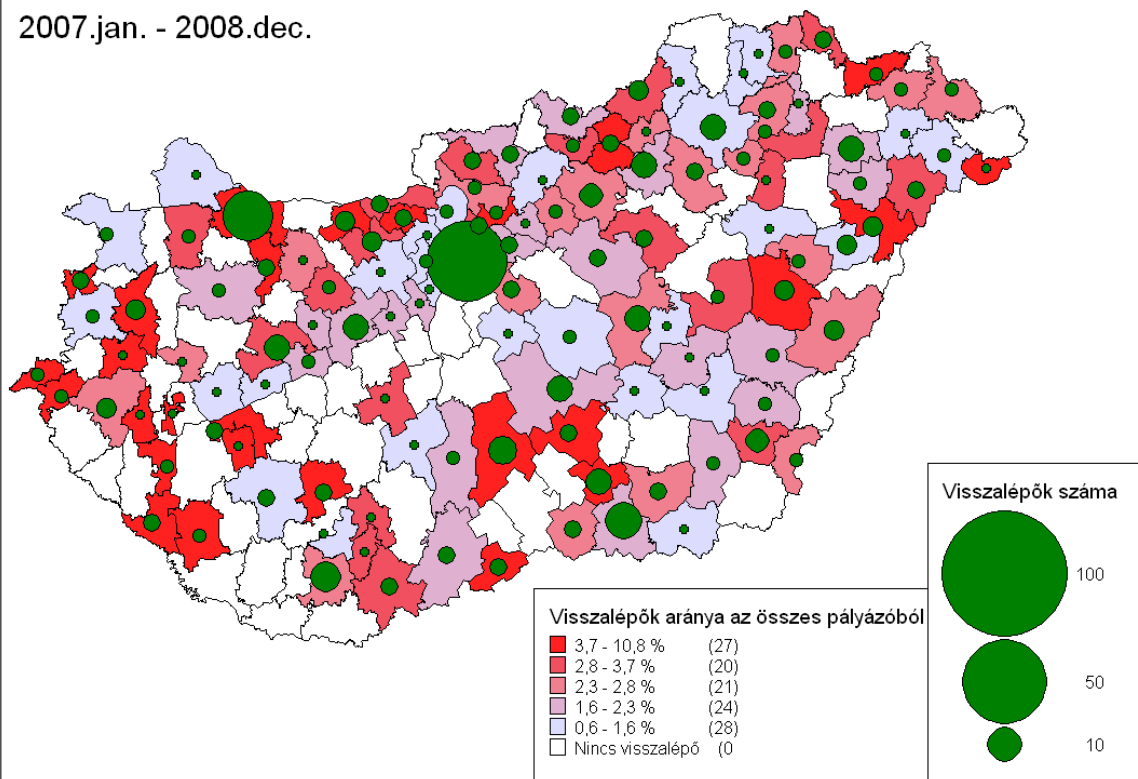
<i>Területegység</i>	<i>Megítélt támogatás (Ft)</i>	<i>Területegység</i>	<i>Megítélt támogatás (Ft)</i>
A három legtöbb támogatást kapott régió		A három legkevesebb támogatást kapott régió	
Közép-Magyarország	1 313 213 580 658	Dél-Dunántúl	314 187 473 704
Észak-Alföld	670 953 773 037	Közép-Dunántúl	304 277 720 068
Dél-Alföld	508 462 880 197	Észak-Magyarország	299 891 855 634
A három legtöbb támogatást kapott megye		A három legkevesebb támogatást kapott megye	
Budapest	1 074 990 274 732	Komárom-Esztergom	44 831 669 212
Csongrád	309 196 139 160	Nógrád	38 502 383 258
Hajdú-Bihar	297 020 450 779	Tolna	36 965 078 255
A három legtöbb támogatást kapott kistérség		A három legkevesebb támogatást kapott kistérség	
Budapest	1 074 990 274 732	Enyingi	1 008 618 278
Szegedi	240 275 126 534	Balatonföldvári	856 527 314
Püspökladányi	145 626 262 630	Pacsai	436 466 253
A három legtöbb támogatást kapott település		A három legkevesebb támogatást kapott település	
Budapest	1 074 990 274 732	Bajót	762 500
Szeged	229 923 144 432	Erdőkürt	610 000
Püspökladány	142 213 434 710	Murony	605 000

39. Népeségarányosan nézve, más szóval az egy főre jutó megítélt támogatást tekintve ugyancsak jelentős egyenlőtlenségek rajzolódnak ki az országban. A projekt helyszíneként megjelölt kistérségek szerint e tekintetben a legtöbb támogatás Ercsi kistérségéhez köthető, ahol egy főre több mint 5 millió forint támogatás jut. E kiemelkedő érték egy 119 milliárd forinttal támogatott KÖZOP projektnek köszönhető, amely a Budapest-Kelenföld-Székesfehérvár-Boba vasútvonal rekonstrukciójához kapcsolódik. Igen magas az egy főre eső támogatás mértéke Püspökladány esetében is, ahol egy lakosra 2,7 millió forint jut. Itt a Szajol-Püspökladány vasútvonal felújítása emeli meg a relatív értékeket. 1 millió forint feletti támogatás jut egy lakosra a fentiekén túl a Marcali, Záhonyi, Szegedi és Hévízi kistérségben is. A legkevesebb lakosságárányos forrás a Pacsai kistérségben mérhető, ahol egy főre kb. 40.000 forint támogatás jutott a vizsgált időszakban. Alacsony értékekkel jellemezhető továbbá a Mezőtúri, Enyingi, Bicskei és a Sárbogárdi kistérség is. Jellemző térszerkezeti kép a népeségárányos eredményeket vizsgálva nem rajzolódik ki az országban, egyedül a városi és nagyvárosi területek némiképp kedvezőbb értékei érdemelnek említést.

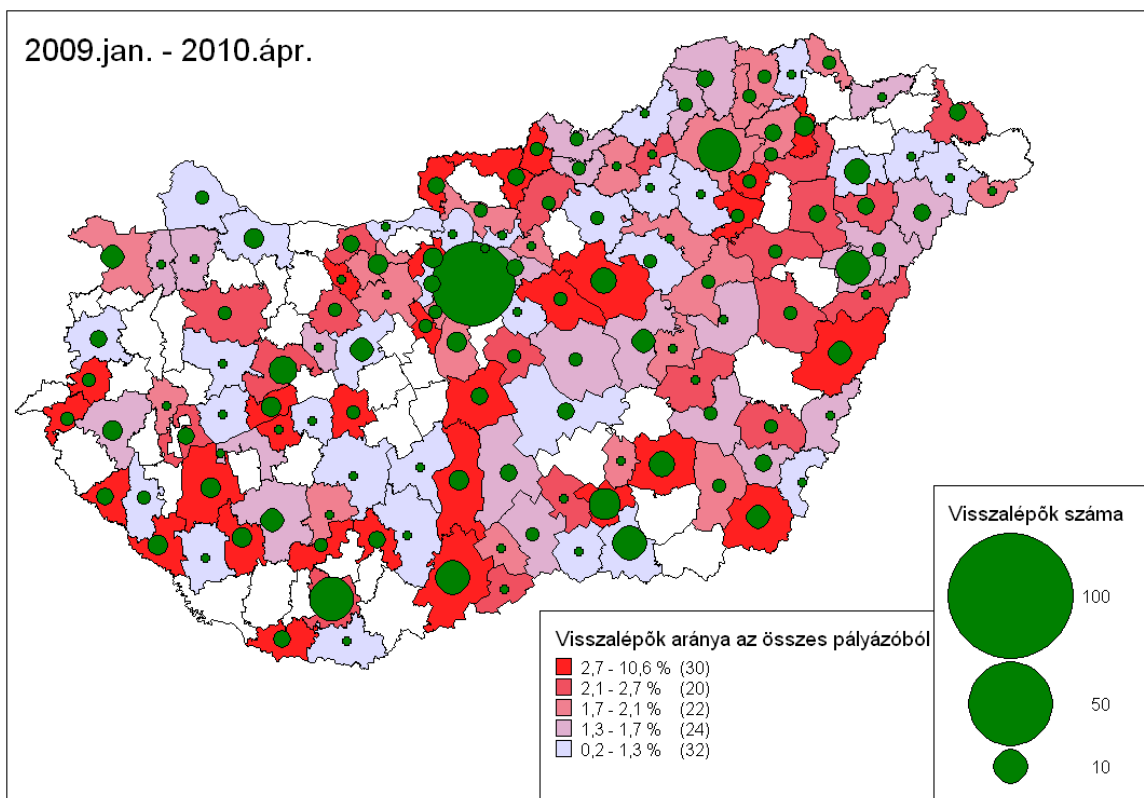


40. A visszalépések területi képe előfeltételezéseink szerint a válság hatására más mintázatot mutatott volna 2008 után, mint azelőtt. Ez a hipotézis már a fentebb közölt eredmények alapján megdőlt, amikor láthattuk, hogy a visszalépések száma nem növekedett a válság kirobbanását követően (csak a pályázói összlétszám változásához igazodott). A 2007-2008-ra és a 2009-2010-re felvázolt ábrák egyaránt mozaikos területi képet tükröznek mind a visszalépések számát, mind a visszalépések arányát tekintve. A visszalépések aggregált száma nagyvárosainkban a legnagyobb, s különösképpen Budapesten, ahol a teljes időszakban 96 pályázó vonta vissza a pályázatát. A relatív arányokat nézve, tehát az összes beadott pályázathoz mérten a visszalépések az Óriszentpéteri kistérségben (9,8%) és a Csurgói kistérségben (8%) voltak a leggyakoribbak 2007 és 2010 között, míg számos kistérségben egyáltalán nem fordult elő visszalépés (többek között olyan kistérségekben is, mint Komárom, amely más vizsgálatok szerint amúgy igen erősen érintett volt a válság következtében megnövekedő munkaerő-elbocsátásokban és üzembezárásokban).

2007.jan. - 2008.dec.



2009.jan. - 2010.ápr.



Mellékletek

1. melléklet

<i>Operatív program</i>	<i>Pályázatok száma a pályázat beérkezési negyedéve szerint</i>														
	<i>2007.1</i>	<i>2007.2</i>	<i>2007.3</i>	<i>2007.4</i>	<i>2008.1</i>	<i>2008.2</i>	<i>2008.3</i>	<i>2008.4</i>	<i>2009.1</i>	<i>2009.2</i>	<i>2009.3</i>	<i>2009.4</i>	<i>2010.1</i>	<i>2010.2</i>	<i>2007-2010</i>
ÁROP	1	3	0	5	2	4	207	224	1	8	7	7	8	3	480
DAOP	0	2	78	307	366	242	127	142	42	96	208	362	185	6	2163
DDOP	0	0	12	83	216	171	7	36	7	66	192	186	123	20	1119
ÉAOP	0	1	203	142	456	302	183	83	70	77	214	353	262	12	2358
EKOP	0	0	0	5	2	4	4	3	30	5	3	12	5	0	73
ÉMOP	0	0	299	5	429	684	95	120	58	43	334	425	332	3	2827
GOP	217	1001	648	1297	273	1213	603	660	1006	3058	185	1348	2191	305	14005
KDOP	0	1	143	20	301	155	62	84	33	50	207	152	99	20	1327
KEOP	15 0	0	0	115	218	211	254	331	95	120	258	390	390	99	2481
KMOP	78	369	635	333	457	694	331	153	192	597	472	614	601	159	5685
KÖZOP	0	0	0	0	29	25	14	23	7	77	22	41	43	8	289
NYDOP	0	0	35	13	307	129	58	45	40	66	167	202	95	35	1192
TÁMOP	45	479	4	212	216	241	365	467	964	403	651	2253	2955	455	9710
TIOP	0	0	0	12	1171	137	103	243	83	12	37	171	400	1	2370
Összesen	341	1856	2057	2549	4443	4212	2413	2614	2628	4678	2957	6516	7689	1126	46079
	<i>Támogatott pályázatok száma a pályázat beérkezési negyedéve szerint</i>														
ÁROP	1	3	0	3	0	4	155	188	1	8	3	0	3	0	369
DAOP	0	1	22	93	78	68	50	77	41	56	119	147	22	0	774
DDOP	0	0	7	37	49	62	4	19	6	47	113	77	26	0	447
ÉAOP	0	0	121	35	20	74	65	13	67	58	122	108	13	0	696
EKOP	0	0	0	5	2	4	2	3	16	4	2	3	0	0	41
ÉMOP	0	0	190	1	21	171	34	20	54	38	203	196	31	0	959
GOP	168	720	528	951	163	925	435	476	625	2267	120	937	427	0	8742
KDOP	0	1	56	9	20	45	31	30	32	34	128	65	5	0	456
KEOP	0	0	0	39	89	101	136	187	51	74	158	218	72	0	1125
KMOP	58	211	450	193	166	431	166	107	138	424	309	412	240	0	3305
KÖZOP	0	0	0	0	25	23	14	18	5	6	2	22	9	0	124
NYDOP	0	0	22	9	40	42	36	8	40	47	98	93	10	0	445
TÁMOP	42	295	2	130	60	89	151	301	592	194	349	905	296	1	3407
TIOP	0	0	0	0	53	20	35	83	35	6	27	122	64	0	445
Összesen	269	1231	1398	1505	786	2059	1314	1530	1703	3263	1753	3305	1218	1	21335

<i>Visszalépések száma a pályázat beérkezési negyedéve szerint</i>															
	<i>2007.1</i>	<i>2007.2</i>	<i>2007.3</i>	<i>2007.4</i>	<i>2008.1</i>	<i>2008.2</i>	<i>2008.3</i>	<i>2008.4</i>	<i>2009.1</i>	<i>2009.2</i>	<i>2009.3</i>	<i>2009.4</i>	<i>2010.1</i>	<i>2010.2</i>	<i>2007-2010</i>
ÁROP	0	0	0	2	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	7
DAOP	0	0	3	2	2	4	1	1	0	0	4	6	4	0	27
DDOP	0	0	0	4	0	0	1	2	1	1	2	4	8	0	23
ÉAOP	0	0	12	4	6	0	0	1	0	1	1	9	1	0	35
EKOP	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
ÉMOP	0	0	8	0	6	8	2	7	0	0	6	11	3	0	51
GOP	9	34	11	60	15	15	4	9	28	27	3	19	23	0	257
KDOP	0	0	3	0	4	1	1	1	1	1	0	3	0	0	15
KEOP	0	0	0	1	5	15	9	7	1	0	8	12	9	0	67
KMOP	1	17	1	4	4	3	7	4	7	9	2	3	0	0	62
KÖZOP	0	0	0	0	2	2	0	1	0	1	0	0	0	0	6
NYDOP	0	0	0	0	6	3	2	3	0	0	2	2	0	0	18
TÁMOP	1	8	0	3	4	17	3	11	5	2	9	90	78	0	231
TIOP	0	0	0	0	8	1	1	0	0	0	0	1	0	0	11
Összesen	11	59	38	80	63	69	33	49	44	42	37	160	126	0	811

2. melléklet

Operatív program	Prioritás	Pályázatok száma a pályázat beérkezési éve szerint					Támogatott pályázatok száma a pályázat beérkezési éve szerint					Visszalépések száma a pályázat beérkezési éve szerint					
		2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010	
ÁROP	1	folyamatok megújítása	6	352	18	2	378	5	276	9	0	290	1	3			4
ÁROP	2	emberi erőforrás minőségének javítása	3	3	4	9	19	2	2	2	3	9	1	0			1
ÁROP	3	KMO-ban megjelenő fejlesztések	0	82	1	0	83	0	69	1	0	70	0	2			2
ÁROP	4	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	1	2	1	1	5	1	2	1	1	5					
DAOP	1	gazdaságfejlesztés	0	70	211	32	313	0	37	110	1	148	0	0	7	2	9
DAOP	2	turisztika	0	121	72	36	229	0	49	14	0	63	0	1	1	0	2
DAOP	3	elérhetőség	286	126	124	25	561	49	94	38	0	181	4	1	0	0	5
DAOP	4	humán infrastruktúra	101	447	238	71	857	67	62	170	20	319	1	5	2	2	10
DAOP	5	térségfejlesztés	0	113	63	27	203	0	31	31	1	63	0	1	0	0	1
DAOP	6	technikai segítségnyújtás	3	4	0	0	7	3	4	0	0	7					
DDOP	1	gazdaságfejlesztés	0	47	133	37	217	0	24	70	7	101	0	2	4	1	7
DDOP	2	turisztika	0	131	60	32	223	0	33	37	8	78	0	0	1	2	3
DDOP	3	humán infrastruktúra	83	68	140	14	305	37	0	80	9	126	4	0	1	0	5
DDOP	4	térségfejlesztés	0	55	14	21	90	0	13	11	0	24	0	0	1	1	2
DDOP	5	elérhetőség	12	129	104	39	284	7	64	45	2	118	0	1	1	4	6
DDOP	6	technikai segítségnyújtás	3	3	1	0	7	3	3	1	0	7					
ÉAOP	1	gazdaságfejlesztés	32	66	165	17	280	0	25	83	0	108	5	4	2	0	11
ÉAOP	2	turisztika	0	158	75	45	278	0	18	34	0	52	0	2	1	0	3
ÉAOP	3	elérhetőség	137	43	77	58	315	36	36	40	0	112	3	0	0	0	3
ÉAOP	4	humán infrastruktúra	177	518	282	108	1085	120	34	149	13	316	8	1	6	1	16
ÉAOP	5	térségfejlesztés	0	239	115	46	400	0	59	49	0	108	0	0	2	0	2
ÉAOP	6	technikai segítségnyújtás	3	3	1	0	7	3	3	1	0	7					
EKOP	1	közig folyamatok megújítása	4	8	37	4	53	4	7	17	0	28				1	1
EKOP	2	ügyfélhozzáférés	1	5	12	1	19	1	4	7	0	12					
EKOP	3	kiemelt fejlesztések (külső adat)	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1					
EKOP	4	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	1	2	1	1	5	1	2	1	1	5					
ÉMOP	1	gazdaságfejlesztés	6	65	164	52	287	1	20	105	2	128	2	2	5	2	11
ÉMOP	2	turisztika	0	160	116	4	280	0	23	37	0	60	0	5	2	0	7

ÉMOP	3	térségfejlesztés	0	594	245	121	960	0	126	124	23	273	0	2	2	0	4
ÉMOP	4	humán infrastruktúra	298	493	306	157	1254	190	67	211	6	474	6	8	8	1	23
ÉMOP	5	elérhetőség	0	16	29	1	46	0	10	14	0	24	0	6	0	0	6
ÉMOP	6	technikai segítségnyújtás	3	4	1	0	8	3	4	1	0	8					
GOP	1	K+F	6	375	486	470	1337	5	221	262	28	516	0	6	7	4	17
GOP	2	vállalkozások fejlesztése	3148	2287	5078	2011	12524	2354	1715	3672	397	8138	114	30	70	19	233
GOP	3	üzleti környezet	5	87	33	15	140	4	63	15	2	84	0	7	0	0	7
GOP	4	pénzügyi eszközök	4	0	0	0	4	4	0	0	0	4					
GOP	5	technikai segítségnyújtás	1	0	3	2	6	1	0	2	0	3					
KDOP	1	gazdaságfejlesztés	1	40	136	7	184	0	26	77	1	104	0	1	1		2
KDOP	2	turisztika	2	136	86	48	272	2	24	40	0	66	0	3	1		4
KDOP	3	térségfejlesztés	0	33	25	8	66	0	6	11	0	17	0	0	2		2
KDOP	4	környezet és közlekedés	86	81	85	12	264	25	31	39	0	95	1	1	0		2
KDOP	5	humán infrastruktúra	75	312	110	44	541	39	39	92	4	174	2	2	1		5
KDOP	6	technikai segítségnyújtás	3	4	1	0	8	3	4	1	0	8					
KEOP	1	tiszta települése	1	10	35	28	74	1	9	20	5	35					
KEOP	2	vizeink jó kezelése	2	43	38	15	98	1	26	29	0	56	0	2	4	2	8
KEOP	3	természetvédelem	0	52	40	18	110	0	13	28	3	44	0	1	3	0	4
KEOP	4	megújuló energia	10	78	121	78	287	2	26	54	18	100	0	3	2	0	5
KEOP	5	hatékony energia	9	115	313	206	643	0	68	162	12	242	0	10	1	0	11
KEOP	6	fenntartható életmód és fogyasztás	0	152	219	94	465	0	90	155	22	267	0	6	5	4	15
KEOP	7	projekt előkészítés	93	564	97	50	804	35	281	53	12	381	1	14	6	3	24
KEOP	8	technikai segítségnyújtás	2	0	1	1	4	2	0	1	0	3					
KMOP	1	K+F	1107	909	1406	666	4088	823	619	976	197	2615	19	8	17		44
KMOP	2	versenyképesség feltételei	97	86	120	8	311	32	42	78	0	152	0	3	2		5
KMOP	3	turisztika + környezetvédelem	1	147	121	25	294	0	75	59	19	153	1	0	2		3
KMOP	4	humán infrastruktúra	210	401	158	32	801	57	110	111	24	302	3	7	0		10
KMOP	5	térségfejlesztés	0	92	70	29	191	0	24	59	0	83					
KMOP	6	technikai segítségnyújtás	6	4	2	0	12	6	4	2	0	12					
KÖZOP	1	ország és régió központok közötti elérhetősége	0	3	12	3	18	0	3	3	2	8					
KÖZOP	2	ország és régió központok vasúti és vízi elérhetősége	0	9	5	4	18	0	9	2	1	12					
KÖZOP	3	térségi elérhetőség	0	68	114	25	207	0	57	28	6	91		5	1		6
KÖZOP	4	intermodalitás	0	4	5	1	10	0	4	0	0	4					
KÖZOP	5	városi, elővárosi közlekedés	0	7	11	18	36	0	7	2	0	9					

KÖZOP	6	technikai segítségnyújtás	1	3	4	0	8	1	3	4	0	8					
NYDOP	1	gazdaságfejlesztés	0	42	116	9	167	0	15	78	1	94		3	3		6
NYDOP	2	turizmus	0	82	80	32	194	0	24	29	8	61		2	0		2
NYDOP	3	térségfejlesztés	0	49	49	13	111	0	20	19	0	39					
NYDOP	4	környezet és közlekedés	13	87	120	23	243	9	18	60	0	87		6	0		6
NYDOP	5	humán infrastruktúra	35	279	110	53	477	22	49	92	1	164		3	1		4
NYDOP	6	technikai segítségnyújtás	2	4	1	0	7	2	4	1	0	7					
TÁMOP	1	foglalkoztathatóság	1	148	176	6	331	1	59	36	0	96					
TÁMOP	2	alkalmazkodóképesség	736	305	994	345	2380	468	91	685	140	1384	12	21	10	1	44
TÁMOP	3	minőségi oktatás	2	373	1468	1246	3089	0	242	916	112	1270	0	10	14	4	28
TÁMOP	4	felsőoktatás	0	59	209	71	339	0	37	104	36	177	0	1	1	1	3
TÁMOP	5	társadalmi befogadás	1	401	514	195	1111	0	170	193	0	363	0	3	10	1	14
TÁMOP	6	Egészségmegőrzés	0	3	910	1547	2460	0	2	106	9	117	0	0	71	71	142
TÁMOP	7	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	0	3	1	0	4	0	3	1	0	4					
TIOP	1	oktatási infra	12	1294	167	361	1834		39	100	63	202		7	1		8
TIOP	2	egészségügyi infra	0	77	47	39	163		23	39	1	63		2	0		2
TIOP	3	munkaerő-piaci infra	0	283	89	1	373		129	51	0	180		1	0		1
TIOP	4	technikai segítségnyújtás	0	0	1	0	1		0	1	0	1					
VOP	1	központi intézmények működtetése	9	1	3	1	14	9	1	3	1	14					
VOP	2	felhasználást segítő eszközök	3	0	7	0	10	3	0	7	0	10					

2010-ben az adatok nem a teljes évre vonatkoznak. A táblázat a TA pályázatok adatait is tartalmazza.

3. melléklet

Operatív program	Prioritás		Igényelt támogatás (a pályázat beérkezésének dátuma szerint)				
			2007	2008	2009	2010	2007-2010
ÁROP	1.	folyamatok megújítása	2 211 184 000	6 691 527 517	4 193 920 315	315 848 586	13 412 480 418
	2.	emberi erőforrás minőségének javítása	2 696 200 000	2 400 602 000	1 843 385 830	246 048 540	7 186 236 370
	3.	KMO-ban megjelenő fejlesztések		2 115 758 802	300 000 000		2 415 758 802
	4.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	1 500 000	16 405 000	6 000 000	4 000 000	27 905 000
	5.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					
	összesen		4 908 884 000	11 224 293 319	6 343 306 145	565 897 126	23 042 380 590
DAOP	1.	gazdaságfejlesztés		6 842 203 138	16 501 022 751	5 123 691 335	28 466 917 224
	2.	turisztika		27 856 966 486	15 808 674 344	8 307 259 841	51 972 900 671
	3.	elérhetőség	32 896 615 295	16 106 892 453	23 569 909 490	5 649 560 210	78 222 977 448
	4.	humán infrastruktúra	1 908 474 110	69 661 491 910	23 784 153 479	6 991 226 361	102 345 345 860
	5.	térségfejlesztés		31 110 285 172	14 903 080 481	20 083 925 817	66 097 291 470
	6.	technikai segítségnyújtás	1 723 000 000	95 392 000			1 818 392 000
	összesen		36 528 089 405	151 673 231 159	94 566 840 545	46 155 663 564	328 923 824 673
DDOP	1.	gazdaságfejlesztés		8 489 425 781	8 037 994 922	4 475 795 901	21 003 216 604
	2.	turisztika		44 222 744 914	14 899 004 746	5 911 094 773	65 032 844 433
	3.	humán infrastruktúra	849 696 057	37 031 568 591	36 229 908 842	3 159 492 015	77 270 665 505
	4.	térségfejlesztés		39 898 562 391	9 836 671 137	7 115 850 523	56 851 084 051
	5.	elérhetőség	1 438 111 167	29 828 608 258	25 658 452 945	5 441 613 937	62 366 786 307
	6.	technikai segítségnyújtás	1 571 000 000	53 335 000	5 000 000		1 629 335 000
	összesen		3 858 807 224	159 524 244 935	94 667 032 592	26 103 847 149	284 153 931 900
ÉAOP	1.	gazdaságfejlesztés	8 932 227 382	13 898 252 270	17 651 292 486	1 386 744 673	41 868 516 811
	2.	turisztika		41 620 913 678	20 583 765 661	7 381 283 090	69 585 962 429
	3.	elérhetőség	15 789 168 785	11 894 068 021	14 540 403 025	8 246 842 216	50 470 482 047
	4.	humán infrastruktúra	4 626 582 329	112 432 377 474	30 401 847 248	16 038 328 383	163 499 135 434
	5.	térségfejlesztés		51 347 644 138	35 247 709 263	21 403 824 418	107 999 177 819
	6.	technikai segítségnyújtás	2 309 000 000	61 778 824	5 000 000		2 375 778 824
	összesen		31 656 978 496	231 255 034 405	118 430 017 683	54 457 022 780	435 799 053 364

EKOP	1.	Közígg folyamatok megújítása	15 231 000 000	13 459 300 000	25 360 194 614	8 391 105 000	62 441 599 614
	2.	üggfélhozzáférés	5 000 000 000	4 403 261 000	12 995 703 500	635 000 000	23 033 964 500
	3.	kiemelt fejlesztések (külső tájékoztatásból származó adat)			1 800 000 000		1 800 000 000
	4.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	1 500 000	7 915 000	6 000 000	4 000 000	19 415 000
	5.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					
	összesen		20 232 500 000	17 870 476 000	40 161 898 114	9 030 105 000	87 294 979 114
ÉMOP	1.	gazdaságfejlesztés	1 785 385 000	8 672 745 132	16 348 007 787	5 049 529 026	31 855 666 945
	2.	Turisztika		41 949 718 429	28 442 654 373	6 437 820 749	76 830 193 551
	3.	térségfejlesztés		63 101 448 481	39 674 039 918	17 209 468 368	119 984 956 767
	4.	humán infrastruktúra	3 781 648 106	83 884 940 802	24 195 992 931	15 639 701 453	127 502 283 292
	5.	elérhetőség		10 774 926 450	10 288 244 515	421 584 522	21 484 755 487
	6.	technikai segítségnyújtás	2 126 000 000	90 996 000	5 000 000		2 221 996 000
	összesen		7 693 033 106	208 474 775 294	118 953 939 524	44 758 104 118	379 879 852 042
GOP	1.	K+F	1 183 959 497	51 203 715 524	61 509 640 727	58 094 127 490	171 991 443 238
	2.	vállalkozások fejlesztése	56 633 414 817	74 044 136 806	126 908 403 146	39 851 932 755	297 437 887 524
	3.	üzleti környezet	954 006 401	15 409 557 322	6 350 233 693	4 161 521 873	26 875 319 289
	4.	pénzügg eszközök	182 710 479 088				182 710 479 088
	5.	technikai segítségnyújtás	20 971 000 000		146 990 000	1 800 505 575	22 918 495 575
	összesen		262 452 859 804	140 657 409 652	194 915 267 566	103 908 087 693	701 933 624 714
KDOP	1.	gazdaságfejlesztés	64 000 000	5 188 413 814	9 439 617 511	1 278 001 596	15 970 032 921
	2.	Turisztika	2 272 736 000	34 411 056 860	15 969 765 028	13 082 143 481	65 735 701 369
	3.	térségfejlesztés		11 428 265 258	6 895 942 483	6 974 978 137	25 299 185 878
	4.	környezet és közlekedés	4 947 942 525	15 922 691 604	14 084 975 347	4 174 130 087	39 129 739 563
	5.	humán infrastruktúra	1 007 568 739	49 948 074 670	13 822 951 257	3 674 613 374	68 453 208 040
	6.	technikai segítségnyújtás	1 189 000 000	91 256 000	5 000 000		1 285 256 000
	összesen		9 481 247 264	116 989 758 206	60 218 251 626	29 183 866 675	215 873 123 771

KEOP	1.	tiszta települése	6 501 000 000	92 398 113 077	60 067 493 056	33 476 775 588	192 443 381 721
	2.	vizeink jó kezelése	13 074 246 432	85 335 785 921	132 402 375 349	32 658 521 323	263 470 929 025
	3.	természetvédelem		3 377 389 630	7 534 319 762	2 534 791 442	13 446 500 834
	4.	megújuló energia	2 054 777 049	6 019 227 490	16 363 264 771	10 903 907 978	35 341 177 288
	5.	hatékony energia	797 622 035	3 121 664 238	19 647 275 511	22 681 662 295	46 248 224 079
	6.	fenntartható életmód és fogyasztás		3 980 214 538	7 280 657 440	3 253 231 400	14 514 103 378
	7.	projekt előkészítés	11 785 959 210	33 985 609 364	4 775 167 353	3 558 392 327	54 105 128 254
	8.	technikai segítségnyújtás	249 874 802		75 470 000	190 800 000	516 144 802
	összesen		34 463 479 528	228 218 004 258	248 146 023 242	109 258 082 353	620 085 589 380
KMOP	1.	K+F	13 370 311 983	50 162 483 606	50 834 643 843	13 552 042 055	127 919 481 487
	2.	versenyképesség feltételei	16 755 978 542	93 118 350 160	23 413 759 844	9 057 623 192	142 345 711 737
	3.	turisztika + környezetvédelem	165 887 473	37 697 814 160	22 806 933 056	4 290 368 944	64 961 003 633
	4.	humán infrastruktúra	30 213 835 968	96 510 249 695	31 467 781 566	7 327 729 173	165 519 596 402
	5.	térségfejlesztés		56 229 283 711	24 469 419 680	27 609 018 425	108 307 721 816
	6.	technikai segítségnyújtás	3 284 800 000	59 383 000	230 000 000		3 574 183 000
	összesen		63 790 813 965	333 777 564 331	153 222 537 989	61 836 781 789	612 627 698 075
KÖZOP	1.	ország és régió központok közúti elérhetősége		245 917 745 257	208 590 140 312	6 949 547 327	461 457 432 896
	2.	ország és régió központok vasúti és vízi elérhetősége		376 117 736 132	105 941 721 000	6 788 300 000	488 847 757 132
	3.	térségi elérhetőség		198 843 266 537	619 805 809 619	137 088 651 556	955 737 727 712
	4.	intermodalitás		27 278 667 000	4 553 535 000	500 000 000	32 332 202 000
	5.	városi, elővárosi közlekedés		375 573 278 248	54 480 730 000	8 819 122 000	438 873 130 248
	6.	technikai segítségnyújtás	2 070 000 000	17 725 937 000	3 892 685 600		23 688 622 600
	összesen		2 070 000 000	1 241 456 630 174	997 264 621 531	160 145 620 883	2 400 936 872 588
NYDOP	1.	gazdaságfejlesztés		4 668 664 052	6 941 571 929	1 597 139 980	13 207 375 961
	2.	Turizmus		21 309 862 877	26 199 719 930	5 242 737 734	52 752 320 541
	3.	térségfejlesztés		11 777 531 259	16 237 417 264	5 452 837 906	33 467 786 429
	4.	környezet és közlekedés	1 111 635 778	15 516 375 944	20 383 398 129	3 539 136 000	40 550 545 851
	5.	humán infrastruktúra	305 753 825	40 288 843 600	10 683 910 538	3 435 419 637	54 713 927 600
	6.	technikai segítségnyújtás	158 000 000	87 794 000	5 000 000		250 794 000
	összesen		1 575 389 603	93 649 071 732	80 451 017 790	19 267 271 257	194 942 750 382

TÁMOP	1.	foglalkoztathatóság	30 753 000 000	95 894 298 877	22 367 693 458	96 059 977	149 111 052 312
	2.	alkalmazkodóképesség	19 132 328 520	54 909 287 649	50 500 789 266	9 297 300 843	133 839 706 278
	3.	minőségi oktatás		52 149 470 826	53 039 784 814	27 345 249 374	132 534 505 014
	4.	felsőoktatás		22 784 372 654	17 970 482 588	48 605 509 137	89 360 364 379
	5.	Társadalmi befogadás		20 724 732 111	38 425 871 129	16 334 618 412	75 485 221 652
	6.	egészségmegőrzés		2 180 000 000	15 178 734 173	14 922 059 427	32 280 793 600
	7.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban		307 309 250	35 190 000		342 499 250
	8.	KMO-ban megvalósuló fejlesztések					
	9.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					
	összesen		49 885 328 520	248 949 471 367	197 518 545 428	116 600 797 170	612 954 142 485
TIOP	1.	oktatási infra	50 972 480 900	142 775 187 423	74 997 894 270	7 663 298 559	276 408 861 152
	2.	egészségügyi infra		153 130 612 666	133 621 248 113	112 062 994 616	398 814 855 395
	3.	Munkaerő-piaci infra		48 591 345 373	24 831 337 037	72 200 000	73 494 882 410
	4.	technikai segítségnyújtás			31 130 000		31 130 000
	összesen		50 972 480 900	344 497 145 462	233 481 609 420	119 798 493 175	748 749 728 957
VOP	1.	központi intézmények működtetése	3 066 820 064	291 890 684	440 456 112	5 173 911 000	8 973 077 860
	2.	felhasználást segítő eszközök	2 811 783 843		2 713 364 860		5 525 148 703
	összesen		5 878 603 907	291 890 684	3 153 820 972	5 173 911 000	14 498 226 563
Mindösszesen			585 448 495 722	3 528 509 000 978	2 641 494 730 166	906 243 551 732	7 661 695 778 598

4. melléklet

Operatív program	Prioritás		Megítélt támogatás (a pályázat beérkezésének dátuma szerint)				
			2007	2008	2009	2010	2007-2010
ÁROP	1.	folyamatok megújítása	1 848 184 000	5 479 864 216	653 831 955		7 981 880 171
	2.	emberi erőforrás minőségének javítása	2 453 200 000	2 186 493 792	484 635 830	36 578 590	5 160 908 212
	3.	KMO-ban megjelenő fejlesztések		1 836 018 800	236 473 684		2 072 492 484
	4.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	1 500 000	16 405 000	6 000 000	4 000 000	27 905 000
	5.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					
	összesen		4 302 884 000	9 518 781 808	1 380 941 469	40 578 590	15 243 185 867
DAOP	1.	gazdaságfejlesztés		3 679 551 069	8 687 149 475	48 972 664	12 415 673 208
	2.	turisztika		12 740 474 697	4 751 576 889		17 492 051 586
	3.	elérhetőség	7 731 850 002	13 717 948 915	6 283 373 065		27 733 171 982
	4.	humán infrastruktúra	675 491 597	6 202 727 656	21 349 928 460	2 285 607 217	30 513 754 930
	5.	térségfejlesztés		7 776 672 677	8 602 583 411	890 509 268	17 269 765 356
	6.	technikai segítségnyújtás	1 723 000 000	95 392 000			1 818 392 000
	összesen		10 130 341 599	44 212 767 014	49 674 611 300	3 225 089 149	107 242 809 062
DDOP	1.	gazdaságfejlesztés		5 178 167 947	4 422 984 712	903 464 381	10 504 617 040
	2.	turisztika		12 414 305 875	9 168 003 782	1 399 319 716	22 981 629 373
	3.	humán infrastruktúra	390 403 848	0	24 492 107 505	1 881 855 942	26 764 367 295
	4.	térségfejlesztés		23 230 862 938	8 524 023 233	0	31 754 886 171
	5.	elérhetőség	741 741 021	14 461 409 159	9 988 976 443	2 640 385 400	27 832 512 023
	6.	technikai segítségnyújtás	1 571 000 000	53 335 000	5 000 000		1 629 335 000
	összesen		2 703 144 869	55 338 080 919	56 601 095 675	6 825 025 439	121 467 346 902
ÉAOP	1.	gazdaságfejlesztés	0	4 318 948 899	7 775 474 928		12 094 423 827
	2.	turisztika		11 466 820 620	8 772 784 976		20 239 605 596
	3.	elérhetőség	5 231 071 607	11 350 476 938	7 737 609 339		24 319 157 884
	4.	humán infrastruktúra	1 523 957 604	3 443 711 457	24 618 906 378	2 167 721 673	31 754 297 112
	5.	térségfejlesztés		2 661 474 383	14 670 738 870		17 332 213 253
	6.	technikai segítségnyújtás	2 309 000 000	61 778 824	5 000 000		2 375 778 824
	összesen		9 064 029 211	33 303 211 121	63 580 514 491	2 167 721 673	108 115 476 496

EKOP	1.	közig folyamatok megújítása	15 116 000 000	12 378 550 400	8 733 643 667		36 228 194 067
	2.	ügyfélhözáférés	4 865 691 446	4 234 741 244	5 056 205 000		14 156 637 690
	3.	kiemelt fejlesztések (külső tájékoztatásból származó adat)			1 791 051 600		1 791 051 600
	4.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	1 500 000	7 915 000	6 000 000	4 000 000	19 415 000
	5.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					
	összesen		19 983 191 446	16 621 206 644	15 586 900 267	4 000 000	52 195 298 357
ÉMOP	1.	gazdaságfejlesztés	682 428 000	1 496 355 574	12 306 479 170	515 589 337	15 000 852 081
	2.	turisztika		11 804 291 365	9 626 366 189		21 430 657 554
	3.	térségfejlesztés		6 560 022 226	20 545 181 993	4 664 033 579	31 769 237 798
	4.	humán infrastruktúra	2 140 212 180	6 166 181 084	20 472 657 929	1 892 304 250	30 671 355 443
	5.	elérhetőség		6 156 111 450	6 888 818 560		13 044 930 010
	6.	technikai segítségnyújtás	2 126 000 000	90 996 000	5 000 000		2 221 996 000
	összesen		4 948 640 180	32 273 957 699	69 844 503 841	7 071 927 166	114 139 028 886
GOP	1.	K+F	1 130 651 677	30 289 581 727	30 822 235 714	4 878 912 226	67 121 381 344
	2.	vállalkozások fejlesztése	44 040 071 648	55 392 334 435	93 216 447 245	6 831 863 761	199 480 717 089
	3.	üzleti környezet	743 006 401	12 175 267 478	3 567 049 821	841 966 500	17 327 290 200
	4.	pénzügyi eszközök	182 495 719 066				182 495 719 066
	5.	technikai segítségnyújtás	20 971 000 000		146 990 000		21 117 990 000
	összesen		249 380 448 792	97 857 183 640	127 752 722 780	12 552 742 487	487 543 097 699
KDOP	1.	gazdaságfejlesztés		3 219 166 265	5 232 753 918	147 810 800	8 599 730 983
	2.	turisztika	2 272 736 000	8 778 716 705	7 465 516 247		18 516 968 952
	3.	térségfejlesztés		562 489 700	1 534 586 106		2 097 075 806
	4.	környezet és közlekedés	2 362 712 894	7 775 813 190	7 481 687 894		17 620 213 978
	5.	humán infrastruktúra	409 280 192	2 844 969 074	12 444 309 150	1 892 088 753	17 590 647 169
	6.	technikai segítségnyújtás	1 189 000 000	91 256 000	5 000 000		1 285 256 000
	összesen		6 233 729 086	23 272 410 934	34 163 853 315	2 039 899 553	65 709 892 888

KEOP	1.	tiszta települése	6 501 000 000	91 665 857 670	50 320 921 539	2 768 042 871	151 255 822 080
	2.	vizeink jó kezelése	7 706 833 886	76 699 221 114	107 810 618 552		192 216 673 552
	3.	természetvédelem		765 869 048	5 319 492 666	405 908 891	6 491 270 605
	4.	megújuló energia	484 175 155	2 373 432 436	7 772 337 546	258 057 239	10 888 002 376
	5.	hatékony energia		1 466 840 084	8 914 619 643	298 967 774	10 680 427 501
	6.	fenntartható életmód és fogyasztás		1 323 523 577	3 037 370 506	294 082 180	4 654 976 263
	7.	projekt előkészítés	4 453 688 699	15 624 285 214	1 771 995 458	407 842 450	22 257 811 821
	8.	technikai segítségnyújtás	10 150 000 000		75 470 000		10 225 470 000
	összesen		29 295 697 740	189 919 029 143	185 022 825 910	4 432 901 405	408 670 454 197
KMOP	1.	K+F	9 488 584 598	32 212 647 117	33 734 294 966	3 908 616 845	79 344 143 526
	2.	versenyképesség feltételei	5 750 426 653	72 453 764 805	15 003 488 248		93 207 679 706
	3.	turisztika + környezetvédelem		26 665 394 674	10 728 081 834	2 952 622 941	40 346 099 449
	4.	humán infrastruktúra	3 494 309 492	40 793 915 505	16 157 374 822	3 821 455 872	64 267 055 691
	5.	térségfejlesztés		9 749 172 841	23 723 702 741	0	33 472 875 582
	6.	technikai segítségnyújtás	3 284 800 000	59 383 000	230 000 000		3 574 183 000
	összesen		22 018 120 743	181 934 277 942	99 576 942 611	10 682 695 658	314 212 036 954
KÖZOP	1.	ország és régió központok közúti elérhetősége		299 191 506 403	104 723 040 312	4 889 697 327	408 804 244 042
	2.	ország és régió központok vasúti és vízi elérhetősége		372 560 460 132	9 787 860 001	2 888 300 000	385 236 620 133
	3.	térségi elérhetőség		178 804 246 448	51 347 570 751	27 338 583 546	257 490 400 745
	4.	intermodalitás		27 278 667 000			27 278 667 000
	5.	városi, elővárosi közlekedés		375 513 499 880	4 848 795 000		380 362 294 880
	6.	technikai segítségnyújtás	2 070 000 000	17 725 937 000	3 892 685 600		23 688 622 600
	összesen		2 070 000 000	1 271 074 316 863	174 599 951 664	35 116 580 873	1 482 860 849 400
NYDOP	1.	gazdaságfejlesztés		1 030 682 597	4 832 677 139	174 779 273	6 038 139 009
	2.	turizmus		9 300 769 013	6 739 132 590	743 069 786	16 782 971 389
	3.	térségfejlesztés		2 075 694 919	5 811 898 623		7 887 593 542
	4.	környezet és közlekedés	683 601 638	8 323 903 475	8 829 992 507		17 837 497 620
	5.	humán infrastruktúra	219 777 453	3 988 145 792	10 134 986 428	1 499 942 825	15 842 852 498
	6.	technikai segítségnyújtás	158 000 000	87 794 000	5 000 000		250 794 000
	összesen		1 061 379 091	24 806 989 796	36 353 687 287	2 417 791 884	64 639 848 058

TÁMOP	1.	foglalkoztathatóság	30 753 000 000	80 997 698 484	8 408 424 071		120 159 122 555
	2.	alkalmazkodóképesség	16 671 678 212	25 257 156 080	40 660 193 274	3 572 942 869	86 161 970 435
	3.	minőségi oktatás		27 451 505 464	32 385 014 791	1 124 976 408	60 961 496 663
	4.	felsőoktatás		13 622 649 952	10 020 198 438	26 117 167 519	49 760 015 909
	5.	társadalmi befogadás		10 989 968 623	12 823 897 026		23 813 865 649
	6.	egészségmegőrzés		1 238 880 118	2 230 310 578	355 960 033	3 825 150 729
	7.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban		307 309 250	35 190 000		342 499 250
	8.	KMO-ban megvalósuló fejlesztések					
	9.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					
	összesen		47 424 678 212	159 865 167 971	106 563 228 178	31 171 046 829	345 024 121 190
TIOP	1.	oktatási infra		32 009 102 978	54 152 540 035	1 920 886 837	88 082 529 850
	2.	egészségügyi infra		19 774 606 202	95 708 559 054	240 256 800	115 723 422 056
	3.	Munkaerő-piaci infra		25 795 017 751	10 823 681 947		36 618 699 698
	4.	technikai segítségnyújtás			31 130 000		31 130 000
	összesen		0	77 578 726 931	160 715 911 036	2 161 143 637	240 455 781 604
VOP	1.	központi intézmények működtetése	3 066 820 064	317 790 620	440 456 112	5 173 911 000	8 998 977 796
	2.	felhasználást segítő eszközök	2 828 061 500		2 713 364 860		5 541 426 360
	összesen		5 894 881 564	317 790 620	3 153 820 972	5 173 911 000	14 540 404 156
Mindösszesen			414 511 166 533	2 217 893 899 045	1 184 571 510 796	125 083 055 343	3 942 059 631 716

5. melléklet

Operatív program	Prioritás		Kifizetett támogatás				
			2007	2008	2009	2010	2007-2010
ÁROP	1.	folyamatok megújítása	1 433 373 616	1 359 547 196	4 226 521		2 797 147 333
	2.	emberi erőforrás minőségének javítása	1 170 972 533	283 648 772			1 454 621 305
	3.	KMO-ban megjelenő fejlesztések		257 847 027			257 847 027
	4.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	1 043 103	2 025 768	1 835 295		4 904 166
	5.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					
	összesen		2 605 389 252	1 903 068 763	6 061 816		4 514 519 831
DAOP	1.	gazdaságfejlesztés		740 011 365	72 998 534		813 009 899
	2.	turisztika		3 157 575 176			3 157 575 176
	3.	elérhetőség	6 266 513 013	6 325 797 868			12 592 310 881
	4.	humán infrastruktúra	609 984 890	490 958 947	3 085 623 912		4 186 567 749
	5.	térségfejlesztés		1 411 392 659			1 411 392 659
	6.	technikai segítségnyújtás	2 812 578 308	52 615 699			2 865 194 007
	összesen		9 689 076 211	12 178 351 714	3 158 622 446		25 026 050 371
DDOP	1.	gazdaságfejlesztés		999 013 466	5 135 853		1 004 149 319
	2.	turisztika		1 064 290 503	226 737 814		1 291 028 317
	3.	humán infrastruktúra	372 197 778		2 551 120 318		2 923 318 096
	4.	térségfejlesztés		8 445 804 745	1 796 730 273		10 242 535 018
	5.	elérhetőség	257 194 974	4 623 768 881	53 136 906		4 934 100 761
	6.	technikai segítségnyújtás	2 236 180 959	5 877 995	80 289		2 242 139 243
	összesen		2 865 573 711	15 138 755 590	4 632 941 453		22 637 270 754
ÉAOP	1.	gazdaságfejlesztés		778 061 530	349 834 070		1 127 895 600
	2.	turisztika		3 564 955 618	216 740 447		3 781 696 065
	3.	elérhetőség	2 065 092 460	8 488 288 230			10 553 380 690
	4.	humán infrastruktúra	1 300 583 085	210 888 421	4 285 520 796		5 796 992 302
	5.	térségfejlesztés		706 637 682	93 250 472		799 888 154
	6.	technikai segítségnyújtás	2 555 896 119	28 647 537	80 289		2 584 623 945
	összesen		5 921 571 664	13 777 479 018	4 945 426 074		24 644 476 756

EKOP	1.	közig folyamatok megújítása	6 478 330 648	1 584 343 783	115 745 833		8 178 420 264
	2.	ügyfélhözáférés	4 474 021 359	863 448 359	1 659 110 229		6 996 579 947
	3.	kiemelt fejlesztések (külső tájékoztatásból származó adat)					
	4.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	1 043 103	2 025 845	1 693 929		4 762 877
	5.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					
	összesen		10 953 395 110	2 449 817 987	1 776 549 991		15 179 763 088
ÉMOP	1.	gazdaságfejlesztés	588 502 616	540 790 120	207 598 238		1 336 890 974
	2.	turisztika		1 274 510 255	746 650 299		2 021 160 554
	3.	térségfejlesztés		1 203 593 152	33 428 298		1 237 021 450
	4.	humán infrastruktúra	1 903 778 479	636 470 120	3 215 811 086		5 756 059 685
	5.	elérhetőség		5 815 773 941	4 806 904 177		10 622 678 118
	6.	technikai segítségnyújtás	2 680 740 749	27 476 158	80 289		2 708 297 196
	összesen		5 173 021 844	9 498 613 746	9 010 472 387		23 682 107 977
GOP	1.	K+F	432 433 101	5 507 355 431	152 153 200		6 091 941 732
	2.	vállalkozások fejlesztése	25 355 650 928	15 021 749 627	12 745 265 786		53 122 666 341
	3.	üzleti környezet	411 136 439	1 609 069 930			2 020 206 369
	4.	pénzügyi eszközök	47 721 434 517				47 721 434 517
	5.	technikai segítségnyújtás	5 924 191 562		724 700		5 924 916 262
	összesen		79 844 846 547	22 138 174 988	12 898 143 686		114 881 165 221
KDOP	1.	gazdaságfejlesztés		322 523 541			322 523 541
	2.	turisztika	1 566 364 463	563 902 558	106 220 836		2 236 487 857
	3.	térségfejlesztés		114 337 241			114 337 241
	4.	környezet és közlekedés	1 803 802 296	4 285 648 540			6 089 450 836
	5.	humán infrastruktúra	387 102 508	621 207 478	3 403 945 220		4 412 255 206
	6.	technikai segítségnyújtás	1 804 920 499	26 056 344	80 289		1 831 057 132
	összesen		5 562 189 766	5 933 675 702	3 510 246 345		15 006 111 813

KEOP	1.	tiszta települése	4 067 764 631	1 133 546 637	17 916 799	5 219 228 067
	2.	vizeink jó kezelése	788 326 682	9 504 992 061	663 066 932	10 956 385 675
	3.	természetvédelem		375 836 432	159 690 946	535 527 378
	4.	megújuló energia	42 282 768	652 488 160	9 744 322	704 515 250
	5.	hatékony energia		704 564 913	487 150 124	1 191 715 037
	6.	fenntartható életmód és fogyasztás		504 134 284	124 309 837	628 444 121
	7.	projekt előkészítés	2 298 298 655	4 685 910 331	2 891 850	6 987 100 836
	8.	technikai segítségnyújtás	178 599 965			178 599 965
		összesen	7 375 272 701	17 561 472 818	1 464 770 810	26 401 516 329
KMOP	1.	K+F	6 897 268 174	7 427 434 638	7 974 198 655	22 298 901 467
	2.	versenyképesség feltételei	3 553 880 512	11 976 756 261	2 170 701 980	17 701 338 753
	3.	turisztika + környezetvédelem		7 085 511 171	16 079 837	7 101 591 008
	4.	humán infrastruktúra	2 687 774 928	11 176 453 314		13 864 228 242
	5.	térségfejlesztés		2 145 289 065		2 145 289 065
	6.	technikai segítségnyújtás	4 102 782 159	26 263 559	44 048 280	4 173 093 998
		összesen	17 241 705 773	39 837 708 008	10 205 028 752	67 284 442 533
KÖZOP	1.	ország és régió központok közúti elérhetősége		103 383 951 289	3 539 446 832	106 923 398 121
	2.	ország és régió központok vasúti és vízi elérhetősége		27 041 611 587		27 041 611 587
	3.	térségi elérhetőség		25 800 087 678	816 904 340	26 616 992 018
	4.	intermodalitás		1 740 216 753		1 740 216 753
	5.	városi, elővárosi közlekedés		60 201 497 728		60 201 497 728
	6.	technikai segítségnyújtás	277 655 767	520 591 327	113 670 262	911 917 356
		összesen	277 655 767	218 687 956 362	4 470 021 434	223 435 633 563
NYDOP	1.	gazdaságfejlesztés		423 212 627	118 619 200	541 831 827
	2.	turizmus		1 458 292 121	129 388 200	1 587 680 321
	3.	térségfejlesztés		509 669 099	549 647 620	1 059 316 719
	4.	környezet és közlekedés	564 806 236	4 509 000 817	195 598 393	5 269 405 446
	5.	humán infrastruktúra	175 621 405	1 048 377 621	2 455 527 905	3 679 526 931
	6.	technikai segítségnyújtás	373 852 224	44 158 647	80 289	418 091 160
		összesen	1 114 279 865	7 992 710 932	3 448 861 607	12 555 852 404

TÁMOP	1.	foglalkoztathatóság	6 318 945 076	26 625 750 078	32 419 753		32 977 114 907
	2.	alkalmazkodóképesség	11 527 549 971	5 290 022 553	98 387 852		16 915 960 376
	3.	minőségi oktatás		1 278 225 794	425 791 325		1 704 017 119
	4.	felsőoktatás		282 723 930			282 723 930
	5.	társadalmi befogadás		1 810 661 657	393 152 039		2 203 813 696
	6.	egészségmegőrzés		168 448 122	114 760		168 562 882
	7.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban		44 716 062	106 344		44 822 406
	8.	KMO-ban megvalósuló fejlesztések					
	9.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					
	összesen		17 846 495 047	35 500 548 196	949 972 073		54 297 015 316
TIOP	1.	oktatási infra		3 479 862 494	1 405 550 343		4 885 412 837
	2.	egészségügyi infra		2 334 758 834	496 738 153		2 831 496 987
	3.	munkaerő-piaci infra		3 471 660 321			3 471 660 321
	4.	technikai segítségnyújtás			53 172		53 172
	összesen			9 286 281 649	1 902 341 668		11 188 623 317
VOP	1.	központi intézmények működtetése	2 680 436 223	223 774 527	82 022 602		2 986 233 352
	2.	felhasználást segítő eszközök	3 045 451 557		490 871 563		3 536 323 120
	összesen		5 725 887 780	223 774 527	572 894 165		6 522 556 472
Mindösszesen			172 196 361 038	412 108 390 000	62 952 354 707	0	647 257 105 745

6. melléklet

Operatív program	Beérkezés és bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma (igényelt összeggel súlyozott átlag)				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010
ÁROP	78,1	113,0	102,7	26,8	102,4
DAOP	135,0	201,9	120,2	79,1	164,2
DDOP	120,4	188,2	96,3	68,0	150,7
ÉAOP	207,8	199,2	111,3	59,5	174,0
EKOP	126,4	98,6	135,8		122,4
ÉMOP	227,8	229,7	111,3	80,6	185,5
GOP	225,3	110,2	81,7	58,5	133,7
KDOP	187,7	220,8	98,6	71,4	180,0
KEOP	169,7	154,7	101,1	63,8	133,0
KMOP	119,9	167,0	96,3	77,9	141,6
KÖZOP		179,9	59,5	36,4	160,9
NYDOP	104,4	173,3	111,5	75,4	146,5
TÁMOP	18,5	135,5	98,2	42,3	99,7
TIOP	146,4	167,2	81,2	54,9	135,6
Támogatási döntés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma (igényelt összeggel súlyozott átlag)					
ÁROP	33,5	86,8	74,7		70,6
DAOP	111,4	122,5	74,5	1,0	103,4
DDOP	86,7	116,5	67,9	4,0	93,6
ÉAOP	100,9	101,0	80,4		89,5
EKOP	42,2	72,8	78,7		62,5
ÉMOP	93,5	104,7	75,4		87,6
GOP	185,5	127,9	89,0	63,7	119,7
KDOP	97,4	99,7	86,2		94,0
KEOP	55,3	70,6	93,4	8,2	76,0
KMOP	128,4	101,8	80,0	43,4	97,3
KÖZOP		112,7	44,5	30,2	103,4
NYDOP	114,8	70,6	81,1		76,8
TÁMOP	293,5	102,9	75,7	6,6	121,4
TIOP		111,4	56,6	28,2	76,1
Beérkezés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma (igényelt összeggel súlyozott átlag)					
ÁROP	111,6	199,2	177,3	26,8	172,2
DAOP	240,4	306,1	179,5	62,0	252,6
DDOP	227,7	268,3	155,9	18,0	215,9
ÉAOP	304,4	274,5	179,7		224,2
EKOP	168,5	172,0	203,1		180,0
ÉMOP	331,6	345,5	164,3		241,6
GOP	286,8	236,5	166,8	105,0	235,2
KDOP	306,8	315,6	160,4		252,4
KEOP	230,5	223,5	179,3	44,3	211,2
KMOP	247,1	247,4	169,2	92,9	225,3
KÖZOP		290,2	80,5	66,9	262,3
NYDOP	219,9	189,0	174,1		182,0
TÁMOP	309,9	243,7	170,2	57,0	228,2
TIOP		233,7	136,7	70,1	171,2

7. melléklet

Operatív program	Prioritás		Beérkezés és bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma					Támogatási döntés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma					Beérkezés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma				
			2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
ÁROP	1.	folyamatok megújítása	75,4	124,9	54,4		122,1	28,8	91,0	28,9		88,0	104,2	216,2	83,3		210,0
ÁROP	2.	emberi erőforrás minőségének javítása	68,5	83,0	120,0	19,8	62,2	37,0	47,0	38,0		27,1	105,5	130,0	158,0	26,3	96,2
ÁROP	3.	KMO-ban megjelenő fejlesztések		133,2	127,0		133,1		104,9	110,0		105,0		238,2	237,0		238,2
DAOP	1.	gazdaságfejlesztés		184,1	133,0	78,4	146,6		136,1	105,0		114,4		324,0	237,8		263,7
DAOP	2.	turisztika		222,6	139,8		210,5		134,3	88,8		130,3		363,3	208,5		349,5
DAOP	3.	elérhetőség	134,5	182,5	135,2		146,9	112,5	139,3	155,3		131,5	236,3	311,7	289,6		286,0
DAOP	4.	humán infrastruktúra	185,0	230,8	85,4	80,7	172,5	58,5	73,8	47,4		57,3	242,6	339,9	129,4		215,3
DAOP	5.	térségfejlesztés		197,8	157,7	89,0	180,3		128,3	97,3	1,0	121,1		310,5	227,0	62,0	293,9
DDOP	1.	gazdaságfejlesztés		106,3	117,9	84,8	111,8		133,0	86,4		100,6		236,8	210,9		218,8
DDOP	2.	turisztika		225,4	101,0	100,1	175,4		145,9	95,2		129,4		370,3	176,8		307,5
DDOP	3.	humán infrastruktúra	193,3	213,4	58,7	83,1	119,0	74,9		37,0		49,4	269,5		97,2		153,6
DDOP	4.	térségfejlesztés		206,3	113,6	77,4	170,0		90,5	104,3		95,4		235,5	211,1		227,0
DDOP	5.	elérhetőség	86,7	204,5	107,8	42,0	155,0	96,8	135,1	124,8	4,0	130,0	183,3	337,0	211,5	18,0	306,5
ÉAOP	1.	gazdaságfejlesztés	171,0	158,0	150,9		155,5		141,5	108,8		117,6		317,0	258,8		274,4
ÉAOP	2.	turisztika		220,2	116,5		192,8		108,5	90,4		98,0		323,5	178,5		239,3
ÉAOP	3.	elérhetőség	224,7	191,5	131,5		190,8	95,7	99,1	32,0		96,5	284,0	285,2	57,0		281,5
ÉAOP	4.	humán infrastruktúra	209,3	235,9	64,9	87,9	178,7	98,4	75,9	47,2		71,0	305,7	348,5	118,4		219,8
ÉAOP	5.	térségfejlesztés		172,0	123,7		160,2		130,6	105,9		123,1		294,4	208,2		268,4
EKOP	1.	közig folyamatok megújítása	96,5	98,7	141,2		129,3	44,8	59,7	86,0		73,1	141,3	159,8	222,5		194,4
EKOP	2.	ügyfélhozzáférés	155,0	92,5	94,8		98,7	53,0	73,5	51,5		56,6	208,0	157,0	150,2		158,1
EKOP	3.	kiemelt fejlesztések (külső tájékoztatásból származó adat)			56,0		56,0			70,0		70,0			126,0		126,0
ÉMOP	1.	gazdaságfejlesztés	142,5	163,4	184,4	94,5	177,0	75,0	86,6	102,5		97,0	243,0	247,3	267,9		261,0
ÉMOP	2.	turisztika		247,8	159,8		224,2		131,0	81,1		116,5		402,2	200,6		343,6
ÉMOP	3.	térségfejlesztés		295,2	103,3	86,4	237,8		107,3	78,9		99,5		392,1	165,3		330,1
ÉMOP	4.	humán infrastruktúra	257,0	228,2	67,3	76,5	182,7	99,8	58,7	39,1		67,4	358,8	374,4	106,7		252,5
ÉMOP	5.	elérhetőség		147,0	115,7		125,2		82,4	75,0		79,6		229,4	165,0		205,3

GOP	1.	K+F	190,7	132,6	101,1	65,5	110,8	117,0	109,9	88,5		99,6	306,2	242,4	187,6		216,6
GOP	2.	vállalkozások fejlesztése	82,4	69,0	64,0	64,7	70,2	129,7	99,8	80,8	62,6	99,6	209,8	170,2	148,8	104,9	171,8
GOP	3.	üzleti környezet	120,8	123,3	151,5	78,0	127,6	183,3	179,3	154,0		178,6	304,0	299,7	242,5		297,9
GOP	4.	pénzügyi eszközök	183,8				183,8						183,8				183,8
KDOP	1.	gazdaságfejlesztés		174,8	115,3	92,0	130,7		127,8	111,4		115,7		295,9	222,4		241,5
KDOP	2.	turisztika	321,0	277,7	119,8		216,3	37,5	146,4	86,5		115,6	358,5	432,2	165,2		313,5
KDOP	3.	térségfejlesztés		206,3	127,7		176,0		144,8			144,8		347,3			347,3
KDOP	4.	környezet és közlekedés	88,6	191,7	112,3		132,8	156,0	85,1	114,3		116,5	246,2	249,1	211,7		244,3
KDOP	5.	humán infrastruktúra	179,7	219,8	68,5	90,6	169,6	87,8	75,9	54,5		68,8	268,7	325,8	111,7		208,3
KEOP	1.	tiszta települése	237,0	161,4	93,0	68,4	111,6	84,0	83,9	80,3		81,8	321,0	239,8	164,8		199,1
KEOP	2.	vizeink jó kezelése	209,0	123,2	85,1		106,5	12,0	76,0	86,6		79,4	221,0	204,2	171,4		189,9
KEOP	3.	természetvédelem		89,0	71,3	89,7	81,7		91,3	73,4		80,2		190,1	139,0		158,6
KEOP	4.	megújuló energia	86,5	155,3	151,3	39,0	133,5	151,5	108,2	62,6	6,2	69,4	245,5	257,6	179,0	48,1	181,0
KEOP	5.	hatékony energia	94,4	71,6	116,2	43,3	99,5		95,2	60,9	4,1	71,9		157,1	144,0	29,6	143,0
KEOP	6.	fenntartható életmód és fogyasztás		54,6	50,3	51,3	52,0		76,1	28,1	15,9	45,4		129,9	72,4	45,0	92,6
KEOP	7.	projekt előkészítés	95,8	101,5	83,0	62,4	97,7	85,6	85,4	66,3		83,4	170,5	188,2	146,9		182,1
KMOP	1.	K+F	89,1	109,8	67,9	52,1	82,9	124,6	113,5	80,2	45,5	104,2	203,4	218,0	146,8	89,5	185,3
KMOP	2.	versenyképesség feltételei	100,5	141,0	118,1		120,1	84,4	78,7	101,8		89,4	183,6	209,8	220,4		207,7
KMOP	3.	turisztika + környezetvédelem		209,8	105,5	78,7	152,5		96,5	88,8		94,7		295,6	189,0		271,0
KMOP	4.	humán infrastruktúra	142,9	197,2	72,4	85,0	154,9	104,5	96,1	28,4		76,9	263,3	282,5	82,8		215,8
KMOP	5.	térségfejlesztés		205,7	82,0	89,8	142,4		138,4	89,4		115,5		306,3	163,0		239,4
KÖZOP	1.	ország és régió központok közötti elérhetősége		191,0	37,3	18,0	90,1		129,3	22,3	33,0	65,1		320,3	59,7	51,0	155,3
KÖZOP	2.	ország és régió központok vasúti és vízi elérhetősége		188,1	222,0	36,0	181,1		71,6	88,0		73,2		259,7	196,0		253,3
KÖZOP	3.	térségi elérhetőség		154,7	49,4	38,7	108,1		138,8	41,5	27,3	104,7		294,8	82,9	70,7	221,2
KÖZOP	4.	intermodalitás		117,8			117,8		70,3			70,3		188,0			188,0
KÖZOP	5.	városi, elővárosi közlekedés		134,1	192,5		147,1		99,0	88,0		97,4		211,3	201,0		209,9
NYDOP	1.	gazdaságfejlesztés		121,0	118,2	60,5	118,1		90,1	78,4		80,4		213,0	197,3		200,1
NYDOP	2.	turizmus		196,8	118,2	93,8	157,7		116,4	80,4		99,8		288,5	207,0		250,9
NYDOP	3.	térségfejlesztés		178,6	112,6	97,0	149,7		106,9	82,0		97,3		278,7	156,8		231,5
NYDOP	4.	környezet és közlekedés	87,5	202,1	120,5	58,0	148,4	114,3	84,5	122,5		109,9	201,4	238,5	224,5		224,5
NYDOP	5.	humán infrastruktúra	175,6	216,0	85,2	54,0	176,4	78,5	66,6	55,5		62,7	255,0	328,5	132,7		218,7

TÁMOP	1.	foglalkoztathatóság	1,0	89,9	112,2	11,5	98,4	418,0	106,3	141,5		121,9	419,0	205,0	239,6		219,3
TÁMOP	2.	alkalmazkodóképesség	35,2	100,9	43,7	45,6	48,4	113,8	113,5	13,3	6,7	48,6	149,1	215,0	52,9	50,4	92,0
TÁMOP	3.	minőségi oktatás		148,6	128,0	41,1	120,5		103,2	71,7	5,8	71,8		233,9	200,3	70,1	193,7
TÁMOP	4.	Felsőoktatás		197,6	179,3	40,0	149,1		157,4	94,5		111,4		357,1	271,6		294,5
TÁMOP	5.	társadalmi befogadás		100,8	112,7		106,5		93,0	99,6		96,1		200,4	207,3		203,6
TÁMOP	6.	egészségmegőrzés		67,0	62,9	16,3	59,9		108,0	71,2		73,0		175,0	99,9		103,5
TIOP	1.	oktatási infra	150,3	138,9	90,7	44,1	97,3		147,2	62,3	29,5	84,1		337,9	141,2	70,1	192,5
TIOP	2.	egészségügyi infra		208,5	101,8	50,0	169,3		104,0	67,6		82,8		272,4	163,6		209,1
TIOP	3.	munkaerő-piaci infra		108,5	80,4		101,9		101,7	99,1		101,3		207,9	170,8		202,8

2010-ben az adatok nem a teljes évre vonatkoznak. TA pályázatok nélkül.

8. melléklet

	Beérkezés és bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma					Támogatási döntés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma					Beérkezés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
IIH-k szerint															
GOPIH	82,8	78,9	67,5	64,9	73,8	129,5	103,1	81,3	62,6	100,2	210,2	182,1	151,2	104,9	175,3
HEPIH	36,4	122,6	93,2	41,3	89,0	114,7	107,0	54,7	7,8	70,4	149,9	230,3	145,3	60,4	160,0
KEOPIH	97,4	95,4	89,6	51,8	90,9	87,0	85,9	51,1	8,3	70,1	179,1	178,9	119,7	42,2	151,8
KÖZOPIH		156,2	62,3	33,8	116,3		123,9	42,7	29,6	97,4		279,6	88,1	62,8	217,5
KRPIH	87,9	125,4	115,3	19,8	122,4	37,5	92,9	62,2		87,9	125,4	218,7	166,7	26,3	210,1
ROPIH	138,1	202,1	93,6	67,0	145,9	110,2	108,8	73,7	24,0	94,7	245,8	287,5	156,3	64,8	223,1
Közreműködő szervezetek szerint															
DARFÜ	134,5	197,4	137,1	84,9	159,7	112,5	136,0	108,3	1,0	124,6	236,3	324,4	240,5	62,0	287,8
DDRFÜ	86,7	199,2	110,6	87,5	152,3	96,8	132,4	95,2	4,0	116,9	183,3	316,7	205,5	18,0	270,1
ÉARFÜ	215,8	186,7	134,4		173,9	95,7	122,1	104,5		111,6	284,0	299,2	232,8		270,6
EK	90,4	104,4	126,1	40,7	111,4	151,5	98,7	61,3	5,4	71,2	245,5	184,4	152,3	41,1	154,3
ÉMRFÜ	142,5	275,4	137,7	87,0	222,2	75,0	106,5	88,4		99,7	243,0	367,8	209,8		309,1
ESZA Kht.	35,2	102,1	66,4	45,2	69,5	113,8	101,9	34,5	6,7	65,4	149,1	207,7	88,6	50,4	128,7
GOP IH	183,8				183,8						183,8				183,8
HEP IH	1,0		46,5		31,3	418,0		94,5		202,3	419,0		141,0		233,7
KDRFÜ	98,3	226,6	116,5	92,0	160,5	147,2	118,0	106,1		116,8	254,5	320,5	208,9		262,1
KKK-KIKSZ		155,6	62,3	33,8	116,3		123,9	42,7	29,6	97,4		279,6	88,1	62,8	217,5
KvVM FI	98,6	93,8	64,6	57,8	83,9	83,7	83,0	46,2	15,9	69,7	175,7	177,7	103,9	45,0	150,9
MAG Zrt.	84,4	86,0	67,1	60,7	75,5	128,5	105,9	81,2	60,9	101,4	208,6	190,2	150,0	103,4	177,4
NYDRFÜ	87,5	181,8	118,3	89,0	142,8	114,3	99,7	88,7		93,5	201,4	255,7	200,3		218,3
OKMTI	137,6	151,3	130,2	41,8	120,1	352,0	118,4	73,7	8,9	78,7	401,0	266,6	203,9	70,1	206,6
Pro Régió	100,5	176,2	105,6	84,1	132,5	84,4	96,6	88,0		92,1	183,6	257,9	193,7		225,4
ROP IH		446,0			148,7							446,0			148,7
STRAPI		208,9	65,5	17,1	79,2		98,6	69,5		78,5		275,2	129,0		174,1
VÁTI	203,4	207,4	73,4	82,1	165,6	89,5	81,8	44,4		69,2	300,8	271,6	114,2	26,3	217,9

	<i>Beérkezés és bizottsági döntés között eltelt napok átlagos száma</i>					<i>Támogatási döntés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma</i>					<i>Beérkezés és szerződéskötés között eltelt napok átlagos száma</i>				
	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Alapok szerint															
ERFA	107,0	158,1	79,5	63,0	110,4	121,6	105,9	76,6	31,0	96,5	224,5	233,6	151,2	70,8	194,0
ESZA	35,6	119,3	93,4	40,5	88,7	113,0	101,1	53,4	6,2	70,5	148,9	224,0	144,5	59,3	161,9
KA	98,2	101,9	104,0	54,1	100,4	83,7	86,5	66,6	9,4	79,7	175,7	188,0	149,0	33,5	174,1
Eljárásrendek szerint															
kétfordulós 1F	121,5	185,2	95,5	79,6	177,0	85,6	85,4	66,3		83,4	170,5	188,2	146,9		182,1
kétfordulós 2F	223,0	111,6	90,4	80,0	92,4	48,0	124,2	76,3	1,0	81,6	271,0	236,8	162,8	62,0	171,5
kiemelt	105,3	125,7	101,4	23,0	116,6	75,1	86,7	68,9	1,0	81,2	180,4	210,9	156,6	24,3	195,4
normatív	31,0	49,0	57,1	51,1	50,0	117,5	97,3	61,6	10,7	78,3	147,9	144,8	121,5	60,9	129,2
standard	165,7	169,9	125,3	67,4	149,4	125,5	108,4	96,7	27,1	109,3	298,1	268,6	221,1	69,1	262,4
A pályázó minősítése szerint															
mikrovállalkozás	57,0	98,6	68,6	58,7	71,0	119,7	107,4	77,9	18,1	95,9	172,2	191,0	146,3	64,4	162,9
kisvállalkozás	77,8	92,1	71,5	57,4	76,9	126,6	104,4	69,4	11,5	92,8	202,7	190,3	139,0	52,0	167,6
közép-vállalkozás	131,3	135,8	76,3	60,8	99,3	135,4	112,9	70,3	10,9	93,8	266,6	241,6	142,5	56,0	191,9
nagyvállalat	147,0	144,0	89,2	55,5	112,3	186,8	114,3	75,8	22,1	115,9	336,9	250,7	150,0	56,6	229,6
ismeretlen vállalkozás		141,8	34,2	29,7	46,2	68,0	77,0	134,0		93,0	68,0	133,0	175,0		125,3
állami szervezet	96,8	129,3	122,0	46,4	118,8	78,7	92,2	88,1	4,3	89,2	148,2	215,8	213,0	57,7	210,9
önkormányzati szervezet	174,9	191,9	98,4	56,9	149,8	94,8	103,3	62,1	9,6	83,2	285,1	274,1	152,5	68,9	222,3
egyéb nonprofit szervezet	160,3	137,4	107,3	45,0	119,7	94,6	94,1	78,8	7,8	84,7	270,1	219,4	181,9	54,9	198,2

9. melléklet

Támogatás mértéke	2007.1	2007.2	2007.3	2007.4	2008.1	2008.2	2008.3	2008.4	2009.1	2009.2	2009.3	2009.4	2010.1	2010.2	Összesen
Pályázatok száma az igényelt támogatáshoz viszonyított támogatási arány szerint															
100%	228	995	1320	1359	497	1581	986	1164	1291	2943	1249	2533	1053	1	17200
90-99%	13	105	61	90	187	338	237	261	301	244	384	525	123	0	2869
80-90%	0	7	14	35	69	88	61	75	76	50	82	164	31	0	752
70-80%	0	3	3	13	19	42	26	25	33	17	37	62	7	0	287
60-70%	0	0	0	3	7	2	1	0	0	0	0	0	0	0	13
50-60%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
40-50%	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
30-40%	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
20-30%	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
10-20%	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
10% alatt	0	1	14	8	463	219	74	85	0	0	15	7	17	0	903
egyéb	100	744	634	1035	2953	1862	1012	982	915	1406	1151	3092	6233	974	23093
Pályázatok száma a projekt összes forrásához viszonyított támogatási arány szerint															
100%	1	4	2	12	81	45	94	329	371	65	268	731	315	1	2319
90-99%	0	1	87	19	68	88	288	235	235	73	137	362	103	0	1696
80-90%	2	21	264	162	149	379	215	198	225	146	422	639	69	0	2891
70-80%	40	275	24	109	65	88	96	90	52	102	122	180	25	0	1268
60-70%	0	0	39	110	38	29	65	70	44	352	108	92	16	0	963
50-60%	0	0	12	18	37	9	31	18	9	41	30	37	26	0	268
40-50%	1	11	697	732	214	290	208	291	537	1970	384	571	214	0	6120
30-40%	38	209	106	139	62	384	143	172	124	282	177	616	346	0	2798
20-30%	182	690	165	196	47	633	148	118	90	221	91	66	94	0	2741
10-20%	4	19	2	5	19	31	16	5	11	7	13	8	8	0	148
10% alatt	1	1	0	1	1	33	7	3	5	0	16	7	18	0	93
egyéb	72	624	648	1041	3417	2123	1086	1064	913	1403	1150	3074	6230	974	23819
Pályázatok száma az igényelt támogatáshoz viszonyított előleg részaránya szerint															
40-50%	0	0	0	0	2	1	1	0	3	4	1	0	0	0	12
30-40%	17	118	164	291	298	662	596	750	990	1686	689	586	34	0	6881
20-30%	3	24	53	60	104	69	142	166	65	39	31	17	3	0	776
10-20%	0	7	7	10	16	23	6	22	9	16	12	14	0	0	142
10% alatt	0	3	1	8	32	103	40	37	69	36	60	23	1	0	413
egyéb	329	1768	1888	2264	4199	3538	1693	1640	1492	2897	2164	5876	7651	1126	38525

Konstrukció kódja		GOP-2.1.1-09/A	GOP-2.1.1-09/B	GOP-2.1.1-09/C	GOP-2.1.2-09/B	GOP-2.1.2-09/C	GOP-2.1.3-09	KMOP-1.2.1-09/A	KMOP-1.2.1-09/B
Igényelt támogatás (Ft)	Összesen	61276101619	10008339460	14087392773	1935661462	8119161123	25891413530	5428961364	2953567186
	Minimum	1000000	20010840	150000001	20021748	150000001	241189424	1000000	20314271
	Maximum	50000000	150000000	400000000	150000000	500000000	1501374645	20000000	100000000
	Medián	13851938	85987027	271226698	85019550	406508600	991705740	6342000	51684409
	Átlag	18912377	85541363	265799864	84159194	353007005	958941242	8603742	61532650
Támogató által megítélt támogatás (Ft)	Összesen	46013657743	7241757015	10450173268	1366081137	6822597918	12850995590	4287048849	2405617377
	Minimum	1000000	20503130	150000001	38051860	163560225	241189424	1000000	20314271
	Maximum	50000000	150000000	400000000	150000000	500000000	1499922484	20000000	100000000
	Medián	13999936	86768445	277213400	75689775	406508600	894133396	6519574	74597000
	Átlag	19301031	88314110	275004560	85380071	359084101	856733039	8894292	65016686
Elutasított támogatás (Ft)	Összesen	14548076564	1451584137	1308748182	94142770	981255004		1033216567	107675219
	Minimum	1001550	20040000	152660084	94142770	481255004		1001247	22989000
	Maximum	50000000	149246282	399863081	94142770	500000000		20000000	52453747
	Medián	13289500	88447500	195214800	94142770	490627502		4728562	32232472
	Átlag	17719947	85387302	261749636	94142770	490627502		7433213	35891740
Leszerződött összeg (Ft)	Összesen	44348706242	6633095084	9207840726	1366081137	5749588631	9352614901	3910545844	2277721528
	Minimum	1000000	20503130	150000001	38051860	163560225	241189424	1000000	21528240
	Maximum	50000000	150000000	400000000	150000000	500000000	1499922484	20000000	100000000
	Medián	14049386	86768445	283070000	75689775	417231183	944600753	6400730	81530399
	Átlag	19340910	87277567	287745023	85380071	359349289	935261490	8728897	69021864
Kifizetett összeg (összes számla kifizetés) (Ft)	Összesen	11376253610	497786346	151707712	165666865			693498188	77142959
	Minimum	404792	12593012	151707712	64750000			495234	27484379
	Maximum	50000000	128871616	151707712	100916865			20000000	49658580
	Medián	9701658	37618860	151707712	82833433			4768449	38571480
	Átlag	15520128	55309594	151707712	82833433			7005032	38571480
Visszalépetten pályázat eredeti támogatási összege (Ft)	Összesen	714367312	150000000	169131178			1500000000	108695948	
	Minimum	1001760	150000000	169131178			1500000000	1026688	
	Maximum	50000000	150000000	169131178			1500000000	20000000	
	Medián	11590177	150000000	169131178			1500000000	11138250	
	Átlag	20410495	150000000	169131178			1500000000	10869595	

Az ÚMFT-t meghatározó legfontosabb események a válság kitörésétől a 2010-es választásokig³

Jelen tanulmány az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) és Operatív Programjainak (OP) 2009-es végrehajtását három szempontból vizsgálja. Az első, hogy a magyar fejlesztéspolitika működését milyen fontosabb külső és belső események, ill. döntések befolyásolták. A második, hogy a programok előrehaladása során milyen fontosabb problémák merültek fel, amire a fejlesztéspolitikának reagálnia kellett. Végül, a külső környezet meghatározó eseményei közül kiemelten foglalkozunk a gazdasági válsággal, vagyis, hogy a válság mennyiben érintette a fejlesztéspolitika működését, ill. hogy az intézményrendszer szereplői mennyiben érzékelték a válságot.

A tanulmány elsősorban az ÚMFT-hez kapcsolódó hivatalos dokumentumokra, ülések jegyzőkönyveire támaszkodik, így elsősorban a 2009 júniusában elfogadott, de még 2008-ról szóló éves jelentéseket, a monitoring bizottságok jegyzőkönyveit és néhány esetben a bizottságokra kiküldött előterjesztéseket, az ÚMFT végrehajtását felügyelő parlamenti eseti bizottságra küldött háttéranyagokat és az ülések jegyzőkönyveit, a 2009 végén az NFÜ által készített stratégiai jelentést, valamint a 2010. április végén elkészült átadás átvételi dokumentációt. Mivel bizonyos események leírásában nagyon szűkszavúnak bizonyult az intézményrendszer, ezért ezeket az információkat, ahol szükségesnek éreztük a pontosítást kiegészítettük elsősorban az NFÜ sajtóközleményeinek, másodsorban a hivatalos sajtótájékoztatókról beszámoló újságcikkek információival.

Az első fejezetben a válságon kívül a végrehajtás során tapasztalt egyéb problémákat, eseményeket mutatjuk. A második fejezetben kerültek összegyűjtésre a válságra, mint problémára való utalások OP-onként, ill. a válság hatására hozott intézkedések. A két fejezet aránytalansága abból adódik, hogy a válság, mint a végrehajtást akadályozó külső környezeti hatás, - az OP-k közti forrásátcsoportosítások tényének közlésén túl-, arányaiban meglepően kevéssé jelenik meg a jelentésekben. Mivel a válság 2008 végén tört ki, a 2008-as évet bemutató végrehajtási jelentéseket használjuk, melyek 2009 júniusában kerültek kiküldésre az Európai Bizottságnak, valamint a 2010. ápr. 30-ai állapotot rögzítő Átadás-átvételi jelentéseket.

I. A programok végrehajtása során feltárt problémák

A. Külső szereplők hatása

A gazdasági válság hatását a programok végrehajtására a következő fejezet vizsgálja. Jelen fejezet a programok végrehajtását befolyásoló külső szereplőkre (kormány, EU), és a köztük lévő viszonyra korlátozódik, ill. az OP-ok végrehajtásának egyéb problémáit foglalja össze.

³ Készítette: Sárváry Katalin

Külső szereplők

1.1. A kormányzati teljesítmény szerepe

A 2006-os költségvetési kiigazítást célzó intézkedések a vártnál nagyobb növekedési áldozattal, ill. fogyasztás visszafogásával jártak: a GDP növekedése már 2007 I. negyedévében, jóval a gazdasági válság előtt visszaesett, az Unióhoz való konvergencia megállt. A 2008 utolsó negyedévében begyűrűző válság hatására Magyarország 2008 novemberében 20 Mrd eurós hitelcsomag felvételére kényszerült és további megszorító intézkedésekre. 2009-ben, a GDP 7 %-os, az EU átlagát meghaladó mértékű csökkenésével, a válság Magyarországot érintette leginkább az Európai Unióban (Nemzeti Stratégiai Jelentés, 2009)

Magyarországon a versenyképességet rontó tényező a túlzott költségvetési költségek, a magas adminisztrációs teher, a kormányzatba/közhivatalokba, valamint a politikusokba vetett bizalom és az átláthatóság alacsony szintje, a magas államadósság, valamint az alacsony megtakarítási ráta, az adórendszer kiterjedtsége és az adóztatás mértéke, a költséges agrárpolitika, a nem hatékony és munkavállalásra kevésbé ösztönző szociális háló, a kkv-szektor rendkívül alacsony hatékonysága, a gyenge vevőorientáció, a pénzügyileg nem kellőképpen kiegyensúlyozott banki működés, valamint az értékpapír-piaci kapitalizáció alacsony foka (NSJ, 2009, 14). Az uniós források célba juttatására létrehozott intézményrendszer igyekezett túlbiztosítani magát, a közösségi előírásoknál szigorúbb szabályozást vezetett be, ami a szükségesnél nagyobb terheket rótt a kedvezményezettekre és az intézményrendszert működtetőkre egyaránt (NSJ, 2009, 100).

A költségvetési kiigazítás szükségessége erősen korlátozta a megtehető válságkezelő intézkedéseket. A szűk mozgástérben a gazdasági folyamatok manipulálására; a válság hatásait enyhítő, de a költségvetést terhelő intézkedésekkel párhuzamosan, a válság hatását súlyosbító, a költségvetési hiányt csökkentő intézkedések meghozatalára került sor. A 2006. januári antiinflációs célú áfa-csökkentését, 2006-ban az inflációs célú hatósági áremelések, ill. áfa-emelés követte (NSJ, 12). 2009-2010-ben ún. bevételsemleges adóátrendezés keretében az élőmunka terheinek csökkentését-, a vállalkozások nyereségét terhelő elvonások mérséklését-, a fogyasztást és a vagyont terhelő adók növelése ellentételezte. A 2009-es év kiadáscsökkentő intézkedései között olyan tételek szerepeltek, mint a lakástámogatások, egészségügyi kiadások (gyógyszertámogatás, gyógyító-megelőző ellátás) csökkentése, a családi pótlék és a szociális ellátások szintjének rögzítése (táppénz csökkentése), a tömegközlekedés és a helyi önkormányzatok támogatásának mérséklése, agrártámogatások csökkentése, Munkaerő-piaci Alap, Kutatási és Technológiai Innovációs Alap csökkentése. Az intézkedések fokozták a fogyasztás visszafogását; a szolgáltatások / versenyképesség növekedése ellenében hatottak (NSJ, 99, 19).

A fejlesztéspolitika csak korlátozott mértékben képes ellensúlyozni a rossz kormányzati teljesítményt. Ebből a szempontból a 2009 utáni kormányzás némi javulást hozott, jóllehet a hosszú távú célok a válságkormány hatására háttérbe szorultak a rövidtávú költségvetési válság kezelésével szemben. A

kormányzati eszközök beszűkülésével, a fejlesztéspolitikával szembeni elvárások növekedtek, jóllehet a válság hatásának ellensúlyozására a fejlesztéspolitika csak korlátozott mértékben, az uniós források hatékony kihelyezésének határáig, képes. Mint alább látni fogjuk, egyes kormányzati hibák a fejlesztéspolitika számára közvetlen problémaként jelentek meg.

1.2 A 2009-es kormányválság következményei

Azt gondolnánk, hogy a fejlesztéspolitika alakulása összefügg a kormányzati gazdaságpolitikával, és mint ilyen egy kormányváltás fejlesztéspolitikai irányváltást hoz magával. A végrehajtási jelentésekben azonban nincs utalás a miniszterelnök leváltására. Ebből arra következtethetünk, hogy a kormányválságnak lényegében nem volt következménye sem a programok végrehajtására, sem a fejlesztéspolitikára. Tény azonban, hogy az új miniszterelnök nevéhez fűződik az önálló intézményrendszer kitalálása és felállítása (a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség), és, mint az előző kormány gazdasági minisztere jól ismerte a fejlesztéspolitika irányvonalát. Másik lehetőség, hogy a fejlesztéspolitika a kormányzati közegben, éppen a minisztériumoktól elkülönült intézményrendszer felállítása következtében önálló utat járt, és ezért nem befolyásolta a miniszterelnök, ill. a gazdasági miniszter személyének megváltozása. A fejlesztéspolitikai célkitűzések ezen intézményrendszeren belül a rövidtávú kormányzati célkitűzésektől függetlenül alakultak.

2. EU/ Bizottság

2.1. Az n+3-as szabály 2010-től n,+2 –es szabályt jelent

Az n+3-as szabályt 2010-től az n+2-es szabály váltja fel. A 2010-től rendelkezésre álló forrásokat minden OP-ban 2 éven belül le kell költeni; a pénzügyi kereteket ki kell meríteni. Az el nem költött összegek az ország számára elvesznek, beleértve a közbeszerzési vita miatt el nem számolható, esetleg perelt összegeket (ld. ÁFA visszatérítés körüli vita). Több OP jelentés hangsúlyozza, hogy a változás azt jelenti, hogy a 2009 dec. 30.-ig elindított, elvileg 3 éves kifutási idejű forrásfelhasználást is fel kell gyorsítani ahhoz, hogy az intézményrendszer bírja a szigorítás miatt megnövekedett feladatokat 2010-től. A szigorításról 2007 –ben döntöttek, bevezetésére a tagállamoknak több év állt rendelkezésükre.

A forrásvesztés enyhítésére ugyanakkor a Bizottságnál folyamatban van a 1083/2006 EK rendelet módosítása, amely az N+3 és N+2 szabályok vonatkozásában enyhítést jelent. A módosítás lényege, hogy a 2007-re allokált keretösszeget hat egyenlő részre osztja és hozzáadja az egyes évekre allokált összeghez. Az N+3 és N+2 szabályt így esetünkben csak 2011-től kell teljesíteni. A jogszabály módosítás várhatóan ez év nyarán lép hatályba (ROP, 2010, 42-43).

2.2. Magyar közbeszerzési törvény kevésbé szigorú jellegéből adódó elszámolási viták

Az uniós jog szerint minden nyilvánosságot korlátozó közbeszerzési eljárás versenykorlátozó hatású és megdrágítja a beruházások összköltségét, ezért nem elfogadható. Magyarországon ezzel szemben gyakori a meghívásos vagy tárgyalásos eljárás alkalmazása a közbeszerzéseknél. Nem elfogadható

eljárás esetén Brüsszel a beruházás egynegyedének elvonását kezdeményezheti. Az összeg nem vész el, de csak másik beruházásra használható fel. Az uniós közbeszerzési törvény megkerülése miatt eddig 3 nagyprojekt esetén került elszámolási vitába a magyar kormány az Európai Bizottsággal: a 4-es metró, a csepeli szennyvíztisztító (ld. alább) és az M7-es autópálya Balatonkeresztúr és Nagykanizsa közti szakasza (VG online, Gazdasági Rádió, 2009.03.27.). Az M7-es autópálya közbeszerzési eljárása kapcsán felmerült elszámolási vita hatására, 2009 elején az NFÜ levélben szólította fel a projektgazdákat a nyílt közbeszerzés alkalmazására (NFÜ, 2009.05.14.). A magyar közbeszerzési anomáliák közé tartozik továbbá az indokolatlan, ezért versenykorlátozó formai előírások, az összefonódás (hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás), ill. egyéb diszkriminatív feltételek, amelyek a kívánt nyertest hozzák kedvezményezett helyzetbe (testre szabott kiírás). A nyílt eljárás kerülésének másik oka az eljárás lefolytatásának időigénye a rövidebb tárgyalásos, ill. meghívásos eljárásokhoz képest (FN. 2009.09.03.). A közbeszerzési eljárás áprilisi hatályú módosításai nem kezelik megnyugtatóan a valódi verseny megteremtésének kérdését, mert túl nagy teret engednek az eljárás érvénytelenné nyilvánítására, az eljárás pályázók általi manipulálására (Index, 2009.10.12).

Talán ezzel hozható összefüggésbe az intézményrendszer törekvése, hogy túlbiztosítsa magát, és az uniós szabályoknál szigorúbb feltételeket fogalmazzon meg. A magyar szabályozás ugyanis nem minden esetben képes biztosítani, hogy a projektgazdák szabályosan járjanak el (ld. NSJ, 2009, 100).

2.3. Nagyprojektek

2010 májusáig 17 nagyprojektet kapott az Európai Bizottságtól jóváhagyást, további 8 Brüsszel elfogadására vár, a kormány által elfogadott 32 nagyprojekt közül. A nagyprojektek olyan komplex beruházások, amelyek összköltsége közlekedési beruházás esetén meghaladja a 13 MRD Ft-ot, környezetvédelmi beruházás esetén a 6, 5 MRD Ft-ot. Általában a Kohéziós Alap finanszírozásából történnek. Magyarország a többi tagállamhoz képest az uniós források jelentős részét egyedi kormány döntés alapján költi el (vö. NFÜ sajtó, 2008 jan.29.). A nagyprojektekéről a kormány javaslata alapján a végeleges döntést az Európai Bizottság hozza meg. Az első, Debrecen városi villamoshálózatának fejlesztése nagyprojekt elfogadására 2008. december 18.-án került sor. A dokumentáció elkészítésének felgyorsítása érdekében 2008. második felében egy 30 jogszabályt érintő gyorsító csomagot fogadott el a parlament, ami csökkentette a dokumentáció tartalmát, a beszerzendő engedélyek számát és egyszerűsítette az adminisztrációt, felgyorsította az eljárásrendet (pl. építési engedély megadásának felgyorsítása egy összevont hatóság létrehozásával, ill. építésügyi igazgatási szakértő kinevezésével).

A kormány a gazdasági válság negatív hatásainak egyik enyhítését látja a nagyprojektek kivitelezésében, ami a válság által különösen sújtott építőipar helyzetén javít jelentősen. A nagyprojektek körül Magyarországnak elsősorban a 4-es metró és a csepeli szennyvíztisztító finanszírozása kapcsán támadt elszámolási vitája az Unióval. Az első esetben a már megvalósult beruházások elszámolásával kapcsolatban a magyar közbeszerzési törvény szerinti, de az uniós szabályoknál enyhébb feltételeket tartalmazó eljárás miatt támaszt kifogást a Bizottság. Az Európai Bizottság az általa megvizsgált 54 közbeszerzési eljárásból 11-et szabálytalannak minősített, ezért a várt 237 MRD Ft helyett, 56 MRD Ft-tal kevesebb, összesen 181 MRD Ft támogatást kap a 4-es metró első, a Kelenfölditől, a Keleti Pályaudvarig tartó szakasza (FN.hu, 2009.08.27.; 09.03.). A metró gazdasági megtérülésével kapcsolatban is kérdések merültek fel (Index, 2008. 12.10.). Budapest

szennyvíztisztításának komplex fejlesztése esetén időcsúszás, a támogatási intenzitás csökkenése, ill. szintén a magyar közbeszerzési eljárás túlságosan korlátozó feltételei miatt kérdéses az uniós támogatás mértéke. A támogatási intenzitás 85%-ról 60% -ra történő csökkenését, a nagyprojekt megvalósulásának időbeli csúszása alatt a Közép-Magyarországi Régió fejlettségi szintjének növekedése indokolja, ami 28 MRD Ft többlet költséggel terheli a magyar költségvetést (NFÜ sajtó, 2010.02.25.). A csepeli szennyvíztisztító 4 kapcsolódó beruházásának 2010-es határidejét, 2009 végén, 2 évvel meghosszabbította a Bizottság, ami 63 millió euró költség elszámolását tette lehetővé (FN.hu, 2009.dec.17.). A közbeszerzési eljárás miatti forrásmegvonás mértékét a magyar kormány vitatja; tényleges elvonásra csak a magyar hatóságokkal történő megegyezés után kerül sor, amit végső esetben az Európai Bíróság kényszeríthet ki. Az elvonás mértéke a teljes beruházás egynegyede, 40 millió euró lehet, amit azonban más beruházásra a jövőben még felhasználható (hvg.hu, 2008. 12.06).

2.4. A Bizottság és a magyar kormány ÁFA visszatérítés körüli vitája: a NIF ÁFA elszámolhatósága

Az Európai Bizottság 2009. július 8-án a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszternek küldött levelében írásban is közölte, hogy a Bizottság nem fogadja el a magyar tagállami álláspontot a NIF Zrt. projektjein belül az ÁFA-tartalom elszámolhatóságáról. Ennek szellemében született meg 2009. december 14-én az Európai Bizottság Határozata az „Az M43 autópálya Szeged és Makó közötti szakasza” című nagyprojektről, amelyben döntés született, hogy az ÁFA nem elszámolható költség.

A döntés rövid indoka, hogy az EB álláspontja szerint a matricabevételen realizált áfa (output áfa) megalapozza a beruházás költségeire terhelődő áfa (input áfa) levonhatóságát függetlenül attól, hogy a beruházás és az üzemeltetés intézményileg elválik egymástól. A Bizottság 2009. december 14-én született Határozatával kapcsolatban az a Kormánydöntés született, hogy – az elszámolással kapcsolatos fenntartásainak, jogi és elvi ellenvetéseinek jelzése mellett – az Európai Bizottság álláspontját Magyarország elutasítja. Egyben kéri a benyújtott, de még jóvá nem hagyott projektek legalább nettó módon történő mielőbbi jóváhagyását azzal, hogy az ÁFA rész kifizetési igényét később, peres úton kívánja érvényesíteni. Hasonló döntés azonban jelentkezhet egyrészt a KÖZOP 2. és 5. prioritásokban a vasúti pályahasználati díj ÁFA vonzata miatt, másrészt a KÖZOP 3. prioritásban a teherforgalomtól bizonyos utakon beszedett matricabevétel miatt. A hazai szakmai egyeztetéseken az az álláspont került elfogadásra, hogy a Határozatot a Bizottság kizárólag a fenti nagyprojektre hozta meg, így a többi, a NIF Zrt. által kezelt többi projekt esetében a NIF Zrt. által beküldött, jóváhagyott, forráslehívásban kifizetett elszámolások ÁFA tartalmára jutó európai uniós hozzájárulást a PM NAO Iroda továbbra is lehívja a Bizottságtól.

A teljes pénzügyi időszakra (2015-ig) a NIF által Kedvezményezettként megvalósított projektek ÁFA-tartalma mintegy 320 milliárd forintba rúg, 25 százalékos ÁFA- kulccsal számolva. Ebből:

172 milliárd forint esik jelen számítások szerint az EB által kifogásolt projektekre (2010-ben: 46 milliárd forint). A 172 milliárd Ft-ból a fenti nagyprojekt ÁFA tartalma 13 milliárd Ft, (2010-ben: 6 milliárd Ft) (KÖZOP 2010, 17).

2.5. Audit vizsgálatok elindulása

2008 évben létrehozásra került az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék (ECA) által lefolytatott auditok központi nyilvántartása. A nyilvántartás segítséget nyújt a Központi Harmonizációs Egység számára az Európai Bizottság és az ECA által lefolytatott ellenőrzések alapján szükséges, az érintett intézmények által megvalósítandó intézkedések nyomon követésében. Kialakításra került az Európai Bizottság és az ECA auditok jelentéseinek kezelésére szolgáló eljárásrend, amely hozzájárulhat az auditok lehető leggyorsabb lezárásához.

Az ÁROP-EKOP Európai Bizottság által 2009. július 28- 2009. október 2. között elvégzett audit vizsgálat során a Bizottság 4 projekt esetén közbeszerzési szabályossági-, 2 esetben költséghatékonysági, elszámolhatósági problémát-; ill., további, az ellenőrző, igazoló, ill., az irányító hatóságnak címzett rendszerbeli kockázatokat állapított meg. A Bizottság 2009. október 2.-ai hatállyal felfüggesztette a kifizetéseket. Az IH a 9 megállapításból hármat egészben, egyet részben fogadott el, a többit vitatja. Válaszintézkedésként 2010. január 1.-től az IH az uniós közbeszerzési eljárás szerint lefolytatott közbeszerzéseket fogadja el érvényesnek, ill. kezdeményezte a projektelemek hasznosulásának nyomon követését szolgáló eljárásrendet (ÁROP/EKOP Monitoring Bizottsági Ülés, 2009. nov. 24.). Az IH-val való konzultációt követően, 2010. márc. 5.-ei MB ülésen a Bizottság ismertette végleges határozatát. Ennek értelmében az IH-nak 800 000 euró el nem számolható költséget vissza kell fizetnie a három kifogásolt kiemelt projekt kedvezményezettjeivel. A visszafizetések megtörténte után az EB feloldja a kifizetések átmeneti felfüggesztését. A döntést az IH csak az Európai Bíróságon támadhatja meg. A hivatalos magyar álláspont határideje 2010. ápr. 2.-a volt.

3. Az EU válságra adott válasza

A 2009-es költségvetési megállapodás elfogadásakor az Európai Parlament és a Tanács a strukturális és kohéziós alapok végrehajtásának felgyorsításáról döntött. Az intézkedés a nagyprojektek jóváhagyásának felgyorsítására is vonatkozott.

E mellett közleményt adott ki (2009/C 16/01) a 87 (3) (b) jogszabály válságra adott alkalmazásának az állami támogatásokra vonatkozó bizottsági könnyítéseiről. A könnyítések a de minimis támogatások, garanciák, kamattámogatások, zöld termékek támogatásának, a nem megfelelően működő kockázati tőke piacok támogatásának kiterjesztésére vonatkoznak a válság idejére (általában 2010 végéig), valamint a támogatási intenzitás megemelésével.

B. Átfogó, a rendszer egészét érintő események

2009-ben átfogó szervezeti változásra nem került sor. Az alábbi események az uniós források felszívására kialakított intézményrendszer belső pontosítását, finomítását szolgálták.

1. Az Irányító Hatóságok (IH) és a Közreműködő Szervezetek (KSZ) közti szolgáltatási-finanszírozási szerződések (SLA: service level agreement) felülvizsgálata

2008 végén a **közreműködő szervezetek szerződéseinek átfogó felülvizsgálata** indult el az NFÜ Belső Ellenőrzési Főosztálya által végzett ellenőrzések és a közreműködő szervezetek tapasztalati, visszajelzései alapján. A felülvizsgálat folyamata 2008-ban kezdődött és az időszak végéig nem zárult le. Célja a finanszírozásának teljesítményarányos, inflációt követő átalakítása; az egyszerűsítés irányába ható javaslatok összegyűjtése volt. A finanszírozásban az átalánydíj (a KSZ-nek nyújtott fix összeg) volt a meghatározó, ami nem az OP kerettel volt arányos, hanem a NFÜ az alkalmazottak költségeit fizette belőle (emberév kapacitás költségeit). Az átalakítás az **átalánydíjas** (fix összegű finanszírozás) fokozott kiegészítésére irányult **alapdíjas** (teljesítményalapú) finanszírozással; teljesítményegységekhez kötött kapacitásnormák (egységárak) bevezetésével. A teljesítményarányos finanszírozást kívánta szolgálni a minőségi értékelés, aminek következtében az egységár csökkenthető a teljesítmény nem megfelelő ellátása esetén, valamint új elemként a **sikerdíj bevezetése**, az éves teljesítményértékeléseket követően.

Az első felülvizsgálati jelentés 2009 –ben készült el; további egyszerűsítést, pontosítást (új teljesítményegységek), az SLA szolgáltatások időigényének realisabb becslését; a sikerdíj teljesítmény kritériumainak felülvizsgálatát tartalmazta.

A jelentés a következő hiányosságokat tárta fel:

- az alapdíj növekedése az átalánydíj rovására nem ösztönöz nagyobb/ gyorsabb teljesítményre. Egyes KSZ-eknél az alapdíj a meghatározó (MAG: 72%, VÁTI: 70%), míg a TÁMOP, TIOP ROP-ok esetén az átalánydíj aránya dominál.
- A KSZ-ek gyorsabb feladatellátásra rövidebb határidőkkel ösztönözhetőek a legjobban, de csak akkor, ha azok még betarthatók és a szükséges kapacitás is finanszírozott (esetleg sikerdíjban határidőktől való pozitív eltérés megjelenése is ösztönző lehet). A késedelmi kamat kifizetésére a KSZ-nek saját bevételt kell teremtenie, ezért nem motivál kellőképpen.
- Az SLA-ban rögzített kapacitásértékek minden esetben eltérnek a valóságban felhasználttól (különösen az átalánydíjas tevékenységek). Vannak KSZ tevékenységek, amelyekhez nem rendelhető SLA díjtétel és olyan alapdíjas tételek, amik indokolatlanok. A MAG-ban sokkal részletesebbek a díjtételek, mint a többi KSZ-ben.
- Az ismétlődő részfolyamatok többségét lefedik a kapacitásnormák, de a hiányzó elemek gazdálkodási kockázatot jelentenek a KSZ-ek számára.
- A közvetett költségek figyelembevétele esetén a kiadások 7%-al meghaladják a bevételeket. A bevételi és kiadási oldalak nehezen összehasonlíthatók (kivételek VÁTI)⁴

⁴ „Az ÚMFT közreműködő szervezetei finanszírozási rendszerének értékelése, a finanszírozási rendszer felülvizsgálatának előkészítése” háttérelmzéseinek megállapításai”

2. Az OP-k végrehajtását érintő jogszabályi változások

2.1. Az eljárási rendelet 16/2006 (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet módosításai

-2008. aug. 22.-ei hatályú módosításai

A 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló **16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendeletben** 2008. VIII. 22-től megváltoztak a projekt kiválasztási eljárás formai értékelési szakaszának szabályai. A módosítás előtt a formai értékelés során három kritérium típus a benyújtási, jogosultsági és teljességi feltételeknek való megfelelés került vizsgálat alá, melyek esetében a hiánypótlás szabályai eltérőek voltak. A módosítást követően a hiánypótlás lehetőségének alapján két formai kritériumtípus különíthető el. A nem hiánypótlható kritériumok köre a jogszabályban felsorolt befogadási feltételekre korlátozódott, minden egyéb jogosultságot alátámasztó feltételnek való megfelelés vizsgálatkor a hiánypótlás lehetősége biztosított, amennyiben az azt alátámasztó dokumentumok nem, hiányosan, vagy hibásan kerültek benyújtásra.

Részletezésre került a Bíráló Bizottságok döntési javaslatának köre.

Részletezésre kerültek továbbá a kedvezményezettek speciális kötelezettségeinek teljesítésére, jogainak gyakorlására vonatkozó szabályok a **közbeszerzési eljárások** tekintetében a projektmegvalósítás kapcsán (pl.: az egyes kötelezettségek határideje). Részletesebben meghatározásra kerültek a közreműködő szervezet és az EKKE feladatai, és a teljesítésükre rendelkezésre álló határidők is. Az átláthatóság, valamint nyilvánosság biztosításának kötelezettségére tekintettel a támogatott projektekkel kapcsolatos közbeszerzésekről, azok szabályosságáról az NFÜ honlapján közzétehető információk köre meghatározásra került.

A 2008. augusztus 22-től hatályos rendelkezések értelmében pontosításra kerültek továbbá a közbeszerzésekre vonatkozó speciális szabályok a kiemelt projektekre és kétfordulós projekt-kiválasztási eljárásokra vonatkozó rendelkezésekkel. A közreműködő szervezet és az NFÜ ellenőrzési jogköre kiterjesztésre került azokra az eljárásokra is, melyek a támogatott projekt megvalósításához kapcsolódnak, azonban az ajánlatkérő és a kedvezményezett személye elválik egymástól.

Az egy projektgazda által nem, vagy nem megfelelő hatékonysággal megvalósítható projektek támogathatósága érdekében a konzorciumok által történő pályázat benyújtási lehetőség köre kiszélesedett.

A 2008-as év során hatályba lépett, az ügyintézési határidőkre vonatkozó módosítások következtében az ügyintézési határidők rövidebbek lettek.

- 2008. aug. 27.-ei módosítása

Az OP-, akcióterv-, vagy jogszabály módosítás következtében szükséges felhívás módosításának közzétételét szabályozta, beleértve a benyújtási határidő előtti felfüggesztés kötelező időpontját is.

- 2009 jan. 1.-ei módosításai

A módosítás felsorolásszerűen közli az NFÜ és KSZ projektgazdákkal szembeni kötelezettségeit, valamint a projektgazdák jogait.

Kimondja, hogy amennyiben a projektjavaslatok száma meghaladja a tervezettet, az NFÜ-nek egyszeri, legfeljebb 8 napos határidő módosításra van lehetősége.

Részletezi az értékelés eljárásrendjét.

Részletezi a projektjavaslatok kiválasztásának módját, beleértve a hiánypótlásra megállapított határidőt, ami a KSZ döntése alapján 15 napnál is hosszabb lehet (kiemelt-, kistérségi-, ill. második forduló projektek esetén).

A kedvezményezett kérelmére a szerződéskötés időpontjának egyszeri legfeljebb 45-, esetleg 90 napos meghosszabbítására ad lehetőséget a Közreműködő Szervezetnek, amennyiben a határidő módosítás a kedvezményezettnek fel nem róható okból szükséges.

Rögzíti azokat a feltételeket, amelyek esetén támogatási szerződés köthető, ill. amelyek esetén a kedvezményezett köteles szerződésmódosítást kérni.

- 2009. márc.1.-ei módosítása

A KÖZOP esetén egyedi eljárásrendet állapít meg, amit az OP Monitoring Bizottsága hagy jóvá.

2.2. Az intézményi rendeletet 255/2006 (XII. 8.) Korm. rendelet

-2008. aug. 29-ét követő pályázati kiírások panaszkezelésre vonatkozó rendelkezéseinek módosítása

A 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló **255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet panaszkezelésére** vonatkozó rendelkezései 2008. VIII. 29.-től az ezt követően meghirdetésre kerülő pályázati kiírások esetében lehetővé teszi a közreműködő szervezetek és az NFÜ számára, hogy a panasszal érintett korábbi döntését megváltoztassa (önrevízió). A panaszdöntések esetében a felülvizsgálat lehetősége megszűnt, a panaszok bírálati eljárásának időtartama ezáltal csökkent, az eljárás kétfokúsága ugyanakkor a továbbiakban is biztosított a döntéshozó „önrevíziós” tevékenységére tekintettel.

-2009. második felében kétszer módosították (X. 4. hatályos IX: 7.-től; ill. XII. 28. hatályos XII. 31.) Mindkét módosítás az összeférhetlenségre vonatkozó szabályozást érintette.

A kötelező határidő módosítások nem minden esetben jelentettek rövidebb határidőket, gyorsabb ügyintézkést. A módosítások egy része azonban kifejezetten a válság hatására történt, mint pl. az eljárási alapelvek-, ill. a kedvezményezettek jogainak rögzítése (16/2006 (XII. 28.) MeHVM-PM

együttes rendelet jan. 1.-ei módosításai). A válság hatására bevezetett enyhítések és gyorsító intézkedések egy részét az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 2008. dec. 10-én hatályba lépett módosításai szabályozták (vö. II./A fejezet/VOP válságkezelő intézkedések).

C. A programok végrehajtása során feltárt IH specifikus események/ problémák

Jelen fejezet operatív programonként veszi sorra a jelentésekben feltárt, a megvalósítást akadályozó problémákat, ill. a rájuk adott válaszokat. A fejezet végén egy, a programok közt általánosan felbukkanó, problémákat foglaljuk össze. A válság hatását a következő fejezet vizsgálja operatív programonként. Szintén a következő fejezet tér ki részletesen a válságkezelő intézkedésekre. Az elemzés során négy információforrásra támaszkodunk: a 2008-as éves végrehajtási jelentésekre, amelyek 2009 júniusában készültek el; a 2010-es átadás-átvételi jelentésekre; a Monitoring Bizottsági anyagokra ill., jegyzőkönyvekre; valamint az ÚMFT bizottság háttéranyagaira.

1. ROP IH (Regionális Operatív Programok Irányító Hatósága)

Az N+3 szabály teljesítése szempontjából a konvergencia OP-k közül a legrosszabb helyzetben az Észak-alföldi OP van, de itt sem kell forrásvesztéssel számolni. A **KMOP** helyzete és pénzügyi előrehaladása jelentősen különbözik a konvergencia OP-któl, mivel a program „fejnehéz”, a forrásainak döntő része a hétéves időszak első éveire koncentrálódik, a speciális „phasing in” státusz miatt. Ez azt jelenti, hogy 2007-re a keret mintegy 33%-a, 2007-2008-ra kumulálva pedig a keret 60%-a van allokálva. A **forrásvesztésnek jelentős kockázata van**. Amennyiben a 1083/2006 EK rendelet módosítása megtörténik, úgy ez a veszély elhárul. (ROP, 2010, 42-43).

A KMOP esetén az első időközi átutalást késleltette a **második prioritás (közúti elérhetőség javítása kiemelt projektek: KMOP 2.2. régió külső elérhetősége konstrukció) megfeleléségi vizsgálatának elutasítása**. A Bizottság által kért kiegészítő kérések **az 1 Mrd Ft alatt és feletti közbeszerzések ellenőrzésére** vonatkoztak. A Bizottság elutasító válaszára és kérésére a Közlekedés Operatív Program (KÖZOP), és a Közép – magyarországi Operatív Program (KMOP) - 2. Prioritás vonatkozásában az intézményrendszer részéről számos intézkedés született, melynek eredményeképpen 2009. március 10-én a KÖZOP, 2009. március 30-án a KMOP felülvizsgált rendszerleírása és az alátámasztó dokumentáció a KEHI részére benyújtásra került. A KEHI megfeleléségi vizsgálata folyamatban van (KMOP, 2009, 24-25). Id. még KÖZOP, 2009). A 2010-es Átadás-átvétel jelentések nem térne ki a kérdés EB- gal történő rendezésére.

A ROP-ok problémái régióként eltérőek, a megnevezett problémák gyakran egyediek, vagy más-más konstrukciónál jelentkeznek, ami megnehezíti az általánosítást. A programok prioritásai nem egyforma sorrendben, és nem minden esetben teljesen azonos tartalommal kerültek megfogalmazásra. **Minden ROP 5+1 prioritást jelöl ki** a Regionális gazdaságfejlesztés; Turisztikai célú fejlesztés; Közúti-, ill. Közösségi Közlekedés; Humán infrastruktúra fejlesztése; Térségi település-, és

környezetvédelmi fejlesztések; + a Technikai segítségnyújtás területeken, de ezek átfedéseket mutatnak. Ezért az alábbiakban néha nem a prioritásra, hanem a meghirdetett pályázati konstrukcióra utalunk.

A feltárt problémák között visszatérően szerepel, hogy **a meghirdetett pályázati konstrukciók nem illeszkednek a pályázók igényeihez.** Általában **a források szűkös volta** jellemző, de **egy-egy konstrukciónál érdektelenség** tapasztalható (Kiemelt projektek, DAOP; nemzetközi jelentőségű rendezvényhelyszínek, ÉMOP, 27; regionális klaszterek és vállalkozások közti együttműködések, DDOP, 39; KDOP, gazdaságélénkítésre kiírt konstrukciói, 34; KMOP, helyi gazdaságfejlesztési konstrukciója, 43). A problémát a tervezés hiányosságainak tulajdonítják. A konstrukciók közötti forrásátcsoportosítással, ill. források előrehozatalával (a 2009-10-es keretből) próbálják orvosolni a problémát; ill. a kiírások átgondolásával (kevésbé szigorú mutatószámok, pályázók, támogatható tevékenységek bővítése: nemcsak tulajdonos, bérlő is pályázhat; nemcsak alapinfrastruktúra, termelőinfrastruktúra is, KDOP, 38). Bizonyos esetekben (non-profit szervezetek, alapítványok), már a válság előtt az alacsony támogatási intenzitás, magas önerő miatt maradt el a pályázati érdeklődés (pl. inkubátorházak fejlesztése, ahol a maximális állami támogatás mértéke, uniós jog szerint 40%; KDOP, 38). Az önerő előteremtése ugyanakkor nem jelent problémát a NYDOP esetén, ahol a non-profit szervezetek nyerik el az első prioritás keretének 65%-át (2009, 40).

Problémaként jelentkezik **a pályázati kiírások elhúzódnása.** Ennek egyik oka **a kétfordulós és kiemelt eljárásrend szerint futó pályázatok nagy aránya** (esetenként együtt a projektek 77%-a: ÉMOP), ami akadályozza az időarányos végrehajtást a 2008-as évben. Válaszintézkedésként javasolták a projektfejlesztésre szánt idő 12 hónapról 6 hónapra történő lerövidítését, ill. a kétfordulós pályázati eljárás csökkentését (településfejlesztésnél megmarad: KMOP, 66). Szintén gondot okozott, **az állam tulajdonosi hozzájárulásának elhúzódnása** volt, abban az esetben, amikor az önkormányzatok beruházásaikat állami tulajdonban lévő ingatlanok eladásából kívánják fedezni. (2009, DDOP, 26).

A régióhatáron átnyúló projekt fejlesztését egyetlen esetben engedélyezi a Bizottság a Körös-éri belvíz főcsatorna mederfejlesztése és rekonstrukciója kiemelt projekt (KMOP-3.3.1/C-2008-0003). A beruházás kb. 25százaléka az Észak-alföldi Régió területén valósul meg)

A GOP-ROP közti lehatárolás a *Versenyképes helyi gazdaság megteremtése prioritás* esetén **a projektgazdák körének szűkítésével járt** (a pályázók csak önkormányzatok, vagy önkormányzati tulajdonban lévő vállalkozások lehettek). 2009-től a szűkítés csak az infrastruktúra-fejlesztésre vonatkozik (eszközbeszerzésre nem), aminek támogatási intenzitása 50%-ról, 70%-ra nőtt. (ÉMOP, 2009, 27.) Ezzel ellentétesen, a projektgazdák körének tágításával járt az ÚMVP-ROP közti lehatárolás a térségfejlesztési prioritás esetén (ld. alább).

A regionális gazdaságfejlesztés prioritásban a Közép-magyarországi Régióban 2010. év folyamán **szükségessé vált a JEREMIE Program már futó termékeinek újragondolása** a jelentés szerint.

Bár a Programot érintő változtatásokat alapvetően a GFP IH tud kezdeményezni, a KMOP teljesítményét is jelentősen befolyásoló problémák:

- Az állami szerepvállalással működő mikrohitel-, és garancia termékek legmagasabb szintű forráskoordinációjának hiánya, amely jelentős kizorító hatással bír a JEREMIE Program termékei tekintetében.
- Az Új Magyarország Forgóeszköz Hitelprogram újragondolása is szükséges, mert az újabb közvetítők akkreditálását akadályozza az elérhető források hiánya, miközben a végső kedvezményezettekhez a KMOP-ból lehívott forrásoknak csupán elenyésző része jutott el (2010, 59).

A *Turisztikai fejlesztés prioritásnál* a régió **desztinációs** jellegének megfelelő pályázati **konstrukciók elmaradása** (TDM/ Tourist Destination Management szervezetek támogatása; K+F központ) **miatt** előfordult, hogy **a turisztikai projektek nem az OP-nak megfelelő módon koncentráálódtak** (2009, ÉMOP, 27). A pályázati felhívás a 2007-08-as keret terhére végül 2009 áprilisában jelent meg a hét régióban, valamint a Balatoni Kiemelt Üdülőkörzet területén; mindezidáig 37 projektjavaslat nyert el támogatói döntést 1,6 milliárd Ft értékben (2010, 17)

A *Humán infrastruktúrafejlesztés prioritásnál*, a **jogszabályi háttér megváltozása** (kapacitásmódosításra vonatkozó szabályozás) okozott nehézséget az *Egészségügyi szolgáltatások fejlesztése konstrukcióban* (2009). Az „Egészségügyi szolgáltatások fejlesztése” konstrukció (házi orvosi szolgálat, fogorvosi szolgálatnak, központi alapellátási ügyeletnek helyt adó épületek, településen gyakori szükségletként jelentkező járóbeteg-szakellátási (pl.. fizioterápia, szemészet stb.) keretében meghirdetett kiírásokra országosan 397 db pályázat érkezett be a 6 régióban. A pályázók által **igényelt támogatás a rendelkezésre álló keret több mint kétszerese**, 35, 5 milliárd Ft (2010, 37).

Szintén egészségügyi témakörben a DDOP a pályázati kiírás felfüggesztésre került **a TIOP-pal való tartalmi átfedés** miatt; 2009-re tolódott az új kiírás. (2009, 47.)

Az *akadálymentesítés konstrukcióban* a **fenntartó társulások megváltozása** okozott problémát. Ugyanebben a konstrukcióban a **panaszlehetőségek nyitottsága** valamint a nem átgondolt (első) pályázati kiírás miatt, nagyszámú panasz jelentkezett, ami időcsúszást jelentett (2009, KDOP, 59-60).

A más operatív programokban megvalósuló kötelező kiegészítő fejlesztéseknél (Közoktatás fejlesztés esetén TÁMOP 3.1.4. konstrukció), **az időben eltérő pályázati kiírások** akadályozták a racionális megvalósítást (2009, ÉAOP, 51; NYDOP, 67; KMOP, 60). A KMOP egy 2008-ban nevesített kiemelt közművelődési projektje visszavonásra került, mert **a 6 konvergencia régióban tervezett kapcsolódó fejlesztések meghiúsultak** a TÁMOP, TIOP keretében (2009, 60).

A *Térségfejlesztés prioritás* esetén a **szociális rehabilitációs terület Integrált Városfejlesztési Stratégiához (IVS) illesztése** okozott gondot. Magának a Stratégiának, ill. az Előzetes Akcióterületi Tervnek (ATT) az elkészítése is nagy kihívás, mivel ez új dokumentációs kötelezettséget jelentett az I. NFT-hez képest. A **partnerség pusztán formális megvalósulása** is említésre kerül, mint az NFÜ által jelzett probléma, ezért az IVS és ATT érdemben nem került a lakossággal, civil szervezetekkel, szomszédos kerületekkel megvitatásra (2009, KDOP, 49; KMOP, 66). A fenntartható településfejlesztésnél gondot okoz **a gazdasági elem értelmezése: az önkormányzati, ill. a magántőke lehatárolása**; ami megnehezítette a gazdaságélénkítő hatás érvényesülését; a problémát az NFÜ kézikönyvekkel orvosolta. (2009, KDOP, 49; KMOP, 66). A *kisléptékű település fejlesztési* konstrukció támogatási köre túl tág, a projektnagyság alsó határa túl alacsonynak bizonyult (3 M Ft), ami a források felaprózását, ill. projektszámot növelő hatást váltott ki (2009, ÉMOP, 28, 51). A kistelepülések pontszerű, akár egy tevékenységet magába foglaló fejlesztése az **ÚMVP-ROP lehatárolási egyeztetések** következménye; célja, hogy a kistelepüléseknek ne kelljen versengeniük nagyobb központokkal (2009, KDOP, 44).

Az oktatásfejlesztésben inkább érvényesült a **hátrányos helyzet alapján történő támogatás, a térbeli racionalizálás helyett** (2009, ÉMOP, 2009, 28,51)

Környezetfejlesztés prioritás területén a *helyi és kistérségi szintű hulladék-rekultivációs programok* keretében **az igényelt támogatások összege a rendelkezésre álló forrásnak mindössze 10-12 %-a**. (A 2007-08-as időszakban a rendelkezésre álló 4,564 Mrd Ft-ból 0,494 Mrd Ft került lekötésre.) A konstrukció tartalmi felülvizsgálatát követően a 2009-2010-es akciótervi kiírás 2009. szeptember hónapban 5 régióban 4,362 Mrd Ft-os keretösszeggel jelent meg. A konstrukció keretében az egy pályázatra jutó támogatás átlagos nagysága 70 millió Ft (2010, 25-28).

A KMOP esetén a KEOP **tükörpályázatainak eltérő feltételrendszere, magasabb támogatási intenzitása** nehezítette és késleltette a forráslekötést (2009, 55) A „*KMOP 3.2.2 Élőhely-megőrző mező- és erdőgazdálkodás infrastrukturális alapjainak megteremtése*” c. KEOP tükörkiírás 2007 óta nem tudott megjelenni. Ennek oka, hogy még a **jogszabályi környezet** sem tisztázott. A több éves csúszás nem egyeztethető össze a KMOP szigorú pénzügyi tervével, ezért az IH kezdeményezte a forrás átcsoportosítását. Ezzel a KvVM nem értett egyet, a 2010. március 3-i AT módosítás után is 1 000 mFt maradt a konstrukción, melynek lekötöttsége az IH véleménye szerint kétséges. A forrás felhasználása más konstrukción csak akcióterv módosítással lehetséges (2010, 58).

A ROP-ok keretében *Közlekedésfejlesztésre* 2007-2013 időszakban várhatóan 270 Mrd Ft áll rendelkezésre, amely a ROP összes forrásainak 18%-át teszi ki, és 4 pályázati konstrukció keretében jelenik meg. A *mellékúthálózat fejlesztése konstrukció* keretében a konvergencia OP-k esetében **csak a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. és a Magyar Közút NZrt. jogosult (100%-os támogatási intenzitás mellett) pályázni**, míg a KMOP esetében önkormányzatok is nyújthatnak be pályázatot kiemelt eljárásrendben (2010, 20).

A mellékutak fejlesztésénél a 4-5 számjegyű utak esetén az utak tervezésének **11,5 tonnás járművekre méretezése túlzás** és jelentősen meghaladta a becsült projektköltségeket. A Magyar Közút Nzrt. nem tartotta be a határidőket és a pályázatok kezelésére vonatkozó előírásoknak, jogszabályoknak nem tett eleget, nem tájékoztatta a KSZ-et (a tervezett kiviteli közbeszerzés, pótmunkák esetén), ami miatt a KSZ több alkalommal szabálytalansági eljárást indított ellene. A projektfejlesztés során **az eljárásrend a Magyar Közút Nzrt. esetében eltekint attól, hogy a pályázó Útvonaltervet készítsen.** Ezért a KSZ-nek nehéz nyomon követni, hogy a pályázó hol tart a végleges pályázat benyújtásának folyamatában. (2009, ÉMOP, 28, 58-59). Útépítéseknél szintén problémaként jelentkezik a rendezetlen, vagy nehezen rendezhető tulajdonosi szerkezet (2009, KDOP, 54; KMOP, 49).

A további három pályázati konstrukció nyílt eljárásrendben került meghirdetésre. A támogatási intenzitás sehol sem éri el a 100%-ot:

A belterületi közúthálózat fejlesztése konstrukcióra nyílt pályázatos eljárásrend keretében helyi önkormányzatok nyújthatnak be pályázatot 40-400 millió Ft-os támogatási igénnyel, 70-95%-os támogatási intenzitás mellett.

A kerékpárforgalmi létesítmények fejlesztése konstrukcióra nyílt pályázatos eljárásrend keretében helyi önkormányzatok és központi költségvetési szervek nyújthatnak be pályázatot 20-300 millió Ft-os támogatási igénnyel, 70-95%-os támogatási intenzitás mellett.

A közösségi közlekedés fejlesztése konstrukcióra nyílt pályázatos eljárásrend keretében helyi és települési önkormányzatok, központi költségvetési szervek és közszolgáltatási szerződéssel rendelkező gazdasági társaságok nyújthatnak be pályázatot 50-700 millió Ft-os támogatási igénnyel, 85-95%-os támogatási intenzitás mellett (2010, 19-24).

2. GOP (Gazdasági Operatív Program) IH

A végrehajtás során jelentősebb problémákat nem tár fel a 2008-as jelentés. A program 4 +1 prioritásának végrehajtása esetén (K+F és innováció; Vállalati kapacitások komplex fejlesztése; Modern üzleti környezet elősegítése; Jeremie típusú pénzügyi eszközök; + Technikai Segítségnyújtás) a módosítások indoklásánál a leggyakoribb érv a korábbi hasonló programok során szerzett tapasztalatok alapján indokolt módosítás; a túl szűk időkeret/ túl szigorú feltételek; a források kihasználtságának növelése; ill. új szempont megjelenése (a hátrányos helyzetű kistérségek támogatásának igénye).

Pályázói visszajelzés alapján problémát jelent a **vidéki települések mikro-vállalkozásainak kizárása a GOP támogatásaiból.** Ezek a vállalkozások csak az ÚMVP-on keresztül juthattak támogatáshoz 2008 negyedik negyedévében (2009). Mivel az **ÚMVP** keretén belül fenti vállalkozások támogatása sikertelennek bizonyult, a 2010. január 12.-ei **GOP MB** ülésen felmerült a **lehatárolás** megszüntetése az OP módosításával.

Az első/ *A kutatásfejlesztés (K+F) és innováció ösztönzése prioritás* keretein belül az **ELI** (Extreme Light Infrastructure) **nagyprojekt érdekében**, - ami a 44 európai szinten kiemelkedő jelentőségű kutatási nagyberendezés projekt egyikeként kutató szuperlézer megépítését célozza összeurópai összefogással,- **az OP módosítása**, - az alapkutatás beemelése a támogatható tevékenységek közé-**folyamatban van**. Projekt kapcsán 2010. március 12-én meghirdetésre került a *GOP-2010-1.5.1. Projekt előkészítési konstrukció*, amelyen 1 Mrd Ft támogatást nyert el a megvalósításra kijelölt ELI-HU Kft. **A kiemelt projekt kiválasztási mód rendhagyó a GOP keretein belül**, ahol túlnyomórészt pályázatos konstrukciókon keresztül valósul meg a fejlesztéspolitika.

A második/ *Vállalati kapacitások komplex fejlesztése prioritásról szóló jelentés* lényegében a GOP legfontosabb válságkezelő intézkedéseit tartalmazza. Az intézkedések összefoglalása a következő fejezetben olvasható.

A harmadik/ Modern üzleti környezet elősegítése prioritás keretében a *GOP-3.1.* intézkedés a szélessávú infrastruktúra kiépítését szolgálja. A 2007-es kiírás fejlesztései révén a magyarországi települések lefedettsége 89%-ról 93 %-ra nő. az érintett települések nagy része a 33 LHH területén található, az elérhető szolgáltatások érdekében pedig szerződéses vállalat, hogy az internetes szolgáltatás díjának minden esetben az országos átlagár alatt kell maradnia (2010, 15). A konstrukcióval kapcsolatos legtöbb probléma a **magas (infrastrukturális; fenntarthatósági) költségek**, ill. az **építési engedély hiánya** a támogatási szerződés megkötésekor. Az infrastrukturális támogatások esetén (főleg szélessávú internet hozzáférés biztosítása) probléma az **áramszolgáltató többszörös (esetenként 15-szörös) oszlophasználati díja**; egyszeri belépési díja; amit a Versenyhivatal már vizsgál (2009). Részben a piaci alapú megoldások terjedése, részben a digitális közmű koncepció formálódása következtében a fennmaradt ellátatlan települések lefedésére 2009-től felmerült, hogy a fejlesztéseket egy országos méretű nagyprojektben kell koncentrálni a már létező állami infrastruktúra elemek jobb hasznosításával (2010, 15). A 40 milliárdos **Nemzeti Digitális Közmű kiemelt projekt megvalósításához szükséges OP módosítást a GOP Monitoring Bizottsága elutasította** (GOP MB jelentés, 2010. ápr. 13.).

A negyedik/ Pénzügyi eszközök prioritás visszatérítendő támogatási formákat tartalmaz. Az EU előírásai értelmében Strukturális Alapokból csak olyan pénzügyi jellegű beavatkozásokat lehet finanszírozni, ahol bizonyítható a **piaci elégtelenség** megléte. Ezen anomáliák feltárására az EU egy piaci rés elemzés (gap analysis) végrehajtását írta elő, amelyben kimutatható az egyes területek gyakorlati működése, illetve az „elvárt”, ideális működés közötti eltérés. A pénzügyi programok bevezetését megalapozó elemzést Magyarországon az NFGM készítette el, első változata 2007 áprilisában készült el, jelenleg folyamatban van az aktualizálása. Az elemzés **az alábbi beavatkozási területeket** azonosította:

1. **a még nem banki ügyfél vállalkozások hitelhez jutása,**
2. **a KKV-knak nyújtott hitelek garانتálása, illetve**
3. **a KKV-kat célzó tőkebefektetések**

Ezek alapján a GOP 4 prioritásban kialakításra kerültek olyan EU-támogatott pénzügyi eszközök – hitellehetőségek (*GOP 4.1 Új Magyarország Mikrohitel Programok*), garanciavállalások (*GOP 4.2 Portfóliogarancia Program*), és kockázati tőke befektetések (*GOP 4.3 Új Magyarország Kockázati Tőkeprogramok*), amelyek segítségével a magyar vállalkozások működésüket vagy beruházásaikat fedezhetik. A pénzügyi programok végrehajtását az MV - Magyar Vállalkozásfinanszírozási Zrt. mint Forráskezelő Szervezet végzi. A pénzügyi eszközök prioritásban rendelkezésre álló források 2007 végétől kiírt nyílt pályázaton kiválasztott pénzügyi intézményeken – Közvetítőkön - keresztül jutnak el a vállalkozásokig (2010, 16).

A teljes meghirdetett keret a GOP pénzügyi eszközök prioritásban 195,92 milliárd Ft, amelynek 91%-a került leszerződésre 127 közvetítővel.

2010. április végi státusz szerint 31 szerződött közvetítő csatlakozott a programhoz, összesen 98 db ügylet realizálódott, amelyben **a garantált hitelportfóliók összértéke eléri a 1,4 Mrd Ft-ot.** Az MV Zrt. által garantált rész 1,13 Mrd Ft.

A portfóliogaranciához kapcsolódó eljárási rendszer (szerződések formája és tartalma, behajtásra-beváltásra vonatkozó szabályok, adatszolgáltatás egyszerűsítése) átalakítása a szerződött és potenciálisan szerződni kívánó hitelintézetekkel együttműködve lezárult, melynek eredményeképpen 2009 novemberében meghirdetésre került az új/módosított Portfóliogarancia Program dokumentáció.

Továbbá a maximális hitelösszeg módosításra került 200 millió forintra, melynek segítségével a szerződött partnerek a teljes termékpalettára igénybe tudják venni a garanciavállalást.

3. TÁMOP (Társadalmi Megújulás Operatív Program)

A TÁMOP az Európai Foglalkoztatási Stratégia céljai elérésének eszköze. A konvergencia régiókban megvalósuló programokra 3.575 millió euró (898,2 milliárd forint), a Közép-Magyarország régióban megvalósuló programokra rendelkezésre álló keretösszeg 522,1 millió euró (131,2 milliárd forint). Összesen 4.097,1 millió euró (1.029,4 milliárd forint→ 1.065,24⁵ milliárd Ft (2010, 3), amely összeg 85%-a az Európai Szociális Alapból (ESZA), ill. a központi költségvetésből kerül finanszírozásra.

A 6+1+2 (KMR + 2 technikai segítségnyújtás) prioritás megvalósításáért a Humán Erőforrás Operatív Program IH a felelős az alábbi közreműködő szervezetek bevonásával. A Közép-Magyarországi, versenyképesség és foglalkoztatás régióban megvalósuló programok az első 6 prioritás tükkörprogramjai.

Általános problémák

(1) A Közreműködő szervezet **kapacitáshiánya**, ami átszervezéshez vezetett 2008-ban ennél az IH-nál is az egyik legnagyobb kihívást a közreműködő szervezetek feladatai ellátásához szükséges kapacitások biztosítása jelentette. Két közreműködő szervezet is szervezeti átalakítást hajtott végre. A szervezeti struktúra átalakítása 2008 év végére, 2009 év elejére befejeződött. A kapacitáshiányban az ambiciózus tervezés, a pályázati konstrukciók elaprózódottsága

⁵ 251,25 Ft/euró árfolyamon-, ill. 260 HUF/euró árfolyamon számítva

(kis támogatási kerettel kiírt, nagy érdeklődést kiváltó, értékelésben, finanszírozásban is túl komplex pályázatok), a jogszabályi háttér hiányosságai, ill. szakmai hiányosságok is szerepet játszottak, amik utólagos, hosszadalmas egyeztetéseket tettek szükségessé (2009, 32-33). A finanszírozásra megoldást jelenthet a hasonló projektek átalány (egységköltség) alapján történő finanszírozása.

(2) **A kiemelt projektek előrehaladása lassú**, ami forrásvesztéssel járhat

Az OP megvalósításában részben a nagyobb elérhetőség-, részben a módszertan kialakítása miatt 2008-ban a megítélt és leszerződött támogatások tekintetében egyaránt a kiemelt projektek előrehaladása dominál. Mivel több esetben ezek adják meg a pályázatos konstrukciók módszertani hátterét, **a pályázati konstrukciók elindulása a kiemelt projektek előrehaladásának függvénye**. Összességében szerződés-kötés 22 konstrukció esetében történt, a mintegy 38 nevesített kiemelt projekt közül, 94,7 milliárd Ft értékben, melyből 87,3 milliárd forint kiemelt projekt. Leszerződés tekintetében a *hátrányos helyzetű emberek munkaerő-piaci helyzetének javítását* célzó konstrukció (1. prioritás) dominál, a leszerződött összegek csaknem 2/3-a ezt a prioritást érinti (2009, 15, 17). A szakmai koncepció/ módszertan kialakításának nehézségei mellett, a TÁMOP kiírások részben az előző pénzügyi időszak **HEFOP megvalósításának elhúzódása** miatt késnek. A másik ok a magyar közbeszerzési gyakorlatból adódik. A problémára megoldást jelenthet a pályázatos projektek arányának növelése, amint lehetséges.

(3) A magyar közbeszerzési gyakorlat

Általánosságban elmondható, hogy **a hazai közbeszerzési környezet és rögzült gyakorlat növeli a kiemelt projektek kockázatosságát**. Számtalan kiemelt projekt megvalósító hivatkozik a Támogatási Szerződés módosítása kapcsán a sikertelen közbeszerzési eljárásra. Előfordul, hogy a projektgazdák csak megismételt eljárás keretében tudják, gyakran több hónapos késéssel megvalósítani a közbeszerzés révén elérni kívánt tevékenységeket (2010, 43).

(4) Multiobjektivitás/ **TÁMOP KMOR és a TÁMOP konvergencia-régiók közti koordináció**

Az országos vagy több célterületre kiterjedő projektek esetén, különösen ott ahol az átjárhatóság (ERFA jellegű tevékenységek finanszírozása is egy bizonyos keretösszegig) megengedett problémát okozott a multiobjektivitás pénzügyi teljesülésének nyomon követése, a megvalósulás ellenőrzése, ill. az EB irányába történő elszámolás. Ezt fokozta az OP-ban rögzített kötelezettségvállalások eltérő ütemezése. A nyomon követést nehezítette, hogy a megfelelő informatikai rendszer (EMIR) csak 2009 év elejére állt fel. Bár a Közép-Magyarországi régióban törekedtek az 1-5 prioritás tükörpályázatainak a meghirdetésére, az országos fejlesztések, a hálózatépítés és együttműködésekre, partnerségre alapuló pályázatok esetében ez nem volt lehetséges (2009, 33). A Közép-Magyarország Régióban (8. prioritás), a végrehajtás legnagyobb nehézsége a felhasznált és felhasználható források meghatározása okozza. Ez részben az EMIR rendszer felállításának késedelméből, részben abból adódik, hogy a pályázati kiírások nem mindig a régióra vannak szabva (országos és/vagy régiókon átívelő projektek) és a KMR nem konvergencia régió (2009, 79).

Megoldásként a KMR forrásaiból nagyobb összegek lekötése ott, ahol ez lehetséges (ahol az elszámolás nem arányosítással, hanem a bevonandó célcsoporti létszám alapján előzetesen meghatározott összegnek megfelelően történik); új programot indítása kizárólag KMR területére; egyes konstrukciók előrehozatala.

(5) Az indikátorok hiányosságai, felülvizsgálatuk szükségessége is említésre kerül (34).

(6) A **TÁMOP-TIOP koordináció** (különösen az 5. és 6. prioritáson belül)

A TÁMOP 1./ Foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzése prioritás

A forrásfelhasználás terén ez a prioritás teljesít a legjobban. A TÁMOP- ban 2010. április 30-ig kifizetett 62 milliárd Ft számla alapú kifizetésből 34,62 milliárd ezen prioritáshoz kapcsolódik. Ennek ellenére a projektek megvalósításának **a kiemelt projektek megvalósítása a tervezetthez képest jelentős elmaradásban van** (2010, 41). A probléma megoldására pályázatos projektek indítását tervezi az IH. A cél az, hogy a pályázatos projektek támogatási aránya a jövőben 50%-ra emelkedjen a jelenlegi alig 3%- ról (2010, 41).

Az első prioritáshoz tartozó konstrukciók egy kivétellel mind a konvergencia, mind a regionális versenyképesség célkitűzéshez tartozó KMR régió területén megvalósulnak. **A fejlesztések párhuzamos jellege miatt** a KMR források felhasználásának üteme nem gyorsabb, mint a konvergencia régióba; az Európai Bizottsággal szembeni elszámolás nem biztosítható; **a KMR területén 3,6 milliárd forint elmaradás várható**. Az n+3 célok teljesülése érdekében 2009-ben hozott intézkedések részben kezelik a kockázatokat: a kormány 2009. augusztus 5-én elfogadta a TÁMOP 1. prioritás 2009-10- es akciótervének módosítását, így lehetővé vált a KMR abszorpciót elősegítő, 5 milliárd Ft-os pénzügyi kerettel rendelkező *TÁMOP 1.1.4* kiemelt projekt meghirdetésének előkészítése. Ez a fejlesztés kizárólag a KMR területén valósul majd meg. Szintén a KMR abszorpció javítását szolgálta az *1.4.3* pályázati konstrukció meghirdetésének előbbre hozatala 3,8 milliárd Ft-os kerettel, amelyből 1,5 milliárd használható fel a KMR-ben (2010, 33).

A prioritás megvalósítása kis mértékben civil szervezetek bevonásával, **a nagyobb elérhetőség érdekében történt kiemelt projektek keretében**. A *hátrányos helyzetű személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása* program 19000 főt, a START program 20000 főt ért el, jóllehet itt a kifizetések elmaradtak a várttól (a leszerződött érték 10 %- át érik csak el), szemben *az alternatív munkaerő-piaci projektek megvalósítását célzó pályázati komponens konstrukciót*, ami bár túlpályázott volt, a civil szervezetek által elért személyek köre 1500 fő (2009, 47).

2007 óta 14 konstrukció felhívása jelent meg, ebből 8 kiemelt projekt, 1 automatikus, 3 egyfordulós, 2 kétfordulós pályázat (2010, 8). A két magas kockázati kategóriájú kiemelt projekt a *TÁMOP-1.1.1-08/1 (Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése)*, ill., a *TÁMOP-1.3.1-08/1 (Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként)*.

A rokkantsági jogosultság új minősítési rendszer bevezetésének csúszásával, valamint szakmai, együttműködési és **jogszabályi környezetben** rejlő okokkal indokolták a *megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjára irányuló kiemelt projekt* csúszását, ami a tervezett

célcsoport 10%-át érte csak el. A célcsoportot kibővítették: a rehabilitációs járulékon élő személyek mellett a megváltozott munkaképességű emberek is bevonhatóak a projektbe. A jelentés szerint emellett szükséges felülvizsgálni a rehabilitációs járadékra jogosult személyek komplex minősítést követő lehetséges életpályáját meghatározó jogi környezetet is (2009, 48). 2010. dec. 31-ig 10,275 MRD Ft kifizetési kérelmet kellene benyújtania a kedvezményezettnek, azonban 2010. április 30-ig csak 888, 6 millió Ft kérelmet adott be. A bevont egyének 36 hónapig vehetnek részt a fejlesztő programokban, és a bevonási szakasz 2010. szeptember 1-éig tart (2010, 43).

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése kiemelt projekt amiatt sorolandó a magas kockázatú projektek közé, mert a költségének közel 20%-át kitevő komponens (1.3.2. Az ÁFSZ munkaerő-piaci közvetítő tevékenységének fejlesztése az atipikus formában szervezhető munkalehetőségek hatékony feltárása révén) megvalósítására vonatkozó **szerződést a kedvezményezett felmondta** a nem megfelelő teljesítésre való hivatkozással (közbeszerzési gyakorlat).

A TÁMOP 2./az Alkalmazkodóképesség javítását célzó prioritás

A második prioritás együttes kerete (konvergencia régiók + KMR) 199, 9 MRD Ft (268, 6 Ft/euró árfolyamon). 2010. április 30-ig a meghirdetések értéke 112, 64 MRD Ft, így az IH által még le nem kötött keret **87, 2 MRD Ft**, ami a teljes OP szerinti prioritás keret 43,65%-a. A támogatói döntések összege 85 MRD Ft, így a folyamatban lévő keret (meghirdetések értékének a támogatói döntések értékével csökkentett összege) 27, 46 MRD Ft (2010, 23). 2010. évben a prioritás pénzügyi teljesítése már sem a konvergencia, sem a kapcsolódó KMR források vonatkozásában nem hordoz kockázatot az N+3 célok vonatkozásában. **A kormány 2009. augusztus 5-én elfogadta a TÁMOP 1. és TÁMOP 2. prioritás 2009-10-es akciótervének módosítását.** A Kormány döntését követően megjelent a *TÁMOP 2.2.3.B TISZK rendszer továbbfejlesztése a közép-magyarországi régióban* pályázati kiírást 2,5 milliárd forintos pénzügyi kerettel. A pályázatok benyújtásának határideje 2009. november 30. volt. Lehetővé vált továbbá a KMR abszorpciót elősegítő, **2,5 milliárd Ft-os pénzügyi kerettel tervezett TÁMOP 2.3.3.C Munkahelymegőrző támogatás képzéssel kombinálva az 5 főnél kisebb mikrovállalkozásoknak a közép-magyarországi régióban** pályázati felhívás megjelentetése. Ez az automatikus pályázat 2009. december 31-ig volt nyitva. Ez a **kiírás** nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, összesen 32 pályázat érkezett be, 15 támogatási szerződést (támogatói okiratot) kötött meg a KSZ. Az IH a komponens **keretének 0,2 Mrd forintra történő lecsökkentése** mellett döntött. A 2010-e és 2012-re **az N+3-as célok teljesítését nagymértékben befolyásolja, hogy két 2008-ban indult kiemelt projekt 2010-ben befejeződik-e** (*TÁMOP 2.2.1; 2.2.2*), illetve a projektek 2010-2012 évi folytatásakor a KMR kifizetések a tervezettnek megfelelő üteműek lesznek-e. Az első a *TÁMOP 2.2.1. „A szakképzés és a felnőttképzés minőségének és tartalmának fejlesztése”*, ahol a projektgazda a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet (a projekt előzetes támogatási igénye 4,2 Mrd Ft). A második a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal projektje a *TÁMOP 2.2.2. „a pályaaorientáció rendszerének tartalmi és módszertani fejlesztése”* konstrukcióban. E projekt előzetes támogatási igénye 2,8 Mrd Ft. A két kiemelt projekt felhívása a IV. negyedévre van tervbe véve, további 5 pályázati felhívással.

2010. április 30-ig összesen 45 felhívás jelent meg, amelyből egyfordulós pályázati kiírás 32, kétfordulós felhívás 2, kiemelt projekt pedig 11 db volt. A kiemelt projekt költségkerete a meghirdetett költségkeret 39,48%-át tette ki.

A 11 kiemelt projekt közül **három** sorolható a **magas kockázatú** kategóriába: a TÁMOP-2.1.1-07/1, a TÁMOP 2.5.2-08/1 és a TÁMOP 2.6.1.

TÁMOP-2.1.1-07/1. (Lépj egyet előre II.) **kiemelt projekt** már lezárult. 10,665 millió Ft támogatási összegre szerződött le, és az el nem számolt előleg 2 428 094 923 Ft. Tehát a **forrásfelhasználás** (amennyiben minden tételt jóváhagy a KSZ) **83%-os** (2010, 44). Csúszások akadályozták a program időarányos megvalósítását: részben a szerződéskötés hiánypótlások miatti csúszása, részben az előleg megnövelésének szükségessége a programok elindításhoz (projektszemélyzet, az informatikai rendszer, képzések). A program keretében csaknem 18000 személy (1735 felnőtt) kapott lehetőséget a 7.-8. osztály elvégzésére (2009, 54).

TÁMOP 2.5.2-08/1 (A partnerség és a párbeszéd szakmai hátterének megerősítése, közös kezdeményezések támogatása) 2008. dec. 16-án kötötte meg a Támogatási Szerződést 924 millió Ft-ra. A projekt kockázatossága abból adódik, hogy 2010. április 30-ig **kevés** volt a projekt **számla alapú kifizetése** (95,64 millió Ft).

TÁMOP 2.6.1 (Az akkreditáció rendszerének kialakítása) ugyancsak az alacsony számla alapú kifizetése miatt sorolandó a magas kockázatú projektek közé. Támogatási Szerződése 2009 novemberében került megkötésre, 600 millió Ft-ra. 2010. április 30-ig 150 millió Ft a kifizetett előleget kapott, számla alapú kifizetése még nem volt (2010, 44).

Szintén befejezés közeli állapotban van két *munkahelyi képzéseket támogató konstrukció* (TÁMOP-2.1.3 és TÁMOP- 2.1.5) (2010, 13). A **vállalkozások által végrehajtott képzési projektek** ellenőrzése során a képzések **tájékoztatás nélküli átütemezésére** derült fény. A pályázatos programok esetén, a képzésben részesülő kedvezményezettek számának ismerete hiányában, a kiválasztott oktatók kapacitáshiánya okozott gondot, mivel egy időben túl sok személy képzése indult el (2009, 57).

A TÁMOP 3./ Minőségi oktatás biztosítása mindenkinek prioritás

A TÁMOP 3. prioritás kerete 268,6 Ft/euró árfolyamon számolva 272MRD HUF. 2010. április 30-ig a meghirdetett 95MRD forintból 60MRD Ft-ról született támogatói döntés (kötelezettségvállalás). A TÁMOP 3. esetében a szabad keret 177MRD Ft, amely a rendelkezésre álló 2007-2013-as keret meghirdetett konstrukciók keretével csökkentett összege a prioritás teljes keretének **65,07%-a**. A kormány által jóváhagyott, akciótervben szereplő, de meg nem hirdetett kiírások keretösszege további

114MRD Ft. Ezen összeget is levonva a még AT-ban sem szereplő teljesen szabadon tervezhető keret 63,3 MRD Ft, a prioritás 23,19 %- a.

2008-ban a tervezett 17 pályázati konstrukcióból csak 4 indult el, de a döntés 2009-re csúszott; 9 kiemelt projekt közül csupán 2 esetén született támogatói döntés; **egy projektet az Európai Bizottsággal történő egyeztetés során töröltek** (TÁMOP 3.2.10 *Egységes Elektronikus Kulturális és Oktatási felület kialakítása*). Mivel a pályázati konstrukciók ütemezése a kiemelt projektek megvalósításának függvénye, a csúszás a prioritás végrehajtását veszélyezteti (2009, 59-60). **A csúszás oka részben a HEFOP keretében elindított fejlesztések csúszásával függ össze, részben a szakmai tartalom körüli vitával** EB-OKM (2009, 60-61).

A pályázatos konstrukciók csúszását több esetben az jelentette, hogy **nem állt rendelkezésre az a jogszabályi-szabályozási környezet**, és beavatkozási logika, amely a megvalósítást lehetővé teszi (pl. TÁMOP 3.1.4, TÁMOP 3.1.2). Ezen túl **több** konstrukció **esetében** a pályázati dokumentáció előkészítése során **módosult a szakmai koncepció** (pl. TÁMOP 3.1.5., TÁMOP 3.4.2.), **amely akcióterv módosítást igényelt**, akadályozva ezzel a meghirdetést is (2010, 13). Összességében a legjelentősebb problémát 2007. évhez hasonlóan a szakmai koncepció kidolgozottságának egyenlőtlensége és a kapcsolódó konstrukciók összehangoltságának hiánya okozta (2009, 62).

A késés kompenzálására a kapcsolódó pályázati konstrukciók csökkentett tartalommal vagy egyszerűsített eljárásrendben kerültek meghirdetésre (egyfordulós pályázat helyett automatikus normatív támogatás: TÁMOP 3.1.4.); a pályázati dokumentációk több esetben egyszeri vagy többszöri módosításra kerültek. A csúszás miatt a közoktatási intézmények kompetencia alapú fejlesztését célzó 3.1.4. pályázati konstrukció **ROP programokhoz való közvetlen kapcsolata nehézségeket okoz**. Szintén ennél a konstrukciónál, a kapcsolódó ágazati szabályozás (kompetenciafejlesztő tananyag fogalmának, megfelelőségének) megváltozása akadályozta az előrehaladást.(2009, 61-62)

A referencia időszak végéig felhalmozott **elmaradások különösképpen a KMR régió vonatkozásában veszélyeztetik a források teljes körű felhasználást**. Az N+3 cél elérése érdekében tett intézkedések: (1) Az AT-ben nevesítésre került konstrukciók meghirdetésének időbeli előrehozatala: A TÁMOP 323/1, 323/2, 328/B konstrukciók esetében ennek megfelelően kerültek a konstrukciók kiírásra. (2) 2007-08 AT keretében meghirdetett kiírások tartaléklistán lévő pályázóinak támogatása forrás bevonásával, hiszen ezen projektjavaslatok nem minőségi nem megfelelés, csupán forráshiány miatt nem nyertek eredetileg támogatást. (3) Új, az OP beavatkozási terület célkitűzéseivel illeszkedő konstrukciók szakmai kidolgozása és meghirdetése. Ennek megfelelően egy 4 milliárd Ft-os keretösszegű, a 2009-10-es Akciótervben új konstrukcióként megjelenő pályázat kiírására került sor 2010 januárjában (TÁMOP 3.2.11), melynek célja a kulturális intézmények, valamint a nevelési-oktatási intézmények közötti együttműködések elősegítése. 3 Mrd Ft keretösszeggel meghirdetésre került a természettudományos oktatás módszertanának és eszközrendszerének megújítását célzó konstrukció, amelynek célja az érintett oktatási intézményekben

a korszerű és magas szintű természettudományos szemléltetés hálózatos rendszerének kialakítása, költséghatékony módon (2010, 34-35).

A TÁMOP 4./ A felsőoktatás fejlesztése prioritás

A felsőoktatás fejlesztésére fordítható forrás teljes összege 2007-2013 között 268,6 Ft/EUR árfolyamon számolva 140,9 MRD Ft (2010, 26). A felsőoktatás 2010. április 30-ig teljesített (prioritás + KMR) kifizetéseknek összértéke mindössze a keret 5,36%-a. Ennek nagy része előleg kifizetés. **A számla alapú kifizetések értéke rendkívül alacsony, mindössze 0,2%.** Elsősorban a szerződéskötések tervezett ütemezésétől való elmaradások – mind a konvergencia régiókban, mind pedig a KMR régió vonatkozásában veszélyeztetik a források teljes körű felhasználást. Az N+3 célok elérése érdekében teendő lépések közül az egyik a 2007/2008-as AT konstrukciók egyes BB döntéseit követően keletkezett maradványösszegek átcsoportosítása azon konstrukciókhoz, ahol forráshiány miatt tartaléklistas projektek támogatásáról döntött a Bíráló Bizottság. Az AT módosítások elhúzódása miatt azonban kérdéses, hogy az ily módon bevonásra kerülő projektek érdemben hozzájárulnak-e még a 2010-es célértékhez. Ennek érdekében több koncentrált, gyorsan végrehajtható szakmai tartalmú pályázati konstrukció született, pl. a TÁMOP 4.2.1/B, 4.1.1/A és 4.1.2/A2 konstrukciók esetében a pályázati útmutatóban előírás, hogy 2010. szeptember 30-ig a támogatási összeg 30%-ával számla alapon el kell számolniuk (2010, 35).

2007-től 2010. április 30-ig a KMR esetében a források 83,26%-a, míg a teljes felsőoktatási keret (prioritás+KMR) esetében a 49,69%-a került meghirdetésre. A meghirdetések mennyisége és összege 2007-2008-ban nagyrészt a tervek szerint alakult. Gondot okoz, hogy **a 2007/2008-as AT konstrukciók támogatási szerződéseinek megkötése elhúzódott, így a jellemzően hosszabb ciklusú projektek megvalósítása jelentős késedelmet szenved.** Problémát jelent továbbá, hogy az **eredetileg tervezett ütemezés szerinti koherencia** a 4.1.1 értékelésében és bírálatában bekövetkezett csúszás miatt **nem volt tartható**, emiatt a 4.1.3 kiemelt projekt egyes szakmai tevékenységeit és így a projektzárást 2010 októberére kellett halasztani. **A 2009. évben többször módosult az AT, a kutatóegyetemi konstrukció megjelenésével pedig jelentős koncepcióváltás következett be a prioritásban, ami a korábbi keretösszegek felülvizsgálatát és újragondolását eredményezte.** Ennek eredményeképpen 2009. IV. negyedévtől a meghirdetések felgyorsultak, és így 2010. április 30-ig jelentős összegekről születhetett támogatói döntés. A pályázatok esetében a jelenleg is pályázható **TÁMOP 4.2.2/B „Tudományos képzés műhelyeinek támogatása” c. konstrukció** kivételével valamennyi konstrukciónál megszülettek a támogatói döntések. (2010, 17).

2009-ben kiemelt kockázatot jelentett, hogy a TÁMOP 4. prioritás teljes keretösszegének közel negyedét tette ki a **TÁMOP 4.2.4 Nemzeti Kiválóság Program 7 éves keretösszege és a kiemelt projekt nem indult el**, mivel a Magyary Zoltán Felsőoktatási Közalapítvány által benyújtott projektjavaslatot a zsűri több körben átdolgoztatta 2009. júniusa és szeptembere között. Időközben azonban a kutatóegyetemi pályázat KMR forrásigénye miatt a kiemelt projekt 2007/2008-as AT-ban szereplő keretösszege a tizedére (0,9 Mrd Ft) csökkent. Tekintettel arra, hogy a projekt még 2010. I. negyedévében sem tudott elindulni, a 2010. április 14-i Kormányülésen **döntés született annak**

2007/2008-as AT-ból való törléséről és a tevékenységek, valamint költségek 2009/2010-es AT-ba történő átcsoportosításáról. Az ismételten megnyitott projektcsatorna eljárás során a Magyar Zoltán Felsőoktatási Közalapítvány projektötletét a zsűri 2010 áprilisában támogatta és végső nevesítésre javasolta. A konstrukció másik potenciális végrehajtója a Collegium Budapest Egyesület által benyújtott 0,48 Mrd Ft keretösszegű projektjavaslatot a zsűri a pénzügyi tervezés és a projektötlet szakmai tartalmának, kidolgozottságának hiányosságai miatt két alkalommal visszaadta átdolgozásra. Szintén átgondolást / áttervezést igényel a 0,573 Mrd Ft-os *TÁMOP 4.1.4* kiemelt projekt, mely az átfogó felsőoktatási minőségfejlesztést célozza, mivel a konstrukció 2009. júniusi indulása óta a havonta megtartott projektvégrehajtást áttekinthető üléseken a projektgazda Oktatókutató és Fejlesztő Intézet nem tudott érdemi szakmai és pénzügyi előrehaladásról beszámolni (2010, 44).

A TÁMOP 5./Társadalmi befogadás és részvétel erősítés prioritás

268,6 Ft/EUR árfolyamon számolva a prioritás együttes (KMR is beleértve) kerete 131 MRD Ft. 2010. április 30-ig a támogatói döntés (kötelezettségvállalás) értéke összesen 24, 99 MRD Ft, így a fennmaradó szabad keret összesen 106 MRD Ft (2010, 27). Mindössze 2% -ra történt számla alapú kifizetés (2010, 18.). A TÁMOP 5. prioritásra vonatkozóan **az N+3 cél érdekében számos intézkedésre került sor**, mint például: a 2007-2008-as és a 2009-2010-es akciótervek módosítása, a 2009-2010-es akciótervben szereplő konstrukciók megjelentetésének előrehozása. Továbbá rövid, akár 12 hónapos programok megvalósulását is lehetővé tette. A fenti intézkedések előreláthatólag az N+3-as teljesüléshez **sajnos nem elegendők**, azonban **különösen a KMR tekintetében további, hathatós, eredménnyel járó intézkedéseket, a prioritást érintően nem lehet tenni** (2010, 36).

2008-ban a 9 tervezett kiemelt projekt közül 5 szerződéskötés történt; 12 pályázati konstrukcióból 6 indult el, 1 esetben támogatói döntések is születtek csaknem 2 MRD Ft értékben (2009, 68). A megvalósulást nehezíti az **elaprózódott, kis keretösszegek a pályázatok komplexitása** mellett, ami **nem teszi lehetővé a gyorsított (automatikus), normatív alapú támogatást**. 2008 évben a kiemelt projektek (gyermeksegély program; hajléktalan emberek integrációja; fizikai és info- kommunikációs akadálymentesítés) szakmai, módszertani megalapozása zajlott (2009).

Kockázatos a *TÁMOP 5.4.8 „A komplex rehabilitáció szakmai megerősítése”* konstrukció. A kiemelt projekt a *TIOP 3.2.2: „A komplex rehabilitációhoz szükséges feltételek megteremtése”* c. kiemelt projekttel együttesen biztosítja a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény célkitűzését. Mindkét projekt kedvezményezettje az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértő Intézet. **Mindkét kiemelt projekt jelentős csúszással valósítja meg a programtervében meghatározott tevékenységeket.** Az első prioritás két kockázatos konstrukciója is kapcsolódik fenti két projekt megvalósulásához.

A TÁMOP 5. prioritáson belül megvalósuló és többek között a civil szervezetek számára biztosítandó források hatékony szakmai, pénzügyi és végrehajtási problémáinak kezelésére szükségszerűvé válik a globális támogatások eljárásrend bevezetése és alkalmazása. **A globális támogatás bevezetéséhez**

rendszerszintű egyeztetések (Irányító Hatóság, Szakminisztérium EU Bizottság) szükségesek a jelentés szerint.

A TÁMOP 5. prioritásban jelentős forrást (eddig 14,6 Mrd Ft) köt le az *5.1.1 „LHH kistérségek projektjei” az LHH komplex program*. A TÁMOP 5.1.1 konstrukció keretösszege 15,2 Mrd forint, amelyből 2009. június 15-től 2009. október 16-ig 14,16 Mrd forint összegben bezárólag 9 db kiírás jelent meg. A várható eredmények jelentős **elhúzódtását fogja** azonban **eredményezni az LHH** eljárásrendben rögzített lehetőség, amely alapján a bíráló bizottság **akár 6 hónapos átdolgozási lehetőséget** adhat a projektgazdának (2010, 42-43).

Kockázatos még a *TÁMOP 5.3.6 „Komplex telep-program 2010-2014”* c. pályázati konstrukció, ami 2010. április 1-jén jelent meg. A pályázati konstrukció a Szociális és Munkaügyi Minisztérium szakmai koordinációjában megvalósuló két önálló forrásra támaszkodó komplex fejlesztési program. A komplex fejlesztési program a szegregált telepek felszámolására, a szegregált telepeken élő családok integrált lakókörnyezetbe költöztetésére a Szociális és Munkaügyi Minisztérium által elkészített *ROM-TP-10 „Komplex telep-program”* c. (0,7 Mrd Ft) és a *TÁMOP 5.3.6* (1,44 Mrd FT) európai uniós forrásból finanszírozandó pályázati kiírás szolgálja. Az Irányító Hatóság többször, hivatalosan jelezte, **hogy a kiválasztott 81 településlistában, olyan települések is szerepelnek, amelyek esetében nem a teljes szegregátum felszámolását-, hanem azon belül egyes telep részek felszámolását célozza.** A szegregátumok (telepek) felszámolásával kapcsolatos hazai és nemzetközi programok is a teljes körű felszámolást irányozzák elő. Ezen szakmai állásponttal az Irányító Hatóság továbbra is egyetért. A pályázati kiírásra 2010. május 1-től 2010. június 15-ig lehet benyújtani a pályázatokat. Az előzetes tájékoztató alapján a 81 kijelölt település 50 %-a kíván pályázatot benyújtani (2010, 45).

A TÁMOP 6./ Egészségmegőrzés és egészségügyi humán-erőforrás fejlesztés prioritás

268,6 Ft/EUR árfolyamon számolva a prioritás KMR-val kiegészített együttes kerete 68 MRD Ft. 2010. április 30-ig a támogatói döntés (kötelezettségvállalás) értéke összesen 3, 8 MRD Ft, így a fennmaradó szabad keret összesen 64,3 MRD Ft. 2010. április 30-ig a meghirdetések értéke (pályázati/tervezési felhívás) 13, MRD Ft, így a fennmaradó szabad keret összesen 54, 8 MRD Ft. **A 2010-es N+3 célok elérése problematikus.** A megfelelő teljesítés biztosítása érdekében az IH folyamatosan egyeztetet a szaktárcával és a KSZ-tel, módosításra került a vonatkozó akcióterv, továbbá, együttműködve a kistérségi koordinációs hálózattal, projektgenerálási tevékenység zajlott. Az eredmény leghamarabb a 2011-s abszorpciók célok teljesítése esetén mutatkozik meg.

2010. április 30-ig 12 egyfordulós, 3 kiemelt és 2 a Leghátrányosabb Helyzetű kistérségek számára kiírt (automatikus) konstrukció került meghirdetésre (2010, 20). Bár a prioritás keretében **a pályázati konstrukciók dominálnak, ezek 1 kivétellel, szakmai viták miatt nem tudnak elindulni 2008-ban** (2009, 74-75). 2009-ben meghirdetett pályázatos projektek közül az egészségre nevelő és szemléletformáló életmód programokra (*TÁMOP-6.1.2*) **a tömegesen, minimális támogatási**

összeggel (<10 millió forint) megvalósuló kistélepülési és színtérprogramok szakmai tartalma kockázatokat jelent.

A 3 kiemelt projekt közül egy esetében (TÁMOP-6.2.6. „Megvalósíthatósági tervek minőségbiztosítása a tervezett jelentős beruházásoknál, épület és gépi műszer kataszter modernizálása”) már 2008 során szerződéskötés történt, aminek a TIOP kétfordulós pólus- és sürgősségi pályázati konstrukciók minőségbiztosítása szempontjából van jelentősége (2009, 73-74). **2010.-ben kiemelten kezelendő a területi és súlyponti kórházak (ezek közül is a TIOP keretében támogatásban részesülők) együttműködésének erősítése**, a települések humán stratégiájának kidolgozásához való hozzájárulás. Szintén fontos, hogy a kórházi menedzsment egyes részterületeken (pl. központi műtő működtetése, beszerzések szervezése) speciális, szemléletformáló képzetekben részesüljön, a jelentés szerint.

A **közbeszerzések sikertelensége** és az ebből eredő csúszások miatt kockázatos az Országos Tisztifőorvosi Hivatal kiemelt projektjeként megvalósuló *Szűrőprogramok országos kommunikációja* (TÁMOP-6.1.3).

4. TIOP (Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program)

A gazdasági válság miatt jelentős forrás zárolására, átcsoportosítás kezdeményezésére került sor, ami az Akcióterv felülvizsgálatát tette szükségessé.

Visszatérő problémák (1) a TÁMOP-TIOP közti koordináció; (2) (3) a közbeszerzés ütemezése, ill. a KSZ kapacitáshiánya, különösen a közös TÁMOP-TIOP kiemelt-, ill. pályázatos konstrukciói esetén (4) az előkészítési időszak eljárásrendből adódó elhúzódása és az előkészítéshez kapcsolódó költségek (önerő) mértéke (5) a szakmai hiányosságok (KSZ: a kétfordulós pályázatoknál az eljárásrendben rejlő kezdeti hiányosságok. Projektgazdák: a projekttervek kellő részletezettségében és pénzügyi alátámasztottságában tapasztalt hiányosságok. Minisztériumok: koncepcionális tervezési hibák) (6) a fejlesztések hosszú távú fenntarthatóságának kérdése (7) az ÁFA kompenzáció

Gondot jelent, hogy **az SLA szerződében megállapított értékelésre vonatkozó egységköltségek mellett szinte lehetetlen az 1 milliárd forintot meghaladó fejlesztések előértékelésére megfelelő szakértelemmel bíró független szakértőket felkérni** (2009, 23-24).

A TIOP 1./ Az oktatási infrastruktúra fejlesztése prioritás

Az első prioritás kerete 268,6 Ft/euró árfolyamon számolva 151 MRD HUF. 2010. április 30-ig a meghirdetett 119, 4 MRD forintból 88 MRD Ft-ról született támogatói döntés (kötelezettségvállalás). A szabad keret **31, 7 MRD Ft**, amely a rendelkezésre álló 2007-2013-as keret meghirdetett konstrukciók keretével csökkentett összege, a prioritás teljes keretének **20,96%-a** (2010, 58). A kormány által jóváhagyott, akciótervben szereplő, de meg nem hirdetett kiírások keretösszege további 24, 9 MRD Ft. Ezen összeget is levonva a még AT-ban sem szereplő teljesen szabadon tervezhető keret 7, 9 MRD Ft, a prioritás 5,2 %-a. Az N+3 cél teljesítéséhez szükséges kifizetések mind 2010., mind 2011., mind pedig 2012. vonatkozásában előreláthatóan teljesíthetők (2010, 63).

Közoktatási szakterületen a két *TIOP 1.1.1.*-es pályázat (*TIOP 1.1.1./07* és *TIOP 1.1.1./09*) jogosultsági értékelése és a támogatói okiratok kiállítása rendkívüli kapacitást igényel a közreműködő szervezet részéről. A pedagógiai, módszertani reformot támogató informatikai infrastruktúra fejlesztését célzó konstrukciók megvalósítása egyrészt a közreműködő szervezet rendelkezésére álló kapacitások miatt, másrészt a kedvezményezettek által lefolytatandó közbeszerzési eljárások miatt is jelentős kockázatot rejt magában (2010, 66). *TIOP 1.1.1./07/1.* közel 1000 pályázat érkezett be, mintegy 24 Mrd Ft értékben. A 2009-10-es akcióterv kötelezettségvállalási keretének terhére megjelent a tanulói laptop program pályázati dokumentációja 2009. december 31-én (*TIOP 1.1.1./09*). A konstrukció közvetlenül kíván hozzájárulni az IKT-val támogatott 1:1 (1 diák/1 számítógép) oktatási környezet bevezetéséhez és elterjesztéséhez a közoktatásban. Az automatikus pályázatban kizárólag a *TÁMOP 3.1.4.* pályázat azon nyertesei vehetnek részt, amelyek pályázatukban betervezték a tanulói laptop programhoz kapcsolódó tartalmi fejlesztési elemeket (pl. intézményvezető felkészítése, IKT asszisztens alkalmazása). A **kapacitáshiány** részben a **két OP időbeni összehangolásának szükségessége miatt** áll fenn (2010, 65). A pályázatok II. félévi meghirdetéséből, a kétfordulós pályázati eljárás relatíve gyakori alkalmazásából, és a központilag lefolytatott első közbeszerzési eljárás eredménytelensége miatt, a megítélt és leszerződött támogatások tekintetében nem történt jelentősebb előrehaladás a 2008.-as évben (2009, 14). Az eszközbeszerzésekre vonatkozó **közbeszerzés elhúzódása a közoktatási fejlesztések elhúzóadásához, a TÁMOP programok keretében megvalósított konstrukciók infrastrukturális támogatásának elmaradásához vezettek** 2009-ben (2009, 35; 37).

Az akciótervben szerepel, de kiírásra még nem került két konstrukció, *TIOP 1.2.1* és *TIOP 1.3.4* keretösszege összesen 2,7 MRD Ft. Mindkét felhívás előkészítése során **számos szakmai kérdés** merült fel, melyek **a megjelenés előtt** szükségszerűen **tisztázandók**. A *TIOP 1.2.1* keretösszegének módosítása szükséges lehet ÁFA- kompenzáció kapcsán (2010, 59; 65).

A *TIOP 1.2.1* Agóra és *TIOP 1.3.3* Agóra Pólus nagy volumenű beruházásai nem a megfelelő ütemben haladnak így prognosztizálható, hogy az útmutatóban meghatározott projektzárési időpontot tartani nem tudják. A nevezett beruházások **fenntarthatósága** kérdéses (2010, 66).

A 9 Mrd Ft-os keretösszegű, május végén meghirdetésre kerülő *TIOP 1.3.1* konstrukciót megvalósító **13 felsőoktatási intézmény közül néhány projekt csúszásban van, illetve nem rendelkezik érvényes kivitelezői szerződéssel** (Pécsi Tudományegyetem, Pannon Egyetem, Nyugat-

magyarországi Egyetem). Ezeknél a projektek felülvizsgálatára, és szükség esetén újratervezésére tesz javaslatot a jelentés.

A *TIOP 1.3.2* esetében a NIIF Intézet által bonyolított **közbeszerzések rendszeres csúszása** miatt a kifizetések messze elmaradnak a tervezettől. A projektgazdától kapott tájékoztatás szerint 2010 szeptemberére várhatóan felgyorsulnak a kifizetések, így a projekt sikeresen megvalósulhat (2010, 59, 66).

A TIOP 2./ egészségügyi infrastruktúra fejlesztése prioritás

2010. április 30-ig a meghirdetések értéke 225 MRD Ft, így a fennmaradó szabad keret összesen 79 MRD Ft (2010, 60). A TIOP 2. prioritás tekintetében az N+3-as célok alapvetően teljesíthetőek. (2010, 63).

A **szakmapolitikai koncepció megváltozása** miatt, egy 2007-es tervezési felhívásra beérkezett projektterv támogatói döntése 2008 aug.-ban visszavonásra került; a kiemelt projekt ismételt meghirdetése 2009-ben történt meg (*TIOP 2.3.4. Mentésirányítási rendszer korszerűsítése konstrukció*) (2009, 19, 38).

Az egészségügyi konstrukciók pályázati dokumentációi az országos egészségügyi koncepció kialakításának elhúzódnása miatt késtek. A kistérségi járóbeteg szakellátás kétszintű fejlesztésére kiírt pályázatok (TIOP 2.1.2.) esetén a jövőben gondot okozhat, hogy az ellátandó lakosságszáma nagyban befolyásolja a fejlesztések **fenntarthatóságát**, melyet a beadott pályázatok pénzügyi számításai alátámasztottak. A kistérségek azonban saját forrásaikra vállalták a későbbi fenntartási kötelezettséget (2009). Kiemelten kockázatos az újonnan létrehozott járóbeteg szakrendelők működtetése illetve humán erőforrással való feltöltése. A probléma 23 kistérséget érint (2010, 67, 54). A járóbeteg szakellátó szolgálatok fejlesztése (*TIOP 2.1.3.*) keretében a teljes rendelkezésre álló keret nem került lekötésre, ezért 2008 szeptemberében újra kiírták a pályázatot (2009).

A fekvő beteg ellátás különböző intézményeinek fejlesztése érdekében meghirdetett pályázatok részben szakterület-specifikusak (sürgősségi, onkológiai ellátás fejlesztésére kiírt pályázatok), részben több kiemelt ellátási területre irányulhatnak (póluspályázat, struktúraváltást támogató infrastruktúrafejlesztési pályázat), tehát az intézményi elképzeléseket több, egymással összefüggő, különböző ütemezésben megvalósuló pályázat keretében lehet megvalósítani. **Az egyedileg kialakított komplex intézményközpontú fejlesztések nem tudnak teljes egészében megfelelni a pályázati kiírások által preferált ellátásközpontú koncepciónak.** A kétfordulós pályázatok projektfejlesztését nehezítette, hogy a kedvezményezettek eredeti beadványukat és nem a pályázati kiírást tartották szem előtt. Nehezítette a projektek szakmai támogatását, hogy a TÁMOP-ban tervezett, infrastrukturális fejlesztésekhez háttértámogatást nyújtó projekttel a szerződéskötés később került megkötésre, mint azt a TIOP projektek tervezése igényelte (2009).

A TIOP 2 esetében 2010-ben kezelendő az onkológiai centrumok országos hálózatának kialakítása, valamint a földi és légi mentés fejlesztésére irányuló Országos Mentőszolgálat kiemelt projekt elindítása. A **kedvezményezett nem megfelelő felkészültsége**, a projektmegvalósítást nem támogató szervezeti és irányítási viszonyai miatt kockázatot jelentenek az Országos Mentőszolgálat kiemelt projektjei mintegy 15 milliárd Ft értékben. Az **ingatlanviszonyok rendezetlensége** miatt kockázatos a 2010 tavaszán nevesített, a vérellátás fejlesztését célzó Országos Vérellátó Szolgálat kiemelt projektjének megvalósítása. (2010, 66, 67).

Az egészségpólusokra vonatkozó konstrukció (TIOP 2.2.7.) 75 MRD Ft-os keretösszegének megemelése vált szükségessé 85,2 MRD Ft-ra, amely a kilenc pólusintézmény közül 8 pályázat második fordulóra jutását (projektfejlesztését) teszi lehetővé. A közép-dunántúli régióban a fejlesztés később valósulhat meg (2009).

A TIOP 3./ A munkaerő-piaci részvételt és a társadalmi befogadást támogató infrastruktúra fejlesztése prioritás

2010. április 30-ig a meghirdetések értéke 48 MRD Ft, így a fennmaradó szabad keret összesen 37, 5 MRD Ft. A prioritás tekintetében az N+3 cél elérése érdekében nem volt szükség beavatkozásra (2010, 63). 7 egyfordulós pályázat 2 kiemelt projekt és 2 Leghátrányosabb kistérségek által pályázható konstrukció került meghirdetésre 2010. április 30.-áig.

A TIOP 3.4.1. Bentlakásos intézmények kiváltását célzó konstrukció esetén az Európai Bizottság támasztott kifogást egy pályázat támogathatóságával kapcsolatban (2009, 19-20, 44). Jelenleg nem áll a szakminisztérium rendelkezésre, olyan a kiváltásra irányuló stratégia, amely alapján a támogatási konstrukció pályázati kiírása fókuszáltan felhasználható lenne. Stratégia és cselekvési terv hiányában a pályázati kiírás nem jelentethető meg. Amennyiben a gyermekvédelmi intézményekre vonatkozó pályázati kiírás valamennyi feltétele megvalósul (az ingatlan vásárlásának mértéke, a költséghatékonyság; értékelési szempontok átdolgozásra kerülnek) és a forrás lehatárolásra kerül, úgy az erre a területre irányuló pályázati kiírás megjelentethető. A TIOP 3.4.2 „Bentlakásos intézmények korszerűsítése” c. pályázati kiírás tekintetében az SZMM és a releváns társadalmi szervezetekkel kötött megállapodás értelmében csak a TIOP 3.4.1 kiírással együtt jelentethető meg (2010, 66).

Az akadálymentesítés konstrukció (TIOP 3.3.1) esetén az első és második fordulóban tanúsított **alacsony érdeklődés** veszélyezteti a 2010 dec.-i határidőre a komplex akadálymentes hozzáférés megteremtését. Gondot okoz a **közbeszerzések** csúszása, ami miatt a projektidőszak 20 projekt esetén max. 3. hónappal meghosszabbításra került (2009, 19, 45-46). A konstrukció 2010-ben is nyitva áll 2 szakaszban (2010 máj 17.-jún. 30.; 2010 júl. 1. -szept. 30.)

A TIOP 3.2.2: „A komplex rehabilitációhoz szükséges feltételek megteremtése” c. kiemelt projekt együttesen biztosítja a TÁMOP 5.4.8 (A komplex rehabilitáció szakmai megerősítése) kiemelt

projekttel a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény célkitűzését. Mindkét projekt kedvezményezettje az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértő Intézet. **Mindkét kiemelt projekt jelentős csúszással** valósítja meg a programtervében meghatározott tevékenységeket. A megvalósításban szintén érintett a *TÁMOP 1.1.1 „Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése”* konstrukció (a kiemelt projekt kedvezményezettje a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, valamint a hét regionális munkaügyi központ), valamint a *TÁMOP 1.3.1 „Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként”* konstrukció (a projekt kedvezményezettje az Állami Foglalkoztatási Szolgálat) (2010, 67).

A *TÁMOP 1.3.1* analógiájára a *TIOP 3.2.1-07/1 (Az integrált rendszer kereteinek megteremtése a foglalkoztatási szolgálat infrastruktúrájának fejlesztésével)* is kockázatosnak minősíthető. A projekt 2009 májusában indult és 2011. április 30-ig tart. Az **építési beruházások közbeszerzési eljárásai több esetben is eredménytelenül zártak**. A szerződéskötés elhúzódása, illetve kedvezőtlen időjárás esetén a megvalósítás tovább csúszhat, és a szerződés szerinti tevékenységek a projektidőszak alatt nem tudnak megvalósulni (2010, 67-68).

A *TIOP 3.1.1-08/1 és TIOP 3.1.1-09/1 (TISZK rendszerhez kapcsolódó infrastrukturális fejlesztések)* 30 projektje közül 29 darab 500 millió Ft feletti támogatási összeget szerződött le. (Az egyetlen kivétel a kaposvári TISZK 345 millió Ft támogatási összege.) A *3.1.1-08/1*-ben összesen 15 MRD Ft-ot szerződtek le a pályázók. Az **alacsony számla alapú kifizetés** növeli (2 MRD Ft) ezen a projektek kockázatosságát. Okai: az **EMIR nem tudta kezelni a közintézmények önrészét**, ezért elhúzódnak a kifizetések, továbbá **közbeszerzések** is kockázatot jelentenek. A *TIOP-3.1.1-09/1* esetében a szerződéskötésre 2010 márciusában került sor, a megvalósítás még kezdeti szakaszában jár (2010, 68).

5. ÁROP (Államreform Operatív Program)

Az Államreform operatív program **területileg egész Magyarországra terjed ki**. Uniós értelemben több célkitűzést fed le (*multiobjective*). Ennek gyakorlati hatása főleg a Közép-Magyarországi Régió fejlesztéseit (3. prioritás) érinti. Az operatív program sajátos szerepet tölt be más operatív programokkal összehasonlítva: azt a közigazgatást hivatott javítani, ami az operatív programokat végrehajtja. A specifikus célok voltaképpen arra irányulnak, hogy fokozzák más operatív programok eszközrendszerének a hatékonyságát (2010, 2-3).

A program létjogosultságát a **magyar közigazgatás európai összehasonlításban magas költsége**, ill. a lakosság és a vállalkozások **közigazgatás tevékenységével kapcsolatos országos szintű elégedetlensége** adja (Az elégedettségi mutató, mint fő indikátor, 2006-2009 között romlott (2009, 9). A köztisztviselői létszám 2004 óta történő 11,4%-os csökkenése, ill. 2006-2008 között 404 közigazgatási szerv megszűnése ellenére a közigazgatásra működtetésének költsége változatlanul a GDP 5,8%-át tette ki (szemben az EU 25-ök 3,7%-os átlagával (2004 es adat)).

Mindez annak ellenére, hogy **az uniós statisztikai, számviteli szabványok által definiált kormányzati szektor nagyobb szervezeti kört ölel át, mint a magyar jogszabályok szerinti államháztartás**. Mindazon szervezetek beletartoznak, amelyek tevékenységük során közjavakat állítanak elő, a nemzeti jövedelem és a nemzeti vagyon elosztásában vesznek részt, irányításukat a kormányzati szervek végzik, és tevékenységük ellenértékében 50 százaléknál kisebb arányt képvisel a „piaci” árbevétel. Az uniós módszertan a számbavétel időpontját, értékét, az elszámolandó tranzakciók körét illetően is eltér a magyar államháztartási elszámolásoktól (NSJ, 2009, 80). A hosszabb távon is fenntartható, kiegyensúlyozott gazdasági fejlődést segíti elő az Országgyűlés által 2008 novemberében elfogadott, a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló törvény, amely új költségvetés-politikai szabályokat állapít meg (NSJ, 2009, 82).

Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 53. cikkének értelmében **az uniós alapokból származó hozzájárulást az elszámolható közkiadás összegére vetítve kell kiszámítani, s ennek mértéke maximum 85%**. A rendelet közkiadásnak tekint bármely, az állam, a regionális és helyi hatóságok, az Európai Közösségek költségvetéséből származó közpénzből való hozzájárulást. Így a minimum 15%-os hazai finanszírozás forrása egyaránt lehet a központi költségvetés és az önkormányzati alrendszer is. Az önkormányzati kedvezményezettek önrésze tehát – definíció szerint – az államháztartási forrás részét képezi (NSJ, 2009, 82). Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet egyértelműen rögzíti a beruházásokhoz nyújtható maximális támogatási intenzitásokat. Magyarországon az állami támogatások mértékének megállapításakor a Pénzügyminisztérium/ Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) előzetes pozitív állásfoglalása, bizonyos esetekben a Bizottság előzetes engedélye szükséges)

Az állami támogatások mértéke Magyarországon, 2008-ban a GDP 2, 38%-át tette ki, ami a legmagasabb az Unióban, az Eurostat adatai szerint. Magyarországot Málta követi 2%-al, majd Bulgária, 1,3%-al. A támogatások GDP-hez viszonyított arányát tekintve az uniós átlag 0,54%. A Világ gazdaság szerint az állami támogatások magas arányában jelentős szerepük van az uniós szubvencióknak is (FN.hu, 2010. jan.25.). Valószínűleg ez Máltára és Bulgáriára is igaz.

A közigazgatás romló teljesítménye háttérben rejlő egyik ok **a közigazgatás kiszervezése** (pl. a kormányzati szakpolitika és jogszabály előkészítési, nemzetközi tárgyalási, továbbá több végrehajtási funkciót nem köztisztviselőkkel, hanem kiszervezés útján láttnak el), aminek következtében nehezen megállapítható vált az állam és a magánszféra felelősségvállalásának a határa.

A kiszervezés hatására (szakemberek elvándorlása is) a közigazgatás teljesítőképesége csökkent, a **közigazgatás fejlesztése háttérbe szorult**, minden más fejlesztéssel szemben. 2008 vége-2009 tavasza között a kormány határoz **az OP keretének 40%-os (16 milliárd forint) átcsoportosításáról** a Társadalmi megújulás operatív programba (TÁMOP) a munkaerő-piaci feszültségek kezelésére. Ezt 2009 februárjában **az Európai Bizottság nem fogadta el**, ezért lekerült a napirendről az operatív program módosítása, helyette a keret 40%-át kitevő **forrás zárolásáról született döntés** a munkaerő-

piaci helyzet rendeződéséig. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a 2011-2013. évekre allokkált forrás felhasználása nem hozható időben előbbre (2009, 28). Szintén a közigazgatást övező bizonytalansággal magyarázható, hogy 2009 nyaráig nem került sor az OP 2009-2010 évi akciótervének elfogadására, ami a 2009 évi források lekötése/ felhasználhatósága szempontjából kockázatos (2009, 6-8; 28).

Az OP keretének **40%-os megvonása akadályozza a végrehajtást**, aminek leginkább a közigazgatási eljárások és folyamatok felülvizsgálatát célzó beavatkozások látják kárát: a projektek során kidolgozott javaslatok gyakorlatba ültetése késik; nem indult el a jogalkotás minőségének javítását célzó fejlesztés. Végül elmaradt a központi kormányzati szakpolitika működésének felülvizsgálata, ahol még konszenzusos elképzelések sincsenek a megteendő intézkedésekre (2010, 4).

A többségi projektek esetében **viisszatérő probléma, hogy a jogszabályban rögzített átfutási idő az elvárhatónál lényegesen hosszabb** (a keret 60%-át kitevő kiemelt projekteknél (2009, 15) 2007-hez képest minimális a javulás). Ugyanakkor nagy különbség van az önkormányzatok tapasztalt és rugalmas, illetve a központi szervek minimális projektmenedzsment képességei között (2009, 1-2), ahol a projektgazdák ált. minisztériumok. A projektmenedzsment és a minisztériumi hierarchikus szervezeti struktúra összehangolása komoly kihívás a projektgazdák számára (2009, 15). Szintén általános probléma, **hogy a projektjavaslatok közel fele túl van árazva**. A 11 támogatási szerződéssel rendelkező kiemelt projekt közül 5 esetben látta szükségesnek a bíráló bizottság, hogy a piaci árnál magasabb tervezési ár alkalmazása miatt csökkentse a támogatás összegét. A projektcsatornába benyújtott támogatási igényhez képest végül a támogatási szerződésben szereplő összeg 2,6 milliárd forinttal, közel 15%-kal alacsonyabb (2009, 16).

A program indulásakor a kiemelt projektek kapták a nagyobb hangsúlyt, ami később drasztikusan megváltozott a pályázatok javára, ha a megkötött szerződések számát vesszük alapul. A támogatási összegek tekintetében körülbelül fele-fele arányban vannak a kiemelt projektek és a pályázatok. Szerződésszám szerint a kedvezményezettek túlnyomó többsége, míg támogatási összeg tekintetében a kedvezményezettek fele származik az önkormányzati szektorból (2010, 4).

Eddig összesen 4,2 milliárd forint számlalapú, az n+3-as szabály tekintetében mérvadó (EU-s részt tartalmazó) kifizetés valósult meg, míg 2011 végéig 8,1 milliárd forintot szükséges teljesíteni a jelentés szerint. A kifizetés nem tartalmazza az Európai Bizottságtól kapott előleget, ami beszámítható az n+3-as szabály érvényesítésénél a kifizetésekhez. **A 2011 évi n+3-as szabály tartható** lesz, ellenben új konstrukciókat kell indítani az azt követő időszak kifizetési kötelezettségeinek a teljesítéséhez a jelentés szerint. **A jelentés 2010 nyarán a 2009-2010. évi akcióterv módosítására tesz javaslatot**. Ennek feltételét a 2009 tavaszán elrendelt 16 milliárd forint zárolásának a feloldásában látja (2010, 5).

Az operatív program 1. prioritási tengelyében (Folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés)

A 2008-ban a meghirdetettek összesen 4 új kiemelt projekt közül 2 nem indult el (*ÁROP-114, -115*), mert a **projektgazda nem kívánt projektjavaslatot benyújtani**, így szerződéskötésre sem kerülhetett sor:

ÁROP-114

A *Minőségi jogalkotás* című kiemelt projekt beadását lehetővé tevő útmutató 2008-ban kibocsátásra került azzal a céllal, hogy javuljon a központi közigazgatásban a jogszabály-előkészítési folyamat és a jogszabályok szövegéhez való hozzáférhetőség, továbbá javuljon a jogszabályok minősége.

A projektgazda, **az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium nem nyújtott be projektjavaslatot, így a fejlesztés nem valósulhatott meg.**

ÁROP-115 konstrukció

A *Kistérségek feladatellátásának támogatása* című kiemelt projekt célja a többcélú kistérségi társulások működésének a hatályos jogszabályi keretek között történő megerősítése a közszolgáltatási feladataik hatékonyabb és magasabb minőségi színvonal melletti ellátására. Ennek konkrét formája lett volna a többcélú kistérségi társulások kereteiben történő együttműködés megerősítése, a helyi lakosok felé jobb minőségű közszolgáltatások nyújtása a helyi önkormányzati feladatok társulásban történő ellátásán keresztül, valamint az önkormányzati források hatékonyabb felhasználása a helyi közigazgatási feladatok és körzeti jellegű közszolgáltatások ésszerűbb ellátásával.

A kiemelt projekt benyújtását lehetővé tevő felhívásra a projektgazda **Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége nem nyújtott be projektjavaslatot, mert a fejlesztés pontos tartalmáról nem jött létre konszenzus az országos önkormányzati érdekszövetségek között.**

Általánosságban elmondható, hogy a projektek előrehaladását jelentősen befolyásoló tényező volt a 2008. év folyamán, hogy **a Kormány döntése alapján módosult a Miniszterelnöki Hivatal és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium közötti szakpolitikai feladatmegosztás.** A kedvezményezettek változását szolgáló támogatási szerződések módosítása hosszú időt, közel 4-5 hónapot vett igénybe, mely következtében jelentősen lassult a hatáskörök módosulása által érintett 3 kiemelt projekt végrehajtása. Kedvezményezettek módosítását csak különösen indokolt esetben lehet elfogadtatni. A konkrét esetben, jogszabályokban rögzített hatáskörátadás indokolta a kedvezményezettek cseréjét.

A 2./Az emberi erőforrás minőségének javítása prioritás

Cél a közigazgatásban eltöltött éveken (tapasztalaton) alapuló előremeneteli rendszer helyébe egy munkakör alapú rendszer bevezetése. Míg az előbbi a tapasztalatot, addig az utóbbi az egyéni tudást, kompetenciát és teljesítményt helyezi a karrierpályán történő előrelépés fokmérőjévé. Ez a rendszerszintű átalakítás nem pusztán jogszabályok módosítását igényli, hanem új szerepbe helyezi a közigazgatási vezetőket, újfajta beléptetési politikát igényel és magával vonja a köztisztviselői képzési rendszer átalakítását; egyfajta kultúraváltást igényel (2010, 3).

A prioritási tengely keretét 100 %-ban 4 kiemelt, projekt kötötte le, ezekből egy került meghirdetésre 2008-ban és a közigazgatásban (igazságszolgáltatásban) dolgozók képzését fedte le. A projektek előrehaladását jelentősen befolyásoló tényező volt 2008. év folyamán, hogy **a kormányzati elképzelések a közigazgatási humánerő-forrásfejlesztéssel kapcsolatosan változtak**. Az akcióterv elfogadása időszakában érvényes centralizált humán erőforrás támogató funkciók kialakítására vonatkozó elképzelés helyett a tárcáknak nagyobb önállóságot biztosító decentralizált humán erőforrás támogató rendszer mellett tette le voksát a Kormány. Ez a tényező hozzájárult az *ÁROP-221* számú konstrukció megvalósításának lelassulásához, amely konstrukció a HR szolgáltatások támogató informatikai rendszer kialakítását is tartalmazza.

A 3./ Közép-Magyarországi Régiót magába foglaló fejlesztések prioritás esetén az 1. és 2. prioritásban felsorolt problémák okoztak gondot.

A Közép-magyarországi régióban megvalósuló, de országos kihatású fejlesztések esetében (*multiobjective* jelleg) az érintett projekt finanszírozási költségei megosztásra kerülnek jelen prioritási tengely, illetve a tartalmilag érintett 1. vagy 2. prioritási tengely között. Ennek a feltétele, hogy az intézkedés haszna bizonyíthatóan túlmutasson a régió határain. A 3. prioritási tengely esetében tehát két elszámolási módszer kerül alkalmazásra: (1) az országos kihatású, de a Közép-magyarországi régióban megvalósuló intézkedések esetében ebben a prioritási tengelyben – a régióban foglalkoztatott közszolgálati jogviszonyban állók országon belüli arányában – az adott intézkedés költségének a 42%-a jelenik meg, míg a fennmaradó hányad (58%) a tartalmilag érintett 1. vagy 2. számú prioritási tengelyt terheli; (2) minden más intézkedésnél a teljes költség a 3. számú prioritási tengelyt terheli (2010, 3).

6. EKOP (Elektronikus Közigazgatás Operatív Program)

A program célja a közigazgatási és igazságszolgáltatási eljárások egyszerűsítése, átláthatóbbá tétele, a költségek racionalizálása, az elektronikus adatszolgáltatás/ ügyintézés bevezetése, a közigazgatás teljesítményének javítása, a szolgáltatás színvonalnak a növelésével: az eddigi **intézmény-centrikus hozzáállás helyébe szolgáltatás-, illetve ügyfélközpontú megközelítés bevezetése**. Az operatív program nem a meglévő rendszer elektronizációjára törekszik, hanem a megfelelő működésmódból, illetve szervezetfejlesztésből indul ki, s ahhoz igazítva gondolja újra a szükséges támogató informatikai hátteret.

A célok megvalósítása döntően kiemelt projekteken keresztül történik, a 13 kiemelt projektből 11 esetben támogatói szerződés aláírására került sor, 8 esetben kifizetés is történt 2008-ban (2009, 17). A program előrehaladását leginkább **a közbeszerzési eljárások kiírásának, ill. tárgyalási szakaszának elhúzódása** okozza, aminek megoldására az IH és a KSZ egy-egy napos tréninget írt ki a kedvezményezetteknek. Egy-egy konkrét projekttel kapcsolatban konkrét tájékoztatásra is sor kerül. A kedvezményezettek az esetek többségében állami intézmények, hivatalok, amik kizárólagos jogkörrel látnak el bizonyos közérdekű feladatokat. **A projektjavaslatok túlárázása itt is visszatérő problémaként** merül föl (a 11-ből 7 projekt esetén, 1,1 Mrd Ft túlárázás, ami részben a technikai megvalósítás bizonytalanságaival függ össze, ill. azzal, hogy az IH nem enged tartalékképzést a nem

várt eseményekre az árajánlatokban (2009, 19). Ez volt az egyik oka a támogatói szerződések viszonylag gyakori tartalmi módosításának (2009, 32). 2 területen nem indult fejlesztés: az általános IT infrastruktúra fejlesztése, ami nem kötődik semmilyen konkrét feladathoz, ill., a regionális közigazgatási szolgáltató központok felállítása (2009, 20-21).

Átmeneti bizonytalanságot okozott, hogy **az OP 2009-10 –es Akciótervi felülvizsgálatának elfogadása késett; arra csak 2009 márciusában került sor.**

Eddig összesen 13,5 milliárd forint számlalapú, az n+3-as szabály tekintetében mérvadó (EU-s részt tartalmazó) kifizetés valósult meg, míg 2011 végéig 18,6 milliárd forintot szükséges teljesíteni. A kifizetés nem tartalmazza az Európai Bizottságtól kapott előleget, ami beszámítható az n+3-as szabály érvényesítésénél a kifizetésekhez. **A 2011. évi n+3-as szabály tartható lesz a konvergencia prioritási tengelyekben, ellenben a KMR-ban új konstrukció azonnali indítása nélkül biztosan forrásvesztés keletkezik a 3. prioritási tengelyben** (2010, 10).

A jelentés **az alábbi pontokon az operatív program módosítására tesz javaslatot:** (1) A technikai segítségnyújtási keret csökkentése szükséges az ÁROP technikai segítségnyújtási keretének a növelése érdekében. Tekintettel arra, hogy az EKOP-ban túlnyomórészt kiemelt projektek valósulnak meg, melyek technikai segítségnyújtási kifizetési igénye alacsonyabb a pályázatos projektekhez képest, így a csökkentett keret is elegendő lesz a közreműködő szervezet finanszírozásához; (2) Az 1. prioritási tengelyen az elmúlt években a 2. prioritási tengelyhez képest nagyobb ütemű forrásfelhasználás valósult meg. Indokolt annak megvizsgálása, hogy a 2. prioritási tengelyről történjen-e forrás átcsoportosítás az 1. prioritás javára; (3) Döntést kell hozni a Nemzeti Digitális Közmű, illetve tágabban a szélessávú internet infrastruktúra bővítéséről és annak a finanszírozásáról. Ha az nagyprojektként az EKOP-ból kerülne megvalósításra, úgy azt nevesíteni kell a programban⁶; (4) egyes operatív program szintű indikátorok módosítása is indokolt (2010, 10).

A 2./ A közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés prioritás

A prioritás keretében 2008-ban kizárólag a 2007-ben meghirdetett kiemelt projektek végrehajtása zajlott. **Az egyetlen meghirdetett egyfordulós pályázat** végrehajtása, EKOP 2A1 a 2009-10-es akciótervbe csúszott (2009, 41). Itt a három pályázó közül végül **a Kopint-Datorg Zrt. került ki nyertes** (NSJ, 79).

A 3./ prioritás a KMR fejlesztései prioritási tengely leképezi az 1. és 2. számú prioritási tengelyeket a Közép-magyarországi régióra. **A Közép-magyarországi régióban** megvalósuló, de országos kihatású fejlesztések esetében **az érintett projekt finanszírozási költségei megosztására kerülnek jelen prioritási tengely, illetve a tartalmilag érintett 1. vagy 2. prioritási tengely között.** A KMR-ra eső

⁶ A GOP Monitoring Bizottsága 2010 ápr. 13.-án elutasította a GOP-ból EKOP-ba történő 22 MRD Ft-os forrásátcsoportosítást a NDK megvalósítására. Így valószínűleg arról az új kormány dönt majd.

pénzügyi rész megfelel a térségben működő közigazgatási szervek- összes közigazgatási szervben belüli arányának (13,39%), míg a fennmaradó hányadot (86,61%) az első két prioritási tengely közül az egyik viseli (2010, 8).

7. KÖZOP (Közlekedési Operatív Program)

Az OP fejlesztéseinek megvalósítására mintegy 6223 millió euró (kb. 1 563,5 milliárd Ft) fordítható európai uniós forrásból, amelyet közel 1100 millió euró (276,4 milliárd Ft) hazai társfinanszírozás egészít ki. **Az uniós hozzájárulás 73%-át a Kohéziós Alap, 27%-át az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) biztosítja.** Az 1. a 2. és az 5. prioritás, valamint a 6. technikai segítségnyújtás a Kohéziós Alapból-, a 3. ill. a 4. prioritások finanszírozása a Strukturális Alapból (ERFA) történik (2009, 2-2).

A közlekedési szektor fejlesztésére irányuló átfogó kormányzati stratégiát (Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia, továbbiakban: EKFS) a magyar kormány 2008. szeptember elején fogadta el, ami a KÖZOP indikátorainak az EKFS-hez való igazítását kívánta meg. **A KÖZOP indikátorrendszere 2008 során, az Európai Bizottság javaslatainak figyelembevételével átdolgozásra került** (2009, 86). Olyan új indikátorok jelentek meg, mint a balesetek számának csökkenése, vasúti áruszállítás növekedése, a korszerű kötőtpályás hálózat hossza, a megnövekedett utasforgalom; megtakarított utazási idő, a városi elővárosi közlekedés hatására a szálló por-, üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkenése (6%-kal) stb. Az új indikátorokat a jelentés 1 sz. melléklete tartalmazza (2009).

2008 novemberében az Irányító Hatóság intézkedési tervet dolgozott ki, amelynek célja a KÖZOP beruházások gyorsítása, minőségének javítása, a projektelfogadás felgyorsítása, a pályázati rendszer kiiktatása, a megvalósítási kockázatok minimalizálása, a kifizetések gyors, szabályszerű lebonyolítása többszintű, 100%-os helyszíni ellenőrzés mellett, valamint a szektort érintő válság kezelése. A 2008. évben előkészített eljárásrendi átalakulás legfontosabb pontja, hogy a 16/2006 (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet szerint **2009. március 1-től a KÖZOP projektekre nem kell alkalmazni a részletes projektjavaslatok kiválasztására vonatkozó rendelkezéseket**, hanem a kiválasztás új eljárásrend szerint történik. A MB által 2009. március 2.-án elfogadott új eljárásrendben kidolgozásra került egy projekt-előkészítést segítő, egyszerűsített eljárásrend is. Mind a két eljárás a folyamatok egyszerűsítését és kifizetéseket megelőző adminisztrációs folyamatok felgyorsítását szolgálják (2009, 20).

A KEHI által az Európai Bizottságnak megküldött **az OP irányítási és ellenőrzési rendszereinek felállításáról szóló értékelését (megfelelőségi vizsgálat) a Bizottság 2008 októberében elutasította**; elfogadására 2008-ban nem került sor (24-5). A 2008. őszi intézményi átalakulások nyomán a KKK KIKSZ kikerült a KKK szervezeti-jogi alárendeltségéből, és KIKSZ Közlekedésfejlesztési Zrt. (KIKSZ Zrt.) néven önálló jogi személlyé alakult. Egyszemélyi alapítója és tulajdonosa a MAG Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt., amely a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (NFGM) felügyelete alá tartozik. Ezáltal megszűnt az Európai Bizottság által megállapított azon összeférhetetlenség, miszerint ugyanazon minisztérium alá tartozik a KÖZOP KSZ-e, és a legfőbb

kedvezményezettje, a NIF Zrt. is. Az ÚMFT végrehajtása során a KIKSZ Zrt. lett a korábban a KKK KIKSZ által ellátott tevékenységek és feladatok jogutódja. A KIKSZ Zrt. KSZ-szé történő kijelöléséről a 25/2008 (XII.5.) NFGM-KHEM együttes rendelet rendelkezik (hatályba lépett: 2008. december 6-án). Az intézményi és szervezeti átalakulásokat követően az IH 2008. december 20-án Megállapodást kötött a KIKSZ Zrt-vel a közreműködő szervezeti feladatok ellátásáról (2009, 26-27).

A végrehajtás során felmerült általános problémák

A *területszerzés/kisajátítás* a jelenlegi magyar jogszabályok, valamint a közigazgatási hivatalok és földhivatalok kapacitáshiánya és leterheltsége miatt hosszú időt, akár 2-3 évet is igénybe vevő, körülményes folyamat. A hazai jogszabály módosítása folyamatban van, amelyet a Nemzeti Fejlesztés Ügynökség az érintett szervezeti egységeinek (KOR IH, KÖZOP IH, KEOP IH, NIF Zrt., Közigazgatási Hivatalok) bevonásával és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium irányítása alatt végez (21).⁷

A *régészeti feltárások* elhúzódását könnyítette meg az Oktatási és Kulturális Minisztérium 2007. április 4-én hatályba lépett új rendelettel, amelynek értelmében az Állami Műemlék-helyreállítási és Restaurálási Központ átalakításával létrejött a Kulturális Örökségvédelmi Szakszolgálat (KÖSZ), köt szerződést a beruházóval a megyei múzeumok helyett, ami több megyén átívelő beruházások esetén jelent könnyítést. A 2008-ban létrejött előkészítési pályázati konstrukció célja, hogy segítséget nyújtson a KÖZOP kedvezményezettek számára a pályázat kidolgozását és elindítását megelőző tevékenységek finanszírozásában és felgyorsításában.

A végrehajtást késleltette a *jogi és szakhatósági engedélyezési eljárások elhúzódása*, amit az eljárások szétforgácsoltsága, a helyi és a regionális közösségek erős ellenállása, a vétőjog indokolatlan igénybevétele és az engedélyek kiadásában részt vevő szervek nagy száma okozott. A TEN-T-iránymutatások alapján, amennyiben bizonyos elsőbbségi projekteket “nemzetgazdasági szempontból kiemelt” vagy „európai érdekűvé” nyilvánítanak, azzal a projektek jelentősen felgyorsulhatnak. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény megfelelő pontjaival összhangban kapott felhatalmazás alapján a Kormány, az NFÜ egyes irányító hatóságai, így legfőképpen a KÖZOP IH javaslataira több ízben Korm. rendeletet hozott, az egyes uniós társfinanszírozású beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról. Az európai érdekűvé nyilvánítás keretében ütemtervet kell kidolgozni a projekt megvalósítására, amelynek részletes információkat kell tartalmaznia az engedélyezési folyamat egyes szakaszaiban a projekttel szemben támasztott követelményekről (a koordinált értékelés segíthet az eljárások egyszerűsítésében). Az Európai Bizottság 2007-ben megkezdte a TEN-T-iránymutatások felülvizsgálatát annak érdekében, hogy – a szubsidiaritás elvének kellő figyelembevételével – előírja a tagállamok számára olyan

⁷ A területszerzési nehézségek egy példája az 5. prioritásban szereplő „Budapest, Havanna és Gloriett lakótelepek kötőpályás kapcsolatának kialakítása a 42-es villamos vonalának meghosszabbításával” című nagyprojekt visszavonása (2009. márc. 4.).

nemzeti eljárások létrehozását, amelyeken belül az európai érdekű projektek tervezési és engedélyezési eljárásai legfeljebb öt év alatt lefolytathatók (2009, 22-23).

A 245/2004 (X.8.) Kormányrendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekre vonatkozóan a *Natura 2000 területek kijelölésével* szabályozza a nyomvonalas létesítmények építésének engedélyezését, továbbá a 166/1999. (XI.19.) Kormányrendelet a Natura 2000 területek szabályozása alá nem tartozó területeken szabályozza a tájvédelmi-természetvédelmi szakhatósági jogkört az útépitési engedélyezési eljárásokban. Az infrastrukturális fejlesztések során ezek a szabályozások lehetővé teszik a beruházások engedélyeztetési eljárásának gyorsítása érdekében az előzetes szakmai egyeztetéseket a természet-és környezetvédelem területén. Az NFÜ KÖZOP IH a KOR IH-val együtt kezdeményezte, hogy az uniós támogatású vonalas létesítmények kiépíthetősége érdekében alakuljon olyan tárcaközi bizottság, mely a környezet-, természetvédelmi szempontokat és a fejlesztési irányvonalakat kormányzati szinten összehangolja. 2008-ban nem valósult meg a tárcaközi egyeztető bizottság felállítása (2009, 23).

2007. április 1-én bevezetésre került útdíjfizetési reform keretében bővült a díjfizetés ellenében igénybe vehető autópályák, autóutak és főutak, valamint a díjfizetésre kötelezettek köre. **Amennyiben az úthasználattal arányos elektronikus díjfizetés bevezetésre kerül**, azt az IH figyelembe fogja venni a KÖZOP 1. és 3. prioritásában szereplő közutak támogatási kérelmeinek összeállításánál. Az eddigiekben elvégzett ilyen jellegű számítások alapján **az elnyerhető uniós támogatási intenzitás várhatóan csökkenne.**

Az OP keretében meghirdetett konstrukciók nagy része kiemelt projekt. Kivétel ez alól a 3.2. „*Kerékpárút-hálózat fejlesztése*”, valamint a 4.1. „*Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése*”, melyek nyílt pályázati konstrukció formájában valósulnak meg. Az első pályázati felhívásokra 2007 decemberében, ill. 2008 februárjában került sor. A 2008. évben 88 db pályázat érkezett be, közel 800 Mrd Ft kötelezettségvállalás keletkezett, több mint 470 millió Ft összegben születtek Támogatási Szerződések és közel 100 Mrd Ft számlalapú kifizetés történt. A rendelkezésre álló keret több mint 40%-ára történt kötelezettségvállalás és Támogatási Szerződésekkel sikerült lekötöni a keret több mint negyedét (2009, 14).

Az N+3-as szabály teljesülését két tényező befolyásolja: a fent említett NIF ÁFA elszámolhatósága; ill. a Vállalkozói alulszerződések. Utóbbi esetben megfigyelhető, hogy az útépitési projektek kivitelezési közbeszerzéseit a mérnökárhoz képest 30-40 százalékkal alacsonyabb ajánlati áron nyerik meg a Vállalkozó kivitelezők. Ez a KÖZOP keret lekötése szempontjából komoly problémát jelent, ugyanis a kivitelezési projektekre a Kiemelt Projekt Zsűri a mérnökár alapján vállal kötelezettséget. A közbeszerzések lefolytatását követően szükséges a Támogatási Szerződések összegének a Vállalkozói Szerződésekkel arányos csökkentése, hogy az így felszabaduló keretek még időben felhasználásra kerüljenek. Az 1. és 3. prioritást ezért érdemes már most 20-30 százalékkal túltervezni (2010, 17).

Kohéziós Alap

A KA tekintetében a 2007. és 2008. évekre jóváhagyott keret már 100%-ban a 2009-re megállapított keret 23,57 %-ban lehívásra került a Bizottságtól. A 2009-as keretből 2012. december 31-ig az EU felé még elszámolandó összeg (477 millió Euró) a 2010-re tervezett KA kifizetés körülbelül 90%-os teljesülése mellett még idén lehívásra kerülhet, „Az M43 autópálya Szeged és Makó közötti szakasza” című nagyprojektről hozott bizottsági döntés ellenére. **Amennyiben a további évekre a vízióban jelzett kifizetés előrejelzések kb. 85 %-ban teljesülnek akkor, a KA-ban 2014. december 31-ig az n+3, n+2 szabály tarthatónak tűnik**, akkor is, ha a Bizottság többi NIF által kezelt projektre is kiterjeszti a fenti nagyprojektre hozott határozatát. Magas kockázatot jelent viszont, hogy az eddigi tapasztalatok alapján az adott évben ténylegesen kifizetésre kerülő támogatás és a támogatási szerződésben ugyanarra az évre tervezett kifizetés között jelentős eltérések mutatkoznak. **2015-ben viszont a jelenlegi vízió 100%-os teljesülése mellett sem lesz tartható az n+3, n+2 szabály**, ezért a jelentés további projektek bevonására tesz javaslatot (2010).

ERFA

Nem ennyire jó a helyzet az ERFA-ban (3. prioritás). Jelen állás szerint az EU-tól igényelt támogatás 2007. évi keret 94 %-a került a Bizottságtól lehívásra. A maradék 6% a 2010- es munkaterv ERFA részére vonatkozó kifizetési tervek legalább 60 %-os teljesítése mellett 2010. december 31-ig lehívható a Bizottságtól. Viszont **már 2011-től magas a kockázata annak, hogy az n+3, n+2 szabály nem lesz tartható**. Ha a vízióban a 2011-2015. közötti évekre jelzett kifizetések 100%-ban teljesülnek, akkor az n+3, n+2 2014-ben már nem teljesül. Ha a 2011-2015 közötti években, a vízióban a 2011-2015. közötti évekre jelzett kifizetések körülbelül 85 % alatt teljesülnek, akkor már a 2008-as keret sem kerül az n+3. év végéig a Bizottságtól lehívásra. Az eddigi tapasztalatok alapján viszont az adott évben ténylegesen kifizetésre kerülő támogatás jóval 85 % alatt marad a támogatási szerződésekben betervezett kifizetésekhez képest. Amennyiben a Bizottság „Az M43 autópálya Szeged és Makó közötti szakasza” című nagyprojekt ÁFA elszámolása kapcsán hozott döntését a többi NIF Zrt. által kezelt projektre is kiterjeszti, akkor egy nagyon optimista előrejelzés szerint is (a vízióban tervezett kifizetések teljes összegükben teljesülnek, és a Bizottságtól lehívásra is kerülnek) már 2013-ban sem tudja Magyarország tartani az n+3, n+2 szabályt. Árnyalja a képet, hogy a 3. prioritásban szereplő előkészítési projektek idővel átmennek kivitelezésbe. Amennyiben e kivitelezési projekteket a NIF Zrt-nek határidőben, a projekt adatlapokban feltüntetett mérföldköveket feszesen tartva, jelentősebb csúszások nélkül sikerül megvalósítani, akkor csökkenthető annak a kockázata, hogy az n+3, n+2 nem tartható (2010, 18).

Nagyprojektek:

A „második generációs” brüsszeli jóváhagyást igénylő nagyprojektek benyújtása (2009-2010) a Támogatási Kérelmek elkészítésének lassúsága miatt késedelmet szenvedett. A KÖZOP IH a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Hivatalának (JNOBH) segítségét kérte. A minőségi és eredményközpontú gyorsítás érdekében az IH által megtett és folyamatban lévő intézkedések összefoglalva az alábbiak: egyeztetés környezetvédelmi kérdésekben és azok megfelelő kezelése tárgyában a „zöld ombudsman” hivatalával, képzések a kedvezményezetteknek, feladat- és ütemtervek készítése és végrehajtása az érintettekkel; folyamatos JASPERS koordináció; az EU Bizottság és szomszédos tagállamok bevonása a partner szaktárcák tevékenységének felgyorsítására. A probléma

forrása, hogy **az Espoo-i Egyezményhez kapcsolódó határon átnyúló környezeti hatásvizsgálati eljárásokat a Kedvezményezett nem kezdeményezte az autópálya és vasúti folyosók kiépítésének engedélyezésekor**, illetve a helyi felügyelőségek és az egyes szomszédos tagállamok részéről sem volt fogadókészség. Az M43 autópálya ügyében ezért az IH maga járt el a román Miniszterelnökség, a román környezetvédelmi tárca és különböző szintű felügyelőségek (regionális, megyei) irányában, így sikerült a projektet az EU Bizottsággal jóváhagyatni. **Nemzetközi közúti és vasúti fejlesztéseink szempontjából a határmetszésről szóló nemzetközi megállapodás megkötése és kihirdetése a szaktárca és KüM hatáskörébe tartozik, azonban sem Szlovákia, sem Románia irányában egyetlen ilyen megállapodás sem született.** A magyar-román egyeztetés előkészítése felgyorsult, azonban a 2010-ben tető alá hozott szakértői egyeztetés Románia passzivitása miatt nem járt sikerrel (2010, 22).

Az Európai Bizottság a tárgyalások, megbeszélések során többször **felhívta az irányító hatóság figyelmét az intelligens közlekedési rendszerek (Intelligent Transport System – ITS) alkalmazásának fontosságára.** Szükségesnek tartja egyrészt önálló projekteket indítani ezzel a megfogalmazott célkitűzéssel, másrészt a projektek során alkalmazni az ITS eszközkészletét. Ennek érdekében, megbízás keretében felállításra került egy szakmai (forgalomtechnikai, közlekedésbiztonsági) munkacsoportot, melynek feladata a jelenlegi hazai alkalmazási területek feltérképezése és javaslattevés a konkrét beavatkozások, fejlesztések tekintetében (2010, 20).

Az 1./ Az ország és a régióközpontok nemzetközi közúti elérhetőségének javítása prioritás kivitelezési konstrukciójára (KÖZOP-2007-1.1.1.) a felhívásban résztvevő 3 nagyprojektről az 1004/2007. (I. 30.) Korm. határozat döntött (M43 –as gyorsforgalmi út Szeged és Makó között; M0-ás útgyűrű; M7-es autópálya Balatonkeresztúr és Nagykanizsa között). Az M7-es autópálya támogatási szerződése, kivitelezésére is sor került 2008-ban. **A Bizottság alátámasztást kért annak indoklására, hogy a kivitelezői közbeszerzés miért nem nyílt, hanem tárgyalásos eljárással zajlott:** az Irányító Hatóság által megfogalmazott válaszokhoz további információk megadását tartotta szükségesnek, valamint a projekt támogatásának feltételül **szabta szabálytalansági eljárás lefolytatását a kivitelezői közbeszerzési eljárás kapcsán. Kérte továbbá a költség-haszon elemzés átszámítását és az alkalmazott módszertan módosítását, illetve további információkat a Natura 2000 területek érintettségére vonatkozóan, a környezetvédelmi engedélyek megfelelőségének alátámasztására és a közmeghallgatásokkal kapcsolatos előírások betartásának alátámasztására** (2009, 69).

Az 1-es prioritás projektjeinek esetében **az előkészítést támogató hazai forrás hiánya megnehezítette a projektek indulását.** Az 1. prioritásban nem nyílt meg előkészítési forrás 2008-ban, mivel a kedvezményezettől erre vonatkozóan igény nem érkezett. A TEN-t vonalakon megvalósítandó fejlesztések előkészítési feladatai részben a 3. prioritás forrásaiból kerültek finanszírozásra 2008-ban.

2008. július 11-én a KSZ vezető döntése alapján az **M43-as projekttel szembeni szabálytalansági eljárás késleltette a végrehajtást**, ami 2009. május 11.-én zárult. Szabálytalanság megállítására végül nem került sor (2009, 44-45).

Az 1. prioritás kerete 325, 65 Mrd Ft. Ebből Támogatói döntéssel lekötött összeg 2010. április 30.-áig 304,9 Mrd Ft. Jelenleg lekötetlen kb. 20 Mrd Ft. További kb. 41 Mrd (EU+hazai) keret felszabadulás várható tekintettel az M7 nagyprojekt várható elutasítására, illetve kb. 40 Mrd a NIF ÁFA esetleges nem elszámolhatósága következtében. A keret felhasználására lehetséges, előkészítési TSZ-szel már rendelkező kivitelezési projektek az M43 autópálya Makó-Csanádpalota/Nagylak (országhatár) közötti szakasza; ill. az M2 gyorsforgalmi út Budapest – Vác közötti szakasza és a kapcsolódó bekötő utak fejlesztése (kivitelezése). Az 1. prioritásban a 2015-ig megvalósuló fejlesztések előkészítése már megkezdődött. A gyorsforgalmi projektek előkészítésére az 1. és 3. prioritás nyújt jelentős keretet, mely egyben megalapozza a 2014-2020 közötti beruházások lehetséges körét is. **Tekintettel az M7 nagyprojekt várható elutasítására, illetve a NIF Zrt. ÁFA státuszának rendezetlenségére (EU Bizottság álláspontja szerint nem elszámolható, kormányzat peres eljárásban az elszámolhatóság mellett érvel), a teljes keret lekötéséhez várhatóan további egy (tartalék miatt esetleg 2) kivitelezési nagyprojekt megvalósítása szükséges.** Ilyen lehet a jelenleg előkészítés alatt álló M4-M8 autópálya-tengely egyes szakaszai. **Kockázatot jelent azonban ezek környezetvédelmi engedélyezési és „szalámizós” (darabolt) előkészítése (2010, 13), valamint a gyorsforgalmi projektek esetében a közlekedésbiztonsági hatásvizsgálat és audit szabályozás elkészítésének állapota.** A közúti infrastruktúra közlekedésbiztonsági kezeléséről szóló 2008/96/EK irányelv közúti biztonsági hatásvizsgálatokhoz és auditokhoz kapcsolódó rendelkezéseit a tagállamoknak 2010. december 19-ig kell hatályba léptetni. A 2011 elején Brüsszeli benyújtásra tervezett *M43 autópálya Makó-Csanádpalota/Nagylak (országhatár) közötti szakasz építése, illetve az M2 gyorsforgalmi út Budapest – Vác közötti szakasz és a kapcsolódó bekötő utak fejlesztése (kivitelezés)* c. nagyprojekt javaslatok esetében a fenti vizsgálatok megléte a jóváhagyás minimumfeltétele lesz. A szabályozás kialakításának felgyorsítása szükséges a közlekedésért felelős minisztérium részéről, a jelentés szerint (2010, 23, 20).

A 2./ Az ország és a régióközpontok nemzetközi vasúti és vízi úti elérhetőségének javítása” prioritáson belül a vasúthálózat fejlesztése konstrukció (KÖZOP–2007–2.1.) 2009. áprilisban zárult. A vasúti projektek indulásában, 2007-ben még késedelem volt tapasztalható. Ennek oka az előfinanszírozást szolgáló költségvetési sor hiánya volt a KHEM költségvetési fejezetéből. 2008-ban megoldásként az előkészítési pályázati konstrukció meghirdetésre került (2009, 48). A prioritás 5 nagyprojektjének előkészítése az ütemtervnek megfelelően haladt; 2 esetben kormánydöntésre, 2009 első negyedévében támogatási szerződés aláírására került sor („Sopron-Szombathely-Szentgotthárd vasútvonal korszerűsítése” és „Budapest-Kelenföld - Székesfehérvár - Boba vasútvonal rekonstrukciója, I. ütem, 1-es fázis”), mindkét projektek benyújtásra került az Európai Bizottsághoz (2009, 47). Utóbbi esetben szintén szabálytalansági eljárás indult, ami a szabálytalanság megállapítása nélkül zárult 2009. jan.-ban. A nagyprojekteken kívül 5 pályázatos projektet is meghirdettek 2008 folyamán; egyet 2009 elején.

A prioritásban nevesített vízi közlekedésfejlesztés háttérbe került az egyéb közlekedésfejlesztési projektek miatt. **Az intézményrendszerben történt változások (GKM-től a KHEM vette át), és a szakpolitikai támogatás hiánya** is hozzájárul a vízi közlekedés fejlesztésének lassabb előrehaladásához (48).

A 2. prioritás kerete 543, 9 Mrd Ft. Ebből 2010. április 30.-áig Támogatói döntéssel lekötött összeg 385,24 Mrd Ft. A lekötött összeg tartalmazza az ÁFÁ-t a NIF Zrt. projektjei esetében. A jelenleg lekötetlen keret – akár beleértve a nem elszámolhatóság miatt felszabaduló áfa összegét - teljes felhasználására van előrejelzés. **A lehetséges kivitelezési projektek:**

- Szolnok-Szajol vonalszakasz átépítése (kivitelezés)
- Békéscsaba(kiz.)-Lőkösháza vonalszakasz átépítése III./2. ütem– előkészítési TSZ-sel rendelkezik
- Székesfehérvár vasúti csomópont átépítése– előkészítési támogatási szerződéssel rendelkezik
- Győr-Sopron országhatár közötti vasútvonal kétvágányúsítása projekt 1. ütemének (Fertőszentmiklós-Sopron országhatár) kivitelezés – előkészítési TSZ-sel rendelkezik
- Duna hajózhatósága – TEN-T forrásból készítik elő (2010, 13-14).

Az utóbbi, **a Duna hajózhatósága projekt előkészítése 2005 óta húzódik.** Nem ismeretes, hogy a fejlesztés összhangban van-e a készülőfélben lévő Duna stratégiával. Mivel a projekt előkészítettsége még nem teljes körű, a TEN-T forrásból előkészítő beruházás költség-haszon elemzése nem készült el, nincs pontos információ a majdani kivitelezési projekt költségeit (beruházás, fenntartás, elszámolható, nem elszámolható költségelemek) illetően.

A prioritáson belül megvalósuló vasúti fejlesztések esetén Magyarország (a szaktárca) 2007 szeptemberében kötelezettséget vállalt az ERTMS (*European Train Control System - Egységes Európai Vonatbefolyásoló Rendszer*) kiépítésére. **Kockázatot jelent, hogy az ETCS2 fejlesztések nem részei a kiküldött és kiküldendő nagyprojekteknek, hanem projekteként kezeli azokat a NIF Zrt., ami késedelmet okozhat,** valamint az, hogy a Bizottság a nagyprojektek jóváhagyásának feltételeként kezeli az adott vonalszakaszra vonatkozó ERTMS kötelezettségvállalást (2010, 23).

A 3./ A térségi elérhetőség javítása” prioritás keretén belül 2007. december 21-én megjelent pályázati felhívásra (KÖZOP-2007-3.1.1.) a korábbi indikatív nagyprojekt listában 3 nagyprojekt szerepelt.

(M9 autópút 51. és 54. sz. főutak (19+000-32+300 kmsz.) közötti szakasz; 4. sz. főút Kisújszállás elkerülő szakasza; 85. sz. főút Enese elkerülő szakasz 6+800-13+800 km sz. között (Távlati M85)

Mindhárom projekt esetében az a döntés született, hogy **a Támogatási szerződéseket,** a projektek várhatóan értékhatár alatti összköltségére való tekintettel **nem nagyprojektként, hanem kiemelt projektként írták alá.** Egyúttal az Európai Bizottság és az Irányító Hatóság között az a megállapodás született, hogy ha a projektek a megvalósítás során elérik a nagyprojekt-értékhatárt, az Európai Bizottság lehetőséget biztosít a projektek későbbi átminősítésére.

2008. február 28-án az előző évi pályázat kiegészítéseként megjelent „*A térségi elérhetőség javítása” prioritás előkészítési konstrukciójára (KÖZOP-2008-3.3)* a pályázati felhívás, aminek keretében főleg

a kiemelt projektek előkészítése elindult. 2 projekttel kapcsolatban egy eljárás keretében szabálytalansági eljárás indult a **közbeszerzési eljárás** bizonyos pontjaival kapcsolatban; mindkettő jogosnak bizonyult, de az eljárás 2008-ban nem zárult le.

A prioritás kerete 468,6 Mrd Ft, a kötelezettségvállalás értéke 257,5 Mrd Ft, míg **a jelenleg előkészítésre támogatást kapott projektek becsült kivitelezési költsége 583,2 Mrd Ft**, ami **jelentősen meghaladja a 3. prioritásra jelenleg rendelkezésre álló szabad keretet**, figyelembe véve akár a biztonsági okokból szükséges túltervezést is (min 10-15%). Mivel az igények messze meghaladják a tényleges lehetőséget, és a döntés-előkészítés során mindig csak az aktuálisan értékelt projektek esetleges összemérése lehetséges, így egy munkacsoport (KHEM-NFÜ KÖZOP IH-KKK-NIF Zrt.) keretein belül történik meg a megvalósítási/előkészítési prioritási lista felállítása. E lista mentén történhet aztán a tényleges pályázás a forrásokért. A rendelkezésre álló szabad keret összege 211,108 Mrd Ft. Emellett áttekintésre kerülnek a már elindított, illetve jövőben indítandó projektek az előkészítettség, a kivitelezés várható kezdete és befejezése, valamint az aktuálisan becsült költségek figyelembe vételével, továbbá a leszerződött állomány és a megítélt támogatás összevetésével. A KÖZOP 1. és 3. prioritásának tekintetében a fenti szempontok alapján **folym az együttes projektlista megalkotása, szakmai prioritási rangsor és elvi kezdési időpontok szerint rendezve**, a KHEM által benyújtott projekt-javaslatok figyelembe vételével (2010, 14).

A KÖZOP Irányító Hatóság a KÖZOP 3. prioritás (Térségi elérhetőség javítása) valamennyi előkészítési és kiviteli projektjét átvilágítja. Az átvilágítás során vizsgálják 3. prioritásához való illeszkedést, a környezetvédelmi kérdéseket, az előkészítés hiányosságait (ld. alább). **Amennyiben az átvilágítás eredményeképpen kimutatásra kerül, hogy egy adott projekt stratégiaileg az 1. prioritáshoz (Az ország és a régióközpontok nemzetközi közötti elérhetőségének javítása) illeszkedik, a projekt áthelyezésre kerül.** Elsősorban a TEN hálózat részét képező, gyorsforgalmi paraméterekkel rendelkező projektekről lehet szó. Az átvilágítás kiterjed az n+3 szabály teljesülésére is, hogy a lehető legtöbb KA és ERFA forrás lehívása történhessen meg a KÖZOP keretében (2010, 19).

A KÖZOP Térségi elérhetőség javítása prioritás fő kockázatai:

(1) Környezetvédelmi kérdések: itt elsősorban olyan esetek jelentik a kockázatot, ahol a **környezetvédelmi engedélyeztetés** vagy a hazai jogszabályoknak sem felel meg, vagy a hazai jogszabályoknak megfelelően történt ugyan, de az európai uniós szabályozások alapján problematikus.

(2) **Előkészítés hiányosságai:** a rosszul előkészített projektek kivitelezésének határidőn belüli indítása kérdésessé válik. A **megvalósíthatósági tanulmányok** nem az EU-s előírásoknak megfelelően készültek, vagy nem rendelkeznek kitekintéssel a fejlesztendő útszakasz előtti és utáni szakaszokra.

(3) **Közbeszerzések legfőbb kockázatai: a jogorvoslati eljárások elhúzódása** hátráltatja a projektek kivitelezésének elindítását. Jelentős kockázatot jelent továbbá a **tárgyalásos eljárások alkalmazása, különösen a pótmunkák esetében.**

(4) ÁFA: az Európai Bizottság vizsgálni kezdte azt, hogy a NIF Zrt. Által kedvezményezettként bonyolított projektek esetében az ÁFA valóban elszámolható költség-e. **Az Európai Bizottság**

határozata az M43 projekt tekintetében kimondta, hogy az ÁFA nem elszámolható költség. Mindezek alapján fennáll annak a kockázata, hogy a KÖZOP 3. prioritás projektjeire is hasonló döntés születhet, mely esetben a prioritás szintű N+3, N+2 célok teljesülése veszélybe kerül (2010, 23).

A 4./ A Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése c. prioritás 4.1 konstrukciójának keretén belül megvalósítani tervezett közúti és a vasúti, valamint kikötői infrastruktúrák fejlesztésének támogatásához az Európai Bizottságnak jóváhagyása szükséges. A bejelentést a támogatás felhasználására vonatkozó jogcím rendelet megalkotása előzte meg, amely kihirdetésre került, de csak a Bizottság jóváhagyását követően lép hatályba (10/2008 (VIII. 1.) NFGM rendelet). A bejelentés 2008. június 26-án megtörtént, az eljárás a Bizottság Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóságával folyamatban van. A DG TREN két alkalommal tett fel kérdéseket a támogatási elképzelésekkel kapcsolatban, amelyek megválaszolásához kérdőíves felmérést végzett a KÖZOP IH a potenciális kedvezményezettek (ipari parkok, intermodális és regionális logisztikai központok, áruforgalmat bonyolító kikötők és kereskedelmi repülőterek) körében. A felmérés (2008 októberében készült) összesen mintegy 36 Mrd Ft fejlesztési igényt, és 23-26 milliárd Ft „támogatás” keresletet jelzett.

A prioritás keretében valósulnak meg kiemelt projekteként a Záhony és térségét érintő, intermodális logisztikai tevékenységet támogató közlekedési infrastruktúrafejlesztési projektek, amelyek egy **komplex térségfejlesztési program** részei. A komplex programot miniszterelnöki megbízott irányítja, és megvalósításában több más Operatív Program is érintett (ROP, GOP, TÁMOP).

A prioritás forráskerete összesen 48,055 Mrd Ft, ebből támogatói döntéssel lekötött összeg 27,3 Mrd Ft. A valós lekötés azonban 30,1 Mrd Ft, mivel **a Záhony nagyprojektre a Kormány további 2,8 Mrd Ft forrást irányzott elő, Kormánydöntés formájában.** A jelenleg lekötetlen keretet (18 Mrd Ft) a 2010-2012-ben tervezett 4.1 pályázatok és más kiemelt (várhatóan kikötői) fejlesztések fogják kitölteni (2010, 14-15). A 4. prioritásban *Országos Közforgalmú Kikötők közcélú infrastruktúrájának támogatása* is lehetséges. Mivel az ilyen fejlesztés nem minősül állami támogatásnak a költséghaszon elemzés (CBA) alapján az esetleges megtérülést figyelembe véve állapítható meg a támogatás mértéke (ha nincs megtérülő rész, akkor 100% lehet). A KHEM javaslatára az OKK-k tényleges támogatási mértéke maximálisan 85% lehet annak érdekében, hogy csak olyan, átgondolt fejlesztések valósuljanak meg, amelyek a tervezett teljesítményeket hozzák, az indikátorokat teljesítik. Az OKK-nak ennek megfelelően minimálisan 15% önerőt (nem állami forrást) kell biztosítania (2010, 19).

A 4.1 konstrukció intermodális és regionális logisztikai központok, ipari parkok, áruforgalmat bonyolító kikötők külső közlekedési infrastruktúrájának (elsősorban vasúti csatlakozások és kikötői infrastruktúra) fejlesztését támogatja. A konstrukció kerete 15,4 Mrd Ft. **A támogatás state aid, amelyet a Bizottság N 316/2009 számon hagyott jóvá.** Az első pályázatban 1 Mrd Ft keret nyílt meg, erre a 2010. április 30-i határidőre 4 kikötő fejlesztési pályázat érkezett. A következő pályázati kiírást, 2010 őszén jelenik meg. **A konstrukció iránti előzetes keresletet szűkítette az ERFA Kohéziós Alapra változása** (környezetvédelmi előnyök felmutatásának kötelezettsége) az ÚMFT forrásátcsoportosítása kapcsán. **Várhatóan növelni fogja azonban az, hogy a következő pályázati**

kiírásban már a **KMR-ben működő kedvezményezettek is pályázhatnak** (2010, 14-15). Ahhoz, hogy ez a lehetőség megnyíljon, a **Bizottságnak módosítania kell a N 316/2008 jelű állami támogatásról hozott határozatát**. A módosítást a Bizottság felé az IH kezdeményezte (2010, 14-15, 24).

Az 5./ A „Városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése” prioritáson belül a budapesti 4-es (DBR) metró fejlesztése konstrukció (KÖZOP-2007-5.1.) és a városi közösségi kötőpályás közlekedés fejlesztése konstrukció (KÖZOP-2007-5.2.) pályázati felhívásai 2007. december 21-én jelentek meg. A prioritás 8 db nagyprojektje közül 1 esetében megszületett az Európai Bizottsági határozat (Debreceni városi elektromos tömegközlekedés rekonstrukciója és fejlesztése); 1 nagyprojekt visszavonásra került. Összesen négy projekt esetében született kormánydöntés, és ezek esetében Támogatási Szerződés is aláírásra került (2009).

2008. szeptember-október során az **Európai Bizottság külső, független szakértőt bízott meg a 4-es metró projekt átvilágításával**. Az audit eredményeképpen a Bizottság észrevételeket fogalmazott meg, illetve kiegészítő információkat kért. 3 levélváltás, hivatalos megkeresés történt; az alábbi területeken kért az Európai Bizottság kiegészítéseket:

- A Bizottság kérte a 2006-ban készült megvalósíthatósági tanulmány és kapcsolódó forgalmi elemzések frissítését.
- A Bizottság kérte a projekt stratégiai megalapozottságának bemutatását, mind országos, mind alágazati szinten.
- Mivel az 5. prioritás tisztán környezetvédelmi indokoltságú, a Bizottság kérte a környezetvédelmi szempontok további alátámasztását. A módosított támogatási kérelem (2. verzió) tartalmazott ilyen alátámasztást, továbbá 2 környezetvédelmi indikátorra vonatkozó vállalások és a prioritásszintű indikátorok (CO₂ kibocsátás, szálló por kibocsátás) teljesítéséből történő megemelt részesedés vállalása is szerepel a módosított támogatási kérelemben.

A fentiekén túl az **Irányító Hatóság külső, független közbeszerzési szakértő bevonásával elvégeztette a projekt keretében lefolytatott közbeszerzési eljárások és megkötött szerződések átfogó vizsgálatát** az Európai Uniók alapelvek teljesítésének szempontjából (nyilvánosság, versenytisztaság, egyenlő esélyhez jutás). A vizsgálat eredményeképpen az IH saját hatáskörben megkezdte a szabálytalansági gyanú kivizsgálását (2009, 74-75).

A 4-es metró esetében 2010 ápr. 30.-ig a **kezelendő kérdések** és az intézkedések az alábbiak:

- szerződésmódosítás az EB határozatban foglalt 11 szerződés kivétele utáni csökkentett támogatási összeg miatt (2010. áprilisi dátummal a TSZ módosítás aláírásra került).

- FIDIC és független ellenőrző mérnök vállalászási szerződésének meghosszabbítása miatti problémák kezelése (a projektgazdával együttesen eljárásrend illetve kockázatkezelési megoldások lettek kidolgozva arra az esetre, ha a mérnöki teendők ellátása ellehetetlenülne). Eddigi kifizetések: 87,1 Mrd Ft előleggel együtt. (2010, 24)

Szintén kockázatos a Budai fonódó megvalósulása mivel a projekt **a II. kerület elutasító szakhatósági nyilatkozata** miatt nem rendelkezik környezetvédelmi és vasúthatósági engedéllyel. Ennek hiányában a kivitelezés nem kezdhető meg, illetve az EB részére megküldött támogatási kérelem értékelése is fel lett függesztve. A 2009 áprilisában megkötött támogatási szerződés megvalósítása mind a mai napig nem kezdődött meg. Amennyiben a II. kerület hozzáállása a projekt támogatásához nem változik a TSZ felmondása illetve az EB részére benyújtott támogatási kérelem visszavonása elkerülhetetlen (2010, 24).

Az 5. prioritás kerete 492,6 Mrd Ft. Ebből Támogatói döntéssel lekötött összeg 296,2 Mrd Ft. Az előkészítési projektek céljára az 5.4 konstrukció keretében 6 Mrd Ft keretösszeg került meghatározásra.

Az 1-es, 3-as villamos hálózati korszerűsítése I. ütem projekt támogatására vonatkozó döntés visszavonásra került, mivel a projektgazda bizonyos megvalósítási kockázatokra hivatkozva a támogatási szerződést a jogszabályok által előírt határidőn belül **nem írta alá**. A projekt a KÖZOP akciótervben továbbra is szerepel, az átdolgozott projekt benyújtására az IH 2010. július végi határidőt tűzött ki. A projekt műszaki tartalma jelenleg átdolgozás alatt van. A várható támogatási igény kb. 34 Mrd Ft.

Továbbá az 5. prioritásban kisebb részben tisztán hazai forrásból nagyobb részben KÖZOP 5.3 előkészítési konstrukcióból összesen 8,3 milliárd Ft értékben már folyik a Budapesti elővárosi vasúthálózat (11 vonal) fejlesztésének előkészítése. A projektek közül jelenleg egy (Óbuda – Esztergom) került nevesítésre (előkészítése 1,2 Mrd Ft értékben történt). Ezen kívül további 196,8 Mrd Ft az előkészítés alatt álló, és a jelen programozási időszakban kivitelezésre tervezett elővárosi projektek támogatás igénye. A rendelkezésre álló források tehát az előkészítés alatt álló elővárosi projektek csak egy részének teszi lehetővé a kivitelezését. **A KÖZOP 5. prioritásában a fennmaradó mintegy 140 Mrd Ft szabad keretre a fejlesztési igények együttesen közel 350 Mrd-os igényt képviselnek**, ezek egyrészt az NIF Zrt által előkészítés alatt lévő Elővárosi vasúti projektekből, illetve a főváros által előkészítés alatt lévő projektekből tevődnek össze (2010, 15).

Tekintettel a prioritás erősen túltervezettnak tekinthető jellegére **sorrendiséget** és megközelítőleges pénzügyi kereteket **szükséges felállítani a lehetséges fejlesztési igények és projektcsoportok között**:- elővárosi vasúti fejlesztések

- fővárosi közösségi közlekedési projektek
- vidéki nagyvárosok közösségi közlekedésfejlesztési projektjei

A sorrendiség megállapításánál figyelembe kell venni a projektek előkészítésének időbeli alakulását is a lehető legoptimálisabb abszorpciós képesség kialakítása érdekében (2010, 19).

8. KEOP (Környezet és Energia Operatív Program)

A KEOP a végrehajtás során a kétfordulós eljárásrendet választotta a lehetséges eljárásrendek közül, kivéve az energetikai pályázatokat, valamint néhány kisebb konstrukciót a 2, 3 és 6. prioritásban, a Kohéziós Alap projektek végrehajtásából adódó tapasztalatok (magas fajlagos költségek, költségtúllépések, kihasználatlan és rosszul felmért kapacitások, években mérhető csúszások az engedélyek, tulajdonosi hozzájárulások és üzemeltetési problémák miatt stb.), valamint a derogációs kötelezettségek mihamarabbi felmérésére irányuló szándék miatt. Nagymértékben befolyásolta a döntést, hogy a potenciális kedvezményezettek (főleg állami és önkormányzati kedvezményezettek) nem rendelkeznek a megfelelő minőségű dokumentumok és engedélyek beszerzéséhez szükséges erőforrással (2010, 3.).

Az eredeti tervek szerint az OP 85%-át 2011 közepéig le kell kötni annak érdekében, hogy a 2013-ban jelentkező nagyon magas N+2 miatt jelentkező KA és ERFA minimum lehívási kötelezettség teljesülni tudjon. **Az OP előrehaladása azonban lassabb a tervezettnél.** Kivitelezés alatt a támogatási szerződéssel rendelkező portfólió 15%-a áll, a kedvezményezettek, főleg a nagyprojektek gazdái nem vállalták a közbeszerzések indítását az Európai Bizottság jóváhagyása nélkül. Több olyan projektje van a KEOP-nak, főleg a szennyvízgyártás és hulladékgyártás területén, ahol **az Európai Bizottság jóváhagyása után 8-9 hónappal sem írták ki még a közbeszerzéseket** (Mecsek-Dráva, Makó, Székesfehérvár), aminek egyik oka **a közbeszerzési törvény folyamatos változása.** A kifizetések jelenleg a KEOP-ban nagyon alacsonyok, ez az összeg egyelőre csak a 2011-es N+2-es célérték elérésére elég. A portfólió felgyorsítása szükségszerű (2. forduló jóváhagyások és közbeszerzések beindítása) a 2012-es és 2013-s magas célérték eléréséhez. A legkritikusabbak a 2013-as KA és az éves ERFA értékek. A már előkészítés alatt lévő projektek mellett, amennyiben az OP struktúrája nem változik, **jelentős erőfeszítéseket kell tenni projektgenerálásban az ivóvíz, hulladékgyártás (1.3.0., ill. 1.1.1.), természetvédelem (3. prioritás) és a megújuló energia (4. prioritás) területén.** Ezekben a területeken maradt még szabad felhasználható forrás az OP-ban (2010, 4).

Az önkormányzatok korlátozott teherviselő képessége miatt gyakorlatilag minden projekt esetén problémát jelent:

- a magas beruházási költség,
- a magas önerő (CBA-tól függően 10-20 %), ill., az önerő hiánya,
- a magas díjnövekmény, díjnövekmény elfogadhatósága, emiatt a projekt fenntarthatósága,
- a széttagolt, súlyosan tőke- és szakértelem hiányos üzemeltetési környezet
- a hálózatrekonstrukció alacsony támogatottsága (csak a beruházás 20 %-áig),
- a motiváció hiánya az önkormányzatok részéről a fejlesztés szükségességének el nem ismerése miatt.

Az abszorpció felgyorsítása érdekében, a kiemelt projektek esetén **az NFÜ számos intézkedést tett**, mint a projektstruktúra kialakítása; elvi vízjogi engedélyes tervek, változatelemzések, költségkalkulációk elkészítése; az önkormányzati társulások megalakításának szorgalmazása; rendszeres konzultáció a fejlesztés végrehajtásában érintett szervekkel/ intézményekkel (KvVM, EüM, ÁNTSZ, OKI, KvVM FI, önkormányzati képviselők); rendszeres monitoring tevékenység az előkészítés alatt álló nagyobb projektek esetében (Észak-Alföld, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl); kapcsolatfelvétel az Önkormányzati Minisztérium EU Önerő Alap támogatáskezelőjével, hogy a hátrányos helyzetű települések részére az EU Önerő Alap támogatás is rendelkezésre álljon; kamattámogatásos konstrukció indítása az NFÜ finanszírozásával (2007) az önkormányzatok derogációs projektjeinek megvalósítása érdekében. 2010-ben az NFÜ 500 millió forintot adott át a Magyar Fejlesztési Banknak a konstrukció működtetésére (2010, 12-13).

Az 1./ Egészséges, tiszta települések prioritás keretén belül három pályázati konstrukció került meghirdetésre. A pályázatok zöme előkészítési fázisban van. A *hulladékgazdálkodási konstrukcióra (1.1.1.)* 37 db pályázat érkezett, melyből 6 db kapott előkészítési, és 2 db végrehajtási támogatást (a Győri hulladékgazdálkodási rendszer, és a Mecsek-Dráva hulladékgazdálkodási rendszer). A győri térségben a bizottsági jóváhagyás hiányának ellenére megkezdték a kivitelezési munkálatokat, és megépült a tervezett hulladéklerakó-test. **Az elutasítások fő indoka a pályázatok nem megfelelő minősége. A pályázati feltételek sok esetben csak hulladékgazdálkodási szakértők bevonásával teljesíthetők.** A konstrukción belül támogatott 3. nagyprojekt, a Közép-Duna-völgyi hulladékgazdálkodási rendszer előkészítése koncepcionális változás miatt (új helyszín; külső égetőművekkel való hasznosítás miatt a hasznosítás garanciáinak bemutatása szükséges a pályázó részéről) meghosszabbításra szorul; míg a mosonmagyaróvári és a soproni hulladékgazdálkodási projektek előkészítése a Részletes Megvalósíthatósági Tanulmány átdolgozása miatt késnek. A konstrukción belül a rendelkezésre álló 120 Mrd Ft (közel 430 M euró) keret összesen 70 Mrd Ft-nál nagyobb lekötése a 13 pályázat megvalósulása esetén sem várható. A keretből fennmaradó összeg egy részének lekötésére 15 Mrd Ft-os kerettel 2010.-ben kiírásra került az 1.1.1/B konstrukció: itt a lerakó kapacitás kiépítésére, bővítésére nem lehet forrást igényelni, csak a már meglévő rendszerek hatékonyabbá, illetve a jogszabályi előírásoknak megfelelővé tételét célzó beruházásokra és eszközbeszerzésekre. Másrészt, **ha a pályázói aktivitás ilyen alacsony marad, akkor a keretek átcsoportosítása is szükségessé válhat.**

Az érdeklődés hiányának egyik oka lehet, hogy a pályázati rendszer által megkövetelt indikátorok teljesítése, melyek **a hazai jogszabályoknál szigorúbb uniós előírásokon** alapulnak, várhatóan **magasabb lakossági díjakat** eredményeznek. A projektek előkészítésében résztvevő tagönkormányzatokat rövidtávon előnyösebb ajánlatokkal keresik meg más hulladékgazdálkodási vállalkozások. A területen jelenleg szolgáltató cégek meglévő szerződésai, illetve az önkormányzatok ragaszkodása a jelenleg üzemeltető cégekhez bonyolult helyzeteket teremt. Az önerő megteremtése is nehézségeket okoz, ami részben a válsággal magyarázható.

Hosszabb távon problémát jelenthet a szelektíven gyűjtött és válogatott hulladékok áramának lezárása. A másodlagos nyersanyag piac hazai szűkössége és a komposztált hulladék kérdéses elhelyezhetősége okozhat nehézséget ezen a területen. **Az energetikai hasznosítás terjedéséből fakadóan a hulladék-kínálat bővülése** révén a hulladék átadói kerülhetnek kedvezőtlenebb tárgyalási pozícióba, ami **a lakossági díjak emelkedésével járhat** (2010, 9).

A *szennyvízes konstrukcióra (1.2.0.)* 2010. április 30-ig összesen 147 projekt kapott első forduló előkészítési és 19 második forduló megvalósítási támogatást. **Az első fordulóban támogatást nyert nagyszámú projekt előrelátható megvalósítási költsége 10%-kal meghaladta a megvalósításra rendelkezésre álló 7 éves keretet.** Emiatt a konstrukció első fordulója (előkészítési támogatás) felfüggesztésre került. A túlvállalás várhatóan csökkenni fog a visszalépések és a részletes kidolgozás során várhatóan csökkenő költségek-, valamint Budapest Főváros esetében a BKSZT projektbe átkerülő csatornázási tételek révén. A nagyprojektek egy része a műszaki tartalom változása miatt az eredetileg becsült költségnél kisebb beruházási költséggel került elfogadásra, illetve a Bizottsághoz

benyújtásra. Prioritáson belüli forrásátcsoportosítás következtében 2010 első negyedében új pályázati felhívás (*KEOP-1.2.0.B*) került megjelentetésre a szennyvízes konstrukció céljainak nagyobb mértékű teljesülése érdekében egyfordulós eljárásrendben – tehát külön előkészítési támogatás nélkül - 40 Mrd Ft kerettel. A pályázati dokumentumcsomag átdolgozásra került, mind a költség-haszon elemzés (CBA), mind a részletes megvalósíthatósági tanulmány (RMT) sablon formátuma sokkal inkább fókuszál az elbírálhatóság szempontjából lényeges, számszerűsíthető adatokra. A CBA számításánál egy komplex Excel file segíti a számításokat, a pályázónak az alapadatokat kell megadnia, és nyomon tudja követni azt is, hogy milyen díjpolitikát kell alkalmaznia a fenntarthatóság érdekében.

A 2008-ban és 2010-ben lejáró derogációk körét a beérkezett és a KEOP-7. prioritás forrásából előkészítés alatt lévő projektek csaknem teljesen lefedik. A 2015-ös határidős feladatok közül azonban várhatóan az OP nem tudja valamennyit finanszírozni. **A jelenlegi támogatással le nem fedett kisebb agglomerációk esetében döntően a helyi forráshiány az akadály a projektek megvalósításának.**

A pályázatokkal kapcsolatos leggyakoribb problémát a változatelemzés hiánya, a túl-, vagy alulárzás (kis önkormányzatok), a megépítendő rendszer pénzügyi fenntarthatóságának kérdésessége okozta. Jellemző konfliktus a tisztítótelepek esetében az indokolatlan, nem megfelelően alátámasztott kapacitások tervezése, amelyeknek elszámolhatósága nem megengedett. Hálózati előközművesítés kisebb agglomerációk esetében fordul elő, ahol a közüzemi ivóvízhálózatra csatlakoztatott ingatlanok számát meghaladó szennyvízbekötést terveznek létesíteni.

Veszélyt jelent az is, hogy **az önrészek finanszírozása döntő részben víziközmű társulati formában történik, amely a lakosságra terheli a közműfejlesztés költségét.** Ez a szennyező fizet elv érvényesülését jelenti, azonban a társulati hitelek visszafizetése során az önkormányzatok számára kockázatot teremt a lakosság egy részének nem fizetése esetén. A tervezett **induló díjakban** országszerte **igen nagy eltérés** figyelhető meg, nettó 150 – 500 Ft/m³ díjak között. Sok esetben a

megfelelő díjpolitika csak Bíráló Bizottsági átdolgoztatás után alakul ki. A díjak közötti eltérés a telepek eltérő mérethatékonyságával magyarázható, a nagyon alacsony jelenlegi díjjal jellemezhető

településeken azonban a társadalmi elfogadtathatóság is gátat szab a díjak – egyébként szakmai szempontból indokolt - radikális emelésének. A főleg, indokolatlan kapacitások és a túlrazás kiszűrése céljából módosításra került a részletes megvalósíthatósági tanulmány (RMT) útmutató és sablon (2010, 9-11).

Az ivóvízes konstrukció lassú előrehaladása mögött (1.3.0.) az önkormányzatok csekély pályázói kedve (a program nagyrészt hátrányos helyzetű önkormányzatokat érint) ill. a szétszórt, gazdaságtalan üzemeltetési struktúra áll. 2010. április 30.- ig 32 pályázat nyert az első fordulóban, 3 település második forduló megvalósítási támogatást kapott.

Mind az $n+3/n+2$, mind a derogációk teljesítésének szempontjából a két alföldi régió ivóvízminőség javítását célzó nagyprojektje jelenti a KEOP végrehajtásának legnagyobb kockázatát. A regionális fejlesztési ügynökségek által irányított dél-alföldi és észak-alföldi nagyprojekt előkészítése a települések gyenge kooperációs hajlandósága és a túl sok szereplő miatt vontatottan, jelentős késéssel halad. Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből 84 település, (megvalósítás 4,2 milliárd forint) második forduló pályázat kidolgozása folyamatban van. Nagyobb pályázat összeállítása folyik Dél-Dunántúlon, Baranya, Tolna és Somogy megyéből több projektcsoportban közel 140 település részéről, kb. 20 milliárd forint igényel. Az ország egyéb régióiban már csak szórványosan található zömmel kisebb települések, amelyek a konstrukcióra még nem pályáztak, és ivóvízminőség javító feladatuk van. Az ivóvízminőség javítás programon belül 2008-ban a Bizottság hivatalos tájékoztatását követően került meghirdetésre a súlyosan veszélyeztetett vízbázisok esetében az ivóvízellátás biztonságát javító alprogram (KEOP-1.3.0.B). Ebben a konstrukcióban Szekszárd, Miskolc, Fót és a bakonyi Úrkút projektje van előkészítés alatt.

A szektor helyzete a 2009-ben lejáró derogáció szempontjából kritikus.

A 2./ *Vizeink jó kezelése prioritás* keretén belül a kétfordulós eljárásrendben meghirdetett szakmai (1-6) konstrukciók első fordulóra érkező pályázatainak előkészítési támogatása a 7. Projekt előkészítés prioritás forrásának terhére történik.

Az állami árvízvédelmi konstrukcióban a 19 első forduló és a második fordulóba kerülő, 1067/2005 (VI. 30.) Korm. határozat alapján előkészítési támogatásban részesült projektek összes várható támogatási költsége 25 MRD Ft-tal meghaladja a 7 éves keretet. A nagyprojekteken kívül az állami árvízvédelmi program elsősorban gátépítéseket és gátmagasításokat tartalmaz a Tiszán és mellékfolyóin, valamint a Dráva és a Mura esetében. A túlvállalást csökkenti, hogy a két jóváhagyott árvíz tározó nagyprojekt esetében a kivitelezésre vonatkozó közbeszerzésen nyertes ajánlattevők igen jelentősen, több milliárd forinttal alacsonyabb áron szerződtek, mint amennyi az indikatív keret volt. A költségcsökkenés ellenében hat a 2009. évi Áfa emelkedés. A Dunán a tervezett nagyprojekten kívül

további projektek várhatóak, amelyek előkészítése a nagyprojektnél később, nem a 1067/2005 Korm. határozat keretében kezdődött. **Visszatérő probléma** a döntések megtámadása miatt a közbeszerzési eljárások elhúzódása; a régészeti feltárások elhúzódása és többletköltség igénye; a NATURA 2000 területek érintettsége esetén az irányelvekkel összhangban elvégzett vizsgálatok hiánya az élőhelyek esetleges károsodásáról, a károk kompenzálásának lehetőségéről; a tározók területéhez kapcsolódóan az anyagnyerőhelyek kérdése; a pályázati kiírások időbe történő megjelentetésének hiányában a tározók területén a tájgazdálkodás feltételeinek megteremtése; a vízügyi szervek támogatáspolitikai tapasztalatának hiánya; a megfelelő projektdokumentációk összeállítása.

A tájgazdálkodást megalapozó vízi infrastruktúra c. pályázati konstrukció megjelentetése nem történt meg 2009-ben, mivel **a támogatható tevékenységek, a pályázók köre kapcsán ÚMVP-ÚMFT lehatárolási és egymásra épülési kérdéseket vetődtek fel.**

Az önkormányzati árvízvédelmi fejlesztések 10 milliárd forintos keretét az első fordulóban előkészítési támogatásban részesített pályázatok várható beruházási költsége 20-25 %-kal meghaladja. **A keret kimerülését követően tartaléklistára kerülnek a projektek.**

A vízminőség védelem területen tervezett két komplex vízvédelmi beruházás közül, a Kis-Balaton Védelmi Rendszer II. ütem nem lesz nagyprojekt, miután a Bizottsággal (Jaspers szakértővel) történő egyeztetés során csökkentett műszaki tartalommal kerül megvalósításra (Marótvölgyi belvízöblözet projektelem törlése); a Ráckevei (Soroksári)-Duna-ág I. ütem komplex fejlesztés egy része benyújtásra került a Bizottsághoz (Az RSD és mellékágai kotrása, az iszap elhelyezése és a tassi vízleeresztő műtárgy létesítése). **A fejlesztéshez tartozó dél-pesti szennyvíztisztító projektelem megvalósíthatósága a 2007-2013 időszakban kérdéses, mivel a beavatkozás jogszabályi és szakmai szükségszerűsége, valamint a működtetés és a vagyonkezelés kérdése egyelőre nem teljes körűen tisztázott** (2010, 16-18).

A rekultiváció konstrukcióban (2.3.) a 100%-os támogatási hányadnak köszönhetően az első fordulóban az 50 pályázatból támogatást nyert 31 projekt által előre jelzett **kivitelezési költségigény 30 MRD Ft-tal meghaladja a jelenleg rendelkezésre álló 7 éves forrást.** A pályázat 2008 végén felfüggesztésre került. Második fordulóban eddig 14 kapott támogatást, kettő 1067-es projekt még 2009 előtt (Közép-Duna Vidéke és Mecsek Dráva). Az 1500 rekultiválandó lerakó közül a beérkezett első forduló pályázatok 1100 lerakóra vonatkoztak. A jelentés célszerűnek tartja megfontolni, hogy hasonló területről, pl. a hulladékgazdálkodás konstrukcióból (1.1.1.) a hiányzó fedezet átcsoportosításra kerüljön. A konstrukcióban az egyik **legjelentősebb problémát a rekultiválandó területek tulajdoni viszonyai jelentik.** Magánterület esetén a tulajdonviszonyok rendezése a két forduló közt nem mindig megvalósítható; állami tulajdon esetén a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt-hez kell fordulnia (tulajdonosi jóváhagyásért vagy területvásárlásért); az ügyintézés elhúzódik; előfordul, hogy nincs visszajelzés. Az MNV Zrt-vel kapcsolatos probléma kezelésére munkacsoport jött létre az NFGM, MNV Zrt. és NFÜ részvételével; az MNV Zrt. saját hatáskörén belül a kérelmek elbírálását gyorsító eljárásrendet hoz létre, azonban az eljárás még nem lépett életbe (2010, 18-19).

A szennyezett területek kármentesítése konstrukcióban (2.4.0.) problémát jelent, hogy az állami támogatási korlátozás miatt a legnagyobb súlyú kármentesítések nem támogathatók. A bizonytalan státuszú, rendezetlen tulajdonviszonyú területek kármentesítését az érintett szereplők nem vállalják (2009, 27-29). A konstrukciós első forduló pályázatainak kiválasztási folyamatai 2009 végével lezárultak, miután a tervezett hét éves keret előzetesen lekötésre került. A KEOP-ban szereplő projektek mindegyike állami felelősségi körbe tartozó beruházást jelent, ezen belül a konstrukció a honvédségi és a jogutód nélkül megszűnt korábbi állami nagyvállalatok által okozott szennyezések felszámolására törekszik. 2010 elejétől új pályázati konstrukció indul (*KEOP-2.4.0.B*) a bezárt települési szilárd hulladéklerakók területén fellépő kármentesítési és rekultivációs feladatok megoldására, amelyre az első forduló pályázatok a jelentés elkészítéséig beérkeztek (2010, 19-20).

A 3./ Természeti értékeink jó kezelése prioritás

Az erdei iskola egyfordulós pályázatnál (KEOP 3.3.0) konstrukció rendkívül nagy volt az elutasított projektek aránya a pályázók felkészületlensége, illetve a túlságosan szigorú értékelés miatt. A pályázati útmutató átdolgozásával, mintaszámítások elkészítésével és az értékelők további képzésével 2010 április 30.-áig 16 db projekt kapott támogatást a konstrukcióban, melyből 4 már lezárult, a fennmaradó projektek többségénél a közbeszerzési eljárás lezajlott, a vállalkozói szerződések többsége megkötésre került, több helyen elkezdődtek a kivitelezési munkák is. 5 projektnél még nem történt meg a kivitelező kiválasztása, de előreláthatólag 2010.06.30-ig ezeken a helyeken is sor kerülhet a szerződések megkötésére.

Két konstrukció (KEOP 3.1.1. ill. KEOP 3.1.2.) összevonásra került Élőhely-védelem, és -helyreállítás, vonalas létesítmények természetkárosító hatásának mérséklése néven, mivel a pályázható tevékenységek köre közel azonos és a 3.1.2 pályázati konstrukció esetében kisebb pályázói aktivitás mutatkozott a vártnál (2009). Problémaként merült fel, hogy **az áramszolgáltatók versenyelőnyhöz juthatnak a támogatás révén.** Az NFÜ honlapjára felkerült egy, a versenyelőny kiszámítására használandó számítási módszertan és számítási táblázat valamint a léghébeles projektelemekre való pályázáshoz szükséges összes dokumentum. 10 pályázó került kiválasztásra. Itt is a közbeszerzések csúszása okozhat problémát. A konstrukció esetében második fordulóra történő beadására két év van, ami a vártnál jobban eltolja a kifizetések megindulását.

KEOP 3.2.1 Fenntartható mező- és erdőgazdaság infrastrukturális fejlesztése konstrukció esetén problémát jelent, hogy a konstrukciója state aid köteles. Az Európai Bizottsághoz benyújtandó adatlap és további anyagok elkészültek, akárcsak a konstrukció kiírásához szükséges state aid rendelet tervezet. A dokumentumokat az FVM Agrárszabályozási Főosztálya juttatta el a DG Agri részére. Abban az esetben, **ha a DG Agri továbbra sem indítja meg a hivatalos notifikációs eljárást,** hanem

további kérdéseket tesz fel, **a konstrukció rendkívül kockázatosá válik.** Ekkor a KvVM Szakmai Főosztályával együtt meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy az eredeti *KEOP 3.2.1* konstrukció mely elemeit lehet áttemelni a *KEOP 3.1.2 Élőhelyvédelem- helyreállítás* konstrukcióba, a jelentés szerint.

A prioritáson belül **az ERFA keret lekötése nem a megfelelő ütemben halad.** 3 Mrd Ft az *Erdő-Mező konstrukció (3.2.1.)* beindulásával köthető le. A KvVM Szakmai főosztályával történő egyeztetés után a tevékenységek körét ki kellene bővíteni ex situ fajvédelemmel, holtmedrek kotrásával, rehabilitációjával, áll a jelentésben (2010, 22-23).

A 4./ A megújuló energiaforrás-felhasználás növelése prioritás

A konstrukciók meghirdetésére 2007 végén került sor. Mind a benyújtott, mind a pozitívan elbíráható pályázatok darabszáma jelentősen elmaradt a várttól. A pályázók számára **nehézséget jelentett a saját forrás-finanszírozási és biztosítékadási kötelezettség előteremtése az alacsony támogatási intenzitás és részben a válság hatására.** Az Irányító Hatóság jelentős pénzügyi könnyítéseket hajtott végre a pályázati kiírásokban, mint az önerőszükséglet csökkentése; a támogatási intenzitás számítás eltörlése (kivéve 260 M Ft feletti jövedelemtermelő projekteket); az önerő igazolás feltételeinek rugalmasabbá tétele (260 M Ft alatt csak Támogatási szerződéshez); a kisebb projektek jogosulttá tétele (a 10 M Ft-os minimum méret eltörlésre került); az előleg összegének és arányának növelése (max. 10% helyett max. 35%), ill. a szállítói kifizetés elérhetővé válása. Bár a pályázói érdeklődés a fenti beavatkozások eredményeként növekedett: 2009-ben 5 új konstrukció jelent meg a KEOP 4. prioritásához kapcsolódóan; a pályázati darabszám 2010 áprilisáig újabb 60 pályázattal növekedett; **a prioritás 7 éves keretének mindössze 6,49 %-a került lekötésre** (71 Mrd keret, 10,93 Mrd Ft lekötés) és mindössze 2,2%-a lett kifizetve. Mivel a KEOP 4. prioritására arányosan jutó N+3 célérték 3,5 milliárd Ft, amely meghaladja a jelenlegi ütem alapján várhatóan teljesülő kifizetési összeget, az N+3-as szabály teljesíthetősége veszélybe került.

Ezt felismerve az irányító hatóság felvette a kapcsolatot a Magyar Energia Hivatallal, hogy a MEH-nél már engedéllyel rendelkező projektgazdák KEOP-ba való bevonása megtörténhessen. Felmerült a jól előkészített szélérőmű projektek támogatási rendszerbe való bevonása. **Új konstrukciók megjelentetésére-**, (*KEOP-4.2.0/A automatikus; KEOP-4.3.0 a gazdaságfejlesztő-hatással bíró mintaprojektek támogatására; KEOP-4.6.0 Bioetanol üzemek támogatása*) és előkészítésére **került sor** (*KEOP-4.7.0 geotermális alapú energiatermelést célzó projektek támogatása*). Az új kiírások egyszerűbb projekt típusokat (napkollektor, biomassza kazán, hőszivattyú; max. 50 millió Ft támogatási igény automatikus eljárásrend) és nagyobb léptékű projekteket is támogathatóvá tesznek (a közepes és nagy kapacitású bioetanol üzemek támogatását célzó pályázati kiírás; a geotermális alapú fűtési rendszerek kiépítését, illetve annak előkészítési fázisát támogató pályázati kiírás (ezáltal várhatóan nagyobb (tíz milliárd Ft-os) léptékű, akár villamos energiát is termelő projektek támogatása.); a pályázatok benyújtásra 2010 második felében várható.

További gondot okoz:

a jelentős sajátforrás igény: A limitált források miatt 50% volt a támogatási arány felső maximuma; ill., a projektek jellegéből adódóan, *a kockázatos és költséges előkészítés*

az állami támogatási szabályok alkalmazásának nehézségei: Egyes, nem induló beruházásnak minősülő megújuló energia projektek (pl. kisvízerőművek felújítása) esetében a de minimis támogatás összege kevésnek bizonyul az adott projekt támogatásához. A problémák nem szűnnek meg az általános csoportmentességi rendelet adta lehetőségek és az átmenti támogatás figyelembevétele mellett sem az általános csoportmentességi rendelet egyes feltételeinek [pl. referencia beruházás] alkalmazása miatt. **Az állami támogatási szabályok sokrétűségének eredményeként nehezen dönthető el bizonyos projekt esetén, hogy vállalkezési tevékenységről van-e szó.**

a jogszabályi határidők betartása a közreműködő szervezet részéről, ami a jelentős fluktuáció mellett a nem megfelelő minőségű, magas hiánypótlási arányú pályázatoknak; új értékelői rendszer beindításának, ill. a pályázati konstrukciók komplexitásának is köszönhető. A problémára a pályázati dokumentáció további egyszerűsítése is megoldást jelenthet a jelentés szerint.

A pályázati rendszeren kívüli okok is akadályozták a megvalósulást. Ezek:

A Housing kizárása: Az ERFA rendelet által támasztott feltételek miatt a lakossági célú projektek támogatása nem volt lehetséges

Az egymással versenyző konstrukciók: A prioritás által megcélzott kedvezményezett kör számára számos más, sokszor kedvezőbb támogatási intenzitással bíró pályázati kiírás volt elérhető ugyanezen időszakban. Különösen a kisebb forrással rendelkezők körében volt jellemző, hogy a kisebb önerővel is pályázható kiírások felé fordultak és ezért sem pályáztak a KEOP 4-es prioritására.

A hiányzó jogszabályi keretek: A potenciális kedvezményezett kör számára nincs jogszabályi kötelezettség a KEOP 4. prioritásának megfelelő területen. E nélkül a motiváció csak időleges és nem kielégítő. Szintén hiányoznak azon dokumentumok, melyek a pályázati kiírások szakmai tartalmának elkészítését segítenék (pl. stratégiák, cselekvési tervek, stb.).

ill. *a Közép-Magyarországi Régió kizárása a KEOP-ból:* A jelentős gazdasági és ezáltal abszorpciós potenciállal bíró, ugyanakkor megújuló energiaforrásból ellátatlan KMR az ERFA szabályok miatt nem részesülhet a KEOP-ból támogatásban. A létező tükrökiírás (KMOP) forrása csekély, a lebonyolítást jelentősen megnehezíti a különálló intézményrendszer (IH és KSZ).

Az 5./ a Hatékony energia-felhasználás prioritás elsősorban vállalkozások, önkormányzatok és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok (pl. távhőszolgáltatók) által megvalósítandó, hő- és/vagy villamosenergia-termelésre, valamint bioetanol előállításra fókuszáló, túlnyomórészt kis-közepes méretű, projekteket támogat, kb. 10-50% közötti arányban. A támogatás mértékének megállapítása az adott projekt jövedelemtermelő képessége, megtérülése, költséghatékonysága, és kiemelten az adott energiaforrás fenntartható módon történő használatának igazolhatósága alapján történik. Az abszorpció növelése érdekében a 4. prioritás keretein belül alkalmazott pénzügyi könnyítések itt is bevezetésre kerültek. **A könnyítés hatására jóval 200 fölé nőtt a beérkezett pályázatok száma.** 2009-ben 4 új konstrukció/komponens jelent meg a KEOP 5. prioritásához kapcsolódóan, a korábbi egyetlen kiíráshoz képest (KEOP-5.1.0).

2 konstrukciójára 2009 jan. végéig lehetett pályázni folyamatos elbírálás mellett. **A standard eljárású 5.1.0. konstrukcióban a beadott, támogatásban részesített és szerződéskötéssel rendelkező projektek jelentős része elutasításra került vagy a formai ellenőrzésnél, vagy a bírálat után.** Az 5.2.0. konstrukcióban – amely automatikus eljárásrendű volt – a beadott projektek túlnyomó többsége támogatást nyert. Ennek oka, hogy az 5.2.0.konstrukcióban egyszerűbbek voltak a feltételek, és a pályázatokat tapasztalt energetikai szolgáltató cégek készítették; a *KEOP-5.2.0 automatikus eljárásrendű konstrukció* projektjei többségükben már lezárultak. A források lekötésében az előrehaladás lassú volt, mert a jobban teljesítő 5.2.0.konstrukcióban a támogatási arányok igen alacsonyak (10 és 14,5%) voltak. A pályázatok száma 2008 végén (illetve 2009 első hónapjában, a konstrukciók lezárása előtt) emelkedett jelentősen.

Az új pályázati kiírásokkal a pályázati darabszám 2010 áprilisáig újabb 191 pályázattal növekedett. Amennyiben az 5.3.0 A és B konstrukcióra ebben az ütemben érkeznek be pályázatok, tekintettel a pályázatok 90%-os sikerarányára, a hétéves keret 2010 szeptember-október hónapban kimerülhet. Ennek ellenére a 2009-es évben a forrásfelhasználás üteme jelentősen elmaradt, mind az abszolút-,

mind az időarányos célokat tekintve (az időarányos lekötési értéknek mindössze a 32,2%-a teljesült). A prioritás 7 éves keretének 10,3 %-a került lekötésre (43,3 Mrd keret, 4,48 Mrd Ft lekötés), 2,5%-a kifizetésre.

A pályázati kiírásokkal kapcsolatban több probléma is felmerült. **A vállalkozások támogatását 2008. február végétől október közepéig fel kellett függeszteni, mert nem volt megfelelő a nemzeti szabályozás az állami támogatásokról (23/2007 (VIII. 29.) MeHVM rendelet).**

A felmerülő problémák egy része azonos a 4. prioritásban tapasztalt problémákkal. Itt is nehézséget okozott a közreműködő szervezet számára a *jogszabályi határidők betartása*; a kedvezményezettek számára *az önerő biztosítása*. **Mivel az 5. prioritást a Kohéziós Alap finanszírozza, több, az ERFA**

finanszírozásnál megengedett, az egyszerűsítést és a hatásosságot célzó, pénzügyi eszközt nem lehet alkalmazni (vissza nem térítendő támogatások, átalány, standard unit cost, lump sum). Két irányba lát elmozdulási lehetőséget a jelentés, de mind a kettő sok nehézséggel jár: 1) a KA rendelet uniós szintű módosítása nehéz, mert egyedül Magyarország érzi ezeket a problémákat, a többi tagállamnak nincs motivációja ezzel foglalkozni; 2) az 5. prioritás forrásának lecserélése ERFA forrásra – szűkös ERFA források, KMR támogathatóságának megszűnése. Utóbbi felé részleges elmozdulás történt; az 5.3.0.B konstrukció helyett új konstrukciót indul (azonos tartalommal) 4.8.0 számmal a 4. prioritásban; az 5.3.0.B pedig megmarad a KMR pályázói számára, ahol a jogcímrendelet módosítása, lassan, de 2010 januárjában megvalósult. **Az önerő biztosítása érdekében a központi költségvetési intézmények számára a támogatási arány100%-ra emelkedett.** Ennek eredményeképpen jelentősen megnőtt ezen (egyébként az Operatív Programban is kiemelt célcsoportként megnevezett) kör pályázói aktivitása. *Az állami támogatási szabályok alkalmazásának nehézségei* abból fakadnak, hogy az energiahatékonysági beruházások nem induló beruházások, ezért regionális beruházási támogatás keretében támogathatók, a de minimis támogatás azonban összegében alacsony az ilyen projektek támogatásához (2010, 27-31).

A „housing” probléma ebben a prioritásban is megoldatlan. A Kohéziós Alap felhasználási szabályai nem engedik lakáscélú ingatlan támogatását, ami jelentősen korlátozza a konstrukcióink hatékonyságát (amelyek elsősorban épületek energiatakarékosági célú felújítását célozzák).

Csökkentették az érdeklődést olyan a KEOP-on kívüli tényezők is, mint **egyes pályázók részére más ÚMFT forrásból – ROP városközpont rehabilitáció, TIOP oktatási vagy egészségügyi intézmény felújítás – elérhető, nagyobb támogatási intenzitású támogatások**. Ennek hatása a jövőben csökkenni fog, szorosabb programközi koordináció-, illetve az ezen források csökkenése miatt.

Végül, bár a pályázói kedv jelentősen növekedett, **a legrászorultabb kedvezményezett körök** elérése, amelyek rászorultsági alapja nem kérdőjelezhető meg, **nem képes a pályázati rendszerben való sikeres részvételre**. A probléma kezelésére a *KEOP-7.4.0.* kiírás kifejezetten az egészségügyi intézmények energetikai racionalizációját (*EgInER*) szolgáló beruházások előkészítésének támogatását célozza meg (első körben a nagy, központi költségvetési szervnek minősülő mintegy 10 kórház indulhatott a rendkívül leegyszerűsített pályázati rendszerben). A konstrukció az eddigi tapasztalatok alapján sikeres, kibővítését további pályázói körökre várható (2010, 30-31).

A *6./ a Fenntartható életmód és fogyasztás prioritás* keretein belül a *szemléletformáló kampányok és mintaprojektek* esetén jelentős problémát jelent az induló konstrukció nehézségei; az innovatív területből adódó nehézségek (potenciális pályázók felkészületlenek, a terület túl heterogén, jó gyakorlatokat és szakértőket nélkülöz, stb.); az eredmények és hatások mérésének nehézsége. Három konstrukció esetén 45% feletti az elutasítás aránya, a legrosszabb arány 78% *6.2.0/B* esetén. Itt az elutasítás indoka többnyire az, hogy a benyújtott pályázatok elsődleges célja egyértelműen energiahatékonysági és megújuló energia témájú fejlesztések megvalósítása, melyek ugyan megengedettek a kiírásban, de nem ilyen arányban és nem fő céllal, ezt a pályázati útmutató egyértelműen tartalmazza is, de **feltehetőleg a magas támogatási intenzitás bevonzza a pályázati kiírás céljával nem egyező pályázatokat is**. A támogatási intenzitás csökkentése ugyanakkor nem megoldás tekintve, hogy ezen fejlesztések első sorban non-profit tevékenységekre irányulnak.

A *környezetvédelmi informatikára irányuló konstrukcióra* kétfordulós eljárásban a pályázatok beadása a második fordulóra 2010-ig várhatóan lezárul, **feltéve, ha a legnagyobb kedvezményezett, maga a környezetvédelmi tárca benyújtja 2. fordulóra az előkészítés alatt lévő 9 db projektjét**. Mindemellett feltehetőleg a hosszas előkészítést követően a szemléletformáló (infrastrukturális beruházást is tartalmazó, nagyobb támogatási igényű) mintaprojektek száma is megnő.

Az *e-környezetvédelmi konstrukciónál* problémát jelentett, hogy **a forrás (ERFA) sajátosságaként az országos projektek nem támogathatóak, holott a projektek nagy része országos beavatkozást igényel**. Szakértők bevonásával, hosszas tárca- és IH-közi egyeztetéseket követően sem sikerült megoldást találni, így a pályázó kénytelen bevállalni önrészként a nem elszámolható költségként

megjelenő Közép-magyarországi Régiót érintő költség hányadot. a KvVM pályázatainak (várható támogatási igény, összesen: 3,5 milliárd Ft) benyújtásával kapcsolatos jelentős csúszás nagyban veszélyezteti a KEOP ERFA vonatkozású N+3 céljainak megvalósítását.

9. VOP (Végrehajtási Operatív Program)

A Végrehajtás Operatív Program (a továbbiakban VOP) az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjai végrehajtásának finanszírozását biztosítja a 2007-2013-as költségvetési időszakban az Európai Unió Kohéziós Alapjából. A Végrehajtás Operatív Program átfogó célja biztosítani az ÚMFT hatékony, eredményes, szabályszerű és átlátható megvalósítását, elősegíteni a 2007-2013-as időszakban felhasználható források teljes abszorpcióját. **Az abszorpció vizsgálata az eljárásrendek szerinti négy „csoport” (kiemelt projektek, pályázatos projektek, pénzügyi eszközök: GOP/ Jeremie, ill., technikai segítségnyújtás (OP specifikus és a VOP) forrásfelhasználása alapján történik.** A legnagyobb projektek, amelyek alapvetően kiemelt projektek, lefedik az ÚMFT végrehajtásának jelentős részét: a leszerződött összegek tekintetében a 10 legnagyobb projekt az összes leszerződött támogatás több mint 50%-át teszi ki. Ezek elsősorban a közlekedési típusú fejlesztések.

A 2007-13-as időszakban a TA források egy része, a stratégiai, rendszerszintű tevékenységek finanszírozása (i.e. NFÜ és horizontális szervezetek) önálló operatív program (VOP) keretében központosításra került; míg a többi OP segítségnyújtás (TA) prioritása az adott OP projektjeinek végrehajtásához kötődő tevékenységeket (közreműködő szervezetek tevékenységei) finanszírozza. A teljes TA (technikai segítségnyújtás) keret (összesen mintegy 300 Mrd Ft) 33%-át a Kohéziós Alapból finanszírozott VOP adja (2009, 2; 13-14). **2010-ben a TA eljárásrend módosítása, a KEHI 2009-es javaslatai alapján folyamatban van.** 2010. június végére várható a VOP program- és projekt szintű végrehajtásának (eljárásrendi lépések, jogszabályi előírások teljesítése) nyomon követését segítő egységes mutatórendszer kidolgozása (2010, 13-14).

A VOP megvalósítása két prioritás mentén történik.

Az 1. A támogatások felhasználásáért felelős központi és horizontális intézmények működtetése és fejlesztése prioritás keretén belül 2 zászlóshajó program is fut:

a „Nem mondunk le senkiről” – Leghátrányosabb Helyzetű Kistérségek – LHH – Program

(2010, 9), ill., a Pólus Program (2009, 36).

A 2. A támogatások minőségi felhasználásához szükséges eszközrendszer prioritás

A prioritás keretein belül működik az EMIR (2.1) konstrukció, valamint **két helyi elérhetőségű tanácsadói hálózat** (2.4) a *Kistérségi Koordinációs Hálózat* (KKH), melynek feladatait az NFÜ Központi Fejlesztési Programirodája koordinálja (2009, 22, 42); ill., a *Roma Program Támogatási Hálózat* (RPTH) (2009, 22, 42).

Két kedvezményezett az akcióterv 2009-10-es módosítása során került nevesítésre (VPOP-OLAF; VÁTI). Utóbbi a *Roma Fejlesztési és Tervező Programiroda konstrukció* magvalósítását vette át. E mellett forrásemelésre került sor (a 2.4. konstrukció javára (KKH) projektek többletfeladatainak finanszírozására (összesen 1,6 Mrd Ft), valamint a 2.1. konstrukció 100%-os forráslekötése miatt (a teljes keret 5%-a), egy esetleges többlet forrásigény esetére (0,5 Mrd Ft) (2010, 12).

Az OP végrehajtásának **félidei értékelése** 2010 novemberében várható. Az értékelés **kitér** az ÚMFT központosítás közigazgatásra gyakorolt hatására; ill., a VOP MB civil tagjainak kérésére a **Kistérségi Koordinációs Hálózat működésére** (2010, 12).

D. Az Operatív Programok megvalósítását akadályozó több OP esetén is felmerülő események összefoglalása

Az Operatív programok összehasonlításakor visszatérő eseménykategóriákat lehet azonosítani. Jelen tanulmány 10 visszatérő problémakört gyűjtött össze. Ezek a következők:

1. Visszatérő problémaként jelentkeztek a **nem megfelelő, a kedvezményezettek igényeihez nem illeszkedő, pályázati kiírások**, amik **érdektelenséget, túlpályázást**, nagyarányú elutasítást váltottak ki. A probléma forrása kettős: mindkét esetben abszorpciós problémát is felvet az Irányító Hatóság számára. A nem kötelező jellegű fejlesztéseknél, pl. ROP-ok, GOP, a probléma forrása a kereslet nem megfelelő felmérése az IH részéről, esetleg a túl szigorú (pl. *KEOP erdei iskola pályázat*), túl enyhe feltételek megállapítása. Túlpályázás esetén az elérhető források szűkös voltát a források átcsoportosításával/ a későbbi keretösszegek előrehozatalával igyekeznek orvosolni.

A kötelező, pl. az uniós derogációs feltételek teljesítését szolgáló fejlesztéseknél a potenciális pályázók megszólítása elsősorban az Irányító Hatóság számára jelent problémát, a pályázók számára kevésbé. A TIOP akadálymentesítés konstrukció esetén az első és második fordulóban tanúsított alacsony érdeklődés veszélyezteti a 2010 dec.-i határidőre a komplex akadálymentes hozzáférés megteremtését. Lévén, hogy a pályázók általában önkormányzatok, az érdeklődés gyakran a támogatási intenzitás, ill. a várható üzemeltetési költségek függvénye szerint alakul. Tipikus példát a KEOP pályázatainál találunk, ahol az érdektelenség még magas támogatási intenzitás esetén is, a beruházás következtében várhatóan növekvő; a társadalom/ közösséggel el nem fogadható üzemeltetési költségek emelkedése miatt áll fenn. Gyakran az önkormányzatok maguk is indokolatlanul szigorúnak tartják az uniós feltételeket és ezért nem azonosulnak a fejlesztéssel. A konvergencia régiók (ROP-ok) esetén hasonló probléma a 4-5 számjegyű utak indokolatlanul magas (11,5 tonnás) teherbírására tervezése, ami jelentősen megemeli a kivitelezési költségeket. Itt azonban a

támogatási intenzitás 100%, a kizárólagos kivitelezők a Magyar Közút Nzrt., és a NIF Zrt., ezért a magasabb költségek sem veszélyeztetik a program megvalósulását.

Végül előfordul érdektelenség a kormányzati szervek részéről is, ott ahol a projektgazda minisztérium, vagy egyéb állami szerv, és az Akciótervben egyébként nevesített kiemelt projektjét nem nyújtja be; kétfordulós pályázat esetén elmulasztja a pályázat fejlesztésére szabott határidőt, ami veszélyezteti a megvalósítást. A 'minőségi jogalkotás mindenkinek' kiemelt projekt esetén az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium nem nyújtott be projektjavaslatot.

2. Fentiekből kiderül, hogy a **projekt- management szintjén az egyes szereplők eltérő teljesítményt mutatnak fel**, ami a második általános, OP-któl függetlenül jelentkező probléma. Az állami szereplők közül a kormányzati, minisztériális szereplők lényegesen gyengébb teljesítményt nyújtanak az önkormányzatokhoz képest. De eltérő teljesítmény tapasztalható a nem állami szereplők (pl. vállalkozások) között is. Az NFT kis- és középvállalatainak nyújtott támogatások értékelésénél olvashatjuk, hogy, „A pályázati rendszerben résztvevő vállalkozások a többiekhez képest már eleve nagyobbak voltak és gyorsabban növekedtek.” (2009, 62)

3. **Egymásra épülő pályázatok esetén**, pl. ott ahol a kiemelt projektek adják a később induló pályázati konstrukciók módszertanát (pl. TÁMOP fejlesztések), nehézséget jelent a **pályázati konstrukciók időben történő összehangolása**. Általában elmondható, hogy a kiemelt projektek előrehaladása lassú. A TÁMOP keretein belül a késés kompenzálására a kapcsolódó pályázati konstrukciók csökkentett tartalommal vagy egyszerűsített eljárásrendben kerültek meghirdetésre (egyfordulós pályázat helyett automatikus normatív támogatás: TÁMOP 3.1.4.). A probléma különösen ott jelentkezik, ahol az egymásra épülő fejlesztések két OP keretein belül valósulnak meg, és csak azok pályázhatnak, akik az egyik fejlesztést már teljesítették (pl. TÁMOP-TIOP egymásra épülő oktatási, egészségügyi fejlesztések, vagy a ROP-TÁMOP koordináció, ahol a kötelező kiegészítő oktatásfejlesztést a TÁMOP kiírások csúszása késleltette. Ilyenkor a nem megfelelően összehangolt kiírások megkérdőjelezzik az első fejlesztés értelmét, ami a csúszás miatt akár egy évig sem tud hasznosulni (pl. közoktatás területén, ahol a hasznosulás iskolai évkezdéshez kötődik), adott esetben a támogatások elmaradásához vezetnek (a TIOP oktatási infrastruktúra fejlesztése esetén a TÁMOP keretében megvalósuló konstrukciók infrastrukturális támogatásának elmaradása). A KMOP egy 2008-ban nevesített kiemelt közművelődési projektje visszavonásra került, mert a 6 konvergencia régióban tervezett kapcsolódó fejlesztések meghiúsultak a TÁMOP, TIOP keretében.

4. A pályázati kiírások összehangolásának nehézsége mellett, szintén előfordul **az operatív programok közti koordináció**, mint probléma. Ez lehet Irányító Hatóságon belül felmerülő probléma: pl. a HEFOP és a TÁMOP közti koordináció, ahol a korábbi programozási időszak operatív programja (HEFOP) zárásának csúszása késleltette a 2007-13-as TÁMOP megvalósítását. A különböző Irányító Hatóságok közti koordinációs nehézség tipikus példája a Közép-magyarországi régió tükörprogramjai esetén áll fenn a gyorsabb forrásfelhasználás szükségessége miatt (pl. a KMOP és a TÁMOP tükörpályázatai közti koordináció), vagy amikor ugyanaz a pályázati lehetőség jobb feltételekkel kerül kiírásra máshol. (pl. KEOP - KMOP tükörpályázatai). A KEOP hatékony energiafelhasználást célzó kiírása többek közt a ROP városközpont rehabilitáció-, ill. a TIOP oktatási

vagy egészségügyi intézmény felújítását célzó nagyobb támogatási intenzitású kiírások miatt volt érdektelen a pályázó számára a jelentés szerint. Szintén ide sorolható, amikor egy jogszabályi kötelezettséget két OP valósít meg (pl. a TÁMOP-TIOP koordináció szociális szakterületeken).

5. Általános problémának tekinthető a **lehatárolás kérdése**, ami mind az ÚMFT programjai, mind az ÚMVP-ÚMFT között jelentkezik.

-A GOP-ROP közti lehatárolás a *Versenyképes helyi gazdaság megteremtése prioritás* esetén a projektgazdák körének szűkítésével járt (a pályázók csak önkormányzatok, vagy önkormányzati tulajdonban lévő vállalkozások lehettek).

-A ROP-ok közti lehatárolás miatt külön bizottsági engedély keretében támogatható csak a Közép-magyarországi – Észak-alföldi régió-határokon átnyúló fejlesztés.

-A vidéki kisvállalkozások az ÚMVP-GOP lehatárolás miatt nem támogathatók GOP forrásokból.

-A ROP- *Térségfejlesztési prioritás/ településfejlesztés konstrukció* esetén, az ÚMVP-ROP lehatárolása miatt enyhítenek a feltételeken, hogy a kistélepüléseknek ne kelljen versenyezniük a nagyobb településekkel a forrásokért. A kevésbé szigorú feltételek túlpályázáshoz vezetnek, ami kapacitáshiányt eredményez a Közreműködő Szervezetnél.

- Az ÚMVP-ÚMFT közti lehatárolási vita akadályozta a tájgazdálkodást megalapozó vízi infrastruktúra című KEOP pályázati kiírás megjelenését.

Problémát jelentett, hogy az ERFA forrásokból országos projektek nem támogathatók, holott bizonyos esetekben erre lenne szükség (pl. KEOP/ e-környezetvédelem).

6. Visszatérő problémaként kerül megemlítésre a **bizonytalan, a forrásfelhasználást nem segítő jogszabályi környezet**. Itt első helyen a **közbeszerzési törvény hiányosságaira** való hivatkozás áll, mint a végrehajtást késleltető tényező. A közbeszerzések időbeli lebonyolításának nehézsége részben a közbeszerzési törvény gyakori módosításával; ill. a döntések megtámadásával függ össze.

Az állami támogatásokról szóló rendelet késése miatt kellett felfüggeszteni a pályázati kiírásokat a KEOP/ hatékony energia-felhasználás prioritás esetén, 2008. február és októbere között. Egyes esetekben, amikor ágazati szabályozásról van szó, a szakpolitika és az IH közti koordinációként értelmezhető a probléma, vagy a szakpolitika megváltozásaként (ld. következő pont).

7. Szakpolitika és az IH közti koordináció

Az ágazati szabályozással össze nem hangolt pályázati kiírások okoztak gondot a TIOP fekvőbeteg ellátás korszerűsítésére kiírt pályázat, ami nem igazodott a kórházak egyedi fejlesztési igényeihez. A ROP egészségügyi fejlesztések, a kapacitásmódosításokra vonatkozó jogszabályi háttér megváltozása miatt kerültek nehéz helyzetbe. A KMOP 3.2.2. KEOP tükrökiírás megjelenését a jogszabályi háttér tisztázatlan volta akadályozta. A KvVM késlekedése miatt a konstrukcióra szánt 100 M Ft összegű forrás elveszhet, mert a Minisztérium nem egyezett bele az IH által kezdeményezett forrásátcsoportosításba.

8. A **szakpolitika megváltozása** is akadályozhatja egy-egy program időarányos megvalósítását, pl. amikor szakmai koncepció eltérése/ változása/ esetleg hiánya késlelteti a program megvalósítását. A szakpolitikai koncepció megváltozása miatt került visszavonásra, ill. későbbi kiírásra a *TIOP 2.3.4. Mentésirányítási rendszer korszerűsítése* kiemelt projekt. A humán erőforrás fejlesztéssel kapcsolatos koncepció megváltozása (centralizált fejlesztés helyett decentralizált fejlesztés) miatt késett az ÁROP-221 konstrukció. Szakmai koncepció hiánya jellemzi a központi kormányzati szakpolitika működésének felülvizsgálatát az ÁROP keretén belül.

9. **Kormányzati politika prioritásának megváltozása** tipikus esete az EKD (egyedi kormánydöntés) alapján meghozott támogatói döntések (pl. GOP munkahelyteremtést támogató EKD konstrukciói a válság hatására). De ide sorolható a 2009 márc. 4.-én hozott kormánydöntés is, ami 13 nagyprojekttől vonta meg a támogatást. A döntés indoka, hogy a projektgazdák nem teljesítették időre eredeti vállalkozásukat. A legnagyobb költségvetésű projekt a budai vár felújítása (10 Mrd. Ft), ahol az önkormányzat változtatási tilalom elrendelésével akadályozta meg a beruházást (Nol, 2009 márc. 4.). Kormánydöntés hatására került a támogatandó tevékenységek közé az alap kutatás, részben azért, hogy az Unió összefogásában megvalósítandó lézerprogram (ELI) támogathatóvá váljon.

A szélessávú internet-hozzáférés megteremtését eredeti elképzelés szerint a GOP pályázati konstrukciói valósítanák meg, melyek egy része kiírásra is került. Ezt írta felül a Nemzeti Digitális Közmű, ami állami beruházással kívánna ugyanezt elérni.

10. Végül **Brüsszel részvétele a döntésekben** minden nagyprojekt elfogadása esetén fennáll. Ezen túlmenően Brüsszelnek beleszólása van az Operatív Programok módosításába. Ilyen minőségében akadályozta meg az ÁROP rovására történő forráselvonást, ill. befolyásolta a negatív döntést a GOP-ból történő 22 MRD-os forrásátcsoportosításról az EKOP (Nemzeti Digitális Közmű) javára. Egyes konstrukciók elindulása Brüsszel közbenjárására hiúsult meg a jelentésekből nem minden esetben kiolvasható okokból (pl. a *TÁMOP 3.2.10 Egységes Elektronikus Kulturális és Oktatási felület kialakítása* konstrukció; a *TIOP 3.4.1. Bentlakásos intézmények kiváltását* célzó konstrukció)

De az egész intézményrendszer működése szempontjából Brüsszelnek ellenőrzési jogköre van. Ilyen minőségében kezdeményezte a közlekedési programoknál (KÖZOP + KMOP tükörkiírása) a független KSZ (KIKSZ) megalakulását, ill. támadta meg számos esetben a magyar közbeszerzési törvény alkalmazását versenykorlátozás gyanúja miatt.

II. A válság hatása a magyar fejlesztéspolitikában

A. Milyen válság-függő események történtek a meghirdetett pályázatok vonatkozásában?

Jelen fejezet a végrehajtási jelentésekben megjelenő válság eseményeket, ill. az azokra válaszként hozott intézkedéseket tartalmazza operatív programonként. Nem minden operatív programban találunk utalást a válságra. Ott ahol a projektgazdák maguk is állami intézmények és a programok az állami-, azon belül is a kormányzati intézményrendszer működésének korszerűsítését célozzák (jellemzően ÁROP, EKOP), ill. az ÚMFT végrehajtásáért felelős VOP esetén csak forráselvonásról (ÁROP), ill. válságkezelő intézkedésekről olvashatunk (VOP). Az állami intézmények mintha nem is érzékelnék a válságot, vagy mintha ezeknek az intézményeknek a működéséért felelős személyek nem azonosulnának az intézmény válság okozta nehéz helyzetével. Az egyetlen kivétel az ÁROP jelentés, ahol a jelentéstevő részletesen kitér az Operatív program megvalósításának nehézségeire, azonban ezek a nehézségek inkább az állam működési zavaaraival és nem a válsággal függenek össze a jelentés szerint.

1. VOP

A piaci és a nem piaci szereplők adminisztratív terheinek csökkentése, a pályázati eljárásrend egyszerűsítése és gyorsítása céljából az NFÜ elvégezte a kapcsolódó jogszabályok felülvizsgálatát, illetve azonosította azon beavatkozási pontokat, melyek **azonnal és közvetlen módon enyhítik a pályázók terheit** és a forrásokhoz **könnyebb hozzáférést** tesznek lehetővé. Az intézkedés a gazdasági válság lehetséges hatásainak tompítását is célozta.

Konkrét intézkedésekre tett javaslatok:

- A gyorsabb lebonyolítást lehetővé tévő ún. **normatív pályáztatás kiterjesztése** szélesebb körre
- A hosszú átfutási idejű támogatási szerződések megkötése helyett normatív pályázatok esetében ún. **támogatási okirat** alkalmazása a korábbiaknál szélesebb körben
- **Szerződéskötések gyorsítása:** Egyes, korábbiakban a szerződéskötéshez és/vagy a pályázat benyújtásához kapcsolódó dokumentumok ellenőrzésének áthelyezése az első kifizetéshez
- Egyes igazolásokat elegendő az **első kifizetési kérelem benyújtásakor** rendelkezésre bocsátani – pl. az önerő igazolásánál, a likviditás növelése érdekében.
- **Kifizetések gyorsítása:**
- hitelesített számla-másolatok benyújtása alóli felmentés összeghatárának lényeges megemlése (100e Ft-ról 500e Ft-ra), illetve
- kiemelt területek (nagy volumenű infrastrukturális beruházások – M7, 4-es metró, Kohéziós Alap csomag-, valamint Jeremie és TÁMOP kiemelt projekt előleg) kifizetéseinek gyorsítása
- **Biztosítéki terhek enyhítése:** biztosítékmentességi kör kiterjesztése 50 millió forintig
- **Előleg** emelése – az előleg automatikusan jár a kedvezményezettnek
- Dokumentum-alapú ellenőrzések egyszerűsítése
- Kormányhatározatban nevesített projektek kiválasztási eljárásrendjének gyorsítása
- **Késedelmi kamat** bevezetése a végrehajtó intézményrendszer vonatkozásában
- A rendszer átláthatóságának, stabilitásának erősítése:
- **Eljárási alapelvek** meghatározása: olyan eljárási garanciák kerülnek bevezetésre, amelyek **védik a pályázók/kedvezményezettek alapvető érdekeit** (alapelvek pl.: jogszabályok megtartása, és másokkal való megtartása, egyenlő bánásmód, tisztességes ügyintézéshez és határidőben hozott döntéshez való jog, jóhiszeműség, költségtakarékosság, stb.)
- A pályázati **felhívás-módosítások** számának **maximalizálása**.

A javaslatokat tartalmazó intézkedéscsomag egyes elemeinek megvalósítása a 2008 végén történt nemzeti jogszabály-módosítások során megvalósult, a további intézkedések meghozatala a 2009. év célkitűzése (2009, 23-24).

Az államháztartás működési rendjéről szóló **217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet** 2008. december 10-én hatályba lépett módosítása értelmében változnak az **előlegnyújtás** szabályai, melynek tükrében szükségessé vált a pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszer módosítása. A főbb módosítási pontok a következők voltak:

A biztosítékok terén bevezetésre került:

- az 50 millió forint támogatási összegig terjedő biztosíték mentesség,
- a közhasznúnak minősülő non-profit gt-k biztosítéknyújtás alóli mentessége,
- a lépcsőzetes, vagyis az aktuálisan igényelt támogatási összeg erejéig nyújtott biztosítékrendszer.

Az elszámolási rend egyszerűsítése terén:

- a hitelesített számla másolatok benyújtása alóli mentesség 100.000 forint összeghatárról 500.000 forintra emelkedik
- a központi költségvetési szervek dokumentum alapú ellenőrzésének eltörlése abban az esetben, ha a kedvezményezett utalványozási szabályzata valamennyi kifizetés esetében tartalmazza a tárgyi és időbeli elszámolhatósági szabályok, továbbá a fontosabb formai-tartalmi megfelelés ellenőrzését.

A **késedelmi kamat** bevezetése a késedelemmel érintett számla támogatás tartalma után, a késedelem napjától kezdődően, a jegybanki alapkamat kétszeres mértékének megfelelő összegben (2009, 28).

2. ROP - ok

2008 év elején az első fordulás előzetes támogatói döntéssel rendelkező pályázók 20 %-a a válságra hivatkozva visszalépett a támogatástól/ a projektjavaslat továbbfejlesztésétől. A felszabaduló források átcsoportosítása gondot okozott, mivel nem volt forráshiány miatt elutasított projekt. (2009, ÉAOP, 37-38)

A pályázatokhoz benyújtott költségvetések, árajánlatok a projekt megkezdéséig 20-30%-kal növekedtek. Több esetben a Támogatási Szerződések aláírása csúszott a hitellehetőségek beszűkülése, a biztosítékok elmaradása miatt. A pályázói aktivitás csökkenése; a pályázók részéről a kivárá a negyedik negyedévben több projektnél is megfigyelhető (2009, DAOP, 21, 22; DDOP, 25; NYDOP, 43)

A válság leginkább a gazdaságfejlesztés és turisztikai fejlesztések területén érezte hatását az önerő és a hitellehetőségek, garanciák beszűkülése miatt (2010).

Az önkormányzatok számára (*Humáninfrastruktúra beruházás prioritás*) a válság egyik következménye, hogy már az 5-15% önerő is gondot okoz (2009, ÉAOP, 23; DDOP, 26), még ott is, ahol a válságot megelőzően a pályázatok száma jelentősen (több mint 4x) meghaladta a rendelkezésre álló forrást (DAOP, 48). A likviditási problémára egyik megoldása az önkormányzatok és jogi személyiségű társulásai, valamint önkormányzati feladatokat ellátó intézmények számára rendelkezésre álló EU Önerő Alap; ezt a lehetőséget azonban csak a KMOP említi.

A Térségfejlesztés prioritás esetén, a vállalkozói oldal bevonása még 10% erejéig is nehézségekbe ütközött; a probléma a válság hatására súlyosbodott; a feltétel akadályozta a városok fejlesztését. (2009, ÉMOP, 28, 51)

3. GOP

A 2008. novemberi kormánydöntést az ÚMFT Operatív Programjainak módosításáról Brüsszel 2009 augusztusában hagyta jóvá (2010, 7). A prioritás keretösszege eredetileg 244,5 milliárd Ft, volt, amely a válság hatására történt forrás átcsoportosítás után további 108,5 milliárd Ft-tal megemelkedett, így 353 milliárd Ft-ra nőtt (2010, 12). Az átcsoportosítás eredményeképpen a *GOP 2/ A vállalkozások komplex fejlesztése prioritás* 108,5 milliárd Ft többletforrást kapott, amihez a vállalkozások enyhített feltételek mellett juthattak hozzá. Az enyhítések gyakran a nagyvállalati kör felé történő nyitást is jelentették. (ld. alább). E mellett a piaci viszonyokhoz való alkalmazkodás címén a 2007-es reálnövekedési elvárások visszamenőleges enyhítésére is sor került a második prioritás keretein belül.

A Válságkezelési célok között 2009-től

- Új célként jelent meg a vállalatok helyzetének stabilizálása és a munkahelyek megőrzése,
- A nagy összegű beruházási támogatások esetén megjelentek a húzóágazati preferenciák,
- A támogatási célok közé bekerült az unió által kiemelten kezelt „smart industry” támogatása,

A KKV kör likviditási nehézségeit és a banki források kiszáradását ellensúlyozták a megemelt támogatási mértékek (a kkv-k számára 50%, a 33 komplex programmal segített kistérségben kisvállalkozások számára elérhető volt 70% is) és előlegek (általánosan és visszamenőleg 40% előleg igényelhető), a tovább könnyített biztosítéki feltételek bevezetése (a biztosítékadási mentesség határa 25-, később 50 m Ft-ra emelkedett), valamint a kockázati tőkeprogram megemelt kerete. Ezen intézkedések a válság hatását kívánták ellensúlyozni, 2010-ben meghirdetett pályázatokból ezek fokozatosan kivezetésre kerültek.

Az alábbi enyhítések kerültek bevezetésre:

- A GOP technológiafejlesztési pályázataiban (*GOP-2009-2.1.4/K, H*) a belépési feltételek és a növekedési elvárások könnyítésre kerültek visszamenőleges hatállyal is.
- A 33 komplex programmal segített kistérségben elegendő egy lezárt üzleti év a pályázáshoz.
- Az ingatlan beruházás aránya növekedett az elszámolható költségeken belül.
- A támogatható tevékenységek köre bővült (különösen a 2.1.1./A – kis összegű, automatikus pályázat esetében jelentős. Itt a korábbi eszközvásárláshoz képest informatikai fejlesztés, domain-név regisztrációs költség, honlap készítés is elszámolható).
- A 2.1.1./A kisösszegű, automatikus konstrukcióban az igényelhető támogatás maximális összege 50 millió Ft-ra emelkedett és közép vállalkozás is pályázhatott.
- 2.1.3 konstrukció bevezetése – Kis EKD 4-20 millió euró összegű beruházások számára, VIP eljárásrend, gyorsított pályázatkezelés mellett.

A mielőbbi kifizetések szorgalmazására új intézkedésként bevezetésre került, hogy az intézményrendszer a késedelmes kifizetések esetén késedelmi díjat fizet (2010, 8). A késedelmi kamat a 2009. április 1.-e után beadott elszámolásokra érvényes (GOP MB jelentés, 2009. május 26.).

Új, kedvezményes konstrukciók jelentek meg:

Az 1. prioritás keretén belül a válságra reagálva az ITDH beszállítói klubjával együttműködésben 2008 végén került kidolgozásra a beszállítói konstrukció (*GOP-2009-1.3.3./KMOP-2009-1.1.6.*), amelynek keretében beszállítók igényelhetnek támogatást termékfejlesztésre, piackutatásra és a kifejlesztett termékek gyártókapacitásának kiépítésére.

A 2. prioritás keretén belül:

· A 2009-ben megjelent *automatikus, kisösszegű konstrukció (GOP-2.1.1/A Mikro-és kisvállalkozások technológiai fejlesztése konstrukció)* a korábbiakhoz képest jelentős enyhítéseket hozott a feltételrendszerben. A konstrukcióra a keretösszeget jelentősen meghaladó összegű támogatási igény érkezett, ezért a pályázati kiírást 2010. február 2-án fel kellett függeszteni. A pályázat meghirdetésére módosított feltételekkel március eleje óta érhető el a vállalkozások számára (2010, 14).

· A 2.2.1 – *a vállalati informatikai rendszerek támogatását célzó automatikus eljárásrendű pályázati kiírás*

· A 2. prioritás keretén belül 2009-ben indult el a munkahelyteremtést szolgáló, EKD (am. egyedi kormány-döntésen alapuló közvetlen, vissza nem térítendő támogatás 10 millió euró feletti beruházásokra: pl. Mercedes, Kecskemét) kiváltó konstrukció (GOP-2.1.3.), amely 35 munkanapos átfutással kínál max. 1,5 milliárd Ft összegű támogatást. A *GOP-2009-2.1.3 „Magas foglalkoztatású hatású projektek komplex támogatása”* c. konstrukció célja olyan legalább 1,5 milliárd Ft összköltségű nagyberuházások támogatása, amelyek megvalósítása következtében jelentős számú munkahely

teremtésére kerül sor Magyarország konvergencia régióiban. 2010. április 30-ig 27 db pályázat érkezett be, amelyek közül 15 pályázat esetében született már támogatói döntés. A megítélt támogatás összege 12,85 Mrd Ft (a megemelt forráskeret 70%-a). A tizenöt támogatott projekt hatására a konvergencia régiókban várhatóan 2519 új munkahely jön létre: a támogatott projektekhez átlagosan 143 új munkahely teremtése kapcsolódik. A támogatott pályázók mindegyike mögött valamilyen külföldi nagyvállalat áll, ahol a külföldi anyavállalat/vállalatcsoport döntését nagymértékben befolyásolta az átlagosan 21 %-os támogatási intenzitás, ami versenyelőnyt jelent Magyarország számára (2010, 13).

- A korábbi 2.1.4-es konstrukció átdolgozásával, 2009. december 23-án jelentek meg a március 1-jétől beadható 2 Mrd Ft keretösszeggel, 5-125 millió forint igénylehető támogatással kiírt *GOP-2009-2.1.4/K Környezetközpontú technológiafejlesztés*; ill. a 6 Mrd Ft keretösszegű 25-1000 millió Ft igénylehető támogatású *GOP-2009-2.1.4/H Hulladékhasznosítási célú technológia fejlesztés* konstrukciók (2010, 12-15).

A 4. prioritás keretén belül:

GOP 4.1 Új Magyarország Mikrohitel Programok

2010. április 30-i állapot szerint az MV Zrt. 59 közvetítővel szerződött le, 1721 db ügylet esetében van érvényben lévő mikrohitel szerződés, amely 10,04 milliárd Ft-ot tesz ki. Két körben került sor a termékparaméterek jelentősebb mértékű változtatására, mind a két alkalommal a gazdasági válságra való reakcióként.

- A Program *mikrofinanszírozók által* működtetett része az elvárt eredményeket hozta. A gazdasági válság hatására a pénzügyi vállalkozások új finanszírozási területek felé nyitottak, így több – jól működő, vállalati referenciával és eredményesen működő értékesítési hálózattal rendelkező – finanszírozó is bekapcsolódott a Programba Közvetítőként.

- A mikrohitel *bankok által* működtetett része átalakításra került. A legfontosabb módosítások a következők:

- a programok elnevezése megváltozott az új név „Új Magyarország Kishitel Programok”;
- a felvehető maximális hitelösszeg 10 millió forintról 50 millió forintra nőtt;
- az 1 hónapos hitelmoratórium eltörlésre került (egyéb meglévő hitel mellett is felvehető a kishitel);
- szintén eltörlésre került az éves nettó 200 millió forint árbevétel korlátozás, illetve a hitelfelvevők köre kibővült a mikrovállalkozások mellett a kisvállalkozásokra is.

A GOP 4. Pénzügyi eszközök prioritás keretén belül a Kockázati tőkeprogram javára 6, 25 milliárd Ft került átcsoportosításra, mert az előző, eredménytelennek nyilvánított körben az eredeti 31 milliárd forintos keretösszegre 18 pályázó 61 milliárd Ft értékben nyújtott be pályázatot. GOP 4.3 Új

Magyarország Kockázati Tőkeprogramok pályázati kiírást az Irányító Hatóság 2009. július 15-én hirdette meg, 2009. augusztus 28-i beadási határidővel. A 18 kockázati tőkealapkezelő pályázóból végül 7 nyertes pályázó került kiválasztásra.

A 4. prioritás keretén belül 2008 novemberében, kifejezetten a válság hatására 2 új konstrukciót is meghirdetett a kormány. A hitelprogramok a Kis- és Középvállalatoknak nyújtanak kedvezményes kamatozású, hosszú lejáratú hiteleket (fejlesztés + forgóeszköz: 4.1./C/D konstrukciók).

GOP 4.1 Új Magyarország Kis- és Középvállalkozói Hitelprogram (KKVH)

A termék már a pénzügyi válság hatásainak enyhítését célzó kormányzati intézkedéscsomag részeként került meghirdetésre 2008 novemberében, az MFB Zrt.-vel közös termékként. 2010. április 30-i állapot szerint a 19 közvetítő a 25 milliárd forintos meghirdetett keretre 123 db szerződést kötött, összesen 4,86 milliárd Ft összegben.

GOP 4.1 Új Magyarország Forgóeszköz Hitelprogram (ÚMFOR)

A forgóeszköz hitel ugyancsak a gazdasági válságra való reakcióként került meghirdetésre 2009 januárjában. A GOP 4. prioritás és az MFB Zrt. által biztosított források együttes felhasználásával tevékenységbővítéshez szükséges kedvezményes kamatozású forgóeszköz hitelek nyújtására nyílik lehetőség KKV-k számára.

- A Program 2009 októberében átdolgozásra került, mely szerint a termelő és a szolgáltató vállalkozások köre kibővült a kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozásokkal, illetve kezdő vagy hitelfelvevői múlttal nem rendelkező vállalkozások is részt vehetnek a Programban; a futamidő 2 évre nőtt; a refinanszírozási kamat – forrás módosítás miatt (MFB 50 Mrd Ft, Jeremie 50 Mrd Ft) – csökkent, így a vállalkozások is alacsonyabb kamattal juthatnak forráshoz.
- 2010. április 30-i állapot szerint a közvetítők a Program keret terhére 19 szerződött közvetítő által összesen 67 db hitelszerződést kötöttek 3,06 Mrd Ft értékben.
- A termék lassú értékesítésében a jelentés szerint még mindig jelentős szerepet játszik az a bizottsági állásfoglalás, amely a hitel nyújtását tevékenységbővítéshez köti, mivel a jelenlegi helyzetben tevékenységbővítést kevés vállalkozás hajt végre.
- Azok az átmeneti intézkedések, amelyeket a Bizottság hagyott jóvá a gazdasági válsággal összefüggésben, kiterjedtek a visszatérítendő támogatásokra, azonban a tevékenységbővítés kérdését, amely a magyar program legnagyobb akadálya, nem érintették.

A 2010-es jelentés elismeri, hogy a 4. prioritás keretében meghirdetett pénzügyi eszközök nem képesek ellensúlyozni a válság hatását, mert kevés forrás jut el a kedvezményezetttekig:

- A pénzügyi eszközök program működési környezete a válság következtében jelenleg kifejezetten negatív. A program jelenlegi teljesítményének értékeléséhez figyelembe kell venni azt a körülményt,

hogy a célcsoportban a bankok az elmúlt évben radikális forrásszűkítést hajtottak végre, amely jelentősen szűkíti a kínálati oldalt.

- A válság következtében a keresleti oldalon is jelentős szűkülés történt: a tevékenységbővítést, fejlesztést tervező kkv-k száma radikálisan csökkent. Válságkezelési eszközként pedig a visszatérítendő támogatások a Strukturális Alapokra vonatkozó szabályok alapján csak rendkívül korlátozott mértékben használhatók (Magyarország folyamatos lobbít folytat az illetékes főigazgatóságoknál a szabályok átmeneti enyhítéséért.)

- Elsősorban a fentieknek köszönhető, hogy ugyan a kkv-khoz ténylegesen eljutott finanszírozási források összege több mint 19 Mrd Ft, de ez a meghirdetett keretnek mindössze a 11%-a (2010, 18).

4. TÁMOP

A válság miatt *a hátrányos helyzetű személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása konstrukció (TÁMOP 1.2.1.)* pénzügyi keretét 27 MRD Ft-tal megemelték, a kedvezményezettek körét a válság következtében munkájukat veszített személyekre kiterjesztették. A konstrukción belül a hátrányos helyzetűek (pályakezdők, kisgyermekesek, közeli hozzátartozók gondozásából visszatérők, tartósan munkanélküliek (köztük kiemelten az 50 éven felülieket és az alacsony iskolai végzettségűeket) foglalkoztatását, valamint a rendelkezésre állási támogatásra jogosult álláskeresőket alkalmazó munkáltatókat járulékkedvezményekkel ösztönözték. Az uniós források átcsoportosításával a munkanélküliség kezelésére rendelkezésre álló források nőttek (Nemzeti Stratégiai Jelentés, NSJ, 2009, 58, 101).

Az 1./ Foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzése prioritás keretén belül a kezdeti sikerek után egyértelműen a válságnak tulajdonítják a programok megtorpanását.

Az alternatív munkaerő-piaci projektek megvalósítását célzó pályázati komponens konstrukció esetén a civil szervezetek a válságra hivatkozva a foglalkoztatásra vonatkozó indikátorok puhítását kezdeményezték (47).

A 2. prioritás vállalati képzéseket támogató konstrukciója esetén a 2008. év végi gazdasági folyamatokban történő kedvezőtlen változásokból adódóan több projektgazda elállt a projekt megvalósításától, ill. az indikátorok csökkentését kezdeményezte (54-55).

5. TIOP

A válság hatására az Akcióterv felülvizsgálatra kerül. Jelentős összeg (20+4+27 MRD Ft) átcsoportosítása történt az 1-3 prioritásból a GOP 2. prioritásra. Az átcsoportosítás háttérében az a

feltételezés áll, hogy rövidtávon a Gazdasági Operatív Program beavatkozásai hatékonyabb eszközt jelentenek a gazdasági válság kezelésében, mint amilyen hátrány keletkezik az egyes beavatkozási területeken a fejlesztések elmaradásából (2009, 14).

A válság okozta árfolyam gyengüléséből adódóan az eszközbeszerzések, különösen az importból származó eszközök beszerzése jelentős kockázatot hordoz magában a projektek keretében a jelentés szerint. A kedvezményezettek részére megítélt támogatás erősebb árfolyam mellett forintban lett meghatározva, így az euróban rendelkezésre álló források mellett elképzelhető, hogy az elindított vagy elindítani kívánt közbeszerzések eredménytelenül zárulnak. Az árfolyameltérés miatt a már elindított, különösképpen az importból származó eszközbeszerzésre építő pályázatok, komponensek esetében a projektekben megfogalmazott/ jóváhagyott célok teljesülését is veszélyeztetik. A közbeszerzések eredménytelenségének kockázata következtében az N+3 célokban való elmaradás kockázata is növekszik (18). A problémát a kormány árfolyam-kompenzációval kezelte: 2/2010. (I. 8.) NFGM rendelet. Ennek értelmében az aktuális technikai árfolyamot 268, 6 Ft/euróban határozta meg 2010. április 12.-2010. július 9.-ig (NFÜ sajtó, 2010 ápr. 9.).

6. KEOP

Az operatív program előrehaladását akadályozó visszatérő problémaként jelentkezik az önerő, valamint a pályázatokhoz előírt biztosítékok rendelkezésre bocsátásának nehézsége, amit a válsággal hoz összefüggésbe az IH. Saját forrásra az önkormányzatok alig tudnak támaszkodni, a bankok a hitelfelvételt illetve a kötvénykibocsátást nem feltétlenül biztosítják. Megoldásként a folyamatos tárgyalás fenntartását ígérik a jelentősebb pénzügyintézetekkel, bankokkal, kockázati tőke társaságokkal és lízingcégekkel, egy közös információáramláson alapuló együttműködés kialakítása érdekében.

A jelentés ugyanakkor elismeri, hogy a 2007-ben az EBRD kezdeményezésére a JASPERS bevonásával megindított, a bankok által elvégzendő projekt kiválasztási és finanszírozási rendszer feltérképezése, egyes jogi részleteinek definiálása 2009 közepére zárult le. Tekintettel azonban a banki elvárások (kezelt összeg volumene, közreműködő díj nagysága) intézményrendszeri inkompatibilitására, ez a projektgenerálási-, finanszírozási eszköz nem valósult meg (2010, 27).

A KEOP 4. / A megújuló energiaforrás-felhasználás növelése prioritás esetén visszatérően említésre kerül, hogy, részben a válság hatására, a pályázók saját forrás-finanszírozási és biztosítékadási képessége lecsökkent. Ez több esetben hátráltatta a pályázatok benyújtását, valamint a támogatási szerződések megkötését (2009).

7. EKOP

A válság hatására az Irányító Hatóság úgy döntött, hogy 2009 első felétől nyílt közbeszerzési eljárás keretében kell meghirdetni a beszerzésekre. A verseny növelésétől az ICT beszerzések költségeinek csökkenését várják (2009, 2).

8. KÖZOP

A 2008. szeptember óta mélyülő gazdasági világválság a fokozott árfolyamkockázat miatt a KÖZOP projekteket is közvetlenül érinti. Kiemelten problémát jelent az árfolyamok ingadozása azon prioritások és projektek esetében, ahol a beszerzésre irányuló közbeszerzések importtermékek segítségével megoldhatóak (pl.: 5. prioritás projektjeinek esetében) (2009, 24).

A kormány árfolyam kompenzációval reagált a problémára.

B. Van-e értelme az intézkedéseknek?

1. ROP

A ROP 1. prioritás keretében a válság hatására három intézkedésre került sor. Két új konstrukció bevezetésre került: A *Telephely-fejlesztés konstrukció* (komplex fejlesztések támogatása) 2,188 Mrd Ft-os kerettel; ill. az *egyedi regionális beruházás konstrukció* (kiemelt nagyberuházás) 5,247 Mrd Ft-os kerettel.

Továbbá megalakításra került a **Regionális Tőkebefektetési Alap**. A Regionális Operatív Programokból finanszírozott tőkealap célja, hogy megtalálja és tőkejuttatással segítse a válság miatt nehézségekkel küzdő, de növekedési potenciállal bíró vállalkozásokat, amelyeknek ez által lehetősége nyílik technológiai fejlesztésekre vagy akár struktúraváltásra is. A Tőkebefektetési Alap régióinkét két-két, vagyis összesen 14 milliárd forinttal kerül feltöltésre, amely az állam és a régiók által meghatározott szakpolitikai elvek (*a válság miatt leginkább érintett szektorok, valamint a munkahelyteremtés, mint elsődleges prioritás támogatása*) alapján kerülnek szétosztásra. A Tőkebefektetési Alapból tranzakciónként juttatható minimum 20 millió, maximum hozzávetőlegesen 130 millió forint révén a kis- és középvállalkozások olyan plusz forráshoz juthatnak, melynek köszönhetően nem csak a saját gazdasági túlélésüket biztosíthatják, hanem a magyar gazdaság eddig elhanyagolt, de igen fontos szegmenseinek katalizátorai is lehetnek (pl. új termék vagy struktúra kialakítása és/vagy fejlesztése; ágazatok között megvalósuló hosszú távú együttműködés; az adott régió előnyeire épülő tevékenység; jelentős mikro- és kisvállalkozói kört érintő fejlesztés). A tőkealapot az állami tulajdonú Regionális Tőkealap-kezelő Zrt. kezeli, a befektetésekre egy héttagú Befektetési Bizottság tesz javaslatot (2010, 12).

Központilag:

- Az NFÜ felvette a kapcsolatot az MFB-vel, hogy a megemelkedett költségek, elmaradt biztosítékok fedezésére nyújtson segítséget a projektgazdáknak.

- A támogatások visszavonását elkerülendő, az NFÜ engedélyezte a halasztott hatállyal kötött támogatási szerződéseket, ami a projektmegvalósítás további időbeli csúszását okozta

Kritika:

A vállalati tanácsadás; kísérleti projektek támogatása konstrukciók nem indulnak el 2008-ban, pedig ezek jó előkészítését jelentették volna a Telephely-fejlesztés konstrukció bevezetésének (2009, ÉMOP, 27).

A kiemelt nagyberuházás az eljárásrend időigénye miatt nem biztos, hogy a válság hatását csökkentette.

A Regionális Tőkebefektetési Alap keretösszege túl alacsonynak tűnik a válság mértékének jelentős enyhítésére. 100 millió Ft-os támogatással számolva mindössze 20 vállalkozás juthat forráshoz egy-egy régióban.

A MFB-kal történő kapcsolatfelvétel konkrét eredményét nem említik a jelentések.

A 40%-os előleg odaítélése nem volt automatikus. Programonként és prioritásonként eltérő mértékben került alkalmazásra (2009, ÉAOP, 23), így a likviditási problémákat csak az odaítélés mértékében tudta enyhíteni (1. prioritás esetén 25%-ról 40%-ra emelték az előleg mértékét max. 300 M Ft értékig, DAOP, 37; fenntartható településfejlesztés; humán infrastruktúrafejlesztés esetén max. 35% /300M Ft: KDOP, 49; 60; KMOP, 66).

A halasztott hatályú támogatási szerződések engedélyezése további időcsúszást jelentettek a projektek végrehajtásában a nélkül, hogy valódi megoldást hoztak volna a mélyülő válságban.

2. GOP

Tudván, hogy a mikro-, kis-, és közép-vállalkozások milyen szerepet töltenek be a magyar gazdaságban és foglalkoztatásban (2009, 45); ill., hogy a válságnak leginkább kiszolgáltatott vállalkozói csoportról van szó (rossz hitellehetőségek; egyszemélyes vállalkozások); jóval hangsúlyosabban kellett volna átcsoportosítani forrásokat ennek a vállalkozói körnek.

1. programok közti átcsoportosítás

Az 5 (4+1) prioritás közül közvetlenül a KKV-k fejlesztésére a program forrásainak 31, 01%-a állt rendelkezésre. Ezt az arányt lehetett volna növelni a többi prioritás (K+F: 33, 74% ; üzleti környezet: 7,68%; Jeremie: 23, 9%) forrásainak csökkentésével.

A Jeremie forrásainak közvetlen kihelyezésével a vállalkozások előbb és több pénzhez juthattak volna. Mivel nem közvetlen pénzkihelyezésről, hanem bankok általi refinanszírozásról van szó, az összeg lassabban jut el a kedvezményezettekhez, mint azt a válság indokolná: 2010 ápr. 30-ig a kkv-khoz eljutott finanszírozási források összege 19, 36 Mrd Ft, ami a meghirdetett keretnek mindössze a 11%-a. (2010, 17, 18). Szintén a 4. prioritás új válságkezelő konstrukciói esetén, (KKVH; ÚMFOR forgóeszközhitel program), mivel a rendelkezésre álló források átcsoportosításáról van szó, (az 50 milliárd forintos hitelprogram 50%-át a GOP 4 prioritás fedezi), az átcsoportosítással más programok támogatottsága csökken: a Mikrohitelprogramok; a Portfólió garancia programok (2009, 93).

2. A pályázati kiírások felgyorsításával történő átcsoportosítás

A válság ellenére a források nehezen jutottak el a kedvezményezettekhez. Még ott is ahol időben írták ki a pályázatokat (KKV-k fejlesztése) a 2007. januárban meghirdetett pályázatokra 2007 novemberében történt kifizetés; de a 2007-ben beadott projektek jelentős részénél csak 2008-ban született döntés (72009, 5). Az első prioritásban (K+F) 2008 dec. 31-ig nem történt kifizetés, jöllehet a kiírásra 2007-ben került sor (2009, 66).

A harmadik prioritás esetén, volt olyan kiírás, amelyre 2007 év végén került sor, és 2008 év végéig lehetett rá pályázni, így a döntéshozatal 2009-re húzódott (2009, 83).

3. A 7 éves pénzügyi keret forrásainak időarányosan magasabb felhasználása útján történő átcsoportosítás, tekintettel a válságra

4. Forrásátcsoportosítást jelentett volna *az adminisztratív teher;- a pályázatok átfutási idejének csökkentése* is (Ezzel szemben pl. a GOP-1.2.2. esetén a maximális futamidő 24 hónapról 36 hónapra nőtt az engedélyek beszerzésének elhúzódása miatt: 2009, 72.).

5. Végül fontos, hogy *a hozott intézkedések ne oltsák ki egymást*, mint a KKV-k támogatása a Mikrohitelprogram rovására; Jöllehet 2008-ban kifejezetten a KKV-k fejlesztése volt az egyik prioritás, 2007-ben a vállalkozások komplex fejlesztésére kiírt forrásokat főleg nagyvállalatok kötötték le (2009, 78.); vagyis a kormánynak nem volt a KKV-k fejlesztésére irányuló átfogó és hosszú távú koncepciója

A GOP vállalkozásfejlesztés pályázatainak esetén (2. prioritás) jöllehet darabszám szerint a mikro-, kis-, és középvállalkozások 97%-os arányban nyernek; ez összességében a források csupán 73%-át jelenti, szemben a nagyvállalatokkal, akik 3%-os darabszámmal a forrás keret 27%-át nyerik el (2009, 27).

A feltételek enyhítése számos esetben a tőkeerős cégeknek kedvezett (pl. K+F prioritás esetén: 2009, 72; támogatási összeg felső határának megemelése a második prioritás esetén: 2009, 81).

Ott, ahol a nagy vállalatok részvételét korlátozták; a korlát egy bizonyos összeg felett megszűnt: pl. a második prioritás esetén, ahol nagyvállalatok csak 150m Ft-ot meghaladó támogatási igényű projektekkel pályázhattak: 2009,74) 150-500 milliós komplex technológiai fejlesztés esetén megszűnt az export vagy beszállítói árbevétel vállalási kötelezettség (2009, 82)

3. TÁMOP

Az 1. prioritás javára történő forrásátcsoportosítást a Kormány a 2./ Alkalmazkodóképesség javítása prioritás terhére, a prioritás keretösszegének 20 MRD Ft-os csökkentésével valósította meg (2009, 48). Az elvont források a még meg nem hirdetett pályázatok terhére lettek átcsoportosítva; jóllehet ez a prioritás, a munkavállalók képzésének támogatásával, átmeneti munkaidő csökkentéssel kombinálva maga is válságot ellensúlyozó hatású volt, akárcsak az atipikus foglalkoztatási formák elterjesztését ösztönző konstrukció (*TÁMOP 2.4.3.*) (NSJ, 101). Miközben, tehát a forrásnövelő intézkedés valóban munkanélküliséget csökkentő, a forrásmegvonás potenciálisan munkanélküliséget generáló hatású. Az alkalmazkodóképesség javítására ui. legnagyobb mértékben éppen válságidőszakban volna szükség.

Az alkalmazkodóképesség szükségességére az OP éves jelentése is utal, amikor a képzések tapasztalatai alapján megjegyzi, hogy a továbbképzéseknél a megszerzett szakmák iránti kereslet alapján, és nem feltétlenül a képzésben résztvevők preferenciái szerint érdemes eljárni. Mint írja, a Lépj egyet előre! II. programmal kapcsolatban kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy a gazdasági válság következtében átszerveződő gazdasági szerkezethez igazodó szakképzési programot szükséges elindítani (57).

Végül a be nem jelentett munkavégzés visszaszorítását támogatta a *TÁMOP 2.4.4.* a munkaügyi ellenőrzés kapacitásainak fejlesztésével, ami a munkavállalók biztonságának erősítésével is jár (NSJ, 101). A jelentés nem tér ki arra, hogy az intézkedés egyben a munkalehetőségek beszűkülését is jelenti, épp a legkiszolgáltatottabb csoportok számára.

A költségvetési hiány szorításában lévő kormány inaktivitás visszaszorítását célzó egyéb intézkedései hasonlóan ellentmondásosak válságidőszakban, mivel egy szűkülő munkaerőpiacra kívánják kilépésre kényszeríteni a megcélzott, a munkaerőpiacon amúgy is hátrányosan megkülönböztetett célcsoportokat. Ilyen intézkedés volt a GYES/ GYED folyósítási idejének lerövidítése, az idősebb munkavállalók aktivitásának növelése a nyugdíjrendszer átalakításával, ill. a rokkantnyugdíj jogosultság szigorításával; a megváltozott munkaképességűek rehabilitációjának és foglalkoztatásának ösztönzésével. Mint maga a jelentés is elismeri, a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását támogató járulékkedvezmények (*TÁMOP 1.2.1.*) jelentősége akkor válik érzékelhetővé, ha a gazdasági fellendülés megindulásával a munkalehetőségek is bővülnek (NSJ, 58).

C. A válság hatása a magyar fejlesztéspolitikára

A tanulmány egyik célja annak feltárása, hogy a válság hogyan jelent meg a magyar fejlesztéspolitikában, mennyiben volt hatékony a magyar fejlesztéspolitika a válság negatív hatásainak ellensúlyozásában, ill. hogy a fejlesztéspolitikáért felelős intézményrendszer mennyiben reagált más, a rendszer működéséből fakadó egyéb hatásokra. A tanulmány következtetése az, hogy a válság esemény egyéb eseményekhez képest kevés hangsúlyt kap az operatív programok végrehajtását bemutató jelentések alapján. A válságra hozott válaszintézkedések nem minden esetben koherensek a válságkezelés meghirdetett céljával: a kis- és közép - vállalkozások-, valamint a munkahelyek megmentésére irányuló célkitűzéssel.

Az előző fejezet végén tíz olyan, az egyes operatív programoktól függetlenül, általánosan jelentkező eseményt sikerült azonosítani, ami a rendszer működéséből fakadóan visszatérően megjelent, mint a programok végrehajtását akadályozó tényező. A jelentésekben előforduló problémákból következtethetünk arra, hogy az irányító hatóságok figyelmét mi kötötte le a vizsgált, 2008 végétől 2010 elejéig terjedő időszakban. Ezek az események az uniós pénzek elköltésére létrehozott intézményrendszer működési zavaraihoz függtek össze. A működési zavarok kiküszöbölése, a források lekötésének logikája (az $n+2$, $n+3$ szabályok betartása), a minél nagyobb forrásfelszívás elérése motiválta az irányító hatóságokat. A válság, mint említésre méltó esemény csak abban az esetben jelentkezett, amikor a források időarányos abszorpciója a válság miatt akadt meg. A válság negatív hatása így jellemzően a vállalkozásoknak kiírt gazdaságfejlesztő programok esetén (GOP, ROP), ill. az önkormányzatok, mint projektgazdák számára kiírt pályázatok esetén mutatkozott meg, mivel az önkormányzati szektor a magyar közigazgatásban önálló gazdálkodást folytat és nem része az állami szektornak.

Összességében azonban a válság nem okozott abszorpciós válságot egyetlen IH életében sem, és nem veszélyeztette egyetlen operatív program végrehajtását, ezért a válságnak az egyéb problémákhoz képest súlytalan megjelenéséből arra következtethetünk, hogy az intézményrendszer szinte nem, vagy nagyon enyhén érzekelte a válságot. Ennek oka lehet, hogy az intézményrendszer eleve túlbiztosította magát; a pályázati rendszer feltételeinek csak az erős vállalkozások tudnak megfelelni. A túl szigorú feltételek miatt az intézményrendszer csak olyan jól működő vállalkozásokkal került kapcsolatba, amelyek a válság ellenére is versenyképesek maradtak és maguk is csak enyhén érzékelték annak negatív hatásait. Ebből a szempontból érdemes lenne megvizsgálni, hogy a vidéki vállalkozások likviditási gondjainak kezelése megvalósult-e. Az ÚMVP-ROP lehatárolás miatt ugyanis a vidéki kisvállalatok kizárásra kerültek a GOP forrásokból.

A másik ok, hogy a válságkezelés központi utasításra történt. A forrásátcsoportosításról, a központi pályázati könnyítésekről, de még a válság hatására megjelenő új konstrukciókról is a központi kormányzat döntött. Az Irányító Hatóságokra ezért a válság hatására nem hárult többletfeladat, az új konstrukciók elindításán túl. Számos esetben saját jogkörben döntöttek arról, hogy a központilag megengedett könnyítések milyen mértékben, és milyen határidővel jelenjenek meg a pályázati kiírásokban.

Végül fontos annak vizsgálata, hogy a válságkezelő intézkedések mennyiben kezelték hatékonyan a vállalkozásokat, önkormányzatokat sújtó problémát, leginkább a hitellehetőségek beszűkülését, a munkahelyek megtartását. Azt lehet mondani, hogy a GOP az egyetlen operatív program, aminek keretében kifejezetten hangsúlyos válságkezelő intézkedésekre került sor. Itt fordult elő jelentős (100 MRD-os nagyságrendű) forrásátcsoportosítás (szemben a ROP régióként 2 MRD Ft-os válságkezelő forrása), és az átcsoportosítás nem az OP-n belül egy másik válságkezelő prioritás rovására történt, mint a TÁMOP esetén, ahol a munkahelymegőrzésre elkülönített 27 MRD Ft-os többletforrást, az alkalmazkodóképesség javítása prioritás terhére teremtette meg a kormányzat. A pénz enyhített feltételekkel a kkv-k és nagyvállalatokhoz került kihelyezésre, lényegében állami támogatás formájában. Bár ez az intézkedés valószínűleg enyhítette a vállalkozások átmeneti likviditási gondjait, ezt oly módon tette, hogy a gazdaságfejlesztési célokat, a visszamenőleg érvényes enyhítések miatt lényegében félretette. Így a válság valószínűleg nem járul hozzá a magyar vállalkozások/ gazdaság szerkezetátalakításához.

Jelentősen nem ellensúlyozta ugyanakkor a vállalkozások likviditási gondjait a bankoknak / közvetítőknek történő nagyarányú tőkejuttatás (GOP 4. pénzügyi eszközök prioritás). Bár ezt részben a válság következtében fellépő keresletszűküléssel magyarázza a jelentés, ill. azzal, hogy válsághelyzetben a vállalkozások nem kívánnak beruházni; az amúgy is szűkösen rendelkezésre álló források így a bank/ közvetítő szektorhoz kerültek a vállalkozások helyett. A bankok részéről történő nagyobb kockázatvállalást, ill. a vállalkozások felé kevésbé szigorú feltételek meghatározását ösztönözte volna, ha a források kihelyezését időhatárhoz kötik.

Az általánosan és visszamenőleg 35%-os előleg igénylésének lehetőségén túl, az intézkedések nem terjedtek ki az önkormányzatok általános likviditási gondjainak a kezelésére.

Bibliográfia

Jelentés a Közlekedési Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 15.

Jelentés a Gazdaságfejlesztési Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Gazdaságfejlesztési Operatív Programok Irányító Hatósága, 2009. május 26.

Jelentés a Dél-alföldi Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 11.

Jelentés a Dél-Dunántúli Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 11.

Jelentés az Észak-Alföldi Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 11.

Jelentés az Észak-magyarországi Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 11.

Jelentés a Közép-dunántúli Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 11.

Jelentés a Közép-Magyarországi Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 12.

Jelentés a Nyugat-dunántúli Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 11.

Jelentés a Környezet és Energia Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. július 2.

Jelentés a Végrehajtás Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 24.

Jelentés az Államreform Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 19.

Report on the implementation of Electronic Administration Operational Programme in 2008. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 19.

Jelentés a Társadalmi Megújulás Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 25.

Jelentés a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program 2008. évi megvalósításáról. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009. június 25.

A Végrehajtási Operatív Program (VOP) bemutatása. NFÜ, Koordinációs Irányító Hatóság, 2010.
http://www.nfu.hu/osszes_op_ih_nfu_s_atadas_atvetelre_keszített_dokumentuma

Átadás-átvétel a Gazdasági Versenyképességi Operatív Program és a Gazdaságfejlesztési Operatív Program megvalósításáról. NFÜ, Gazdaságfejlesztési Operatív Programok Irányító Hatósága, 2010.

Átadás-átvétel a Társadalmi Megújulás Operatív Program és a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program megvalósításáról. NFÜ, Humán Erőforrás Programok Irányító Hatósága, 2010.

Átadás-átvétel a 2000-2006-os Kohéziós Alap (környezetvédelem és közlekedés) és Környezet és Energia Operatív Program megvalósításáról. NFÜ, Környezetvédelmi Programok Irányító Hatósága, 2010.

Átadás-átvétel az Államreform Operatív Program és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program megvalósításáról. NFÜ, Közigazgatási Reform Programok Irányító Hatósága, 2010.

Átadás-átvétel a Környezetvédelem és Infrastruktúra és a Közlekedési Operatív Program megvalósításáról. NFÜ, Közlekedési Programok Irányító Hatósága, 2010.

A Regionális Operatív Programok bemutatása. NFÜ, Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatósága, 2010.

Nemzeti Stratégiai Jelentés a 1083/2006/EK 29. alapján. Magyarország. NFÜ, 2009.

"Az ÚMFT közreműködő szervezeti finanszírozási rendszerének értékelése, a finanszírozási rendszer felülvizsgálatának előkészítése" háttérelmzéseinek megállapításai.

Monitoring Bizottsági Ülések jegyzőkönyvei:

ÁROP-EKOP Monitoring Bizottsági Ülés, 2009. november 24.

ÁROP-EKOP Monitoring Bizottsági Ülés, 2010. március 5.

GOP Monitoring Bizottsági Ülés, 2010. április 13.

Sajtóanyagok:

„Ugrik a támogatás egy része? – vita Brüsszellel az M7-es útszakaszról”, Világgazdaság online, Gazdasági Rádió, 2009. március 27.

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség sajtóközleménye, 2009. május 14.

„Tenderi ütközetek: Kifogásolt közbeszerzések”, FN.hu, 2009. szeptember 3.

http://www.fn.hu/hetilap/20090901/tenderi_utkozetek/

„Hogy bukjunk el közbeszerzéssel százötvenmilliárd forintot?” Index, 2009. október 12.

http://index.hu/gazdasag/magyar/2009/10/12/hogy_bukjunk_el_kozbeszerzessel_150_milliard_forintot/

„Megvágta a metrópénzt az EU” FN.hu, MTI, 2009. augusztus 27.

http://www.fn.hu/auto/20090827/metro_4_56_milliardal_kevesebbet/

„Kérdéses a 4-es metró megtérülése”, Index, 2008. 12. 10. <http://index.hu/belfold/budapest/megt6687/>

„Szennyvízügyek brüsszeli függésben: Késik, de nem áll le Budapest teljes körű csatornázási programja”, Népszabadság online, 2010. február 25. http://nol.hu/budapest/20100225-szennyvizugyek_brusszeli_fuggesben

„Több pénzt kap a szennyvíztisztító”, FN. hu., 2009. december 17.

http://www.fn.hu/belfold/20091217/tobb_penzt_kap_szennyvizisztito/

„Megtették az uniós közbeszerzési elveket a csepeli szennyvíztisztítóval”, hvg.hu., 2008. november 6. http://hvg.hu/vilag/20081106_unios_kozbeszerzes_megtettek_eu_abbott

Communication from the Commission- Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis (2009/C 16/01)

Értékelések, elemzések az uniós fejlesztéspolitika eredményéről, teljesítményéről⁸

Bevezető

Jelen értékelés célja elsősorban az uniós források magyarországi működésével kapcsolatban készült azon tanulmányok, értékelések tanulságainak összefoglalása, amelyeket tavalyi tanulmányunkban nem érintettünk. A legutóbb feldolgozott, 2009-2010-ben született értékelések tapasztalatait emellett összevetjük a korábbiakéval, mely által következtetéseket tudunk levonni a fejlesztéspolitikában végbement sokrétű változásokat illetően. Az eddigi eredmények tanulságaiból és az utóbbi évek változásainak értékeléséből leszűrhetővé válnak következtetések a fejlesztéspolitika működésével kapcsolatban. Az elkészült tanulmányok eredményeinek összefoglalása mellett arra is rá kívánunk világítani, hogy melyek azok a vizsgálatra érdemes területek, amelyeket az eddigi értékelések nem, vagy alig fedtek le.

Bár tavaly már jelentős mennyiségű tanulmány került feldolgozásra, az elmúlt egy év ismét nagy feladatot gördített elénk, több okból is. Egyfelől felpörgött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség értékelési rendszere, amely mindezidáig a legtöbb értékelést produkálta. Ennek köszönhetően sok új tanulmány látott napvilágot mind az előző, mind az aktuális költségvetési időszakot illetően, mi több, korábban született, de mindez idáig nem nyilvános értékelések is jelentek meg. Az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatósága eközben folyamatosan tette közzé az előző időszak ex-post értékeléseit, és jelenleg is rendszeresen kerülnek nyilvánosságra új bizottsági tanulmányok. Az említettek mellett azokat az értékeléseket is számba kívánjuk venni, amelyekre újonnan bukkantunk rá, noha korábban születtek, csak valamilyen oknál fogva elkerülték figyelmünket.

A tanulmányok keresését továbbra is elsősorban a fejlesztéspolitikában foglalkozó intézmények, a fejlesztéspolitikában érintett jelentősebb szakmák szakfolyóiratai és a nagyobb hazai kutatóintézetek és egyetemek publikációi között folytattuk. Természetesen még így is létezhetnek olyan tanulmányok, amelyekhez nem férhettünk hozzá, vagy nem találtunk meg, de nem tartjuk valószínűnek, hogy azok összességében radikálisan más képet mutatnának, mint a feldolgozott közel 220 tanulmány. Tavalyhoz hasonlóan idén is az empirikus munkákra koncentráltunk, a normatív (milyennek kellene lennie?) típusú tanulmányokat csak annyiban vizsgáltuk, amennyiben javaslataikat a fejlesztéspolitika működését illető empirikus állításokkal is alátámasztották.

Az első részben áttekintjük az eddig feldolgozott értékelések összességét és fókuszát, módszertanát és programterületeit, valamint készítőiket és megjelenésük helyét. Külön kitérünk a 2009-ben és

⁸ Készítette: Kiss Gábor és Balás Gábor

A szerzők köszönetet mondanak Veress Gábor Balásnak a tanulmány megírása során tett értékes észrevételeiért.

2010-ben feldolgozott értékelésekre, valamint arra, hogy ezek milyen szempontból járultak hozzá a tavaly áttekintett anyagokhoz. Az ezután következő öt fejezetben (2-6.) a tavalyi tanulmány tematikáját követve végignézzük, hogy mit tudhatunk meg az

- abszorpció,
- makrohatások,
- eredményesség,
- hatékonyság és az
- intézményi, pályázói viselkedés

kérdéseit illetően az új értékelések fényében, és összevetjük az ideai megállapításokat a korábban keletkezettekkel. Ezt követően bemutatjuk, hogy a tavalyi konklúziókhöz képest az idén feldolgozott anyagok milyen szempontból bővítették tudásunkat, illetve mely korábbi hipotéziseket cáfoltak meg és milyen új állításokat generáltak. Végül kitérünk arra, hogy mely területeken, milyen kérdésekben vagy milyen módszertani apparátust használva szükséges további értékeléseket végezni a fejlesztéspolitika területén.

A Nemzeti Fejlesztési Tervről és az Új Magyarország Fejlesztési Tervről publikált tanulmányok, értékelések

Az uniós fejlesztéspolitika elemzéssel, értékeléssel való lefedettsége

Az általunk tavaly és idén számba vett NFT-vel foglalkozó tanulmányok száma több mint kétszerese az ÚMFT-vel foglalkozóknak. Ezek között szerepelnek olyanok is, amelyek kizárólag az egyes fejlesztési tervek egészével kapcsolatban fogalmazznak meg állításokat, vagy akár azokat is csak érintve említik, illetve olyanok, amelyek az egyes operatív programok, konstrukciók hatásait részletekbe menően elemzik. A két típus „között” helyezkednek el azok a tanulmányok, amelyek érintik egyes operatív programok hatásait, azonban nem kitűzött céljuk a teljes körű vizsgálat. Az ÚMFT egészéről szóló tanulmányok annak operatív programjairól szólókéhoz képest kevesebben vannak, mint az NFT esetében. Ennek oka abban is keresendő, hogy a 2000-2006-os költségvetési időszak ex post értékelése már a DG Regio-nál folyamatban van, így az utóbbi pár hónapban viszonylag nagyobb mennyiségben születtek az uniós fejlesztéspolitika egészével foglalkozó tanulmányok, amelyek a magyar fejlesztési tervet csupán átfogóan értékelik. Ezzel szemben az ÚMFT esetében 2010 közepén még mindig az ex ante értékelések túlsúlyáról beszélhetünk, amelyek jellemzően az egyes operatív programokról szólnak.

Operatív program szinten az NFT esetében a legtöbb értékelés a HEFOP-pal kapcsolatban fogalmaz meg állításokat, több elemzés konstrukció szinten foglalkozik a program sikerességével, főként a 2-es és 3-as prioritásokon belül. A második legtöbb állítás a tanulmányokban az NFT ROP-pal kapcsolatban született, azonban ezek általában nem az egyes konstrukciókra vonatkozóan, hanem a kistérségek fejlődéséhez való hozzájárulás tekintetében értékelik az operatív program forrásait, és más operatív programok intézkedéseinek hozzájárulását is figyelembe veszik. Végeredményben nyolc konstrukcióval kapcsolatban találunk értékelést egy-egy tanulmányban, illetve a horizontális célok teljesüléséről is készültek írások. A GVOP-val kapcsolatban viszonylag sok tanulmány fogalmaz meg érdemben állításokat, azonban ezek általában nem egy-egy prioritást vizsgálnak, hanem átfogó jellegűek. Ezek között szerepelnek az ex ante és közbenső értékelések, valamint azok a tanulmányok, amelyek valamilyen tágabb kontextusban írnak a GVOP egészéről. Az NFGM-nél elérhető jelentések

például a kisvállalkozások számára elérhető források között csupán leíró jelleggel említik a GVOP forrásokat, vagy hatásait egyéb programokéval együtt elemzik például a kistérségi fejlesztésekben (HBF, 2008, VÁTI, 2008). Kivételt képez kettő, a 2.1.1-es intézkedésről készült két tanulmány (Agenda-Expanzió-KTI, 2010, Béres, 2008), a műszerpályázatok átfogó értékelése (KPMG 2007), valamint a GVOP 1.2-es és 3.3-as intézkedésekről készült tanulmányok, azonban a GVOP további konstrukcióval kapcsolatban nem készült értékelés, ez pedig nagy hiányosságot jelent. Az AVOP esetében több értékelés is készült az egyes konstrukciókra minisztériumi megrendelésre (FVM), illetve a program hatásait a ROP-éhoz hasonlóan például a kistérségi fejlődéshez való hozzájárulás tekintetében is vizsgálták. A KIOP esetében az AVOP-énál több konkrét pályázatot illetően tettek az egyes tanulmányokban megállapításokat, főleg a környezetvédelmi intézkedéseket illetően (pl. az Öko Zrt átfogó tanulmányt készített róluk (Öko, 2008)). A KIOP emellett nagy összegű infrastrukturális beruházásokra (autópálya, vasút) is biztosított forrásokat, azonban ezek felhasználását egyelőre kizárólag az Állami Számvevőszék vizsgálta.

Elmondható tehát, hogy minden operatív programmal kapcsolatban készültek nagyobb mennyiségben tanulmányok, azonban ezek csak kevés konstrukciót elemeznek részletesen. Emiatt az előző költségvetési időszak egészének értékelése csak egyes pályázatokra, beavatkozási területekre fókuszálva, vagy átfogóan, bizonyos gyakran előforduló témák szempontjából lehetséges. Utóbbi témák között említhető például az intézményi hatékonyság, a pályázók attitűdje, vagy források OP céloknak megfelelő allokációja.

Az ÚMFT operatív programjaival kapcsolatban készült értékelések nagy része az ex-ante értékelő jelentések és a stratégiai környezeti vizsgálatok közé tartozik, ez egyfelől érthető a fejlesztések korai stádiuma miatt, másfelől azt is mutatja, hogy az ÚMFT esetében jelenleg nagy szükség van az empirikus értékelések készítésére. A Bizottság számára készített Nemzeti Stratégiai Jelentés is inkább az operatív programok céljait foglalja össze, illetve azt, hogy ezek miként járulnak hozzá a magyar nemzeti stratégiákhoz és elsősorban az EU-s célokhöz. Az NFT-ről és ÚMFT-ről egyaránt esik benne szó, az előbbire vonatkozóan a szakirodalomból idézve különböző megállapításokat is tesz a forráselosztás hatékonyságára, eredményességére vonatkozóan. Az eddigi tapasztalatok alapján az ÚMFT-vel kapcsolatban is tesz empirikus megállapításokat, azonban ezekből lényegesen kevesebb található benne.

Az ÚMFT eddig elért eredményeivel és hatékonyságával foglalkoznak azonban a 2009 óta elkészült állami számvevőszéki jelentések, amelyek már az egyes operatív programok keretében folyósított összegek felhasználását is értékelik. Szintén az ÚMFT-re, pontosabban annak koordinációjára vonatkozik az SLA rendszert értékelő tanulmány is, valamint a TÁMOP és TIOP indikátorok értékelései. Az operatív programok eredményességének kérdésén kívül a KÖZOP, KMOP, GOP, TIOP és TÁMOP forrásaiban 2008-2009 során végrehajtott átcsoportosítások és módosítások alapot szolgáltathattak volna hatástanulmányok elkészítésére, azonban eddig csupán néhány értékelésről tudunk (KPMG 2009, KPMG 2010, Tétényi 2009), ezek pedig módszertani szempontból korántsem nyújtanak teljes képet az intézkedés hatásairól.

VOP	2
ROP	3
KEOP	3
ÁROP	3
EKOP	5
KÖZOP	5
GOP	7
TÁMOP	8

TIOP	8
KIOP	14
AVOP	18
GVOP	21
NFT I. ROP	22
ROP (egy-egy) önállóan	20
HEFOP	24

1. táblázat Értékelések operatív program szerint

A két fejlesztési terven kívül az áttekintett értékelések között szerepeltek a magyar fejlesztéspolitika többi elemét taglaló tanulmányok, jelentések is. Mint már fentebb említettük, az Állami Számvevőszék vizsgálatai egy-egy fejlesztési tevékenység vizsgálatok az azzal kapcsolatba hozható összes programot és forrást megvizsgálta, így például a szilárdhulladék-gazdálkodásra nyújtott támogatások felülvizsgálatakor a KEOP-ból és a Nemzeti Környezetvédelmi Program II keretében hazai forrásokból finanszírozott fejlesztéseket is vizsgálta. Ezek mellett készültek tanulmányok az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programmal, a LEADER-rel, az Üzletre Hangolva Programmal kapcsolatban, valamint az uniós csatlakozást megelőzően a konvergenciához forrásokat biztosító PHARE-ről is rendelkezésre áll egy értékelés-sorozat. A kvk-k számára rendelkezésre álló hazai és uniós források⁹ rendszeres áttekintését és összehasonlítását biztosítják az NFGM honlapján közzétett felmérések és jelentések.

A közeljövőben az ÚMFT-ről készült értékelések száma várhatóan megszorodik, hiszen az NFÜ honlapján szereplő 2010-2012-es értékelési tervben, melyet a VOP Monitoring Bizottság elfogadott, és amely évente felülvizsgálatra kerül, megtalálhatóak a 2010-re tervezett ÚMFT-s operatív programokra vonatkozó „OP Review”-k, amelyek már folyamatban vannak. Ezen kívül várhatóak bizonyos prioritások és konstrukciók értékelései (például a GOP 4-é, mellyel kapcsolatban eddig nem voltak hatáselemzések, noha a program sikeressége kérdéses), így 2012-ig közel 25 konstrukció/intézkedés értékelése van tervbe véve. Emellett átfogó ÚMFT-vel kapcsolatos, valamint horizontális értékelések is szerepelnek a tervben, illetve a GVOP, KIOP és HEFOP ex post vizsgálata is. Hangsúlyozandó azonban, hogy 2010-től az értékelések fókuszában a 2007-2013-as költségvetési időszak áll, ezért az NFT-vel kapcsolatban már ezt követően várhatóan nem születnek újabb tanulmányok.

ÚMFT	82
NFT	137
ÚMFT és NFT	17
egyéb program	23
fejlesztéspolitika egésze	11

2. táblázat Értékelések fejlesztési terv szerint

⁹ pl. Széchenyi Vállalkozásfejlesztési Program, Kis- és Középvállalkozói Célelőirányzat

Tanulmányokban szereplő témák, fókuszok

Az elkészült tanulmányok leggyakoribb témái között szerepelnek az intézményi kérdések, a pályázók viselkedése, az abszorpció, a makrohatások, a horizontális témák, valamint az egyes konstrukciók eredményessége, hatékonysága. Az **abszorpcióval** kapcsolatban viszonylag kevés tanulmány tesz explicit megállapításokat, de esetenként felmerül, hogy az egyes pályázatok mekkora kerettel rendelkeznek és ezekből az értékelés keletkezéséig mennyit nyertek el. A pályázók **viselkedését** több szempontból is vizsgálják az egyes elemzések, melyekhez értelemszerűen túlnyomórészt interjúkat és kérdőíveket használnak fel. Ezek között szerepel a pályázási viselkedés vizsgálata (pl. PPH 2010), mely során azt állapítják meg, hogy a különböző tulajdonságokkal rendelkező pályázók milyen gyakran és hogyan pályáznak. A vállalati szféra és az önkormányzatok pályázási szokásai egyaránt górcső alá kerültek egy-egy tanulmányban (HBF 2008, ÁSZ jelentések). A pályázók viselkedését ugyanígy megfigyelték a pályázást követően is, azt vizsgálva, hogy miként befolyásolja az nyeres ténye a beruházási aktivitást és a későbbi pályázást. Ezekon kívül fontos vizsgált tényező volt az **egyes szereplők attitűdje** a fejlesztéspolitikával szemben is (pl. AAM 2008, Agenda, Expanzió, KTI 2010), mely magában foglalja például a fejlesztési pénzek célközönségének elégedettségét az intézkedések lebonyolításával.

Az **eredményesség** kérdését alapvetően konstrukciók kapcsán vizsgálták (pl. Magyar Értékelő Konzorcium, 2009; PPH, 2010). Ezek az értékelések általában a kedvezményezettekre gyakorolt hatásokat elemzik, azonban többnyire nemcsak a konstrukció céljainak, hanem az adott operatív program, és esetlegesen a fejlesztési terv célkitűzéseinek teljesülésére is kitérnek. Területi hatások szempontjából a korábban készült esettanulmányok összesen 14 kistérségben vizsgálták a fejlesztéseket, ezek a tanulmányok széleskörű módszertant alkalmaztak a hatások mérésére (HBF 2008, VÁTI 2008). Az esettanulmányok között a legtöbb fejlettségi szintről szerepel kistérség, kedvezményezettek és nem kedvezményezettek egyaránt. Emellett mind a 174 kistérség fejlettségét és a rájuk mért hatásokat összevető elemzések is készültek, melyek segítségével jól megragadható a kohéziós politika szándékolt és valódi hatásainak különbsége az eltérő fejlettségű területek esetében (Csire és Németh 2007).

Kifejezetten az **intézményrendszer hatékonyságát és átláthatóságát** vizsgálja több tanulmány. Az átláthatóságra fókuszálnak például többek között a Transparency International által készített elemzések (2006), és a Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért jelentései. Az intézményrendszer működésének hatékonyságáról szintén számos tanulmány szól, például a Bruszt és Vedres (kézirat, 2009), illetve Finta (2007) által készített tanulmányok, vagy az Állami Számvevőszék jelentése az uniós források monitoringjáról (2007), de az MTA Regionális kutatások központja is készített a ROP monitoring rendszerével kapcsolatosan elemzést (2007).

2009-re több olyan értékelés látott napvilágot, amely modellek segítségével becsüli meg a támogatások **makrohatásait**. Ilyen ex-ante technikán alapuló tanulmányok készültek a DG Regio számára a 2000-2006-os források 2020-ig tartó hatásainak beclésére (Bradley és Untiedt 2009; Varga és in't Vend 2009), valamint kifejezetten az ÚMFT hatásaival foglalkozik az Ecostat által készített ECO-TREND modell (Keresztély, Cserháti, Varga 2008).

Mint fentebb már említettük, több tanulmány készült a **horizontális elvek** érvényesülésére vonatkozóan (pl. MTA 2007, Metis, University of Strathclyde 2009), a fenntarthatóság és/vagy

esélyegyenlőség kérdését pedig több, egyébként másra fókuszáló tanulmányban is értékelték (pl. AAM 2008).

Az alábbi táblázat szemlélteti, hogy az általunk feldolgozott tanulmányok közül hány darab melyik témára fókuszál. A feldolgozott tanulmányok egy része nem az NFT-vel és az ÚMFT-vel foglalkozik, illetve nem tesz az említett témákkal kapcsolatban vagy Magyarországra vonatkozóan releváns empirikus megállapításokat – ezeket a tanulmányokat a táblázat nem tartalmazza a makromodellezések kivételével.

	Intézményi működés	Pályázói attitűd	Eredményesség	Makrohatások	Horizontális témák	Abszorpció
Új értékelések	28	11	22	5	4	6
Régi értékelések	55	19	36	9	10	8
Összesen	83	30	58	14	14	14

3. táblázat Értékelések tematika szerint

A tanulmányok forrásai

Az NFT minden operatív programjával kapcsolatban készültek tanulmányok viszonylag nagyobb számban, bár főként az NFÜ (illetve annak elődei) megrendelésére, valamint jelenleg folyamatban van a DG Regio-nak készülő ex-post értékelések közzététele. Az ÚMFT-vel kapcsolatban rendelkezésre álló tanulmányok szintén legnagyobb részben az NFÜ megrendelésére, vagy a DG Regio számára készültek még az előző költségvetési időszak során, tehát ex-ante jelleggel.

Az elemzések egy része az NFÜ-n kívüli egyéb állami szereplők megrendelésére készült (ÁSZ NFGM, FVM), így a magyar államigazgatás számára készült tanulmányok az összes rendelkezésre álló kétharmadát teszik ki. Az Európai Bizottság számára készült tanulmányokat szintén tekinthetjük a közsféra általi megrendeléseknek, így csupán 34 olyan, a vizsgálatba bevont elemzés marad, ami a tudományos/civil szféra önálló kezdeményezéseként készült – ez az összesnek nagyjából egy hetede.

Elmondható tehát, hogy az értékelések túlnyomó többsége állami megrendelésre, azon belül is az NFÜ kérésére készül. Az utóbbiak közé tartozik az értékelések több mint fele, tehát elmondható, hogy amennyiben az NFÜ nem értékeltetné a saját maga által koordinált programokat, azokról vajmi keveset lehetne megtudni.

NFÜ	123
Bizottság	38
Egyéb kormányzati	43
Tudományos szféra	34

4. táblázat Értékelések készít(tet)ő szerint

A tanulmányok módszertana

A legnagyobb számban dokumentumelemzések készültek, ezt követik az interjúk, az adatgyűjtés/kérdőívezés, az adatelemzés, végül a makrogazdasági modellezés. A dokumentumelemzések nagy száma több tényezőtől fakad:

- 1) a programok előzetes értékelése gyakran csak ebben a formában történhet meg, és ellentétben az empirikus értékelések nem teljes körű mivoltával, az ex ante értékelések minden esetben elkészültek
- 2) az empirikus jellegű tanulmányok túlnyomó részéhez dokumentumelemzés is kapcsolódik, hiszen alapvetően fejlesztési programok értékeléséről van szó, és az adatok értékeléséhez a dokumentumok ismerete is szükséges.

A bizottsági értékelések esetében gyakori, hogy csupán az egyes intézményrendszerek jellegét vetik össze, illetve máshonnan idéznek adatokat, azok elemzése nélkül.

Az interjúkat tartalmazó tanulmányok száma nem éri el a dokumentumelemzések felét, azonban így is ezekből van a második legtöbb. Az interjúkat elsősorban a végrehajtási rendszer szereplőivel, másodsorban pedig pályázókkal készítették. Hasonló számban készültek adatfelvételek, ezek között pedig nagy arányban szerepeltek a kérdőívezések, amelyek szintén a végrehajtási rendszer képviselőivel és a pályázókkal készültek. A különböző adatelemzésekhez, ökonometriai munkákhoz többnyire az EMIR-ből és a KSH adatbázisaiból nyert, valamint a különböző fejlesztéspolitikai szereplőktől szerzett adatokat használták fel. Az interjúk és kérdőívezések nagy száma arra vezethető vissza, hogy az résztvevők tapasztalatai segítségével rövidtávon gyorsabban lehet információhoz jutni a programok eredményességét illetően. A keményebb adatokon alapuló elemzések csak a programok elindulása után 3-4 év múlva valósíthatóak meg, mert az adatbázisok előállításuk sok időt igényel.

Makroökonómiai modellezések egyfelől a DG Regio megbízásából készültek először a 2007-2013-as, majd a 2004-2006-os időszak hatásaira vonatkozóan. Ezek az elemzések a Hermin, a Quest (II és III) és az EcoMod modelleket használják (utóbbit a 2000-2006-os időszakra nem), amelyek eltérő feltételezésekkel élnek a fejlesztési támogatások növekedésre mért hatását illetően. Magyarországon egyfelől az NFÜ saját készítésű modelljei, a GMR és az EcoRet szolgálták a két időszak fejlesztési terveinek elemzésére, előbbit az ÚMFT-re, utóbbit az NFT-re alkalmazva. Emellett az EcoStat saját készítésű modelljével, az Eco-Trend-del is elemezte az ÚMFT hatásait.

Modellezés	14
Adatelemzés, ökonometria	71
Dokumentumelemzés	199
Interjú, szóbeli megkérdezés	91
Adatgyűjtés, kérdőívezés	77

5. táblázat Értékelések módszertan szerint

Az új értékelések

Az Állami Számvevőszék 2009 óta főként az ÚMFT-re vonatkozó értékeléseket készített, de a jelentésekben szó esik az NFT-ről és egyéb korábbi fejlesztési források felhasználásáról, amelyek

között nem csak az uniós támogatások szerepelnek. A különböző típusú fejlesztésekhez kötődő operatív programok az egyes jelentésekben: TIOP, KEOP, ÁROP, EKOP, ROP, AVOP. Az értékelések a közszférát érintő fejlesztéseket vizsgálják sok szempontot figyelembe véve: ezek között szerepel a forrásfelhasználás eredményessége, hatékonysága, intézményrendszer, illetve a pályázók viselkedése. A 2009-es évben készült számvevőszéki jelentések teszik ki az empirikus elemzések döntő hányadát.

A DG Regio által az utóbbi egy-másfél évben közzétett tanulmányok értelemszerűen az előző költségvetési időszakokra koncentrálnak, tehát ex post jellegű értékelések a kohéziós politikáról. Vannak köztük makrogazdasági modellezések, melyek a növekedésre mért hatásokat, illetve leggyakrabban az intézményrendszert vizsgálják. Emellett a különböző tanulmányokban értékelték DG Regio számára az egyes uniós szintű célokhoz való hozzájárulást is (növekedés, kohézió, fenntarthatóság, esélyegyenlőség stb.), mindezzel főként az Európai Unió, és nem az egyes országok közpolitikájának sikerét értékelve. Más tanulmányok többnyire az egyes országok gyakorlatát „rendszerizik” az intézményrendszer működése és a forráselosztási gyakorlat szempontjából, főként országok közötti összehasonlításokat végeznek és általános következtetéseket vonnak le, tendenciákat határozva meg az egyes országcsoportokra vonatkozóan. Vannak Magyarországra vonatkozó esettanulmányok is, ezek viszonylag rövidek és szintén az intézményrendszer működésével foglalkoznak, illetve egyéb tanulmányok eredményeiről számolnak be. Ennek megfelelően nincsenek igazán részletekbe menő megállapítások a magyar fejlesztéseket illetően, leginkább csak az NFT egészének működésére vannak utalások.

Az utóbbi pár hónapban felkerült a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapjára néhány újabb értékelés, melyek behatóan elemzik az egyes konstrukciók eredményességét és olyan egyéb szempontokat, mint például a pályázói attitűd és az intézményi működés. Így például felkerült két ROP intézkedés elemzése, amelyek még korábban készültek, illetve három GVOP konstrukcióval kapcsolatos tanulmány is. Emellett az online elérhető tanulmányok folyamatosan bővülnek az NFT-s és az ÚMFT-s operatív programok indikátorrendszereinek értékeléseivel.

A 2009-es évben kevésbé empirikus jellegű, a fejlesztéspolitika egészének intézményrendszeri hatékonyságát tárgyaló magyar cikkek is születtek. Ezekben az NFT-t és az ÚMFT-t koordináló intézményeket, illetve azok változását egyaránt számba veszik (Perger 2009, Dezséri, Vida 2009) főként a kelet-közép-európai régió országaival összehasonlításban. Ez a két tanulmány inkább az intézményrendszerek tipizálására koncentrálnak, nem pedig az eredmények empirikus elemzésére, noha az egyik cikk ezekre vonatkozóan is tesz kijelentéseket. Adatok elemzésén alapul azonban a Közreműködő Szervezetek finanszírozását értékelő tanulmány (Existimo 2009), mely szintén átfogóan vizsgálja az intézményrendszeri kérdéseket. Szintén az intézményrendszerre vonatkoznak a 2010-ben a Társi által készített elemzések, melyek több szempontból értékelik a TÁMOP és a TIOP indikátorait, valamint új indikátorok bevezetésére tesznek javaslatokat.

A regionális fejlesztéseket illetően átfogó és egy-egy térségre koncentrálnak tanulmányok is születtek, ezek főként a Comitatus-ban jelentek meg (Vajda 2009, Kullmann 2009). Így a Szenteknek jutó fejlesztési pénzekről és az elosztás regionális mintájáról kaphatunk egy jobb képet, amit kiegészít Balogh (2009) tanulmánya a kiemelt projektekről. Utóbbi szintén regionális szinten vizsgálja a befektetéseket, és fontos állításokat fogalmaz meg a fejlesztéspolitika eredményességét illetően. A

regionális fejlesztéspolitikai célok átfogó teljesülését illetően tehát valamivel árnyaltabbá vált a kép, a kistérségi szintű értékelések száma azonban nem mutatott számottevő bővülést a korábbiakhoz képest.

A fejlesztéspolitikával foglalkozó elemzésekről tehát elmondható, hogy túlnyomórészt az állami intézményrendszer megrendelésére készültek. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, a minisztériumok és az Állami Számvevőszék nem bocsátaná rendelkezésre ezeket a tanulmányokat, még kevesebb információnk lenne az uniós források felhasználásnak hatékonyságáról. Másfelől a tanulmányok összességében ugyan minden prioritást érintenek, azonban még az NFT esetében sem találhatunk minden konstrukció tekintetében elemzéseket a hatásokra vonatkozóan. Itt a leginkább részletekbe menően elemzett operatív program a GVOP és a HEFOP, utóbbinál is azonban sok konstrukció hatásainak elemzése hiányzik a palettáról. Az ÚMFT esetében ez még inkább igaz, hiszen esetében túlnyomórészt hivatalos ex ante értékelésekről beszélhetünk, noha ez bizonyos szempontból – a programok lassú indulása, illetve be nem fejezettsége – érthető. Mivel tehát az ex ante értékelések minden esetben elkészültek, a módszertanilag a dokumentumelemzésekből nincs hiány, azonban fokozott szükség van az egyes prioritások empirikus elemzésére, hiszen csak ezek által értékelhető a programok sikere.

Fejlesztési tervvel kapcsolatos értékelések száma		Operatív Programokkal kapcsolatos értékelések száma		Értékelésekben szereplő konstrukciók	Értékelési terv/prioritás	Értékelési terv/intézkedés	Értékelési terv/OP Review
NFT	137 (csak NFT 64)	AVOP	18	AVOP 1.4; AVOP 1.5 (2); AVOP 1.1.1; AVOP 3.1.3; AVOP 3.4			
		GVOP	21	GVOP 2.1.1 (2); GVOP 3.2.1; GVOP 3.3.2; GVOP 1.2; GVOP 3.3.1; GVOP 3.3.2; GVOP 3.3.3	Teljes GVOP		
		HEFOP	24	HEFOP 2.1 (3); HEFOP 3.1 (3); HEFOP 3.2.1; HEFOP 3.2.2; HEFOP 4.1.1; HEFOP 4.1.2; HEFOP 2.1.5; HEFOP 2.1.7 (2); HEFOP 2.1.8		társadalmi befogadást segítő konstrukciók	
		KIOP	14	KIOP 1.7; KIOP 1.2; KIOP 1.1.1; KIOP 1.1.2; KIOP 1.3.0; KIOP 1.3.1; KIOP 4.0; KIOP 5.1; KIOP 5.2; KIOP 6.1		Kikötőfejlesztés, érdei elővárosi közlekedés	
		ROP	22	ROP 3.2; ROP 1.1; ROP 1.2; ROP 2.2; ROP 2.1.1; ROP 2.1.2; ROP 2.1.3 ROP 2.3			
ÚMFT	82 (csak ÚMFT 15)	ÁROP	3			Humánpolitika, szervezetfejlesztés	Igen
		EKOP	5			informatikai fejlesztések	Igen
		GOP	7	GOP 2.1.1	1.	4.3	Igen
		KEOP	3		1., 2., 4.	Árvízvédelmi beavatkozások, hulladékgazdálkodási konstrukciók	Igen
		KözOP	5			Duna hajózhatósága	Igen

		ROP-ok	23 (három általában a ROP-okról)			Akadálymentesítési konstrukciók, hulladékgazdálkodási projektek, üzleti infrastruktúra-fejlesztések, integrált településfejlesztés, KMOP, DDOP	Igen
		TÁMOP	8	TÁMOP 2.2.1, TÁMOP 2.1.3	1., 6.	5.1.1, 5.4.3, képzési programok, közoktatási pályázatok, kulturális intézmények támogatása, felsőoktatási pályázatok, társadalmi befogadást elősegítő konstrukciók	Igen
		TIOP	8	TIOP 2.2.2	2.	TIOP 3.3.1, felsőoktatási infrastruktúra	Igen
		VOP	2				Igen

6. Táblázat Tárgyalt intézkedések és értékelési terv

Abszorpció

A tavalyi értékelésünkben az NFT félidei értékelésére (EX ANTE – HBF – MEGAKOM – INNOV, 2006)i hivatkozva azt állítottuk, hogy az NFT végrehajtása során az intézményrendszer szereplőinek jelentős része nem volt tisztában az NFT fő céljaival - bár a tudás a vezetői szint felé növekedett – és a vezetők is implicite inkább a szabályosságot és a minél nagyobb forrásfelhasználást nevezték meg fő célnak. (PPH-HBF Hungaricum, 2009, 35. o.) Az idén feldolgozott szakértői tanulmányok között van (Perger, 2009, 44.o.), amely szerint valójában ezek a célok a kormányzat részéről megfogalmazott explicit célok voltak. Elsőként azt mutatjuk be, hogyan alakult az NFT és az ÚMFT forrásfelhasználása.

A Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-2006) tapasztalatai

A DG Regio utólagos értékelésében elkészült eddigi tanulmányok a magyar forrásfelhasználást nemzetközi összehasonlításban vizsgálják. A 2004-06-os programozási időszakban Magyarországon a Strukturális Alapokból, Kohéziós Alapból és nemzeti társfinanszírozással kiegészült fejlesztések átlagosan évente a GDP 1,19%-át tették ki, ez a hazai tőkefelhalmozás 4.92%-át jelenti. Ebből az uniós finanszírozás 0.76%-ot tett ki. Ez az arány a teljes Európai Unióban átlagosan a GDP 0.3%-át jelentette, míg az újonnan csatlakozó országokban (EU-10) a GDP 1.24%-át. A tőkefelhalmozás arányában ez uniós szinten 1,47%, illetve az EU10-ben ez 5,9% volt. Noha a kormányzati kiadások viszonylag kis részét alkotják a kohéziós politika kiadásai, a kormányzati tőkefelhalmozás tekintetében már jóval jelentősebb utóbbiak aránya. Magyarország esetében majdnem 30%-ot tesz ki az utóbbi, míg egyes új tagországoknál jóval meghaladja a 60%-ot is. Az egy főre jutó támogatás Magyarországon 98,7 euró volt, amely valamivel alacsonyabb, mint az EU-10 átlaga (104,4 euró). Számítások alapján a költségekhez való magán-hozzájárulás a közfinanszírozás 50.2%-át tette ki, amely jóval magasabb az EU-10-ben, ahol ez csupán 26.8% volt. (DG Regio, 2009)

A támogatott tevékenységek célkitűzések szerinti megoszlása hasonló, hiszen míg az első célkitűzés alá tartozók főként az alapvető infrastruktúrát (Uniós szinten a célkitűzésre jutó Strukturális Alapok 40%-a), a második alá tartozók nagyobb részt a termelői környezetet támogatták (57%).¹⁰ Magyarországon a forrásoknak valamelyest nagyobb arányát költötték az alapvető infrastruktúrára, mint a termelői környezetre (39% és 35,9%).

A termelői környezet fejlesztésén belül Magyarország valamelyest magasabb arányát költötte a forrásoknak a kkv-k és nagyvállalatok segítésére, valamint kutatásra, műszaki fejlesztésre és innovációra (összesen 15,9%), mint az újonnan csatlakozók (13%). Az emberi erőforrásokra fordított összegek aránya valamivel alacsonyabb volt az uniós átlagnál (20.6% a 22.6%-kal szemben). Az első célkitűzésen belül már az EU-15 országai is nagyobb részt költenek az Alapokból infrastrukturális beruházásokra, így az EU-15 (40%) és az EU-10 (41.7) átlaga is enyhén meghaladja a Magyarországon erre fordított összegek arányát (39%).

¹⁰ Megjegyzendő, hogy az új tagállamok főként az első célkitűzésből részesednek, kivétel Pozsony és Prága területe, utóbbiaknak a magasabb GDP/fő miatt második célkitűzés alapján járt támogatás. Hasonló helyzetbe került Magyarország és Budapest 2007-től.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007-2013) tapasztalatai

Az NFÜ által publikált Nemzeti Stratégiai Jelentés alapján azt állíthatjuk, hogy az abszorpció tekintetében továbbra is az élcsoporthoz tartozik (NFÜ, 2009). Magyarország az időközi kifizetések tekintetében az 5. helyen áll a tagállamok szerinti összehasonlításban, 1,412 milliárd EUR összeghez már hozzájutva (NFÜ, 2010). A teljes támogatási keretösszeg 51%-át már odaítélték a kedvezményezetteknek, 44%-ra már meg is kötötték a támogatás, és 12%-ra már ki is fizették a támogatási összeget. A Strukturális Alapok esetén jobban áll a forráslekötés, az ERFA 44%-a, az ESZA 45%-a lett lekötve (NFÜ, 2009), míg a Kohéziós Alap esetében csak a források 26%-a. Az OP-k esetében a Közlekedés Operatív Program halad a leggyorsabban, ott már a források 76%-át kötötték le, míg az ROP-ok közül a Közép-Magyarország OP már a források 60%-át (NFÜ, 2010).

Makrohatások

Az NFT hatásai az ex post hatáselemzések tükrében

2009-ben a Bizottság elkészítette a 2000 és 2006 közti időszak összefoglaló ex post értékelését, amelynek egyik fő eszközét a makromodell alapú becslések jelentették. Tavalyi tanulmányunkban már bemutattuk a legfőbb modelleket, viszont azokkal még csak az ÚMFT időszaki becslések álltak rendelkezésre, idén azonban már az NFT időszakára is rendelkezünk a modellek hatásbecsléseivel, így itt csak az eredményekre szorítkozunk.

A DG Regio által fejlesztett **HERMIN makromodell** segítségével megpróbálják azonosítani az éves GDP növekedésnek azt a hányadát, amelyek az EU-forrásoknak köszönhetőek. (Bradley-Untiedt, 2009) Eszerint a programidőszakban érvényesülnek a keresleti oldal hatásai, illetve a pénzügyi tervezési időszak lezárását követően jelentkeznek a spill-over hatások – az erre az időszakra számolt értékek nélkülözik az új költségvetési időszakban történt kohéziós kiadásokat. A GDP-növekedéséhez való hozzájárulás a 2008-as évben a legnagyobb, az EU-16 tekintetében ez a GDP 1.51%-a (Magyarországra az érték 1.38%). Ez az érték tehát nem azt mutatja, hogy a források mennyiben járultak hozzá a GDP növekedési rátájához, hanem azt, hogy milyen mértékben befolyásolták a GDP szintjét az adott évben. A GDP szintjének nagymértékű növelése a kiadások éveiben azonban nem jelenti azt, hogy a források hatékonyan voltak felhasználva, hiszen ez ugyanúgy betudható annak, hogy nagy mértékűek voltak a kiadások, és ezek érvényesültek a „képességei alatt” teljesítő gazdaságban a Keynes-i multiplikátor hatás miatt. A tanulmány következtetése szerint a 2000-2006-os kohéziós kiadások valóban hozzájárulnak a konvergenciához hosszabb távon is. Természetesen a konvergencia megvalósulása sok egyéb tényezőtől is függ.

A modell tapasztalatok azt mutatják, hogy a keresleti oldalon ösztönzött növekedés valóban csak rövidtávon járul hozzá a kohéziós országok növekedéséhez, elfedve a problémákat a termelés oldalán. A kínálati oldalon történő hozzájárulás csupán mérsékelt, a GDP szintjének növelése pedig nagyobb mértékű volt, mint a termelékenységé.

Magyarországon a GDP szintjére mért hatás 2007-ig folyamatosan növekedett, ahol elérte a legmagasabb értéket, az 1.95%-ot (korábban, mint az EU-16 együttevén). Ezután az érték már csökkenni kezd, az előrejelzés szerint 2020-ra éri el a 0.20%-ot. A fordulópontot a támogatások folyósításának befejezése jelenti 2009-re, ettől kezdve csak a kínálati oldali hatások érvényesülnek. A

keresleti oldalon megjelenő ösztönzésnek köszönhetően a foglalkoztatási hatás is 2007-ben éri el a csúcst, a bázisévhez képest (2000) ebben az évben több mint 1,40%-kal volt nagyobb a foglalkoztatás a kohéziós támogatásoknak köszönhetően a modell szerint. Ezután azonban meglehetősen gyorsan visszatér egy, a bázisévnél kicsivel magasabb szintre (kb. 0.1%). A kereskedelmi mérlegre mért hatás 2006-ban a legnagyobb, ekkor ez nagyjából 0.65%-kal lett rosszabb, azonban 2009-re a hatás az ellenkezőjére fordul (a keresletoldali ösztönzés véget értével), és az ezt követő években valamivel kevesebb, mint 0.1%-kal járul hozzá a kereskedelmi mérleg többletéhez.

Az országok közötti összehasonlítást a szerzők a kumulatív multiplikátor segítségével végzik el. Ez a GDP szintjének kumulatív százalékos növekedését a GDP százalékában mért kumulatív kohéziós hozzájárulással elosztva kapható meg. A szerzők szerint ez a mutató már alkalmas arra, hogy az egyes országok forrásfelhasználásának hatékonyságát összehasonlítsák: valószínűleg a magasabb mutatójú országok jobban használták fel a forrásokat, ehhez pedig az Operatív Programok, az egyéb támogató (nem forráselosztó) politikák, illetve a gazdaság HERMIN-ben tükröződő szerkezeti sajátosságai is hozzájárultak. Magyarország ebben az esetben a legmagasabb értéket felmutató öt ország között van, Írország és Csehország által megelőzve (a mutató értéke 3.2). Természetesen itt is fenntartásokkal kell élni a mutatóval kapcsolatban, hiszen különösen a volt KGST tagországok gazdasági struktúrája folyamatosan változik, illetve a spillover hatásokkal kapcsolatban is ugyanazzal a feltételezéssel éltek a régi és az új tagállamok esetében. Utóbbi azt jelenti, hogy egy új és egy régi tagország gazdasági tervezőképességének minőségét egyformának tekintenek. Ha azonban a különbségeket beépítenék a modellbe, az megváltoztatná a spillover paramétereket az egyes országok esetében. Erre a szerzők nem vállalkoztak, hiszen ehhez szükség lenne az egyes programok szisztematikus, mikroökonómiai szintű vizsgálatára. Ennek megfelelően a különböző kumulatív multiplikátorok csupán az egyes országok belső „szerkezeti” különbségeit tükrözik, nem pedig a kohéziós programok tervezésének minőségét és a végrehajtás hatékonyságát.

A DG ECFIN által fejlesztett **QUEST** a modell sajátosságai miatt más eredményekre jutnak a GDP-re való hatást illetően (Varga - in't Veld, 2009). A QUEST III szerint nem a kiadások éveiben járulnak hozzá a kohéziós támogatások legjobban a GDP növekedéséhez (a negatív hatások, illetve várakozások beépítése miatt), hanem a későbbi években. Ez az endogén növekedés feltételezése mellett Magyarországon 2017-ben éri a 0,9 százalékos többletet.

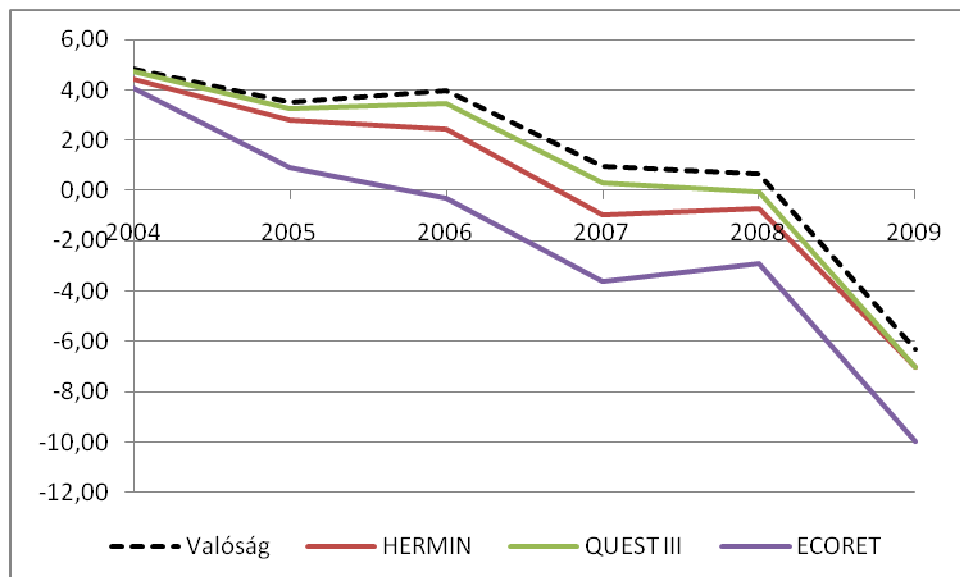
Minden új tagállam esetében jelentős output-növelő hatás jelentkezik a szimulációk szerint, amihez már az előcsatlakozási alapok is hozzájárultak. A kereslet meghaladja a kínálatot, ennek hatására nő az infláció, illetve végbemegy az árfolyam erősödése, ami rontja a folyó fizetési mérleget. A kumulatív multiplikátor e modell esetében általában nagyobb, mint a HERMIN-ben, és Magyarország esetében az érték valamivel kevésbé magas a többi országgal összehasonlítva (értéke 4,12).

Az összehasonlíthatóság érdekében röviden bemutatjuk az NFÜ számára készült **EcoRET** modell eredményeit is, melyeket tavaly már ismertettünk. Az I. NFT hatásainak becslésére kifejlesztett modell sajátossága, hogy tartalmazza Magyarország területi struktúráját, mivel a teljes tényező termelékenység megyénként értelmezett. Az elemzési keret a hosszú távú kínálati hatásokat hangsúlyozza, mivel a keynesiánus keresleti oldali kibocsátási és jövedelmi hatások folyamatosan eltűnnek.

Az infrastrukturális és humántőke fejlesztések a teljes tényező termelékenységen keresztül hatnak a növekedésre, mivel csökkentik a termelési költségeket. A versenyképesség javításán keresztül pedig növelik a beruházást és a foglalkoztatást. A termelői szféra közvetlen támogatása ennél összetettebb hatással jár, mivel a tőkeköltség csökkenésének pozitív hatásait némileg ellensúlyozzák a relatíve drágábbá váló munkaköltségek foglalkoztatás-csökkentő következményei. A növekvő termelékenység a bérek emelkedésén keresztül szintén visszafogja a foglalkoztatási hatásokat, de a támogatások növekedési hatása mindenképpen pozitív. A foglalkoztatási hatás tehát a kibocsátási és a helyettesítési hatások eredője.

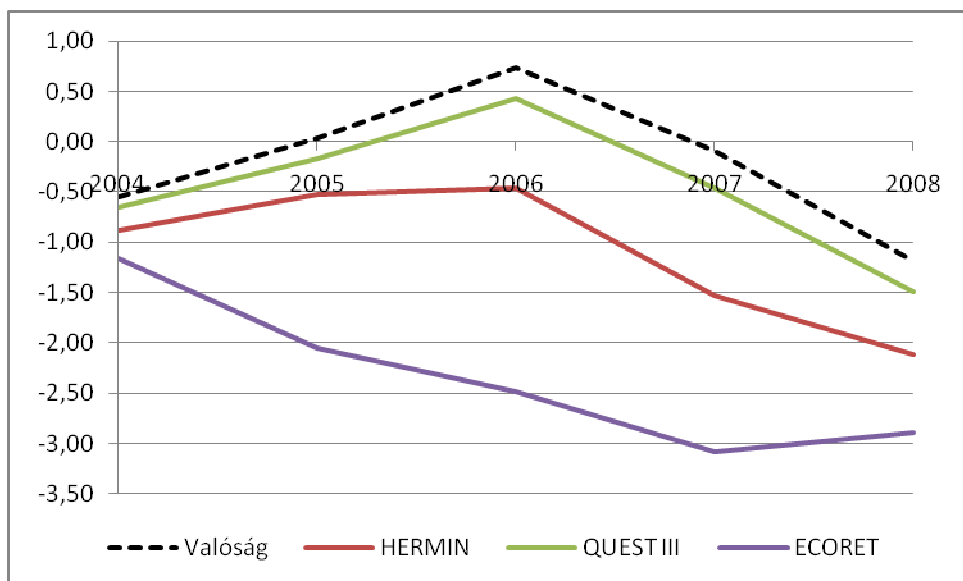
A makromodellek alternatív szenáriói

A következőkben azt mutatjuk be, hogy hogyan alakultak a fejlesztések szempontjából leginkább jelentős makro mutatók, illetve, hogy az egyes modellbecslések szerint mi lett volna, ha az uniós források addicionális hatása nem jelentkezett volna.



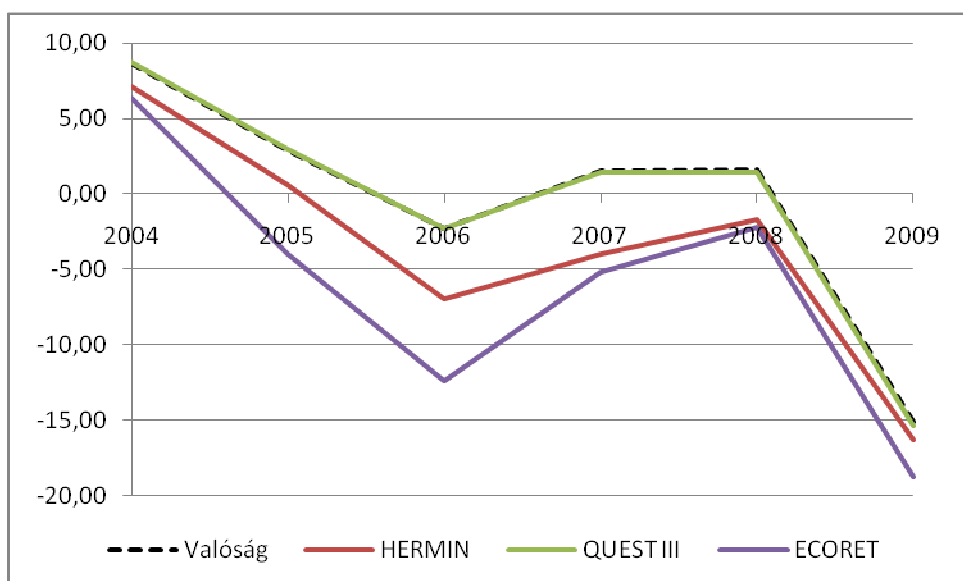
1. ábra Gazdasági növekedés alappályája az alternatív modellbecsléseket figyelembe véve

Az 1. ábra bemutatja, hogy az elmúlt években hogyan alakult a reál GDP növekedés. Mint jól látszik, az elmúlt években először drámaian lelassult a növekedés (2004-2006-ban 4% körül mozgott, ezt követően 2007-08 közt 1%-ra esett vissza), majd 2009-ben a nemzetközi válság hatására 6,3%-kal csökkent. Azonban a modellszámítások ennél sötétebb világot festenek fel. Ha igaz a támogatások pozitív növekedésbővítő hatása, akkor Magyarország a támogatások nélkül már 2007 óta súlyos válságban lenne. A Bizottság által használt HERMIN és QUEST modellek óvatosabb adicionalitási hatásait figyelembe véve a depresszió csak 2007-ben kezdődött volna, ám az ECORET által becsült erőteljes hatás szerint már 2006 óta. A HERMIN modell szerint egyébként 2006 és 2008 közt maximálja a támogatások addicionális hatását (+1,4%-1,9%), a QUEST becslése szerint 2007-től kezdődően átlagosan mintegy 0,7%-os szintemelkedés következik be. Az ECORET 2006-07-ben egy a GDP 4,3-4,7%-a közti emelkedést becsült – ez azonban, mint fent is írtuk, a valós növekedési teljesítmények tükrében elég tragikus képet fest a támogatások nélküli gazdasági folyamatokról.



2. ábra A foglalkoztatottság változása a programok hatása nélkül

A drámaian alacsony magyar foglalkoztatási helyzet az elmúlt évek csökkenő tendenciái után 2006-ban kis mértékben nőtt, majd stagnált, majd 2008-ban ismét csökkent. Az ábrán nem szerepelnek a 2009-es adatok, de biztosak lehetünk abban, hogy a válság hatására ez a visszaesés a tavalyi évben még drámaibb mértékű volt. Az egyes modellbecslések a fejlesztések addicionális foglalkoztatási hatásairól itt is vegyessék. A HERMIN itt is 2006 és 2008 között teszi a kohéziós politika forrásai által generált foglalkoztatás maximumát, amikor is és +0,9-1,4% a pótlólagos foglalkoztatásnövekedés, míg a QUEST óvatosabb, mivel az egész vizsgált periódusban 0,3%-os többletfoglalkoztatást becsül. Az ECORET optimista előrejelzése (+2-3,2%-os addicionális foglalkoztatásbővülés) a valóság tükrében némileg visszás, mivel ezek szerint a foglalkoztatás a támogatások híján a vizsgált periódusban végig drámai mértékben esne.



3. ábra A beruházások alakulása

A beruházások az elmúlt években igencsak hektikusan alakultak Magyarországon: 2004-05-ben jelentős mértékben lassult az ütemük, 2006-ban már vissza is esetek, 2007-2008-ban nagyon kis mértékben emelkedtek, majd a válság hatására drámai módon visszaestek 2009-ben. A modellek hatásmechanizmusai itt is hasonlóak, mint a másik két mérőszám esetén. A HERMIN a vizsgált periódus második felében becsüli a legmagasabb addicionális hatást (2007-08-ban +4,8-5,5%-os plusz beruházást), a QUEST szerint az egész vizsgált periódusban alig észrevehető mértékben tesznek hozzá az uniós támogatások a felhalmozási kiadásokhoz (+0-0,3%), ezzel szemben az ECORET túlzó optimizmusa a valóság tükrében eléggé lehangoló: a beruházások az uniós források nélkül a legtöbb modell becslése szerint már 2005-ben visszaestek volna.

Az ÚMFT hatásai az előzetes modellbecslések alapján

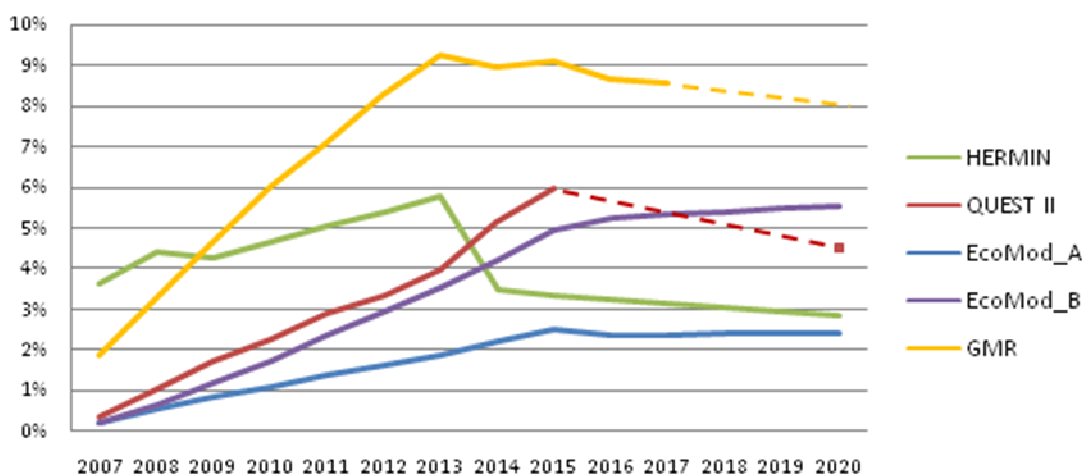
Az Új Magyarország Fejlesztési Terv várható hatásait elemezték a HERMIN, a QUEST II, az EcoMod és a GMR modellel is, melyek eredményeit korábbi tanulmányunkban már röviden bemutattuk. Az Ecostat által készített ECO-TREND modell segítségével szintén az ÚMFT hatásaira készültek becslések (Keresztély, Cserhádi, Varga 2008). A modellt évenként kalibrálják, a benne szereplő paramétereket sztochasztikus számítások, szakértői információk és a jövőbeli viselkedésre vonatkozó várakozások alkotják. Négy fő blokkból áll, melyek között a reálérték és foglalkoztatás keresleti és kínálati blokkja is szerepel. A kínálati blokk a foglalkoztatás és a bérek mellett tartalmazza a potenciális kibocsátást egy termelési függvény formájában. A keresletet (kormányzati és magánfogyasztás, beruházás, export) sztochasztikus egyenletek határozzák meg, az import pedig a kibocsátás és a kereslet kiegyensúlyozását szolgálja.

A tényezőtermelékenység endogén a modellben, ezáltal elemezhetővé válnak a spillover hatások is. Az uniós támogatásokat három csoportba sorolják: infrastrukturális, humántőke és a termelés támogatása. Ezek hatással vannak a tényezőtermelékenységre és a kormányzati kiadások szerkezetére is.

Az exogén determinánsok között szerepel a külkereskedelmi forgalom (árak, boomok, leértékelődés), reálkamatlábak, adók (személyi jövedelemadó, ÁFA, vámokhoz kapcsolódó adók, vállalati adók). A modellt bemutató tanulmányban 2010-től kezdődően találhatóak becslések a GDP, a magán és a kormányzati fogyasztás, valamint a bruttó tőkeakkumulációra mért hatásra vonatkozóan. Ezeket az alábbi táblázat mutatja be:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GDP (%)	3,9	3,9	3,2	3,5	4,3	3,2	3,5	4,0	4,7	3,9	4,4
Fogyasztás (magán, %)	2,4	2,2	2,4	2,6	3,1	3,0	3,3	2,7	3,2	2,3	2,6
Fogyasztás (kormányzati, %)	1,9	1,4	1,9	2,4	3,4	7,5	8,0	2,4	3,4	1,4	1,9
Bruttó tőkeakkumuláció (%)	9,4	10,3	5,5	5,5	4,7	4,5	4,9	5,0	5,4	5,5	5,6

7. táblázat: Az ÚMFT hatása az ECO-TREND szerint



4. ábra Az ÚMFT hatása a GDP szintjére a különböző modellek szerint

Összehasonlítva a táblázatban szereplő adatokat a többi modell GDP-re vonatkozó becslésével elmondható, hogy a modell kevésbé optimista a 2013-ig terjedő időszakot illetően, mint a HERMIN és a GMR, és nagyjából a többi 3 modellhez (ECOMOD A és B, QUEST II) hasonló eredményeket mutat, noha magasabb kezdőértékkel. A későbbi években viszont éppen a kínálati hatással erőteljesebben számoló EcoMod B-nél és QUEST II-nél mutat alacsonyabb értéket a GDP-re mért hatást illetően. Az EcoMod B-nél kisebb tényező termelékenységi rugalmassággal számoló EcoMod A-nál és a HERMIN-nél hosszabb távon tehát nagyobb növekedési hatással számol, azonban a másik magyar fejlesztésű modellnél, a GMR-nél minden szempontból kisebb mértékű hatásokkal számol.

Emellett a modell segítségével három további scenáriót is megvizsgáltak különböző mértékű abszorpciót és különböző hatékonyságú forrásfelhasználást feltételezve. A számítások azt mutatják, hogy az alacsonyabb abszorpció jóval kisebb mértékben befolyásolja a GDP-re mért hatást, mint a kevésbé hatékony forrásfelhasználás.

A makromodellek eredményeit összefoglalva elmondhatjuk, hogy az NFT vonatkozásában leginkább 2006 és 2008 közé várható a legnagyobb addicionális hatás, míg az ÚMFT hatásáról már korántsem ennyire egyöntetűek az eredmények. Az addicionalitás mértéke is igencsak különböző az egyes modellszámítások szerint. Az elmúlt évek reálgazdasági folyamatainak tükrében a modellek elég sötét képet festenek arról, hogy milyen pályát futott volna be a magyar gazdaság az uniós támogatások nélkül.

Eredményesség, hatásosság

Ha a programok, vagy akár a konkrét fejlesztések eredményeit kívánjuk megragadni, azt kell számbavennünk, hogy mi történt és azt, hogy mi lett volna az adott fejlesztéspolitikai intézkedés nélkül. Ezt statisztikailag leginkább a kontrollcsoportos elemzések révén szokás megtenni, azaz hogy milyen fejlődési pályát jártak be azok a vállalkozások, önkormányzatok, más kedvezményezettek, és célzott csoportok, akik részt vettek ilyen irányú fejlesztésekben, és milyen, azok, akik nem. Sajnos, azonban, már a tavalyi jelentés írásakor is nagyon kevés ilyen jellegű elemzéssel találkoztunk (PPH, 2009, 24-26. o.), ebben az évben – az anyagunk zárásáig – csupán a gazdaságfejlesztési, vállalkozásokat támogató intézkedésekről készültek ilyen típusú elemzések: a GVOP 1.2

intézkedéséről (Magyar Értékelő Konzorcium, 2009), a GVOP 2.1.1.-ről (Agenda Consulting – Expanzió – KTI, 2010), a vállalatok támogatásfüggőségének elemzése, a MAG Zrt támogatási adatait vizsgálva (PPH, 2010).

Így a többi esetben a más módszertanokra épülő elemzésekre, illetve az Állami Számvevőszék (ÁSZ) jelentéseire tudunk hagyatkozni, amelyek fókuszában az egyes intézkedések, vagy állami intézmények ellenőrzése álltak, és csak részben írtak a programok eredményességéről.

A Nemzeti Fejlesztési Terv programjainak tapasztalatai

Gazdaságfejlesztési programok

A GVOP 1. 2 intézkedését vizsgálva a szerzők (Magyar Értékelő Konzorcium, 2009) a következőket alapították meg: az intézkedés végrehajtásának eredményeként 1.020 új munkahely jött létre; a megvalósult innovációs szolgáltatás-fejlesztés legalább 68%-a támogatás nélkül várhatóan nem jött volna létre, illetve a támogatást kapó ipari parkokban a beavatkozás hatására jobban növekedett az üzleti szolgáltatások szintje, mint annak hiányában megfigyelhető lett volna. Ugyanakkor statisztikailag nincs szignifikáns a különbség az ipari parkokban működő, és azokon kívül működő vállalkozások termelékenységének növekedése közt.

Az elemzésben 4 mutatóval vizsgálták a termelékenységváltozást 2004 és 2007 között: hozzáadott érték, árbevétel, adózott eredmény és ROE. Az ökonometriai hatásvizsgálat mindegyik mutató tekintetében ellentétes eredményt hozott ahhoz képest, amire számítani lehetett: azt tapasztalták ugyanis, hogy a növekedés mindig azon vállalatoknál volt nagyobb, amelyek a nem támogatott ipari parkokban működtek. Az ipari parkkal rendelkező településeken működő vállalkozásokon belül az átlagos külföldi tulajdon aránya lényegesen magasabb volt, mint az országos átlag esetében, és a támogatott ipari parkok esetében ez az arány még magasabbnak bizonyult.

2004 és 2007 között a GVOP 1.2.2. támogatásban részesült logisztikai szolgáltatók az átlagos logisztikai vállalathoz képest nagyobb mértékű fejlesztést hajtottak végre. A klaszteresedés azoknál a logisztikai szolgáltatóknál jelenik meg igényként vagy épp szükségletként, amelyek a) egy nagy cég befolyása alatt működnek; b) piacvezető szerepet töltenek be egy adott térségben vagy egy adott területen; c) meghatározó piaci részesedéssel bírnak a logisztikai ágazatban.

Az ökonometriai eredmények szerint a támogatott területeken kisebb mértékű volt a munkanélküliségi ráta növekedése, illetve a foglalkoztatási ráta jobban növekedett (kevésbé csökkent), mint a GVOP 1.2. támogatásban nem részesülő kistérségekben.

A GVOP 2.1.1. intézkedést értékelő tanulmány (Agenda – Expanzió – KTI, 2010) megállapítja, hogy ezen konstrukció segítségével olyan vállalkozások kaptak támogatást, amelyek nem szembesülnek a támogatás szükségességét indokoló tőkéhez jutási korlátokkal. Így a beavatkozást megalapozó érvelés alapján adódó szándékolt, és a megvalósult beavatkozás között inkonzisztencia adódik. Az intézkedés hatásossága így megkérdőjelezhető, amennyiben nem arra a vállalászási körre alkalmazzuk, mint amelynek problémáit az megoldani hivatott.

A támogatás ösztönözte és megnövelte a (fizikai tőkébe és immateriális javakba történő) beruházásokat. A támogatott vállalatok előrehoztak beruházásaikat és átlagosan tárgyi eszközállományuk 34%-ának megfelelő (tehát igen jelentős) mértékű többletberuházást valósítottak meg. A (támogatott többlet) beruházás megvalósítása után azonban visszafogták a támogatás előtti években a KKV-átlagot jelentősen meghaladó beruházási aktivitásukat és a nem pályázó, nem támogatott vállalatokra jellemzőnél is kevesebbet ruháztak be. Ugyanakkor a támogatott beruházásokat megvalósító vállalkozások korábbi beruházási aktivitására alapozott – támogatás hiányában megvalósuló – beruházási előrejelzés szerint 15,8 milliárd forintnyi beruházás – azaz a magánforrásból megvalósított beruházások 66%-a, az összes beruházás 35%-a – megvalósult volna a pályázat és támogatás nélkül is. A támogatás nem tud hozzájárulni a pályázás előtt az átlagot jelentősen meghaladó árbevétel- illetve hozzáadott érték növekedési dinamikával jellemezhető vállalkozói kör növekedéséhez, növekedési ütemének javításához. Nincs a támogatásnak kimutatható hatása az export-árbevétel alakulására sem. A támogatás hatására egyértelmű növekedés mutatkozik a tárgyi eszközökbe történő beruházás mértékét és a beruházási aktivitás intenzitását illetően, ellenben a támogatás nem tudja enyhíteni az árbevétel és a hozzáadott érték növekedési ütemének a pályázók körében általánosan jellemző csökkenését. Jelentősen megnő a nem támogatott pályázók hosszú lejáratú kötelezettség állománya a beruházás okán, ami közvetett bizonyítékul szolgál arra is, hogy a támogatott vállalkozások is kaptak volna hitelt támogatással megvalósított beruházásukhoz.

A támogatás, illetve vélelmezhetően a támogatás igénybeviteléhez kapcsolt adminisztratív kényszer hatására nő a támogatott vállalkozások foglalkoztatottainak száma, ugyanakkor a a foglalkoztatott-létszám növekedése mellett is javul a termelésük (elvi) hatékonysága. Ezt a hatékonyság-javulást azonban nem tudták „készpénzre váltani”, tehát növelni árbevételüket és/vagy hozzáadott értéküket – tehát a munkahatékonyság csökkent. Ez arra utal, hogy a foglalkoztatottak létszámának növelése gazdaságilag nem volt indokolt.

Az utófinanszírozással folyósított támogatást a nyertes pályázók leginkább nem a vállalkozáshoz köthető beruházásra, vásárlásokra, illetve a támogatott projekthez felvett hitel törlesztésére fordították, jóval kisebb azok aránya, akik újabb beruházások, fejlesztések finanszírozásához használták fel az így folyósított összegeket.

A számszerűen megfogalmazott célok alapvetően teljesültek, ugyanakkor azok nem eredmény, hanem pusztán output-szintű célok voltak. A konstrukció tervezői által vélelmezhetően elvárt, ám nem kellőképpen konkretizált és számszerűen nem megfogalmazott célok (pl: KKV-k piaci pozíciójának javulása) azonban nem valósultak meg. E jelenség az intézkedés céljainak további konkretizálására és a célok elérésére alkalmazott eszközök alapvető átgondolására ösztönöz.

A GVOP 2.1.1. (a)intézkedés költségvetése nem haladja meg a kereskedelmi banki KKV hitelállomány 1%-át, így nem valószínűsíthető, hogy az intézkedés a KKV hitelek piacán érezhető és jelentős hitelkiszorítási hatást gyakorolt volna, amely visszafogja a KKV-hitelpiac növekedését, és ezzel párhuzamosan a KKV-k hitelhez jutási költségeinek, valamint a hitel árának – pl: méretgazdaságossági okokra visszavezethető – folyamatos csökkenését. Ugyanakkor amennyiben az intézkedés a prudensen működő, legkevésbé kockázatos beruházásokat megvalósító KKV-kat támogatja és ezáltal csökkenti az általuk igényelt hitelek állományát, a KKV hitelek átlagos kockázatának és a hitelek kamatának a relatív növekedését eredményezheti.

A GVOP 3.3. intézkedést vizsgáló értékelés szerint a kiírások célkitűzései találkoztak a pályázói igényekkel, a korábbinál nagyobb pályázói kör tanult meg pályázni és az indikátorok is teljesültek. A hazai innovációra vonatkozó összesített adatok valamivel nagyobb mértékben növekedtek, mint az EU többi tagállamában, és ebben az értékelés megállapítása alapján a GVOP 3.3 is szerepet játszott. A 3.3.1 által támogatott kezdő vállalatok nem minden esetben tudták hasznosítani a piacon a projektek eredményeit, ezért a támogatás nem feltétlenül járult hozzá céljaik eléréséhez. Ezzel szemben a 3.3.2 és 3.3.3 támogatotti köre esetében a legtöbb esetben a piaci pozíció javulásával járt a projekt támogatása. A támogatás hatására a KKV-k hazai versenytársaikkal szemben lépéselőnybe kerültek, azonban a nagyvállalatokkal szembeni versenyhelyzetükön ez jelentősen nem változtatott. A támogatott cégek nettó árbevétel-növekedése folyamatos és dinamikus volt a három komponensnél. A vizsgált cégek több mint 90%-a maradt működőképes az időszak végéig, az üzemi, üzleti eredmény növekedése folyamatos. Az üzemi eredmény a 3.3.1 és 3.3.3 esetében növekedett (utóbbinál az utolsó évben enyhén visszaesett), a 3.3.2 mintája kicsi, sok kiugró értékkel – pozitív és negatív egyaránt – az első két év végére leküzdik a visszaesést, majd harmadik évben megint

A 3.3.2 eredeti célja a transznacionális vállalatok kutatás-fejlesztési kapacitásainak Magyarországra vonzása volt, azonban ezt nem sikerült elérni, hiszen a folyamatok lezajlottak a pályázati kiírások megnyitása előtt, és az összeg sem bizonyult elégnek erre a célra. Így inkább a korábbi létrehozott központokat fejlesztették a támogatásokból. A kutatók foglalkoztatásának növeléséhez más típusú támogatás (bér és járulékok) jobban megfelelt volna. A kibővített munkaerő-létszámot azonban később is fenntartották a vállalatok.

A 3.3.3-as által támogatott projektek illetve az azok eredményeként kifejlesztett termék, szolgáltatás, eljárás a pályázók számára kedvező hatással járt a piaci pozíció befolyásolása terén. A támogatott projektek több mint felének sikerült piacépes termékek vagy új eljárások kifejlesztéséhez hozzájárulnia, a pályázók is sikerességről számoltak be és a termékek piaci hasznosulása viszonylag gyorsan bekövetkezett.

A 3.3.1-es esetében a tervezői szándék ellenére a közfinanszírozású kutatóhelyeken megvalósult projektek eredményeinek egyéni hasznosítása is megkezdődött, bizonyos esetekben pedig maga a pályázat támogatta a kutatás továbbvitelét. A vállalkozások a nem szándékolt pozitív eredmények között említik: imázs növekedés a partneri és a piaci körökben, elkötelezettség a fejlesztés mellett, esetenként tudományos elismerés.

Környezetvédelmi fejlesztések

A szakpolitika és a tervezett fejlesztések külön utakon való mozgásáról számol be a szilárdhulladék gazdálkodás támogatását vizsgáló jelentés. (ÁSZ, 2009b, 20. o.) A jelentés beszámol arról, hogy a szabályozás az uniós csatlakozástól kezdve 2008 decemberéig vizsgált időszakban nem támogatta volna a fejlesztéseket, mivel a betét és a termékdíj szabályozás változásának hatására nem csökkent a kereskedelmi csomagolásból származó hulladék, a betétdíjas rendszerben sem történt jelentős áttörés. A hulladékképződés megelőzésére ugyan történtek lépések, de a környezettudatosági intézkedések csak 2007 után kezdtek beépülni a programba. A jelentés arra is felhívja a figyelmet, hogy az egyes projektek, beruházások előkészítésekor még nem voltak egyértelműek a jogi és műszaki, valamint a szervezeti együttműködési keretek, ami sok esetben a megvalósítás során komoly problémákat okozott.

A jelentés ugyanakkor végsősorban kedvezően értékeli a fejlesztéseket. Megállapítja, hogy a támogatások hatására javult a kedvezményezett települések feladatainak szervezettsége, a szelektív hulladékgyűjtés lehetőségei bővültek, és a lakossági is kedvezően fogadta a változásokat. Bár az önkormányzatok nem fordítottak kellő hangsúlyt a kitűzött célok értékelésére, és a hulladék keletkezésének csökkentésére, végeredményben javult, élhetőbbé vált a települési környezet a megvalósult beruházások által. (ÁSZ, 2009b, 30. o.)

Az önkormányzati zöldterületi fejlesztések (2005-2008 között) értékelésekor is megjegyzi az ÁSZ, hogy a feladatok ugyan megvalósultak, de az önkormányzatok egy részében ez nem állt összhangban az önkormányzatok rendezési terveivel, környezetvédelmi programjaival, költségvetési rendeletével. (ÁSZ, 2009d)

A kiemelt szennyvíztisztítási projektek (2004-2009) esetében a fentiekhez képest sokkal pozitívabb az ÁSZ. (ÁSZ, 2009e) Az ÁSZ értékelése alapján a beruházások a céljukat elérték: a tisztított szennyvizeknek a tisztasági, műszaki paraméterei javultak, telepek teljesítették a tisztítási paramétereket, a települések csatornázottsága javult.

A KIOP általános céljaként megfogalmazott fenntarthatóság kapcsán azonban a Bizottsági értékelés (Metis, 2009b) sokkal kritikusabb. A KIOP-ban is nagyon kis hangsúly volt a fenntarthatóságon, inkább csak definíció szinten jelent meg, mint a végrehajtásén. Ennek oka abban is keresendő, hogy a fő cél az abszorpció maximalizálása és a derogációs ígérek teljesítése volt – előbbit pedig egyesek véleménye szerint még hátráltatta is a fenntarthatóság követelménye. A KIOP is inkább az infrastruktúrára fókuszált, a környezetvédelmi intézkedések pedig csővégi megoldásokat alkalmaztak. A programok tervezésénél az civil szervezetek szintén csak a fogalom fontosságát hangsúlyozták, a végrehajtásban azonban kevés segítség érkezett felőlük. A beérkező pályázatok értékelésénél alacsony pontszám esett a fenntarthatóságra és az annak céljaival való ütközés sem eredményezte a visszautasítást. A pályázatokban szerepelt egy rész, amiben a pályázónak narratív módon jeleznie kellett, milyen intézkedéseket tervez megtenni a fenntartható fejlődésért – ennek a résznek mind a kitöltése, mind az értékelése nehézséget jelentett. Gyakorlatilag minden jelentkező, aki figyelembe vette a fenntartható fejlődést, maximum pontot kapott. A pozitív elbírálásban részesült pályázatok esetében általában a Közreműködő Szervezet és a kedvezményezett közötti dialógus során alakították ki azokat a horizontális indikátorokat, amelyekkel kapcsolatban vállalásokat tettek. A kialakított mérhető horizontális célokat később a szerződés is tartalmazta. Ez a módszer alkalmas volt arra, hogy jobban megértsék a kedvezményezettek az elveket és a végrehajtással kapcsolatos feladatokat, azonban meglehetősen erőforrás-igényes volt, ezért csak ki számú kedvezményezett esetén alkalmazható. A pénzügyi megvalósíthatóság mindig előbbre való volt az általában vett fenntartható fejlődés kritériumánál: nem volt arra példa, hogy az utóbbi követelményeinek nem teljesítése miatt függesztettek fel projektet.

Egészségügyi fejlesztések

A sürgősségi betegellátó rendszerek fejlesztését (2004-08) vizsgáló jelentés alapján nem a szakpolitika és a fejlesztések különállósága a fő probléma, hanem az egészségügyi rendszer hierarchiájában bekövetkezett változások okozta diszkrpanciák kezelésének elmulasztását rója fel a szakpolitikának. (ÁSZ, 2009c) A jelentés arról számol be, hogy az elmúlt évek egészségügyi szakpolitikájának fókuszában volt a sürgősségi betegellátás jobb megszervezése, annak fejlesztése,

valamint a lakossági hozzáférés egyenlőbb eloszlásának megteremtése. Az elmúlt években ez kiegészült a sürgősségi ellátás minimumfeltételeinek kidolgozásával is. Az ÚMFT ennek megfelelően kiemelten kezeli ezt a területet, és mintegy 35 milliárd keretet biztosít ilyen irányú fejlesztésekre.

A jelentés megállapítja, hogy a programok alapvetően sikeresek voltak, hiszen az alapellátási ügyleteket megszervezték az önkormányzatok, a sürgősségi betegosztályok kapacitása, műszaki színvonala javult. A javuló feltételek hatására javult az egészséges állapot visszaállításának esélye, gyorsabbak és olcsóbbak lettek a kórházi ápolási és kezelési eljárások. De továbbra is térségi alapellátás és szakellátás egymásra épülése nem oldódott meg, a betegellátás indokolatlanul magas szinten valósul meg, ami szakrendeléseken, a kórházakban a szakellátás szervezését jelentősen megnehezíti. Ráadásul a területi aránytalanságok továbbra is fennmaradtak. (ÁSZ, 2009c, 57. o.)

A másik jelentős probléma, hogy nincsenek kellően kidolgozva a fejlesztések hatására megvalósuló szolgáltatás javulás mérésének, utókövetésének rendszerei. A különböző szolgáltatók esetében teljesen elérők a minőség ellenőrzésének, a sürgősségi ellátás hatékonyságának és az esélyegyenlőség érvényesülésének megállapításához szükséges adatok – ez pedig nemcsak az ellenőrizhetőséget, hanem az eredményekre alapozott szakpolitikai jogalkotást is megnehezíti. (ÁSZ, 2009c, 31. o.)

Regionális programok: Közlekedési fejlesztések

Az AAM a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programjának 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3 intézkedéseit (a hátrányos helyzetű régiók és kistérségekben megvalósult közúti, tömegközlekedési fejlesztések) értékelő tanulmánya (AAM, 2009a) arra a következtetésre jut, hogy miközben az intézkedések elérték céljaikat, sok esetben a forráshiány miatt szükséges felújítások kényszere felülkerekedett a ROP által preferált fejlesztési szemléleten.

Az értékelés szerint egyértelmű és szignifikáns fejlődés mutatható ki a fejlesztésbe vont utak műszaki állapotában. Az intézkedés forrásaihoz mérten arányos fejlődést sikerült elérni a fejlesztésekkel az adott régiók utjait jellemző műszaki paraméterekben. A mellékutak minőségi javulásának eredményként a fejlesztett viszonylatokon közel 10%-al növekedhetett a megengedett sebesség, valamint az érintett viszonylatokban sikerült feloldani a sebességkorlátozásokat. Továbbá a balesetek száma a felújított összekötő- és bekötő utak növekvő forgalma e-lenére valamennyi kategóriában (halálos baleset, súlyos baleset, könnyű baleset) szignifikánsan csökkent.

2006-ig bezárólag az SZJA-bevallások darabszáma statisztikailag kimutatható módon növekedett (3,9% és 7,1%), a bevallott jövedelmek és az egyéni vállalkozói kivétek növekedése pedig az árszínvonal változásnál gyorsabban nőtték. Általánosságban valószínűleg ennek a jó eredménynek csak egy kis része köthető a fejlesztésekhez, a támogatások generálta kivitelezési megrendeléseken keresztül. Viszont azoknál a kistérségeknél, (pl.: a Dél-Alföld régió és az Észak Alföld régió egyes részei) ahol az útfejlesztések elérték egy kritikus tömeget és egyéb fejlesztések révén a falusi turizmus elért már egy magasabb fejlettségi szintet, illetve ipari park fejlesztés történt meg, a helyi adóbevétel növekedésében a ROP fejlesztések szerepe szignifikánsnak mutatkozik. Ebben az útfejlesztéseknek is fontos szerepük lehet, főként az ipari parkok fejlesztéséhez kapcsolódó útfejlesztési projektek.

A közösségi közlekedésben tapasztalat késési idők tekintetében sem tapasztalható értékelhető változás. Ennek oka a városi forgalom növekedésének ellenható trendje, illetve az ilyen fejlesztések egy város teljes tömegközlekedési hálózatához képest csekély volumene lehet.

Általában véve a tervezett és vállalat hatások jelentkeztek, ezek többnyire a szolgáltatás minőségének javítását célozták.

Regionális programok: Óvodák és alapfokú nevelési-oktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése

Az AAM ROP 2.3. értékelése (AAM, 2009b) elemzése szerint az intézkedés mérhető módon javította az intézmények infrastrukturális helyzetét, ami hozzájárult a leszakadás mértékének csökkentéséhez. A célzott intézmények körében az óvodai és az iskolai férőhelyek száma jelentős mértékben (rendben 48,7% és 61,8%) növekedett, elsősorban az intézkedések hatására. Ugyanakkor az óvodai és az iskolai kapacitások kihasználtsága csökkent: miközben az óvodai férőhelyek száma 48,7%-kal nőtt, mialatt a gyereklétszám 17,6%-kal csökkent a 2003-2007 közötti időszakban. Ugyanakkor az iskolai férőhelyek száma 61,8%-kal nőtt, míg a tanulólétszám növekedése elmarad ettől, csupán 15,6%-al nőtt. A zsúfoltság csökkenése azonban részben köszönhető a demográfiai folyamatoknak is. Mindenhol megszűnt a túlzásútltság, azonban egyes helyeken a kapacitás-kihasználtság túlzott csökkenése a projektek eredményeit veszélyezteti.

Megállapítható, hogy az általános iskolák ellátottsága az ún. minőségi infrastruktúra elemekkel, ki-mutatható mértékben növekedett (sportlétesítmények, IT eszközök).

A vizsgált időszak végén (2007) a továbbtanulási „szerkezet” javult a bázis időponthoz képest (2003), továbbá tendenciájában illeszkedett az országos átlaghoz. A tovább nem tanulók aránya csökkent (az összes projektet vizsgálva), valamint nőtt a gimnáziumban továbbtanulók aránya (ez a réteg nagyobb valószínűséggel fog felsőfokú tanulmányokat folytatni). Ezekhez a pozitív tendenciákhoz, más, képzés típusú projektek is jelentős mértékben hozzájárultak.

A hátrányos helyzetű gyermekek/tanulók nevelését sok intézményben az integrált oktatás módszertanának bevezetésével segítették elő, ami bizonyítottan növeli az ilyen tanulók esélyeit. Az integrált nevelés-oktatás bevezetését sok kedvezményezettnek erősen ösztönözte a pályázati kiírás. A helyszíni látogatások és az országos tendenciák alapján valószínűsíthetően nőtt az integrált oktatásban résztvevők száma. Figyelemfelkeltő az a tény, hogy néhány intézményben a hátrányos helyzetű tanulók számának növekedése a szülőket arra ösztönözte, hogy más intézményekbe írássák át/be gyermeküket, ezzel a hátrányos helyzetű gyermekek aránya jelentősen növekedett veszélyeztetve az integrációs hatást.

A beruházások közvetlenül is teremtettek munkahelyeket: a helyszíni látogatásba bevont projektek során 36 új munkahely (33 nevelői-oktatási és 3 karbantartói) jött létre.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv tapasztalatai

Közigazgatási modernizáció

A Kormány a 2006 szeptemberében elkészült Konvergencia Programjában a 2007-2009 közötti időszakra meghatározta a közigazgatás kiemelt fejlesztési területeit. Az ÁSZ ezt az időszakot vizsgáló jelentésében kiemeli, hogy „az uniós források felhasználására jóváhagyott és tervezett projektek hozzájárulnak a közigazgatás (egyres) területeinek megújításához, ugyanakkor kockázatot jelent, hogy elmaradt a közigazgatás modernizációjához kapcsolódó feladatok teljes körű megvalósításához az elfogadott beavatkozási területek részfeladatainak, azok prioritásainak, felelőseinek, ütemezésének, forrásaiknak a meghatározása, továbbá a különböző projektek közötti szakmai-időbeli összhang megteremtése”. (ÁSZ, 2009a, 12. o.) Ez a gondolat azért is fontos, mert a többi elemzésben is gyakran hasonló felvetés jelenik meg. Azaz lehet, hogy a projektek többé-kevésbé jól elő lettek készítve, a támogatásokat szabályosan is költötték el, de hogy ez pontosan hogyan is illeszkedik a központi kormányzati vagy éppen helyi szakpolitikához, fejlesztési stratégiához, az eredményeket hogyan is kívánjuk a többi feladathoz illeszteni, abban jelentősek az elmaradások.

A közigazgatási reformról szóló jelentésben az ÁSZ véleménye szerint az ÁROP és az EKOP intézkedései valóban javíthatják a közigazgatási tevékenységek költségigényét és közvetve az ország versenyképességét. Ugyanakkor komoly problémát okoz, hogy a nyomon követést szolgáló indikátor – az állampolgárok és vállalkozások elégedettsége – valójában semmit nem mutat a fejlesztések révén megváltozó szervezeti hatékonyságról, eredményességről, így nem lehet pontosan beazonosítani a javulás vagy éppen romlás forrását. (ÁSZ, 2009a, 68. o.)

A fejlesztéseket összességében nézve nehéz sikerekről, vagy éppen kudarcokról beszélni. Miközben a projektek, projektgazdák igyekeztek a vállalt, számszerűsített, jellemzően output jellegű célokat elérni, és ezek valóban tetten is érhetőek, azonban a programcélok gyakran a ködbe veszttek. Ennek oka részben a szakpolitika alkotás és az uniós intézményrendszer kettéválása volt, részben pedig az volt, hogy nem kerültek részletes kidolgozásra programszintű indikátorok, azok mérési rendszere, vagy egyáltalán a program eredményeit jól mérő monitoring-rendszer. Így végső sorban az eredményesség mérőfokává a sokszor említett abszorpció vált.

Az intézményrendszer értékelése

A tavalyi tanulmányunkban azt írtuk, hogy az NFT indulása után egy jó darabig az intézményrendszert, annak folyamatait értékelő, munkáját segítő tanulmányok domináltak. Az NFT 2005 őszén készült félidei értékelése szerint az intézményrendszer szereplőinek nagy része, annak vezetőivel egyetértésben a legfontosabb célnak szabályosság és a minél teljesebb forrásfelhasználás (abszorpció) biztosítását gondolták – mint a tanulmány is írja, azért, hogy az országnak „egy fillért se kelljen visszafizetnie szabálytalanság okán Brüsszelnek”. Ebből a „szabályossági igyekezetből” alakult ki a magyar rendszer két sajátossága, az egyik, hogy az intézményrendszer a projektek szabályosságát és megfelelőségét már a kiválasztás folyamán akarja maximálisan biztosítani, ami azonban az utólagos ellenőrzéseket, a monitoring szerepét formálissá teszi. Másrészt a kiválasztás szerepének megerősítése miatt a lebonyolítás folyamatát pusztán pénzügytechnikai kérdéssé alakult, lehetetlenné téve a fejlesztésekben menet közben felmerülő ésszerű változtatások megvalósulását, felesleges, és szinte a projektek előrehaladását megbénító adminisztratív feladatokkal terhelve meg mind a pályázót, mind az intézményrendszert

A Bizottság (Metis, 2009) ex post értékelése a Nemzeti Fejlesztési Terv intézményrendszere elé tart tükröt, míg Perger (2009, 40-60. o.) tanulmányában szervezetszociológiai úton keresi a választ arra,

hogyan az uniós támogatásokat kezelő intézményrendszer miért is nem tudott a deklarált hosszú távú célok elérésére koncentrálni, és miért az abszorpció, a szabályszerűség, és más rövid távú célok motiválták.

Működési hatékonyság a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtása során

A Bizottság (Metis, 2009a) értékelése szerint a projektek előkészítésének, értékelésének és kiválasztásának folyamata összességében kielégítő volt, de sok késés volt jellemző, főként csúcsidőben. A kifizetések is lassúak voltak a kapacitásbeli problémák, a pályázók tapasztalatlansága és a szerződések bonyolult adminisztrációja miatt. Szintén a kifizetési rendszer lassú működéséhez járult hozzá a monitoring rendszer megkésett kiépítése.

Noha nem volt visszalépés a támogatástól, a kiválasztási folyamat nem volt hatékony a határidők be nem tartása miatt, amit többek között a személyzet alacsony képzettsége és elégtelen mérete okozott. A határidők betartását nehezítette a külső értékelők feletti alacsonyabb kontroll, illetve a projektkiválasztás ciklikus mivoltának figyelmen kívül hagyása – például a csúcsidőszakok és nyári vakációk során. Szintén nehezítette a projektek kiválasztását a procedúrák komplexitása és a feladatok közötti átfedések.

A „központi projektek” kiválasztásánál a kedvezményezetteket előre kiválasztották az nyílt közbeszerzés nélkül, azonban a hatékonyságot itt is csökkentette a tapasztalat, illetve a verseny hiánya. Emellett a kiválasztott kedvezményezettek azt gondolták, hogy támogatási döntés is született, azonban ez még nem történt meg. A jelentkezési dokumentumokat a félreértés miatt nem jól készítették elő, ez pedig a pályázatok visszautasítását és újbóli beadását eredményezte.

A kifizetések lassúak voltak, igen gyakori volt, hogy kedvezményezettek a projektek befejezése után kaptak csak bárminemű kifizetést. A kifizetések lassú mivoltát szintén a kapacitásbeli hiányosságok és a bonyolult procedúrák okozták. Minden esetben ex ante pénzügyi ellenőrzésre került sor, ami a nagy mennyiségű számla és a szabálytalanságoktól való félelem miatt nagy mértékben késleltette a kifizetési folyamatot. Emellett a munka sem volt megfelelően megszervezve és a kellő rutinnal sem rendelkeztek az ellenőrzésben részt vevők az átfogó tréningek ellenére. A motiváció a tapasztalatlan munkaerő esetében alacsony volt, ami a pozíciók gyakori változásával járt, tovább lassítva a folyamatokat.

A Kohéziós politika végrehajtási struktúrája jogi és intézményi szempontból megfelelő volt. A túlbürokratizált szerkezet és a koordinációs kapacitások hiánya vezetett 2006-ban az újraszervezéshez. Az emberi erőforrás megfelelő volt, hatékony volt a 2002-től kezdődő tréning a közszolgáknak. Az elején alulkalkulálták a szükséges személyzetet, ez kapacitáshiányhoz és néhány folyamat késéséhez vezetett a projektkiválasztásban és a pénzügyi menedzsmentben. A változásokhoz emiatt nehezen tudtak eleinte alkalmazkodni, és a folytonosság fenntartása is nehézségekbe ütközött. A személyzet 2006 után erős fluktuálásba kezdett (főként a Kohéziós Politika Végrehajtás Rendszerében), ez szintén a hatékonyság rovására ment. A programozás során a horizontális koordináció és a szektorok közötti kooperáció gyenge volt, leggyakrabban a szektorokhoz rendelt Irányító Hatóságok és a KTK IH közötti vitákban nyilvánult meg.

A procedúrák néha lassúak és bonyolultak voltak, ugyanez mondható el a programozásról. A pénzügyi menedzsment túlbürokratizált, rugalmatlan és bonyolult volt. A legfőbb akadály a bürokratikus ex ante kontrollok tekintetében merült fel, amiket a visszatérítéstől való félelem és az ehhez kapcsolódó kockázatkerülő magatartás motivált. A két-három szinttel rendelkező ellenőrzési rendszer kockázatot jelentett a kedvezményezettek számára. A Kohéziós politika menedzsment és végrehajtási rendszere hatékonyabban működött és jobban meg volt szervezve, mint a teljes államigazgatás, azonban a minisztériumok és a Kohéziós politika szabályainak is meg kellett felelnie. Az utóbbi kettős mérce alacsonyabb hatékonyságot eredményezett. A programokat általában véve jól kidolgozták, azonban problematikusak volt az indikátorrendszer és sok szereplőnek nem voltak világosan meghatározva a feladatai. Mindent összevetve a programozás folyamata alacsony hatékonyságú volt.

A partnerségi elv feladatát annak újdonságának ellenére jól megoldotta az intézményrendszer, és éppen ebből a jellegéből fakadóan a demokratikus elvek is érvényesültek a megvalósításban. A tapasztalat hiánya, illetve a partnerek (szociális partnerek, civil szervezetek) tájékoztatlansága és éretlensége a fejlesztéspolitikai kérdésekben azonban problémának bizonyult. A partnerségi konzultációk nem a makroszintű problémák definiálásáról és megoldások kereséséről szóltak, az egyes szereplők általában csupán saját érdekeiket kívánták érvényesíteni, ezáltal az nem volt több egy „kívánság-fórumnál”. A Monitoring Bizottságok jól szervezettek voltak, azonban az elektronikus monitoring- és indikátorrendszer létrehozása súlyos problémákba ütközött. A jelentési rendszer jól működött, de eleinte nehéz volt ellenőrizni a kapott adatokat.

A kezdetben felállított intézményrendszer tehát nem működött hatékonyan, ennek volt köszönhető az átalakítás. Ez erősítette a kapacitásokat és egységesítette az eljárásokat. Az utóbbi ellentmondásos és a hatékonyság csökkenésével járhat az egyes operatív programok különböző jellege miatt.

Problémák adódtak a pályázatátás átláthatóságával kapcsolatban is. A felhívások során a pontozással és a kritériumokkal kapcsolatban értesítették a pályázókat, azonban a beadást követően az utóbbiak már nem tudták nyomon követni a pályázat sorsát egészen a támogatási döntés meghozataláig.

A jelentéstételi rendszer jól működött. Az egyetlen probléma az volt, hogy az EMIR-rel párhuzamosan egyéb forrásokból is szereztek információkat, ami a hatékonyság rovására ment eleinte, azonban az EMIR fejlődésével ez a probléma megszűnt.

Az intézményrendszer kiépülésekor a hagyományos közigazgatás mellett épült ki a támogatáskezelő intézményrendszer, más szervezeti kultúrával, más feladatkörökkel, ami jelentős konfliktusokhoz vezetett.

Perger elemzése szerint, már korán, az NFT tervezésekor összeütközésbe került a hagyományos magyar közigazgatási és az uniós támogatásokat kezelő intézményrendszer. A magyar közigazgatás (pontosabban kormányzati szakigazgatás és szakpolitika-alkotás) jellemzően centralizált, ágazati logikájú, szabályozásorientált, hierarchikus és gyenge koordinációs kapacitásokkal, és jellemzően kialakulatlan partnerségi kapcsolatrendszerrel bírt. Ezzel szemben az NFT tervezése, végrehajtása merőben új intézményi logikákat igényelt, melynek középpontjában a program- és projektszintű menedzsment: átfogó tervezés, végrehajtás és monitoring álltak, jóval nagyobb felelősségi és döntési körökkel, valamint az addigi gyakorlatokhoz képest sokkal nagyobb mértékben kellett támaszkodni a nyilvánosságra, partnerségi testületekre is. Ezeket a konfliktus az államigazgatási apparátus azonban

csak korlátozott mértékben tudta feloldani: A tervezés során igyekeztek valamilyen stratégiai gondolkodást érvényesíteni, de ezek a hazai explicit célok híján sokszor valamilyen uniós, közösségi politikához igazodtak, a horizontális célok, pl. a környezetvédelem, hátrányos helyzetű csoportok speciális igényei, vagy épp területi felzárkózás vagy háttérbe szorult, vagy kínosan erőltetetté vált. A központi szereplő, a KTK IH nem tudta eredményesen koordinálni a diffúz elképzeléseket, hiszen szervezetileg, politikailag nem tudta irányítani a minisztériumok hagyományaira épülő tervezést és végrehajtást. Ugyanakkor a minisztériumok belül is konfliktusba kerültek a régi és az új rendszerek, hiszen az új típusú feladatok új típusú ismereteket, készségeket és képességeket igényeltek. A fokozottabb igénybevétel, a sokszor magasabb képzettség okán az új rendszerbe dolgozó kollégák gyakran jobb besorolást, magasabb béreket és jutalmakat is kaptak – ráadásul többségük jóval fiatalabb is volt, mint az addigi átlagos köztisztviselői állomány. Ezek a feladatbeli, vgy éppen személyes feszültségek néha szervezeti szintre emelkedtek, ezzel jelentősen lassítva, néha gátolva a programok végrehajtását.

A programok tervezését, elindulását az is lassította, hogy a források felhasználásról szóló szabályozás ugyan az uniós szabályozásra épült, azonban sokszor a hagyományos magyar, kevés rugalmasságot biztosító szabályozási tradíciót követte. A helyzetet súlyosbította a szabályozási környezet túl gyakran változtató magyar gyakorlat. Az intézményeknek az sem tett jót, hogy többször kerültek átszervezésre, felelős vezetőket rendszeresen csereberélték, ezzel is növelve a szervezeteken belüli frusztrációkat, ami végeredményben a végrehajtó bürokrácia részéről a felelősség eltolását és a rendszer túlbiztosítást eredményezte.

2006-ban az intézményrendszer átszervezése és az ÚMFT tervezése, indítása jelentős változásokat hozott. Az IH-k egy hatóságba kerültek, így leváltak a korábbi államigazgatási „anyaminisztériumokról”. Hasonlóan a közreműködő szervezetek is teljes mértékben kikerültek a költségvetési szervek köréből, ami jelentősen megnövelte az intézményi rugalmasságukat, az sokszor hatékonyabbá, „üzletszerűvé” változott. (Sőt, a szervezetek díjazása is elsősorban a teljesítményüktől függ.) Az önállósodás ugyanakkor azt is magával hozta, hogy mind az IH-k, mind a KSZ-ek eltávolodtak a közvetlen minisztériumi irányítástól – ez azonban közvetve azt a jelenséget is magával hozta, hogy a végrehajtás magától a szakpolitikai céloktól is „levált”.

Mint korábban bemutattuk, a közvetlen politikai irányítás az intézményrendszer számára az abszorpciót és a szabályosságot jelölte meg. Ennek megfelelően a monitoring és egyéb visszacsatolási rendszerek ennek megfelelően épültek ki elsősorban, hiszen a vezetőket, a végrehajtást ezeken keresztül mérték le, kaptak visszajelzést. Bár az NFT elején voltak jelentős csúszások, és ennek orvoslására kampányszerű gyorsító rendelkezések, összességében úgy értékelhetjük, hogy mindkét szempont szerint az intézményrendszer végül sikeresen vizsgázott.

Az ÚMFT tervezésekor nyilvánvalóvá vált, hogy maga az uniós szabályozás is egyszerűbbé válik, a bürokratikus követelmények csökkenni fognak. Ez azzal járt, hogy a szabályosság – azaz lehetőleg ne kelljen semmilyen felhasznált támogatást utólag visszafizetni, megmaradt fontos célnak, de már nem kulcsfontosságú. Valószínűsíthető, hogy a végrehajtó intézményrendszer is „beletanult” a folyamatok precíz irányításába.

Ugyanakkor az abszorpció, mint legfőbb cél továbbra is megmaradt. Számos új eljárás ennek szellemében fogant meg, a tervezési folyamat felgyorsítása, vagy éppen egyes pályázatok azonnali beindítása is ezt a célt szolgálta. A monitoring rendszer kulcsmutatói is a forráslekötés (nem pedig a forrásfelhasználás!) mennyiségi eredményeire fókuszálnak (meghirdetett pályázati kiírások, beérkezett és nyertes pályázatok száma, megítélt támogatás nagysága, stb.) Ugyanakkor az eddigi tapasztalatok arra figyelmeztetnek, hogy a kezdeti gyorsaságot nem hozta magával az abszorpció gyorsulását – ennek háttérében valószínűleg más fejlemények, így a válság, vagy akár a Kormány saját politikai céljai is állhatnak.

2006-ban, a választásokat követően a Kormány a stratégiai szemléletet erősítendő, valamint a Kormányprogram végrehajtását is támogatandó, jelentősen átalakította az intézményrendszert, valamint felgyorsította az ÚMFT tervezését. Perger véleménye szerint a „politikai kormányzásra való hangsúlyos áttérés nem ördögtől való. Ha a politikai célok hosszabb távú stratégiákat szolgálnak – és e célokat közvetíti valamilyen mechanizmus a támogatási intézményrendszer szereplőit felé – a támogatások felhasználásának hatékonysága, és a programok eredményessége is javulhat”. Ugyanakkor nem késlekedik a szerző kijelenteni, hogy itt azonban nem erről volt szó, hanem arról, hogy a nehezedő költségvetési és belpolitikai helyzetben – amire jelentősen rásegített a válság is – előtérbe kerültek a rövid távú politikai döntések, a közfeladatokat ellátó intézmények pótlólagos finanszírozása. Ráadásul kifejezetten veszélyesnek írja a szerző, ha a támogatások felhasználását, a fejlesztési irányokat az aktuálpolitikai viszonyok, vagy egyes politikai vezető személyes érdekérvényesítő képessége határozhat meg, és ennek első jeleire figyelmeztet. Ilyen volt az, amikor a 2006-os választások során a kormányzó szocialista párt választási projektlistájának a neve veszedelmesen hasonlított a Kormány által elfogadott, és Brüsszelben tárgyalt Új Magyarország Fejlesztési Tervre – amaz Program volt. Hasonlóan veszélyesnek tartja a szerző azt is, hogy a kormányzati kommunikáció igencsak egyoldalú, amikor a jól kommunikálható, látványos, politikailag azonosítható fejlesztéseket hangsúlyozza.

A túlzott centralizáció azzal is járt, hogy a Kormány igencsak jelentős részét a fejlesztéseknek a közvetlen hatáskörébe vonta. A Kormány hagyja jóvá a részletes akcióterveket, azok módosításait, nevesíti az ún. kiemelt projekteket, valamint dönt a jelentősebb forrásigényű projektekről. Egy óvatos becslés alapján 2008 végéig közel 2700 - 2800 milliárd Ft támogatásról döntött saját hatáskörében maga a Kormány.

Az intézményrendszer a jelenlegi struktúrában nem szolgálja a szakpolitikai célok elérését, az eredményességet sem. Az IH-k nem felelősek a szakpolitika végrehajtásáért, és nem mindig képes megítélni a pályázati kiírások szakmai megfelelőségét sem. A szakmai álláspontok érvényesítése érdekében igen gyakran külső szakértőket alkalmaznak, akiknek azonban semmilyen közvetlen felelősségük nincs. Perger az interjútapasztalatok alapján kijelenti, hogy a szaktárcáknak igencsak korlátozott lehetőségeik vannak, hogy az egyes akciótervek, pályázati kiírások tartalmát befolyásolják.

Mivel fejlesztési célok nem lettek meghatározva központilag, felértékelődhetett volna a helyi döntések súlya. Ezt azonban a szervezeti átalakítás ugyancsak kizárta, amint azt Perger Éva tanulmányában részletesen bemutatja. Perger kiemeli, hogy a kilencvenes években megindult a decentralizált területfejlesztési intézményrendszer kialakítása, aminek részei voltak a partnerségre

alapozó helyi, regionális stratégiai döntéseket meghozó testületek, és a végrehajtást képviselő fejlesztési ügynökségek. Azonban a 2002-2004 során kialakuló, majd 2006-ban részben átalakuló intézményrendszer csak nagyon kis részben támaszkodott ezekre a tapasztalatokra – sőt, egyértelműen a központi igazgatási szintet helyezte előtérbe. A helyi feladatok körüli bizonytalanságok, a sokszor párhuzamos irányítási rendszerek a helyi szereplők (mind döntéshozók, mind a végrehajtók) jelentős frusztrációját okozta. Az önálló regionális programok elvileg előrelépést jelentettek, de a források felhasználásában továbbra is kisebb a jelentőségük, valamint más, regionális intézmények továbbra sem jutottak érdemben közelebb a helyi szempontok érvényesítésében.

A másik „kárvalottja” a centralizációnak a helyi érdekeket képviselő társadalmi csoportok, partnerek voltak. Bár Magyarországon történelmi okok miatt a civil szféra még igencsak erőtlen, sőt egyes szerveződések kifejezetten politikai céllal szerveződnek, de a jelenlegi partnerségi gyakorlat nem segítette a partnerek eredményesebb bevonását, hanem sokkalta inkább versenyhelyzetet teremtett köztük. A tervezés során az intézményrendszer azokat a szereplőket kereste, akikkel a leghatékonyabban tudott együtt működni – akik a legkevesebb plusz munkát jelentették. A civil oldal gyenge szervezettsége, és a politikai szereplőkhöz való kötődése miatt az NFT időszakában alig jelenhetett meg markánsan a Kormánytól eltérő szempont. Az egyeztetések sokkal inkább a nyilvánosságot, mind a partnerek valós bevonását szolgálták – bár tény, hogy ez már előrelépés volt a korábbi zárt, legfeljebb közigazgatási belső egyeztetésre épülő egyeztetési gyakorlathoz képest.

A 2006-os átalakítás során jelentős előrelépések történtek a partnerségi egyeztetésekben is. Az egyeztetések ma már kiterjednek az akciótervekre, illetve a meghirdetni kívánt pályázati kiírásokra is. Az egyeztetések formája jellemzően a honlapon való nyilvános publikálás, a véleményeket is elektronikusan gyűjtik be. A vélemények nyomon követhetőek, az anyagok fennmaradnak az NFÜ honlapján. Ugyanakkor komoly problémát jelent, hogy az egyeztetéseknek nincs nyilvános és követhető menetrendje, és szinte minden esetben jellemző, hogy a véleményezésre igencsak szűk határidőket ad meg az intézményrendszer. A legnagyobb veszélyt azonban az jelenti, hogy a társadalmi egyeztetés nem elsősorban az eredményesebb tervezést, programozást segíti, hanem elsősorban a politikai kommunikáció eszközévé vált.

Összefoglalva, az intézményrendszer alapvetően a számára kijelölt célok (abszorpció, szabályosság) mentén, jól vizsgázott, ugyanakkor a szabályossági görcs sok helyen a programcélokat veszélybe sodorták:

- *a túlzott bürokratizálás miatt a projektek megvalósulása jelentős csúszott,*
- *az intézményrendszer működésében elsősorban a rövid távú, politikai célok domináltak,*
- *az intézményrendszer túlzottan centralizáltá vált, a korábbi területfejlesztési tapasztalatok és a partnerség háttérbe szorulásával járt.*

Pályázói attitűdök, magatartások

A GVOP 2.1.1-ről szóló tanulmányban (Agenda – Expanzió – KTI, 2010) megállapítják, hogy a támogatott vállalatok előrehozták beruházásaikat, átlagosan eszközállományuk 34%-ának megfelelő többletberuházást hajtva végre. Ennek (a támogatott többletberuházásnak) megvalósítása után azonban visszafogták a KKV átlagot a támogatás előtti években jócskán meghaladó beruházási

aktivitásukat még a nem támogatott, nem pályázó vállalatokénál is alacsonyabb szintre csökkentve azt. Az utófinanszírozással folyósított támogatást általában nem újabb beruházásokra, fejlesztések finanszírozására fordították folyósított összegeket, hanem egyéb, nem a vállalkozáshoz köthető beruházásokra, vásárlásokra, illetve a támogatott projekthez felvett hitel törlesztésére. A pályázó, de nem támogatott vállalkozások is nagy arányban (részben vagy egészében) megvalósították a pályázatban foglalt beruházást, azonban a rájuk is jellemző, a pályázás előtt az átlagnál nagyobb mértékű beruházási aktivitás jelentős mértékben csökkent a projektek megvalósítását követően. Ennek ellenőre kijelenthető, hogy a támogatások a nem nyertes pályázók beruházási aktivitására is pozitív hatással voltak. A 2004 után pályázó és támogatott vállalkozások nagyobb mértékű beruházásokat valósítottak meg és nagyobb a körükben tapasztalható árbevétel növekedés is. Ezt a szerzők összefüggésbe hozzák azzal, hogy a 3. és 4. pályázati fordulóra lecsökkentették a maximális támogatási intenzitást, és ez a kisebb támogatás ösztönző erővel bírhatott. Az alacsonyabb mértékű támogatás esetén kevésbé torzulnak a KKV-k beruházási döntései, és a szerzők megállapítják, hogy ez annak ismeretében előnyös lehet, hogy az előrehozott beruházások később a beruházási aktivitás visszafogásával járt. Kisebb támogatások és kiszámítható hozzáférés a forrásokhoz valószínűleg nem eredményezi a beruházások előrehozását. A budapesti és pest megyei támogatottak nagyobb mértékben növelték beruházásaikat, mint a többi régió nyertes pályázói, a keleti és nyugati régiókban tevékenykedő vállalkozások esetében azonban nem mutattak ki különbséget. Ugyanígy a kereskedett termékeket gyártó ágazatokban tevékenykedő vállalatok beruházásai meghaladták a nem kereskedett termékekre jellemző nagyságot.

Az említett tanulmány az intézkedés pozitív eredményei között említi, hogy nőtt a vállalatok pályázati aktivitása mind a nyertesek, mind a nem támogatott pályázók esetén, mivel jobban megismerhették a pályázati rendszert. Emellett mindkét kategória beruházási aktivitása is nőtt, ami azzal magyarázható, hogy jobban megismerték az alternatív finanszírozási lehetőségeket és általában véve jobb információkra alapozva értékelhették a tervezett fejlesztések eredményességét. Végül, de nem utolsó sorban a pályázati lehetőségek rákényszerítették a vállalkozásokat a stratégiai és projektszemlélet kialakítására, ami javíthatta működésük kiszámíthatóságát és fejlesztéseik megvalósulásának valószínűségét.

A pályázati járadékvadászat jelenségét területi (települési szinten) vizsgálva a GVOP 1.2. értékelése megállapítja (Magyar Értékelő Konzorcium, 2009), hogy nagyobb valószínűséggel érkezett be GVOP 1.2. pályázat olyan településről (s egyben kapott is támogatást), ahonnan más NFT-pályázatot is benyújtottak.

A pályázók attitűdjének egyik fontos eleme az elégedettség, ezzel kapcsolatban szintén tesz megállapításokat a GVOP 2.1.1 értékelése. Megállapítják, hogy a pályázók többsége pozitívan ítélte meg a konstrukciót, erre utal az, hogy 70% újra pályázna. A pályázók főként az eljárásrend bonyolultságát, az elbírálási idő hosszát és a pályázati kiírások érthetőségét kifogásolták, illetve sokan voltak olyanok is, akik folyamatosan nyitott pályázati kiírások mellett szeretnének pályázni és rövidebb szerződéskötési idővel kötnének szerződést, valamint rövidebb fenntartási időt követelnének meg. Ez szorosan összefügg azzal, hogy a negyedik fordulóra a pályázók már kiismerve az elbírálási és szerződéskötési folyamat nehézségeit projektjeik kezdési időpontjának meghatározásakor alkalmazkodtak az igen hosszadalmas pályázat-elbírálási folyamathoz és a pályázat

benyújtásától számított 150-200 napon túli időpontot jelöltek meg a projekt tervezett kezdési dátumaként.

A pályázaton elnyert összegekből megvalósuló fejlesztések, korszerűsítések, minőségbiztosítás nyomán a sikerrel pályázó cégek új szegmensbe tudnak belépni, szélesítve ezzel pozícióikat és biztosabbá téve működésüket – ez utóbbi tény a további sikeres pályázást is segíti. A pályázati rendszer így egy olyan réteget nevel ki, amely a támogatásokat felhasználva saját fejlesztéseket hajt végre és ezeknek köszönhetően nemzetközi szinten kiváló piaci pozíciókra tesz szert és munkahelyeket teremt (PPH, 2010).

A PPH (PPH, 2010) tanulmányában számol be arról a tapasztalatról, miszerint szállítmányozási ágazatban működő szakmai érdekszervezetek képesek nyomást gyakorolni a pályázati rendszerre, így a pályázati tevékenység sikerét növelheti, ha a pályázó az ágazaton belül gazdag kapcsolatrendszerrel bír. Ugyanakkor a kis- és középvállalkozások nem rendelkeznek akkora befolyással, hogy az ágazati jövőkép kialakítása során jelentős erőt képviseljenek. Az állami szervekkel a kért KKV-k válaszai alapján egyáltalán nincsenek informális kapcsolataik, a nagyvállalatok pedig leginkább az érdekérvényesítésben vesznek aktívan részt, ők már magára a pályázati kiírásra is hatást tudnak gyakorolni. Horizontális kapcsolataik – amennyiben vannak – alkalmankénti segítségnyújtásra korlátozódnak, együttműködés nem jellemző a sokszor nyertes, megkérdozett vállalkozások között. Általánosságban a vállalatmérettel és gazdasági stabilitással együtt nő a cégek izoláltsága. A Nemzeti Stratégiai Jelentés (NFÜ, 2009) megállapítása szerint a GVOP esetében a nagy nemzetközi cégeket sok esetben a támogatás elnyerésének lehetősége motiválta, hogy K+F-tevékenységük fejlesztését Magyarországon valósítsák meg.

A gazdasági válság jelentette az egyik legfontosabb környezeti tényezőt az elmúlt két évben, a tanulmány az ennek kezelésére alkalmazott eszközökkel kapcsolatban is kérdezte a vállalkozásokat. A válságkezelési eszközök közül a két legnépszerűbb a működési/beszerzési költségek csökkentése illetve a piacbővítésre tett többlet-erőfeszítések voltak mindhárom csoportban. Ezek a válaszadók felénél váltak be, egyharmaduk számára azonban nem eredményezett javulást. A vállalatok egy része a működési/beszerzési költségek csökkentésével ért eredményeket a válság hatásainak enyhítésében, illetve majdnem ugyanilyen hasznosnak bizonyult a létszám-/munkaidő-/bércsökkentés eszköze is.

A vállalkozások pályázói magatartásához képest a kötöttebb, politikai alkukra épülő költségvetési gazdálkodású állami szférában egészen más mechanizmusok dominálnak: ahogy Vajda (2009) tanulmánya is mutatja, az állami szervek vagy önkormányzatok által megvalósított projektek ritkán illeszkednek valami átfogó fejlesztési koncepcióba, vesznek figyelembe helyi adottságokat, szempontokat, hanem sokkal inkább az „olcsó” külső fejlesztési források bevonásának lehetősége, sőt, sokszor a működés ilyen jellegű finanszírozása a legfontosabb stratégiai cél.

Ehhez hasonló konklúziókra jut az ÁSZ sürgősségi rendszerben történő fejlesztéseket vizsgáló elemzése, amely kiemeli, hogy „a vizsgált kórházak 52%-a a rendelkezésre álló saját forgalmi adatai, működési tapasztalatai és lehetőségei mérlegelésével döntött sürgősségi fogadóhely, osztály kialakításáról és nem az ellátandó lakosság egészségügyi helyzetének felmérésén alapuló, a térség egészségfejlesztési tervével összhangban álló szakmai programot készített.” (ÁSZ, 2009c, 55.o.)

Hasonló okokból kifolyólag a többcélú kistérségi társulások megalakulását ösztönző támogatásra, valamint a központi ügyeletek kialakítására, fejlesztésére meghirdetett pályázatok esetében a pályázati aktivitást a kiírásban szereplő saját erő követelménye befolyásolta.

Az ÁSZ jelentések neuralgikus pontja a nagyberuházások körüli anomáliák. Az ÁSZ szilárdhulladék gazdálkodás-támogatásokat vizsgáló tanulmánya kiemeli, hogy a benyújtott pályázatokban komoly projekt-tervezési hiányosságok voltak, ami a projektek eredeti határidőihöz képesti folyamatos csúszásokat eredményezett, ez pedig a megvalósítás során többszörös műszaki és pénzügyi módosítást igényelt, és a végső határidőben is jelentős csúszáshoz vezetett. (ÁSZ, 2009b, 54. o.)

A másik jelentős probléma, amit az ÁSZ mind a szilárdhulladék, mind a szennyvizes projektek esetében komoly kritikával illet, az a projektek előzetes „közgazdasági” előkészítése. A szennyvizes elemzés kiemeli, hogy már a tervezés során nem volt egységes a szempontrendszer. A megvalósíthatósági tanulmányok részét képező költség-haszon elemzésekben különböztek a várható élettartamok, az alkalmazott árfolyamok, az érzékenységvizsgálatba bevont tényezők, a maradványértékek. További aggodalomra ad okot, hogy a társadalmi-gazdasági és környezeti hatások korlátok nélküli felbecsülésével akár túlzott költségekkel is pozitív nettó jelenértékűek lesznek a projektek. (ÁSZ, 2009e, 25.o.) A hulladék elemzés emellett a valós alternatíva megoldások elemzését is hiányolja, sőt arról számol be, hogy sokszor a műszaki tartalom nem volt kellően megalapozott. Egyes esetekben a műszaki tartalom változtatásával kívántak az említett projektekben a rendelkezésre álló pénzügyi keretek között maradni – a legjelentősebb mennyiségi változás e tekintetben a tervezett rekultivációk 40%-os csökkentése volt.

A szennyvíz beruházási projekteknél az sem teljesen biztató, hogy a projekt előkészítések, tervezések a projektgazda csak az elérhető támogatás összegére koncentrált, a társadalmi egyeztetés során az egy lakosra jutó összköltség, vagy a várható csatornadíj, illetve a fizetendő önrész közzététele teljesen elmaradt. Az egyes projektek támogatási szerződésai nem egységesen, és nem teljes körűen határozták meg az üzemeltetésre vonatkozó előírásokat. Az önkormányzatok a saját források biztosítása érdekében gyakran már a projektek kezdeti szakaszában megállapodásokat kötöttek az üzemeltetésre vonatkozóan a területen közszolgáltatást végző vállalkozóval. A közszolgáltatók kiválasztásának szabályozásbeli változása és alkalmazott gyakorlata ellentmondásos helyzet kialakulásához vezetett a tekintetben, mert a közszolgáltatási szerződések érvényességének időtartama (legalább 2012. december 31-ig tart) nincs összhangban a nagytérségi hulladékgazdálkodási rendszerek megvalósulásával, várható üzembe lépésével.

Az Állami Számvevőszék jelentéseiben egyéb megállapítások találhatóak a pályázói viselkedéssel kapcsolatban. Az uniós források 2008-as felhasználásáról szóló tanulmány általában véve felsorolja a pályázók által elkövetett legtipikusabb szabálytalanságokat, ezek:

- 1) a közbeszerzésekről szóló törvény és az EU-s irányelvek megsértése,
- 2) a projektek a pályázat benyújtása előtti megkezdése,
- 3) a projekt teljesítése során a versenyegyenlőség megszegése,
- 4) csalás elkövetése, téves elszámolások (valótlan vagy nem szabályszerű dokumentumok benyújtása), jogosulatlan tételek,
- 5) a projekt szintű elkülönített pénzügyi nyilvántartás hiánya,
- 6) nem megfelelően megvalósított projekt,

- 7) a Támogatási Szerződéstől való eltérés a KSZ értesítése nélkül,
- 8) nem elszámolható költségek elszámolása a projektben,
- 9) az indikátorok alulteljesülése.

A DG Regio értékelő tanulmánya (Metis, 2009a) a kohéziós politika magyar irányítási és ellenőrzési rendszeréről általánosságban fogalmaz meg néhány állítást a pályázati aktivitásról és a pályázók attitűdjéről. Eszerint az időszak során megfelelő mennyiségű pályázat érkezett be, azonban azok minősége főként a kezdeti időszakban meglehetősen alacsony volt. A pályázatok nyomán követésének hiánya némileg bizalmatlanságot keltett a pályázókban az intézményrendszert illetően. A tanulmány a kedvezményezettek tipikus hibájaként a költségvetés túltervezését, illetve a projektdokumentáció jelentőségének alulbecslését jelöli meg.

Összefoglalva megállapítható, hogy a vállalkozások és az állami szervek nagyon másképp viselkednek a pályázati rendszer által előtérbe tolt versenyhelyzetben.

- *A vállalkozások a projekteken írtaknak megfelelően megvalósítják beruházásaikat, magasabb technológiai szintekre lépnek, igyekeznek javítani piaci pozícióikon – hiszen számukra ez egyébként is létkérdés. Ugyanakkor az is látszik, hogy ezen vállalkozások igen jelentős részben egyébként is hitelképesek, egyébként is megvalósítanák a beruházásaikat, így csak a külső finanszírozást váltják ki.*
- *Az önkormányzatoknál azonban más a helyzet: egyrészt a projektek igen jelentős részben a működés, vagy az amortizáció finanszírozásában tatóngó lukakat igyekeznek áthidalni a fejlesztések révén, vagy ha rendben megy a gazdálkodásuk, sokszor presztízsbetűházásokra mennek a támogatások.*
- *A nagyobb beruházásoknál (pl. környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztéseknél) a támogatási igényt alátámasztandó pedig gyakran alulbecsülik várható költségeket, díjakat, és felülbecsülik a társadalmi hasznokat.*

Az értékelések a tavalyi elemzésünk tükrében

Tavalyi értékelésünkben már ismertettük a **makromodellek** fő jellemzőit: az előfeltevéseiket és hatásmechanizmusait. Az elemzés során jeleztük, hogy komoly fenntartásaink lehetnek a modellbecslések által várt többlethatások kapcsán, hiszen 2004-2008 közt jelentősen lassult a gazdasági növekedés, vagy épp a beruházások üteme – pont amikor az uniós fejlesztéseknek a leginkább hatniuk kellett volna. A 2009-es ex post (javarészt igencsak optimista) modellfuttatások még baljósabb képet festenek az uniós fejlesztések nélküli alternatív világról, hiszen a keserű valóság és a kincstári optimizmus közt feszülő szakadék szerint a depresszió már jóval korábban beköszönt volna – még ha értelemszerűen a modellek nem is számoltak a súlyos világgazdasági válsággal. Mindezen tükrében kérdéses, hogy a makromodellezés milyen hasznossággal bír a döntéshozatal, vagy éppen a szakmai tervezés számára. Ha az óvatosságot helyezzük előtérbe, és jobban építünk a reálgazdasági szereplők várakozásaira éps reakcióira (ez inkább a QUEST világa), akkor viszont jelentősen megnőhet a szkepticizmusunk a fejlesztések valós hatásait illetően...

Mint korábban említettük, az adatokra és kontrollcsoportos vizsgálatokra alapozott, ökonometriai típusú **programértékelések** a nemzetközileg legelfogadottabb módszerek a programok eredményeinek számszerűsítésére. A tavaly ilyen módon vizsgált programok, konstrukciók közül ebben az évben csak a GVOP 2.1.1. lett ismét vizsgálva: az értékelés alapján továbbra sem állítható, hogy sikerült a kis és középvállalkozások körében addicionális árbevétel és termelékenység

növekedési hatásokat generálnia az intézkedésnek. Ugyanakkor más gazdaságfejlesztési programokat is vizsgálva arra következtethetünk, hogy a támogatási konstrukció nem járt szélsőségesen negatív hatásokkal: hitelkiszorítási hatásokkal, ellenséges felvásárlásokkal, adminisztratív okból kényszerű foglalkozásbővítéssel.

Tavalyi elemzésünkben azt állítottuk, hogy az egyes fejlesztésektől „**várt hatások vagy nincsenek vagy az eredmények tartós fennmaradásának körülményei, amely a várt hatásokat eredményezhetné nem biztosítottak vagy bizonytalanok**” (PPH-HBF Hungaricum, 2008, 254.o). A most vizsgált elemzésekből is hasonló képet kapunk. A megvalósult fejlesztéseknek köszönhetően magasabb minőségű, esetenként gyorsabb szolgáltatásokat sikerült előállítani, ami mindenképpen dicséretes, azonban egyáltalán nem egyértelmű, hogy a kedvezményezettek itt csak az egyébként elmaradt amortizáció pótlását helyettesítették e, vagy esetleg hosszabb távon meghatározó fejlesztésekben gondolkodtak e. Ez különösképpen szerencsétlen volt olyan esetekben, ahol a fejlesztések és a szakpolitikai más területei (pl. szabályozás) eltávolodott egymástól.

Mint többször megemlítettük, az **végrehajtási intézményrendszerrel** szembeni legfőbb elvárás a minél nagyobb abszorpció és a szabályszerűség voltak. Az ÚMFT tervezésekor és végrehajtása során a „szabályossági görcs” enyhült, de ez elsősorban az uniós szabályozottság egyszerűsödésének köszönhető, de továbbra is komoly elvárás, hogy a végrehajtás minden garanciát magánál tartson, ezzel jelentős költségeket okozva a pályázóknak. (Bár utóbbi is javult, részben az eljárásrendek egyszerűsödésével, a beletanulással, valamint az informatikai rendszerek összekapcsolásával). Az abszorpció pedig továbbra is az első számú cél maradt. Tavalyhoz képest egy veszélyes tendenciára hívja fel Perger (Perger, 2009) elemzése a figyelmet, hogy a programok szakmai kialakításakor, a projektek előkészítésekor túlságosan előtérbe került a Kormány közvetlen irányító szerepe, és számos esetben a közvetlen politikai irányítás, annak rövid távú céljai. A partnerek szerepe és jelentősége sem egyértelmű a tanulmányok alapján, ennek további elemzése javíthatna az intézményi hatékonyságon.

A horizontális célok megvalósulásáról továbbra is csak nagyon keveset tudunk

Mivel a programok egyik legfőbb célja a regionális felzárkózás, eddig mindig készültek olyan tanulmányok, amelyek a területi hatásokat kívánják számba venni. Módszertanilag ugyanakkor leginkább ezek a tanulmányok a legkevésbé szofisztikáltak, legkevésbé építenek a területi statisztikákra. (Pár kivételtől eltekintve, pl. Csíste-Németh, 2007) Mivel az elemzésekből nem derül ki sokszor, hogy a területi konvergenciára melyek a leghatásosabb szakpolitikai eszközök, ezért az intézményrendszer sem tudta operatíván megjeleníteni a tervezésben, vagy a végrehajtás során.

A tavalyi tanulmányban is jeleztük, és az ezévi bizottsági ex post elemzésekből kiderül, hogy a másik jelentős dimenzió, amivel a magyar fejlesztéspolitika nem tudott megbirkózni, az úgynevezett horizontális célok: a fenntarthatóság és az esélyegyenlőség. A sajtóban párszor megjelent keserű pamfletok gúnyolódtak a horizontális célokat a pályázati űrlapokban megjelenítendő indikátorokon, vagy azon, hogy az egyes pályázók kínjukban mit találtak ki, az ilyen jellegű elvárásoknak megfelelő. Azonban annyi igazságot szolgáltatassunk az intézményrendszernek, hogy elmondjuk, a vizsgált elemzések sem sok útmutatást adnak arról, hogy a horizontális célok hogyan teljesültek az egyes intézkedésekben, hogyan lehetne ezeken jobban érvényesíteni, javítani.

Forrásjegyzék:

- AAM Vezetői Informatikai Tanácsadó Zrt. (2008a): Regionális Operatív Program – A hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetőségének javítása, ex-post értékelés,
http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek
- AAM Vezetői Informatikai Tanácsadó Zrt. (2008b): Regionális Operatív Program – Óvodák és alapfokú nevelési-oktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése, ex-post értékelés,
http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek
- Agenda Consulting – Expanzió Humán Tanácsadó – KTI (2010): KKV-k technológia fejlesztési célú beruházás támogatási alintézkedés értékelése
- Állami Számvevőszék (2009a): Jelentés a magyar központi közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről, 0901, 2009. január,
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/\\$File/0901J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/$File/0901J000.pdf)
- Állami Számvevőszék (2009b): Jelentés a szilárdhulladék-gazdálkodásra a Kohéziós Alapból és hazai forrásból nyújtott támogatások hasznosulásának ellenőrzéséről, 0920, 2009 július,
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/F723D7711B86A51CC1257602004D879F/\\$File/0920J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/F723D7711B86A51CC1257602004D879F/$File/0920J000.pdf)
- Állami Számvevőszék (2009c): Jelentés a sürgősségi betegellátó rendszer kialakítására, fejlesztésére fordított pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséről, 0924, 2009 augusztus.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7389F5F9DEAE94E0C125761000286F6F/\\$File/0924J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7389F5F9DEAE94E0C125761000286F6F/$File/0924J000.pdf)
- Állami Számvevőszék, (2009d), Jelentés a települési önkormányzatok tulajdonában lévő zöldterületek fejlesztésének és fenntartásának ellenőrzéséről, 0934,
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/53D38D5BE2FD51A1C125763A0059B5D3/\\$File/0934J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/53D38D5BE2FD51A1C125763A0059B5D3/$File/0934J000.pdf)
- Állami Számvevőszék (2009e): Jelentés a Kohéziós Alapból és hazai forrásokból finanszírozott kiemelt szennyvíztisztítási projektek megvalósításának ellenőrzéséről, 0948, 2009 december,
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A228EEE681C1052EC1257686004C1FD2/\\$File/0948J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A228EEE681C1052EC1257686004C1FD2/$File/0948J000.pdf)
- Balogh Péter (2009): Kontraproduktivitás a fejlesztéspolitikában? A kiemelt projektek empirikus vizsgálata in Szociológiai Szemle 2009/2
- Béres Attila (2008): A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében a KKV-k számára megítélt technológiafejlesztési támogatásoknak a vállalkozások beruházásaira és növekedésére gyakorolt hatásának elemzése (GVOP 2.1.1); Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. november;
http://www.nfu.hu/gvop_ertekelesek (letöltés, 2009. április 5.)
- Bradley, John – Untiedt, Gerhard (2009): Analysis of EU Cohesion Policy 2000-2006 using the CSHM: Aggregate impacts and inter-country comparisons, DG Regio,
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp3_hermin_aggregate.pdf
- Bruszt László; Vedres Balázs (2009): Fostering developmental agency from without, Kézirat

- Csiste András és Németh Nándor (2007b): Kistérségi fejlettség és I. NFT-s fejlesztési teljesítmény kapcsolata; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 szeptember;
<http://www.nfu.hu/download/8467/Kist%C3%A9rs%C3%A9gi%20fejletts%C3%A9g%20%C3%A9s%20I.%20NFT-s%20fejleszt%C3%A9si%20teljes%C3%ADtm%C3%A9ny.pdf> (letöltve: 2009. április 5.)
- Dezséri Kálmán, Vida Krisztina, 2009 - New Modes of Governance in the EU Structural and Cohesion Policy and the Case of New Member States, <http://www.eu-newgov.org/public/Publications.asp>, (letöltés 2010.02.16)
- DG Regio (2009): Ex-post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 regions, Work package 1: Coordination, analysis and synthesis, Task 2: Financial Implementation of Structural Funds
 Existimo Konzorcium, 2009 - Az ÚMFT közreműködő szervezetei finanszírozási rendszerének értékelése, a finanszírozási rendszer felülvizsgálatának előkészítése,
http://www.nfu.hu/intezmenyfejlesztesi_ertekelesek (letöltve 2010.06.09)
- Ex Ante Tanácsadó Iroda – HBF Hungaricum. – Megakom Stratégiai Tanácsadó Iroda – Innov Hungaricum (2006): A Községi Támogatási Keret intézményrendszerének félidei értékelése, Zárótanulmány, 2006. január
- Finta István (2007): Az európai uniós forrásokhoz kapcsolódó eljárásrend hazai jogi szabályozásának problémái, Tér és Társadalom 21. 2007. 4. 73-94. p.
- HBF Hungaricum Kft.(2008): Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv hatásai és eredményei 10 kistérségben, 2008. június 30. <http://www.nfu.hu>
- Holm-Pedersen, Mikkel; Millard, Jeremy; Pedersen, Kristian (2009): Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 Co-financed by the ERDF, Work Package 6: Enterprise and Innovation
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm (letöltés 2010.02.16)
- Keresztélyi Tibor-Cserháti Ilona-Varga Zuzsa, (2008) - Analysis of the macroeconomic effect of EU transfers by the model 'Eco-Trend' in Society and Economy 30 (2008)
- KOPINT-TÁRKI Konjunktúrakutató Intézet Zrt., PPH Értékelő Kft. (2009): TIOP-indikátorok részletes értékelése - Az ÚMFT humán-programjainak felülvizsgálata, Értékelő jelentés, 2009. december 22. http://www.nfu.hu/tiop_ertekelesek
- KOPINT-TÁRKI Konjunktúrakutató Intézet Zrt., PPH Értékelő Kft. (2010): TÁMOP-indikátorok részletes értékelése - Az ÚMFT humán-programjainak felülvizsgálata, Értékelő jelentés, 2010. február http://www.nfu.hu/tamop_ertekelesek
- KPMG (2009): Az ÚMFT Operatív Programjainak módosításához kapcsolódó értékelő előtanulmány
 KPMG (2010) : A Gazdaságfejlesztési Operatív Program módosításának értékelése
 KPMG (2007): Műszerpályázatok átfogó értékelése; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007. októbere 26.;
http://www.nfu.hu/muszerpalyazati_programok_ertekelese
- Kullmann Ádám, 2009 - Az I. Nemzeti fejlesztési terv támogatásainak területi megoszlása in Comitatus 2009. április; ; http://www.comitatus.hu/archivum_2009.html
- Magyar Értékelő Konzorcium (2009): Értékelési zárójelentés „Az üzleti infrastruktúra fejlesztése (GVOP 1.2.)”
- Metis, University of Strathclyde (2009a): Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 Co-financed by the ERDF, Work Package 11: Management and implementation systems for cohesion policy, Task 2 - National Assesment Report, Hungary,
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm

- Metis, University of Strathclyde (2009b): Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-Financed by the ERDF, Work Package 11 – task 4 Case Study Report Hungary, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm
- MTA Regionális Kutatások Központja, Alföldi Tudományos Intézet, Békéscsabai Osztály (2007): A fenntartható fejlődés mint horizontális elv érvényesülése a Regionális Fejlesztés Operatív Programban
- MTA Regionális Kutatások Központja, Alföldi Tudományos Intézet, Békéscsabai Osztály (2007): Az esélyegyenlőség mint horizontális elv érvényesülése a Regionális Fejlesztés Operatív Programban
- MTA Regionális Kutatások Központja, Nyugat-Magyarországi Tudományos Intézet (2007): ROP Monitoring Rendszerének elemzése, javaslat az indikátorok fejlesztésére
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (2009): Nemzeti Stratégiai Jelentés a 1083/2006/EK 29. alapján, Magyarország, 2009. szeptember 30., <http://www.nfu.hu/jelentesek>
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (2010): Jelentés az Európai Unió támogatásainak felhasználásáról – Vezetői összefoglaló
- Nordregio (2009): The Potential for Regional Policy Instruments 2007-2013 to contribute to the Lisbon and Göteborg Objectives for Jobs, Growth and Sustainable Development http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm (letöltés 2010.02.16)
- Öko Zrt (2008): A KIOP környezetvédelmi intézkedések céljainak és hatékonyságának vizsgálata összefüggésben a hazai környezetvédelmi fejlesztési irányokkal; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. augusztus; http://www.nfu.hu/kiop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Perger Éva (2009): EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége, www.kozigkut.hu/doc/perger_09szept.pdf
- PPH – HBF Hungaricum (2009): A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései: A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve, Budapest, 2009. június 2., http://www.mgszt.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=40&Itemid=17
- PPH (2010): A vállalatok támogatásfüggőségének elemzése (Kézirat)
- Steer Davies Gleave (2009): Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the ERDF in Objective 1 & 2 Regions, Work package 5a: Transport, Final report http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm (letöltés 2010.02.16)
- Tétényi Tamás (2009): Előremenekülés? Fejlesztéspolitikai válasz egy makrogazdasági kihívásra, Előadás a 47. közgazdász vándorgyűlésen
- Vajda Gizella, 2009 - Város és vidéke integrált fejlesztése: Szentés lehetőségei az EU-s források tükrében in Comitatus 2009. január-február, http://www.comitatus.hu/archivum_2009.html (letöltve 2010.02.16)
- VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht. (2008): A fejlesztéspolitika érvényesülésének mintaértékelései – Összefoglaló Jelentés; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. június 5.
- Varga János, in't Veld, Jan (DG Economic and Financial Affairs), 2009 - A Model-based Analysis of the Impact of Cohesion Policy Expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III Engogenous R&D Model, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm (letöltés 2010.02.18)

Fejlesztéspolitika a válságkezelés szolgálatában¹¹

I. Rész – Bevezető – A globális pénzügyi válság kialakulása és az első hazai reakciók

A globális pénzügyi válság elmélyülésének okai sokrétűek, érdemben való tárgyalásukhoz a nemzetközi pénzügyi rendszer egészének működését is górcső alá kellene venni. Ez azonban túlságosan is távol áll a tanulmány témájától, így a bevezetőben arra szorítkozunk, hogy a válság kirobbanásához és alakulásához kötődő legfőbb nemzetközi eseményeket vegyük számba, mielőtt rátérnénk a magyar reakciókra, és különösképpen a magyar fejlesztéspolitikai eseményekre.

Az egész világra kiterjedő krízis eredete köztudottan az USA-ban már jóval korábban elmélyült jelzálogpiaci válság volt. Az Egyesült Államokban az elmúlt években kialakult annak gyakorlata, hogy hitelképességi vizsgálat nélkül nyújtottak ingatlanfedezetes hiteleket. 1997 óta folyamatosan növekedtek az ingatlanárak, és ehhez igazodott a hitelezési gyakorlat is. Az árak növekedése azonban megállt, a jelzáloghitelek pedig elkezdtek bedőlni. A rossz minőségű jelzáloghiteleket portfóliókba rendezve továbbértékesítették, ezzel elfedve az egyes papírok kockázatosságát. Ezekbe nemcsak az USA, hanem más országok pénzintézetei is befektettek, így az amerikai jelzálogpiaci válság hamarosan az egész világon éreztette hatását. 2007 második felében már több országban is jelentős veszteségeket szenvedtek el a nagy jelzálogpiaci szereplők, így például októberben az amerikai Merrill Lynch és a Citigroup, valamint a svájci UBS AG is többmilliárd dollár veszteséget könyvelt el,¹² őket pedig a brit Barclay's követte novemberben. A válság gyors nemzetközi terjedését az is jelzi, hogy a japán pénzügyi felügyelet már 2008. február 13-án bejelentette, hogy az ország bankjai az elmúlt egy évben 600 milliárd yen veszteséget szenvedtek a másodlagos jelzálogpiacon.

A fenti folyamat egyik mérföldkövét jelentette a világ pénzügyi piacain hatalmas szereplőnek számító amerikai Lehman Brothers részvényeinek zuhanása és a vállalat szeptember 15-ei csődjének bejelentése. Másnap az USA második legnagyobb biztosítótársasága, az AIG már

¹¹ Készítette: Kiss Gábor és Balás Gábor

¹² <http://widerimage.reuters.com/timesofcrisis/>

egy 85 milliárdos mentőcsomagot kap, cserébe a Federal Reserve pedig 80%-os részesedést a vállalatban. Szeptember 16-án az USA egyik legnagyobb biztosítójának, az AIG-nek 85 milliárd dolláros kölcsönt ajánl a FED, azzal a feltétellel, hogy utóbbi 80%-os részesedést kap a vállalatban. Az erről szóló megállapodást szeptember 23-án alá is írják, majd 25-én megtörténik a legnagyobb bankcsőd az USA történetében, bezárják a Washington Mutual-t, eszközeit pedig eladják a JPMorgan Chase-nek. Szeptember végén Európában is több bank jut a csőd közelébe, így ki kell menteni a BENELUX államokban működő Fortis NV-t, és államosítják a brit Bradford & Bingley-t. Az USA-ban szeptember 19-ére megszületik a 700 milliárd dolláros bankmentő csomag javaslata, azonban ezt a Kongresszus 29-én még visszautasítja. Szeptember 30-án az ír kormány bejelenti, hogy 2 év garanciát ad az országban lévő bankbetétekre. Pár nappal később, október 3-án az USA Kongresszusa már elfogadja a mentőcsomagot, ugyanígy tesz az angol parlament saját, 50 millió fontos mentőcsomagjával október 8-án¹³. Október 6-án megegyezés születik az egyik legnagyobb német bank, a Hypo Real Estate számára nyújtott 50 milliárd eurós kiegészítő csomagról¹⁴, és az Egyesült Királyságban is több bankot államosítanak (HBOS, RBS, Lloyds TSB). A FED, az Európai Központi Bank, a Bank of England és további központi bankok a kamatcsökkentéshez fordulnak, hogy elejét vegyék a recesszióknak. Eközben a több szempontból Magyarországhoz hasonlított Izlandon az utolsó nagy bankot is államosítják, így felmerül annak az ötlete, hogy az IMF-hez forduljanak, illetve Oroszországtól is kérnek segítséget.¹⁵ A miniszterelnök már az államcsőd veszélyére figyelmeztet, miközben a britekkel diplomáciai csatározás kezdődik a bankbetéteket illetően. A tőzsdei mutatók az egész világon esnek, így például Japánban, Dél-Koreában és Kínában is, a G-7 pedig október 10-én válságcsúcsot tart, mely során 5 pontos akciótervet fogadnak el a krízis kezelésére.¹⁶ Október 14-én az USA-ban a kormányzata felajánlja, hogy a kilenc legnagyobb bankban összesen 250 milliárd dollárnyi részesedést vásárol. Október 29-én az Európai Bizottság közleményt ad ki „A pénzügyi válságtól a

¹³ <http://www.telegraph.co.uk/finance/financetopics/financialcrisis/3157728/Gordon-Brown-hails-500-billion-bank-rescue-plan.html>

¹⁴ <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=atXGCoKSlghE>

¹⁵ <http://www.nytimes.com/2008/10/10/business/worldbusiness/10icebank.html>

¹⁶ <http://www.euronews.net/2008/10/11/g7-issues-5-point-plan-for-economic-rescue/>

fellendülésig: európai cselekvési keret” címmel¹⁷, melyben azt is említik, hogy november 26-án egy részletesebb kerettervet adnak ki. Eszerint meggyorsítják a kohéziós politikával támogatott beruházásokat és előrehozzák a kifizetéseket. Október 30-án lát napvilágot, hogy a német kormány egy 32 milliárd eurós mentőcsomagot tervez bevetni a vállalkozások megsegítésére. A november 15-ei G-20 találkozón a vezető gazdasági hatalmak ígéretet tesznek a gyors akcióra, melyben szerepel a legnagyobb bankok erősebb felügyelet alá helyezése, valamint áttörés elérése a kereskedelmi tárgyalásokon. November 23-án az USA-ban a Citigroup is segítséget kap, 306 milliárd dollár veszteséget vállal át a kormány. Az ezt követő napon az Egyesült Királyságban a pénzügyminiszter 20 milliárd fontos mentőcsomagot jelent be, melynek az adócsökkentés is a részét képezi. 25-én napvilágot lát, hogy az USA-ban 800 milliárd dollárt kívánnak szánni a jelzáloghitelekhez és fogyasztói kölcsönhöz kapcsolódó adósság felvásárlására. November 26-án megszületik az „Európai gazdasági fellendülés terv”, mely tartalmaz egy 200 milliárd eurós fiskális stimulust is tartalmaz. December 2-án a Japán Bank felfedi 32 milliárd dolláros mentőcsomagjának tervét, mellyel a vállalkozás finanszírozásán kíván segíteni.

A pénzpiaci krízis hatására kialakult bizalmi válság eredményeképpen az azelőtt bőséges likviditást kínáló banki hitelezők már csak a legbiztonságosabbnak vélt partnereknek voltak hajlandók hitelt nyújtani és magas kockázati felárat követeltek partnereiktől. A hitelszűke visszafogta a cégek beruházási lehetőségeit, ami elbocsátásokat eredményezett. A pénzügyi válság így több ponton szivárgott be a reálgazdaságba, hiszen csökkent a tartós fogyasztási cikkek iránti kereslet is, ezáltal pedig a vállalatok bevételei. A kormányok nagyméretű mentőcsomagjai, melyeket a pénzpiaci hatások enyhítése érdekében vetettek be, negatív hatással voltak központi költségvetésre, és az állami beruházások elmaradását eredményezték.

Az első magyar reakciók a válságra

¹⁷ http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20081029_en.pdf

Az USA-ban 2008 szeptemberében bekövetkezett események már egyértelmű jelzést adtak arról, hogy itt nem csupán egy amerikai problémáról van szó, hiszen több jelzőhitelező kisegítésre szorult az Egyesült Államokban és Európában egyaránt. Ekkor Magyarországon még optimizmus uralkodott a politikai és gazdasági élet szereplői körében, Király Júlia 17-én úgy vélte, hogy „bár korai még pontosan megítélni, komolyabb megrázkódtatásra sem a magyar fogyasztóknak, sem a piacnak nem kell számítania a hitelpiaci válság napokban megjelent újabb hulláma miatt”¹⁸. Veres János pénzügyminiszter szeptember 24-én kijelentette, hogy szerinte a jelzőhitelezési válságnak „csekély a hatása” a magyar bankrendszerre¹⁹²⁰, de megdrágítja a magyarországi bankok forrásait. A PSZÁF szeptember 19-ei közlése szerint is csekély a válság hatása a magyar pénzügyi szolgáltatókra.²¹ Szeptember 29-én Bajnai Gordon kifejtette véleményét, mely szerint nem kell aggódni, hogy a válság megviseli Magyarországot.²²

Október 2-án még úgy gondolják, hogy a válság közvetlenül nem érinti az országot, azonban Bajnai ezen a napon a várható lassú növekedéssel indokolva bejelent egy gazdaságélénkítő csomagot. A 800 milliárdos csomag bejelentése után már óvatosabban reagáltak a szereplők a válságra. Október 6-án Bajnai Gordon a Parlamentben azt mondja, hogy nem kell tartani a válság elsődleges hatásaitól, de fel kell készülni a nehezebb gazdasági környezetre.²³ Október 9-én Veres János pénzügyminiszter már a 2009-es költségvetés újratervelését jelenti be, amit a válsággal indokol.²⁴ Október elejétől kezdve a BUX folyamatosan zuhan, az elsejei 19.174,51-es záró értékről október 27-re fokozatosan 10.751,23-ra zuhan egy 13-ától 14-ig tartó rövidebb fellendüléstől eltekintve. Ebben szerepet játszott az OTP részvényeinek nagymértékű esése is, mely október 9-én el 22%-os volt, a részvények ára a mélypontot

¹⁸ http://index.hu/gazdasag/blog/2008/09/17/kiraly_a_hitelvalsag_magyaroszagot_nem_razza_meg/

¹⁹ <http://www.privatbankar.hu/html/cikk/cikk.php?kommentar=25842>

²⁰ http://index.hu/gazdasag/blog/2008/09/24/veres_szerint_ide_nem_gyuruzik_be_a_valsag/

²¹ http://www.vg.hu/penzugy/vg_online/penzugyek_-_belfold/080919_psz%C3%81f_velemeny_240471

²² http://www.vg.hu/gazdasag/napilap_rovatok/belfold/080929_valsag_241681

²³

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uln=161&p_felsz=1&p_felszig=12&p_aktus=2

²⁴ <http://www.origo.hu/uzletinegyed/valsag/20081009-uj-koltsegvetes-tervezet-a-valsag-miatt.html>

azonban a hónap második felében érte el.²⁵ Az euró-árfolyama szintén október elejétől kezdve napi 1-3 forintra nőtt, azonban a magyar valuta első jelentősebb gyengülése október 10-ére tehető, ekkor az előző napi 249,25 forintról 264,03-ra nőtt az euró ára. Gyurcsány Ferenc ezen a napon már kicsit kevesebb optimizmussal arról nyilatkozik, hogy az országot elérte a válság,²⁶ és egy 12 pontos intézkedéscsomagot javasol, majd 12-én egy Nemzeti Csúcs összehívását kezdeményezi. Azonban 13-ai felszólalásában kijelenti, hogy a válság első hullámát elhárította az ország.²⁷ Ezen kívül említi, hogy „Magyarország [...] helyesen hallotta és érzékelte, hogy az a fajta pénzügyi válság, amely megroggyantotta az amerikai és a brit pénzügyi rendszer alapjait, Magyarországot nem fenyegeti.”²⁸ Ennek ellenére a hónapban egyre jellemzőbbé válnak a kedvezőtlen események. A forint árfolyama és a BUX index esik, a Fitch Ratings pedig stabilról negatívra rontja az ország adóbsorolását. Ennek hatására a kormány bejelenti, hogy a pénzügyi szolgáltatókról és hitelintézetekről szóló törvény módosításával 13 millió forintig biztosítják a betéteket. A devizahitelek megmentését tartalmazó intézkedéscsomag bejelentését követően a kormány 28-án megegyezik az IMF-fel, mely az EU-val és a Világbankkal közösen 25,1 milliárd dollár kölcsönt biztosít az ország számára.²⁹ A megegyezés azt követően született, hogy először az IMF igazgatója október 13-án nyilvánosan biztosította a kormányt a szervezet támogatása felől az aktuális problémák elhárításában³⁰, október 22-én pedig már hírt adtak a Magyarország számára nyújtandó hitellel kapcsolatos tárgyalásokról.³¹ A Valutaalappal folytatott tárgyalásokról a miniszterelnök egy ötpárti egyeztetés során számolt be október 28-án, melynek keretei között a kormány válságkezelő javaslatát is bemutatta, ilyenek voltak például az állami

²⁵ <http://index.hu/gazdasag/magyar/otspek081009/>

²⁶ <http://www.fn.hu/makro/20081010/gyurcsany/>

²⁷

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fszoveg?p_uln=164&p_ckl=38&p_felsz=1&p_szoveg=&p_felszig=224

²⁸

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=164&p_felsz=18&p_szoveg=v%E1ls%E1g&p_felszig=18

²⁹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/car102808b.htm>

³⁰ <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08248.htm>

³¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/new102208a.htm>

vezetők jövedelmének befagyasztása, a következő évre a számukra fizetendő prémium eltörlése, vagy a közsféra eszközbeszerzéseinek leállítását.³²³³

Október 10-én a válság elleni 12 pontos intézkedéscsomag részeként a kormányfő már javasolja a hatásában 800 milliárdos program bővítését,³⁴ november 3-án pedig bejelenti a 800 milliárdos csomag 1000 milliárdra történő kiegészítését.³⁵ A november 13-ai Gazdasági Csúcson Bajnai Gordon már egy 1400 milliárdos gazdaságélénkítő csomagról beszél, amihez kapcsolódóan bejelenti az uniós források átcsoportosítását is. Ugyanitt a miniszter említi a térségi válságkezelő alapok létrehozását, mint intézkedést, amelyhez uniós pénzek és a Munkaerő-piaci Alap meglévő intézkedései szolgálnának forrásul.

Időpont	Magyarország	Világ
2008.09.15		A Lehman Brothers csődje
2008.09.16		Az USA egyik legnagyobb biztosítójának, az AIG-nek 85 milliárd dollár kölcsönt ígér a FED, az erről szóló szerződés 23-án írják alá.
2008.09.17	Király Júlia szerint ugyan korai pontosan megítélni, de komolyabb megrázkódtatásra nem kell számítani a magyar piacon.	
2008.09.19	A PSZÁF közlése szerint a válságnak csekély a hatása a magyarországi pénzügyi	Megszületik az USA első bankmentő csomagjának

³² http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_765?lang=hu

³³ http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_756?lang=hu

³⁴ http://www.kormanysovivo.hu/page/pv_mit_tesz_a_magyar_kormany?lang=hu

³⁵ http://www.fn.hu/makro/20081103/ezer_milliardos_program_enyhitene/

	szolgáltatókra	javaslata.
2008.09.24	Veres János szerint a válságnak csekély a hatása a magyar bankrendszerre.	
2008.09.25		A Washington Mutual csődje és eladása
2008.09.29		Államosítják a brit Bradford & Bingley-t, kimentik a Fortis NV-t, az USA Kongresszusa visszautasítja a 700 milliárd dolláros bankmentő csomagot.
2008.09.30		Az ír kormány bejelenti, hogy 2 év garanciát ad a bankbetétekre.
2008.10.02	Bajnai Gordon nyilvánosságra hozza a 800 milliárd forintos gazdaságélénkítő csomagot.	
2008.10.03		Az USA Kongresszusa elfogadja a mentőcsomagot.
2008.10.06		Megegyezés születik a német Hypo Real Estate számára nyújtott 50 milliárdos segítségről.
2008.10.08		Napvilágot lát az 500 milliárd fontos brit mentőcsomag.
2008.10.09	Veres János bejelenti a költségvetés újratervezését, melyet a válsággal indokol.	Államosítják az utolsó nagy izlandi bankot is, a kormányfő megemlíti az államcsőd veszélyét

2008.10.10	A forint árfolyama mélyrepülésbe kezd, Gyurcsány Ferenc ezen a napon már arról nyilatkozik, hogy az országot elérte a válság, és egy 12 pontos intézkedéscsomagot javasol, a 800 milliárdos csomag bővítésével egyetemben	G-7 találkozó, mely során 5 pontos akcióttervet fogadnak el a válság kezelésére.
2008.10.13		Három jelentős brit bankot segítenek ki: HBOS, RBS, Lloyds TSB.
2008.10.14		Az USA-ban bejelentik, hogy a kormányzat kész részesedést vásárolni a legnagyobb 9 bankban, 250 milliárd dollár értékben.
2008.10.28	Magyarország megegyezik az IMF-fel, az EU-val és a Világbankkal 25,1 milliárd dollárnyi hitelkeret létrehozásáról.	
2008.10.29		Az Európai Bizottság kiadja „A pénzügyi válságtól a fellendülésig: európai cselekvési keret” című közleményét.
2008.10.30		Bejelentik az 32 milliárd eurós német mentőcsomagot.
2008.11.07	Kilenc hitelintézet aláírja a devizahitelek terheinek csökkentéséről szóló megállapodást a kormánnyal.	

2008.11.13	A Gazdasági Csúcson Bajnai bejelenti az 1400 milliárd forintos válságkezelő csomagot. Ugyanezen a napon az IMF nyilatkozata szerint kész megsegíteni Magyarországot.	
2008.11.15		G-20 találkozó, mely során ígéretet tesznek a mielőbbi cselekvésre.
2008.11.23		Segítség az amerikai Citigroupnak 306 milliárd dollár értékben.
2008.11.24		20 milliárd fontos brit mentőcsomag bejelentése
2008.11.25		Az USA-ban bejelentik, hogy újabb 800 milliárd dollárt kívánnak szánni a jelzálog- és fogyasztói hitelek felvásárlására.
2008.11.26		Bejelentik az „Európai gazdasági fellendülés tervét”, mely 200 milliárd eurós közösségi fiskális stimulust tartalmaz
2008.12.02		Japánban napvilágot lát egy 32 milliárd dollár értékű csomag a vállalkozások részére
2008.12.17	Kormánydöntés születik az uniós források átcsoportosításáról.	

II. Rész – Fejlesztéspolitikai reakciók a válságra

A 800 milliárdos gazdaságélénkítő csomag

A gazdaság élénkítésére a gazdasági miniszter október 2-án bejelent egy beruházásösztönző csomagot³⁶, mely főként a kis és középvállalkozásokra fókuszál, és a növekedés lassulására adandó válaszként hozták létre. Ez a csomag gyakorlatilag az Európai Unió JEREMIE (Joint European Resources for Micro to medium Enterprises) programjához kapcsolódó forrásokat tartalmazza^{37,38}, amelyek már szerepeltek az Új Magyarország Fejlesztési Terv Gazdaságfejlesztési Operatív Programjában. A csomag együttes hatását a minisztérium 800 milliárd forint körüli összegre tette, amit azonban lényegesen kisebb forrás mozgósításával kívántak elérni, hiszen a JEREMIE elveinek megfelelően utóbbi túlnyomórészt hiteleket, hitelgaranciát tartalmaz. A csomagban azonban nem csupán korábban betervezett, illetve elindult fejlesztéspolitikai intézkedések szerepeltek, hanem módosítások is a korábbiakhoz képest. A csomag a sajtóhírek alapján a következőket tartalmazta:

- a már korábban elindult Új Magyarország Mikrohitel feltételeinek módosítása
- egy 50 milliárd forintos refinanszírozási hitelkeret létrehozása
- hitelgarancia 100 millió forint értékig
- könnyítések a gazdaságfejlesztési pályázatokon részt vevők számára
- közösen létrehozott kockázati tőkealapok

A csomag tehát alapvetően már korábban tervbe vett, az európai uniós forrásokból finanszírozott fejlesztési programokban szereplő intézkedéseket érintett. Az Új Magyarország Mikrohitel már 2008 januárjában elindult, portfóliógarancia intézkedés pedig szintén szerepelt a 2007-2008-as akciótervben is. A közösen létrehozott kockázati tőkealapok

³⁶ http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_513?lang=hu

³⁷ http://www.fn.hu/vallalkozas/20081031/recessziot_probalja_tompitani/

³⁸ <http://www.parlament.hu/biz38/bizjvk38/V009/0811041.htm>

szintén már a 2007-2008-as akciótervben is szerepeltek, azonban elindulásuk késett, és a 800 milliárd forintos csomag kapcsán is csak várhatóan tavaszi indulásról esett szó.

Az 1400 milliárdos csomag

Az 1400 milliárdos csomagnak részét képezik a már korábban meghirdetett JEREMIE-s intézkedések, illetve bizonyos egyéb elemek. A csomag tartalmát illetően többféle hír látott napvilágot, jelen esetben mi a 2009 februárjában az ÚMFT végrehajtását felügyelő parlamenti eseti bizottság háttéranyagára támaszkodunk. E szerint a csomag a következő elemeket tartalmazta:

Mikrohitel	58,6 mrd Ft
Beruházási Hitel	50 mrd Ft
Forgóeszközhitel	140 mrd Ft
MFB HITELEK	160 mrd Ft
Új Magyarország Hitelgarancia	28,2 mrd Ft
Széchenyi Kártya – megduplázott kamattámogatás	2 mrd Ft
Új Magyarország Kockázati tőke uniós forrásból	35 mrd Ft
Japán--Magyar-kockázati tőkealap	26 mrd Ft
Új Magyarország Fejlesztési Terv	500 mrd Ft
Új Magyarország Vidékfejlesztési Program	400 mrd Ft
40%-os Előleg	~100 mrd forint

Forrás: ÚMFT Eseti Bizottság háttéranyaga 2009

Mint a tanulmányban később részletezzük, ezen elemeknek egy részét már november előtt meghirdették. Ezzel szemben például a források átcsoportosításáról decemberben történt

meg a kormánydöntés, a megnövelt előleggel kapcsolatban december 10-én született rendelet, a Széchenyi-kártya kamattámogatásának növelését pedig december 5-én jelentette be Bajnai Gordon.³⁹

Egyéb intézkedések

Noha nem a válságkezelési csomagok részeként, de mint fontos válságkezelő eszközt jelentették be októberben a következő 1,5 évre az építőipar rendelkezésére álló **1800 milliárd forintnyi megrendelés-állományt**, amelyekkel kapcsolatban már megszülettek a támogatási döntések. Ugyanitt a gazdasági miniszter beszélt a jogszabályok felülvizsgálatán keresztül történő gyorsításról és a szabályozás egyszerűsítéséről. Nem elhanyagolható elemként felmerült az Építési Piac tér elnevezésű internetes adatbázis elindítása is az építésügyi beruházásokról és közbeszerzésekről.⁴⁰ Az 1800 milliárdos csomagról még később is láttak hírek napvilágot. Noha az összeg nem változott, a sajtóhírekben később már részletezték, hogy hány és milyen típusú építési projekt valósul meg a pénzből.⁴¹

Decemberben a többségi állami tulajdonban lévő **Garantiqa Hitelgarancia Zrt.** garanciakeretét 450-ről 900 milliárd forintra emelték.⁴² Noha ezt a kormányzói portál az 1400 milliárd forintos csomag részeként említi, az intézkedés a későbbi keletkezésű háttéranyagban már nem így szerepel.⁴³ A készfizető kezességvállalás az uniós forrásokból finanszírozott hitelekhez egyes esetekben automatikusan jár. A hitelgarancia konstrukciót 2000 óta kezelő Garantiqa főként a kkv-szektorra célozza, és nemcsak a hitelfelvetelekhez, hanem bármilyen típusú forrásbevonáshoz kezességet vállal a központi költségvetés 70%-os viszontgaranciája mellett (NFGM 2009), tehát

³⁹ http://www.fn.hu/vallalkozas/20090102/nott_szechenyi_kartya_kamattamogatasa/

⁴⁰ http://www.nfgm.gov.hu/sajtoszoba/sajtoanyagok/2008_sajto/08_oktober/epitoipar.html

⁴¹ http://www.vg.hu/gazdasag/vg_online/gazdasag_-_kulfold/090211_bajnai_260123

⁴² <http://www.garantiqa.hu/hu/mediamegjeleneseink/2008/12/tobbletforras-cegeknek-ujabb-gazdasagelenkito-lepeseket-jelentett-be-teg>

⁴³ http://www.kormanyzovivo.hu/page/pv_mit_tesz_a_magyar_kormany

bankgaranciához, lízing- és faktoring ügyletekhez, kockázati tőke bevonásához, illetve hazai és uniós pályázatokhoz is.⁴⁴

Szintén decemberben születik meg a kormánydöntés⁴⁵ arról a novemberben már válságkezelés kapcsán említett intézkedésről⁴⁶, hogy **átcsoportosítják az uniós forrásokat**.⁴⁷ A forrásátcsoportosítás eredetileg 266 milliárd forintot érintett volna (Kormányzótanács Iroda 2008).⁴⁸ Az ÁROP-ból 16 milliárd forintot kívántak átcsoportosítani a TÁMOP-ba, a GOP-ba pedig összesen 117 milliárd forintnyi átcsoportosítást terveztek a KÖZOP-ból (60 milliárd forint) és a TIOP-ból (57 milliárd forint). A kormánydöntés szerint az operatív programokon belül a TÁMOP-ban 60 milliárd forintot csoportosítottak a munkahelymegtartó intézkedésekre, a KMOP-ban 20 milliárdot a gazdaságfejlesztésre, a GOP-on belül pedig 53 milliárd forintot terveztek előrehozni.⁴⁹

Márciusban a válságkezelésért felelős kormánybiztos arról számolt be, hogy 20 milliárd forintot különítettek el a regionális **válságkezelő alapba**, és ennek legfőbb forrását a ROP-ok biztosítják.⁵⁰ Szintén ebben a hónapban jelentették be, hogy felmentést adnak a pályázati tilalom alól azoknak a cégeknek, amelyek munkaügyi szabályszegés miatt nem indulhattak a tendereken. Ez alól kivételt képeznek azok, akiket fekete foglalkoztatáson kaptak, vagy színlelt szerződéssel foglalkoztattak munkavállalókat.⁵¹

⁴⁴ <http://www.garantiqa.hu/hu/bemutakozasunk>

⁴⁵ A kormányzótanács oldal december 17-ét jelöli meg az átcsoportosítás dátumaként.

⁴⁶ http://www.vg.hu/gazdasag/vg_online/gazdasag_-_belfold/081113_gazdasagi_csucs_248400

⁴⁷ http://www.kormanyzovivo.hu/news/show/news_1083?lang=hu

⁴⁸ http://www.kormanyzovivo.hu/page/pv_mit_tesz_a_magyar_kormany

⁴⁹ http://www.kormanyzovivo.hu/media/retrieve_file/13594?lang=hu

⁵⁰ http://www.kormanyzovivo.hu/news/show/news_1611?lang=hu

⁵¹ <http://www.meh.hu/tevekenyseg/tevekhirek/valsagkezeles20090310.html>

Április 1-től lépett életbe az intézkedés, mely szerint **késedelmi kamatban** részesülnek azok a nyertes pályázók, amelyek számára a támogató (NFÜ és KSZ-ek) saját hibájából késve fizeti ki a támogatást.⁵² Ennek összege a késedelem időtartamára a határidő lejáratának napján érvényes jegybanki alapkamat mértékének felel meg. Nem kell késedelmi kamatot fizetni a központi költségvetési szerv, mint kedvezményezett részére. A késedelmi kamat alapja a késedelemmel érintett számla támogatástartalma. Az intézkedésre vonatkozóan már korábban megszületett a döntés, az NFÜ honlapja januárban tájékoztatott róla.⁵³ A késedelmi kamat kifizetését a Közreműködő Szervezetek hajtják végre, azonban ez egyelőre sem az IH-kal kötött szerződések (Service Level Agreement, SLA) keretéből, sem más célzott bevételekből - a keresztfinanszírozás tilalma miatt - nem finanszírozható, ezért a KSZ-eknek ehhez egyéb bevételi forrásokhoz kell nyúlniuk (Existimo Konzorcium 2009). Ennek rövid távú negatív hatására már a 2009. május 15-i Dél-alföldi regionális monitoring albizottság ülésén felhívta a VÁTI Kft. képviselője a figyelmet, miszerint emiatt a KSZ ezentúl nem fogja több hétig, hónapig kérni a javított számlákat a projektgazdától, hanem azonnal elutasítja majd a rosszakat (DAOP RMA Emlékeztető, 2009).

Az úgynevezett „**4+1 program**”, válságkezelő intézkedésként került egy kormányülés során elfogadásra 2009 februárjában, azonban elindulása későbbre tehető.⁵⁴ A programra összesen 30 milliárd forintot fordítanak, ebből 20 milliárd forint jut a kis- és középvállalkozásoknak, 10 pedig a 250 főnél kevesebbet foglalkoztató nagyvállalkozásoknak. A hír szerint támogatás keretében minden ötödik munkanap bérköltségét átvállalják a munkáltatótól, amennyiben az érintett cég két éven át nem hajt végre létszámleépítést, illetve a bértámogatásban lévő dolgozókat hetente egyszer továbbképzésekben részesítik.

A Bajnai Gordon volt fejlesztési és gazdasági miniszter által megalakított kormány **Válságkezelés és Bizalomerősítés** címet viselő, április 20-ai keltezésű programja elsődlegesen a makrogazdasági problémákkal foglalkozik. Ezek között kitüntetett szerepet szánva az államháztartási hiánynak és az adósságállománynak, azonban több fejlesztéspolitikát érintő elemet is tartalmaz, amely már korábban megszületett, de megvalósítását az új kormány is folytatni kívánja. A programban például szerepel az MFB

⁵² <http://www.nfu.hu/content/2993>

⁵³ <http://www.nfu.hu/content/2667>

⁵⁴ http://www.kormanyoszovivo.hu/news/show/news_1487?lang=hu

forgóeszköz-hitelezése és az MFB-törvény módosítása, noha az ezekkel kapcsolatos törvényjavaslat már az előző év végén benyújtásra került.⁵⁵ Emellett megtalálható benne a korábban már nyilvánosságra hozott „4+1 program” 30 milliárd forintja, melyből 20 milliárd forint a kkv szektornak, 10 milliárd forint pedig a nagyvállalatoknak szól.

Szerepel a programban egy, az uniós forrásokból történő 20 milliárd forintos átcsoportosítás a munkájukat elvesztők újbóli elhelyezkedését segítő, Részletezik a novemberben meghirdetett 1400 milliárd forintos válságkezelő csomagot. Ezek szerint 900 milliárdot tesz ki a vissza nem térítendő támogatás, a többi 500 milliárdot pedig hitel- és garanciaalapú finanszírozás alkotja.

Szerepelnek a különböző könnyítések is a források felhasználását illetően, így például az előleg megnövelése, a pályázatok elbírálási idejének csökkentése (csökkentett adminisztráció és automatikus pályázatok révén), illetve az árfolyam-kompenzációt biztosító korrekciós mechanizmus a nagy importtartalmú eszközöket beszerző pályázók részére. Szintén könnyítésként szerepel a már korábban kommunikált 636 építőipari projekt végrehajtására kidolgozott monitoring-rendszer is.

A program emellett különböző átfogó intézkedéseket is felsorol a versenyképesség növelése érdekében. Leszögezi az ágazati stratégiák tervezésének fontosságát, és megnevezi azokat az ágazatokat, amelyeket a kormányzat kiemelten szándékozik kezelni. Az ÚMFT már utalt arra, hogy szükséges ezeknek a stratégiáknak a kidolgozása, azonban a kormány csak később választotta ki azokat az ágazatokat, amelyeket gazdaságpolitikai programjában prioritásként kívánt kezelni. Ezek azok az ágazatok, amelyekre a kormány a gazdaság húzóerejeként tekint, ezért a fejlesztéseket minél nagyobb mértékben kívánja itt koncentrálni. A kormány által korábban megnevezett húzóágazatokhoz (gyógyszeripar/biotechnológia, járműipar, infokommunikációs technológiák, logisztika) a program további hármat csatol, ezek a turizmus, az agrárium és az építőipar. Az indoklás szerint a programban megnevezett három további ágazat nagy munkaerő-igényű, ezért a magyar gazdaság egyik hangsúlyos problémáját, az alacsony foglalkoztatást kívánja a Kormány orvosolni az ide irányuló fejlesztéssel. Ezeken a területeken emellett hangsúlyozza a szakmai képzés és oktatás fejlesztését, mint támogatandó célt. Végül, de nem utolsósorban az agráriumban történő beruházás-ösztönzési tevékenységet is említi, mely a következő tevékenységeket takarja:

- ÚMVP meghatározott jogcímeinél 20%-os előleg bevezetése

⁵⁵ <http://www.jogiforum.hu/hirek/19112>

- Új Magyarország Agrárfejlesztési Hitelprogram nagyobb összegű pályázatokra történő kiterjesztése
- MFB általi közvetlen finanszírozás feltételeinek megteremtése a TÉSZ forgóeszközhitelknél
- Bankgarancia nyújtása a nagyobb méretű élelmiszeripari vállalkozások számára az MFB által, 30 milliárd forint értékben
- Az EXIMBANK Zrt-nél a lehetőség megteremtése, hogy az agrárexport növelésében fokozottabb szerepet vállalhasson.

A kormányprogramban szereplő, **árfolyamveszteségek kompenzálásával** kapcsolatos intézkedések megszületése 2010 elejéig váratott magára. Az NFÜ 2010 januárjában adott hírt arról, hogy 2009-ben elkészítette az árfolyamveszteségek csökkentését célzó kompenzációs eljárásrendjét az arra vonatkozó miniszteri rendelet alapján.⁵⁶ Eszerint a kompenzációs mechanizmus „azokra a projektekre fókuszál, ahol az adott projektben a devizához kötött beszerzés keretében tervezett vagy megvalósított gép-, eszköz-, jármű-, berendezés-, vagy technológia-beszerzés és a beszerzéshez közvetlenül kapcsolódó szállítói szolgáltatás értéke együttesen eléri a projekt elszámolható összköltségének a 25%-át, a költségnövekmény várhatóan eléri (vagy elérte) az eredeti, jóváhagyott és elszámolható összköltség 4%-át, de legalább 5 millió forintot, az adott projektben a támogatási arány eléri vagy meghaladja a 80%-ot, a pályázat, projekt sajátosságai miatt a műszaki tartalom csökkentése, a költségátcsoportosítás, illetve egyéb, a projektvégrehajtás során rendelkezésre álló eszközök alkalmazása nem ellensúlyozza az árfolyamhatást, és a projekt költségvetésében betervezett tartalék nem nyújt fedezetet az árfolyam emelkedéséből eredő többletköltségekre.”

A július 1-jétől életbe lépett **ÁFA emelést ellensúlyozandó**, miniszteri rendelettel szabályozták, hogy a projektgazdák számára az abból adódó költségnövekményt az NFÜ kompenzálja. Erre akkor kerülhetett sor, amennyiben „...a pályázat benyújtása 2009. június 30-ig megtörtént, a projektgazda nem, vagy csak részben jogosult az áfa levonására, ezért a projektje keretében elszámolható költség, a le nem vonható áfa, és az áfa-emelés tényleges költségnövekedést okoz, melynek mértéke legalább 5 millió forint. Az értékhatár nem

⁵⁶ <http://www.nfu.hu/content/4713>

vonatkozik a központi költségvetési szerv kedvezményezettekre, vagy ha a projekt 100%-os támogatási intenzitással valósul meg.”⁵⁷

Az uniós garanciaprogramtól függetlenül a kormány augusztus közepétől 50 milliárd forint kerettel (eredetileg csak 30 milliárd⁵⁸) gazdaságélénkítés céljából **bankgarancia programot** indított az MFB-vel közösen.⁵⁹ A garanciát 100 millió forint és 4 milliárd forint közötti⁶⁰, legfeljebb 5 éves lejáratú forgóeszközhiteltek esetében lehet felhasználni, és a hitel összegének 80%-át fedi le.⁶¹ Ezt a programot novemberben kiterjesztik a K+F tevékenységet végző vállalatok körére is.⁶²

	Intézkedés összege/mértéke	Első bejelentés	Forrás
Garantiqa hitelgarancia-keretének növelése	450-ről 900 milliárd forintra	2008. december 3.	hazai
Regionális válságkezelő alap	20 milliárd forint	2009. március 16.	uniós
Késedelmi kamat fizetése	Jegybanki alapkamat, alapja a támogatástartalom	2009. január 22.	Az általa érintett forrás uniós, de nem ismerni az intézkedés forrását
4+1 program	30 milliárd forint	2009. február 26.	uniós
Árfolyam-kompensáció	A pályázat leadásakor érvényes, illetve az	2009. április 20.	Az általa érintett forrás uniós, de nem ismerni

⁵⁷ <http://www.nfu.hu/content/3443>

⁵⁸ <https://www.mfb.hu/aktualis/sajtokozlemenyek/11865-b750>

⁵⁹ http://www.kormanyoszovivo.hu/news/show/news_2111?lang=hu

⁶⁰ Ezek az összegek különböző hírekben különböző méreteket öltenek, itt az MFB honlapján találhatóakat használtuk fel.

⁶¹ <https://www.mfb.hu/aktualis/kozlemenyek/12013-28c7>

⁶² http://www.nfgm.gov.hu/sajtoszoba/sajtoanyagok/sajtohirek09/09november/bankgar_prg.html

	aktuális technikai árfolyamtól, valamint a devizához kötött beszerzéstől és kiadástól függ		az intézkedés forrását
Áfa kompenzáció	Az áfa-növelés mértékéből eredő összeg	2009. július 7.	Az általa érintett forrás uniós, de nem ismerni az intézkedés forrását
Gazdaságélénkítési bankgarancia program	50 milliárd forint	2009. június 3.	hazai

III. Rész – Az intézkedések tartalmának részletes vizsgálata

Mit tehet a magyar fejlesztéspolitika?

A hazai válságkezelésnek több akadállyal kell szembenéznie a legtöbb nyugati országnál. A recesszió mellett Magyarországon problémát jelent az államháztartás egyensúlyhiánya, amihez még hozzáadódik a magánszféra magas külső (deviza)adósság. Magyarország esetében egy kis, nyitott gazdaságról van szó, ezért a keresletélénkítő politika leginkább az importot növelné, az exportot pedig alig. Ennek oka, hogy Európában, a magyar termékek legnagyobb felvevőpiacán is recesszió van. Emellett jelenleg Magyarországnak különösen nehéz hitelhez jutnia, és időközben az adósságot is törleszteni kell. Ezért fontos elkerülni az államadósság további növekedését, illetve a folyó fizetési mérleg további romlását, hiszen az utóbbi az országnak nyújtott hitelek további szigorodását eredményezné.

Erdős (2009) hangsúlyozza, hogy a támogatásoknak, melyek közül jelentősebb részt egyedül az EU-s források képviselnek, célzottak kell lennie. Elő kell segítenie a foglalkoztatás növekedését, és olyan helyekre kell jutnia, melyek nem export- és importfüggők, tehát a hazai termelőkapacitásra és keresletre támaszkodnak. A foglalkoztatásban nagy szerep jut a kis- és középvállalkozásoknak, ezért segítségük hozzájárulhat a recesszió fékezéséhez. Lényeges, hogy a fejlesztési pénzeket úgy osszák szét, hogy azzal növeljék a fenntarthatóságot – a közlekedési infrastruktúra, az oktatás, egészségügy, környezetvédelem és a regionális fejlesztés mind megfelelőek erre a célra. Az állami költségvetésből fejlesztésre szánt pénzek esetében figyelembe kell venni a fentebb említett egyensúlyhiányt. Ezért inkább a források megfelelő átcsoportosításával van lehetőség a recesszió elleni küzdelemre, amennyiben a válságkezelés szempontjából indokoltabb célok

teljesítésére fordítják azokat. A forrás-átcsoportosításnak és előrehozásnak mindenképp pozitív a hatása, ha megfelelő célokra fordítják az összegeket, azonban válságennyhítő hatásuk lényegesen kisebb, mint pótlólagos forrás bevonása esetén.

Az intézkedések típusai

A fenti fejlesztéspolitikai válságkezelő intézkedéseket négy csoportba oszthatjuk aszerint, hogy miként próbálnak hatni a gazdasági tevékenységre. Eszerint az adott intézkedés lehet:

- **Forrásbővítő:** újabb források bevonásával növelik a gazdaságba juttatott pénz mennyiségét, azonban ezzel együtt növelik a költségvetés terheit is
- **Forrás-átcsoportosító:** bizonyos intézkedésekre előirányzott forrásokat más intézkedésekre irányítanak át. Ennek oka az, hogy a forrásokkal bővített intézkedést bizonyos szempontból fontosabbnak, vagy nagyobb hatékonyságúnak tartják.
- **Forrás-előrehozó:** a későbbi évekre előirányzott forrásokat időben előbb fizetik ki, ezzel növelve az adott időszakban a gazdasági szereplők likviditását. Ezzel összességében nem kerül több pénz a gazdaságba, csak a kiadás időbeli eloszlása változik meg.
- **Kommunikációs:** ebben az esetben nem történik meg a források szerkezetének átalakítása, azonban a már előre tervbe vett kiadásokat, intézkedéseket, mint új elemeket jelentik be, vagy azokat a kommunikáció során válságkezelési szereppel ruházzák fel. Ezen intézkedéseknek is lehet válságkezelő hatása, amennyiben pánik, vagyis a kockázatok túlértékelése tapasztalható a piacon, mert ez esetben ezen indokolatlan kockázati felárat csökkenti az intézkedés a cselekvő kormányzat illúzióján alapuló üzleti bizalom megerősítésén keresztül.

A *forrásbővítő intézkedések* esetében lehetséges, hogy új támogatási formákat vezetnek be, ehhez azonban szükség van az adott operatív program forrásainak bővítéséhez, vagy forrásainak olyan átcsoportosításához, amely hatására a gazdaságban többletforrás keletkezik. Mivel az Európai Unió által Magyarországnak szánt összeg nem bővül, ezért az első esetben a forrást a kormánynak kell biztosítania, a második eset azonban olyan átcsoportosítás eredményeként állhat elő, ahol a támogatáson felüli többlet hitelpénz keletkezik, vagyis a visszatérítendő támogatások felé tolódik el a forráskihelyezés. A bővített forrásokból egyfelől lehetséges nagyobb keretösszeggel kiírni pályázatokat, vagy újfajta pályázatot indítani. Ezen kívül lehetőség van a támogatási intenzitás növelésére, azonban ilyenkor figyelembe kell venni az uniós szabályokat – például azt, hogy a gazdaságfejlesztési pályázatokon a támogatási arány nem haladhatja meg a regionális támogatási

térképnek megfelelő értéket. A bővítés forrását jelentheti az adott év költségvetési átcsoportosítása, amennyiben van rá keret, vagy hitelfelvétellel. A hitel származhat magánhitelezőtől, vagy mint Magyarország esetében a válsághoz kötődően hivatalos hitelcsatornán keresztül – utóbbira példa az IMF-fel kötött stand-by megállapodás és az Európai Beruházási Bank által biztosított hitelkeret. Az uniós forráson kívüli többlet költségvetési forrásoknak az ÚMFT-n keresztüli átfolytatása ugyanakkor korlátozza a kormány mozgásterét az uniós szabályozáshoz való igazodás miatt, ezért várható, hogy ezen támogatások nem az ÚMFT keretében, de ahhoz hasonló támogatási formákként jelentkeznek.

A forrás-átcsoportosítások több módon történhetnek: operatív programok között, prioritások között és konstrukciók között. Az operatív programok prioritásainak keretösszegét érintő átcsoportosítás esetén az Európai Bizottság jóváhagyása szükséges, amihez ex ante értékelést kell a tagállamnak készítenie. Az ilyen átcsoportosítást csak nagyon indokolt esetben engedélyezi a Bizottság, jelentősebb társadalmi-gazdasági változások esetén. Bizonyos megfontolásokból az egyes prioritásokon belüli a konstrukciók között is megvalósítható átcsoportosítás, mint történt az például a 4. prioritás esetében. A konstrukciók közötti átcsoportosításokat az egyes konstrukciókkal kapcsolatos tapasztalatok és várakozások alapján módosíthatják, például egyes konstrukciók sikertelensége, alacsony kihasználtsága, vagy a vártnál kisebb haszna esetén érdemesnek ítélik a források egy másikba történő átcsoportosítását. Ezekben az esetekben már nem szükséges a Bizottság jóváhagyása, hiszen az egyes konstrukciókra szánt összegek már nem szerepelnek az Operatív Programokban.

Az átcsoportosításokat tehát annak eredményeképpen hajtják végre, hogy az egyes konstrukciók, prioritások várható hasznossága megváltozik a válság hatására. A krízis például hátrányosabban érinthet bizonyos szereplőket, illetve lehetnek olyan hatásai, amelyek miatt a gazdaság tartós veszteségeket, szerkezeti torzulásokat szenved. Az átcsoportosításokkal ezeket rövidebb, vagy hosszabb távon ható változásokat próbálhatják orvosolni. Például lehetséges olyan kilengés a keresletben, amely miatt az egyik szektor jövedelme a válság eredményeképpen lényegesen csökken. Amennyiben ez a szektor a gazdaság egészének szempontjából fontos szerepet játszik (például magas hozzáadott érték vagy foglalkoztatás), a kormányzat érdemesnek találhatja az ágazat szubvencióját fejlesztési pénzekből, noha azzal magához a fejlesztéshez nem járul hozzá, csupán a válság kezeléséhez. Ezzel szemben, ha például annak a munkaerőnek a képzését támogatja, amely a válság hatására tartósan kieshet a munkaerőpiacról, válságkezelés és fejlesztés is történik egy időben, hiszen az adott munkaerő foglalkoztathatóbbá válik (így csökkentve a válság által előidézett

munkanélküliséget), valamint a gazdaság szereplőinek képzettsége, termelékenysége is feltehetőleg nő (humánerőforrás-fejlesztés).

Forrás-előrehozó intézkedések esetében az uniós források elosztásának ütemtervét változtatják meg. Az egyes akciótervekben 2 éves intervallumokra határozzák meg az allokálandó forrásokat prioritások szerint. Az Operatív Programokban, melyekről a Kormány szerződést kötött, egyaránt szerepel az egyes prioritásokra és az időszak éveire allokált összeg. Így azt, hogy a GOP-ban 2009-2010-re több forrást helyez el az akciótervek módosításával, csak az Európai Bizottság jóváhagyásával teheti meg. Természetesen ekkor a későbbi évekre már kevesebb forrás jut. Az intézkedésnek szintén nagy volumenű változások szolgálhatnak indokul, például az, hogy a válság miatt a 2009-es évben több fejlesztési forrásra van szükség, mint az eredeti tervek szerint, és ebben az időszakban a források nagyobb hasznot hoznak (ami jelentheti a válság negatív hatásainak tompítását is), mint később. A fejlesztéspolitika ez esetben sem a fejlesztési célokat, hanem inkább a rövid távú gazdaságpolitikai célokat szolgálhatja.

A *kommunikációs* jellegű intézkedések esetében semmilyen változtatás nem történik a források kihelyezésében. Az egyes újabban kiírt pályázatokat, programokat azonban válságkezelő funkcióval „látják el” – noha a fizetések a válság nélkül is megtörténtek volna, a kormányzati kommunikáció a válságot enyhítő szereppel ruházza fel őket. Ugyanígy a már elindult projektek esetében is kiemelhetik a munkahely-teremtési funkciót, illetve a megrendelés-állomány növelését a válság által súlyosan érintett szektorokban (jó példa erre az 1800 milliárd forint összegű megrendelés az építőipar számára). Ennek az intézkedéstípusnak legfőbb célja a pánik kezelése. Mivel ez által valóban nőhet a bizalom és a vállalkozói kedv, az intézkedés szerepe nem lebecsülendő, hiszen valóban bírhat válságkezelő erővel. Természetesen felmerülhet annak problémája, hogy a túlzott optimizmus mikro-szinten a válság miatt szükséges intézkedések elhalasztását okozza, ebben az esetben a kommunikációs intézkedések veszélye, hogy gazdasági strukturális problémákat idéznek elő.

A források mennyiségét növelő intézkedések

A **800 milliárdos csomag** pontos tartalmáról ugyan jelentek meg sajtóhírek, azonban annak részletei mégis sok szempontból bizonytalanok. A Figyelő október végén arról számolt be, hogy a Gazdasági Egyeztető Fórumon ismertetett csomag által „804 milliárd forint áll majd rendelkezésre”, illetve említi, hogy „...a részprogramok kidolgozásában a tárca számít a munkaadói képviselőkre is”.⁶³ Utóbbi azt jelentené, hogy a csomag pontos tartalma ekkor még nem volt meghatározva. A cikkben nem szerepel az, hogy mennyi uniós forrást mozgósítanak e célból. November 6-án a HVG azt írta, hogy noha a csomagra fordított fejlesztési források mérete 288 milliárd forint, a csomag hatása eléri a 811 milliárd forintot. Ebben szerepel az Új Magyarország Mikrohitel 52 milliárd forintnyi forrással, a Portfóliogarancia Program 66 milliárd forintnyi forrással, a Kis- és Középvállalkozói Hitelprogram, mely 25 milliárd forint uniós és banki forrást tartalmaz, valamint a 45 milliárd forint méretű kockázati tőkeprogram. A csomag egyéb elemeit – amelyek nélkül annak mérete nem érné el a 288 milliárd forintot – a cikk nem említi.⁶⁴ Az 1400 milliárd forintos csomag elemeit illetően már tudunk megbízhatóbb forrásra támaszkodni, amely a már fentebb említett Háttéranyag az ÚMFT Eseti Bizottság számára.

A 800 és az 1400 milliárdos csomagban szereplő tételeket a 2007-2008-as és a 2009-2010-es GOP és KMOP akciótervekben szereplő pénzügyi eszközökkel, egyezéseket és különbségeket is találunk. A GOP 4. prioritás esetében a 2007-ben meghirdetett keretek a teljes időszakra vonatkoznak (Monitoring Bizottság Emlékeztető, 2008.09.09), azonban a két akciótervet összehasonlítva az egyes konstrukciókra meghirdetett keretek változtak, ugyanis átcsoportosítások történtek a hitelprogramok javára. A megújított 2009-2013-es akciótervekben még mindig a korábbi forint-euró árfolyammal számolva határozták meg a rendelkezésre álló forrásokat, az új árfolyamból adódó többletet tartalékként jelzik külön sorokban.

A **Mikrohitel Program** esetében a 2007-2008-as akciótervekben a rendelkezésre álló teljes keret 74,354 milliárd forint⁶⁵, kiegészülve a KMOP-ban ugyanerre a programra elkülönített 2,8 milliárd forinttal. Az MTI a 800 milliárdos csomag kapcsán már 52 milliárdos keretről számol be.⁶⁶ A

⁶³ http://www.fn.hu/vallalkozas/20081031/recessziot_probalja_tompitani/

⁶⁴ http://hvg.hu/kkv/20081106_vallalkozas_tamogatasi_csomag_

⁶⁵ http://www.nfu.hu/uj_magyarország_fejlesztési_terv_2

⁶⁶ http://hvg.hu/kkv/20081106_vallalkozas_tamogatasi_csomag_

Mikrohitel keretösszege 58,6 milliárd forint az 1400 milliárdos csomag részeként történő meghirdetésekor, ez nagyobb, mint a 800 milliárdos csomagban szereplő összeg, azonban a különbséget könnyen magyarázhatja az árfolyamváltozás, vagy a KMOP 1.3.1-es konstrukciója (mikrohitel), melynek kerete 7 milliárd forint a 2009-2010-es akcióterv szerint, szemben a korábbi 2,8 milliárddal. A 2009-2010-re vonatkozó akciótervek szerint 123 milliárdot szánnak a vállalkozások hitelezésére (GOP+KMOP), ami viszont már nem csak mikrohitelre fordítható. A GOP Monitoring Bizottság 2008. szeptember 9-ei ülése előtt kiküldött háttéranyagban még az összegek megegyeztek a 2007-2008-as akciótervekben szereplőkkel, tehát a változtatást ezt követően eszközölték, feltételezhetően a válság hatására, és a 800 milliárdos csomag bejelentésekor már nyilvánvalóan felmerült annak terve. A GOP IH Jelentése alapján (2009) az újonnan megjelenő hitelkonstrukciókkal csökkentették a mikrohitel-konstrukció 2007-2008-as keretét, illetve a többi konstrukcióból csoportosították át a hitelprogramok javára, így érte el azok kerete a korábbi 76 milliárd helyett a 123 milliárdot. Ebből a mikrohitel kerete az új akciótervekben a Nemzeti Stratégiai Jelentésben (2009) foglaltak szerint 91 milliárd forint.

A Mikrohitel Program 2008. január 15-én indult (NFGM, 2009), a feltételek enyhítése pedig szeptemberben történt meg (GOP IH, 2009). Az idézett anyag⁶⁷szerint a Mikrohitel Program feltételei az eddigi működés során leszűrt tapasztalatok alapján kerültek megváltoztatásra. Ugyanitt olyan könnyítések is szerepelnek, amelyek a kormány kommunikációjában nem jelentek meg, azonban a vállalkozások számára kedvezőek. Ezek a következők:

- A nyújtható forgóeszközhitel futamidejének 1 évről 3 (2+1) évre való kiterjesztése;
- A közvetítői önerő 50%-kal történő mérséklése;
- BUBOR alapú refinanszírozási kamatszámítás;
- A hitelintézeti finanszírozók esetében a kamatplafon beépítésre került. Ennek mértéke BUBOR-hoz kötötten kerül megállapításra (korábban az Európai Unió referenciakamatához képest határozták meg (Monitoring Bizottság Emlékeztető, 2008.09.09).

A 2007-2008-as akciótervben még nem szerepel az **Új Magyarország Kis- és középvállalkozói hitelprogram**. A pályázati böngészőben azonban megtalálható GOP-2008-4.1/C pályázati kóddal, ugyanis a program egy novemberi döntésnek megfelelően indult el, válságkezelő intézkedésként (GOP IH, 2009), de már a 800 milliárdos csomagban is tervbe volt véve. A Kis- és Középvállalkozói Hitelprogram a feltételek egybevetése alapján valószínűleg egyezik az Esti Bizottság február 24-i

⁶⁷ Jelentés a Gazdaságfejlesztési Operatív Program 2008. évi megvalósításáról

ülésének háttéranyagában és az EU Időben szereplő Beruházási hitellel, hiszen mindkettő esetében 10-100 millió forint felvehető hitelösszegről és 10 év futamidőről van szó (EU Idő, 2009/1).⁶⁸ Bármilyen néven is nevezik, a hitelprogram kerete 50 milliárd forint, melynek felét az MFB, felét uniós források alkotják.⁶⁹

A 2007-2008-as akciótervben szerepel már a „**Közösen létrehozott kockázati tőkealapok**” tétel, 41,184 milliárd forintnyi GOP és 4,18 milliárd forint KMOP kerettel, ez a 2009-2013-as akciótervben már csak 36,9 milliárd forint, kiegészülve 4,04 milliárd KMOP forrással. A 2009-2013-as akciótervben a GOP 4.3-as konstrukciójára szánt forrás már 6 milliárd forintnyi átcsoportosítással kibővült összeg. Elmondható tehát, hogy annak ellenére, hogy csomag 2008-ban még nem indult el, csupán a szakmai előkészítés történt meg (GOP IH, 2009), az intézkedés kerete, ha nem vesszük figyelembe az operatív programok közötti átcsoportosítást, a két időszak között nagyjából 10 milliárd forinttal csökkent, méghozzá a hitelkonstrukcióba való átcsoportosítás következtében (GOP IH, 2009)⁷⁰. A GOP 2009-2013-as akcióterve szerint a 36,92 milliárd forintnyi forrásból a program keretében 27,5 milliárdot terveznek befektetni.

Az októberi csomagban az intézkedés már 2009-re van meghirdetve 45 milliárdos kerettel.⁷¹ A februári ÚMFT eseti bizottsági ülés háttéranyagában (2009.02.24) a célra allokált forrás összesen 35 milliárd forint, ugyanígy a GOP IH 2008-as évről szóló jelentésében. Az NFÜ a program elindulásakor (2009. októbere, tehát egy évvel később) már arról számol be, hogy a 45 milliárd forint keret már egy megemelt összeg, és ebből csupán 31,5 milliárd Jeremie-s forrás (GOP 4.3 és KMOP 1.3.3), a többi magánforrás.⁷² Ezzel azonban a teljes Jeremie-s keretet nem használták fel, hiszen ez az NFÜ honlapja és az akciótervek szerint körülbelül 40 milliárd forint. Ez a 10 milliárd forint különbség, mint fentebb írtuk, abból adódik, hogy a GOP esetében nem a teljes forrást fektetik be.

⁶⁸ Megtévésztő, mert Új Magyarország Beruházási Hitelként forgalmazzák az Új Magyarország Mikrohitel Program egyik elemét is

https://www.otpbank.hu/portal/hu/MKV/Hitelezes/Tamogatott/UjMo_Beruhazasi_hitel

⁶⁹ https://www.mfb.hu/tevekenyseg/hitelprogramok/vallalkozasok/kis_es_kozepvallalkozoi_hitel

⁷⁰ Az átcsoportosítással kapcsolatban csak a GOP esetében szolgál biztos forrással a GOP IH Jelentése, a KMOP esetében a 0,14 milliárd forintos csökkenés célja ismeretlen.

⁷¹ http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_513?lang=hu

⁷² <http://www.nfu.hu/content/3927>

Az Eseti Bizottság háttéranyagában (2009), a GOP IH Jelentésében (2009), illetve az akciótervben szereplő keret különbsége (35 milliárd, illetőleg 41 milliárd) az említett átcsoportosításnak köszönhető. Az eredetileg összesen körülbelül 45 milliárdnyi keret GOP részéből tehát 10 milliárd forintot áthelyeztek a GOP 4.1 hitelprogramba (és feltehetőleg a KMOP 1.3.3 konstrukcióból is áthelyeztek összeget a KMOP 1.3-on belül), majd a megmaradt 35 milliárd forint összeget egy későbbi, GOP-ba történő átcsoportosítással kibővítették. A program meghirdetésekor nem a teljes összeg került bele a magánvállalkozásokkal közösen létrehozott kockázati tőkealapokba.

A Kockázati Tőkeprogrammal kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy noha eredetileg 2008-ban indult volna, 2009-ben is akadtak problémák az elindításával, ezért június 8-án eredménytelenné nyilvánították a pályáztatási folyamatot.⁷³ Az új felhívások július 15-én jelentek meg, október 9-én pedig kihírdették a nyerteseket.⁷⁴ Az említett átcsoportosítást lentebb részletesebben tárgyaljuk.

A **Portfoliógarancia Program** esetében a novemberi hír 66 milliárd forint uniós keretről számol be⁷⁵, a Monitoring Bizottság emlékeztetőjében (2008.09.09) pedig 67 milliárd forint szerepel, ez az összeg a GOP-ban szereplő 59 milliárdos és KMOP-ban szereplő 7,26 milliárdos keretből adódik össze. A pályázati keresőben kutatva 60 milliárdos kerettel találhatjuk meg a GOP konstrukciót, melyre 2009. október 16-áig adhattak be pályázatot a pénzügyi vállalkozások – azonban a pályázati felhívást⁷⁶ böngészve már azt találjuk, hogy a 2007-2015-ig rendelkezésre álló keretösszeg a GOP 4.2 Portfoliógarancia Programban és a KMOP 1.3 Portfoliógarancia Programban összesen 28,1 milliárd forint.⁷⁷ A Portfoliógarancia Programot érdemes összevetni a későbbiekben elindult (Háttéranyag 2009.02.24, EU Idő 2009/1) **Új Magyarország Hitelgarancia Programmal**, melynek keretében az MV Zrt. biztosít kezességet maximum 200 millió forint hitelösszegig, 10 éves futamidőre, legfeljebb a garantált követelés 80%-áig.⁷⁸ A program egyelőre nem található meg az NFÜ pályázati keresőjében ilyen néven, és a 2007-2008-as időszakra vonatkozó, fentebb említett Portfoliógarancia Program pályázati időszaka 2009 októberében zárult. A GOP IH Jelentéséből (2009) kiderül, hogy a két név

⁷³ http://www.nfu.hu/kockazatitoke_alapok_uj_palyazati_felhivas

⁷⁴ <http://www.nfu.hu/content/3929>

⁷⁵ http://hvg.hu/kkv/20081106_vallalkozas_tamogatasi_csomag

⁷⁶ Ez a pályázati keresőből szintén elérhető, GOP-2007-4.2

⁷⁷ <http://www.nfu.hu/doc/745>

⁷⁸ <http://www.mvzrt.hu/content.php?id=ic2b0f6c6d03852c1148a0f650feb225>

ugyanazt a programot takarja, azonban megváltoztatták a program nevét és keretét. Mint fentebb írtuk, a Portfoliógarancia Program pályázati felhívásában⁷⁹a program kerete 28,1 milliárd forint (GOP+KMOP), ami durván megegyezik a háttéranyagban a Hitelgarancia Programra szánt összeggel, és az EU Idő fentebb idézett számában is nagyjából ekkora kerettel (28,2 milliárd forint) szerepelt az akkor már elérhető Hitelgarancia Program (EU Idő 2009/1). A kormányszóvivői honlap, illetve a GOP Monitoring Bizottság emlékeztetője szerint a Portfoliógarancia Program már elindult októberre a K&H részvételével,⁸⁰ tehát a 2007-2008-as időzítésű, eredetileg körülbelül 60 milliárd forint keretű Portfoliógarancia Program megegyezik a nagyjából fele ekkora kerettel rendelkező, 2009-2010-re tervezett Hitelgarancia Programmal. Az összeg a GOP-on belül átcsoportosításra került a hitelprogram (GOP 4.1) konstrukcióba (GOP IH, 2009). A KMOP-ban a garanciaprogram (1.3.2) keretét szintén csökkentették 7,26 milliárdról 3,06 milliárd forintra, ez az összeg szintén a hitelkonstrukcióba kerülhetett át (KMOP 1.3.1), hiszen mint a Mikrohitel konstrukció tárgyalása során említettük, az utóbbi keretét 2,8-ról 7 milliárd forintra növelték.

Újdonságnak tekinthető, hogy részletezésre került az 1400 milliárdos csomagban az **Új Magyarország Forgóeszköz Hitel**, amely név szerint nem szerepel a 2009-2013-es akciótervben. A GOP IH Jelentésében (2009) azonban szerepel, hogy a prioritáson belüli átcsoportosítás során hozták létre ezt a hiteltípust is, így a Forgóeszköz Hitel a GOP 4. prioritás akciótervében szereplő 116,6 milliárd forintnyi hitelprogramra allokálható forrásnak és a KMOP-ban 19,65 milliárd forintnyi hitelezésre fordítandó összegnek képezi részét.⁸¹ A Forgóeszköz Hitel keretösszege az MV Zrt. honlapja⁸² szerint 100 milliárd forint (fele MFB-s, fele uniós forrás az MV Zrt.-n keresztül), ez kevesebb, mint a Monitoring Bizottság háttéranyagában, illetve a sajtóban korábban megjelent 140 milliárd.⁸³ Az EU Idő 2009/1. számában a Forgóeszközhitel szintén 140 milliárdos kerettel szerepel a március elejétől már rendelkezésre álló, gazdaságélénkítő csomag részét képező források között.

⁷⁹ <http://www.nfu.hu/doc/745>

⁸⁰ http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_513?lang=hu

⁸¹ http://www.nfu.hu/uj_magyarország_fejlesztési_terv_2

⁸² <http://www.mvzrt.hu/content.php?id=icd6ee2c70b0bde53f6e6cac3c8b8bb1>

⁸³ http://hvg.hu/kkv/20090209_140milliard_bajnai_hitelprogram

A pénzügyi eszközökön belül (GOP 4. prioritás, illetve KMOP 1.3. konstrukciók) tehát történt egy átcsoportosítás a hitelprogramok javára, azonban ennek pontos okai ismeretlenek. Közrejátszhat benne a garanciaprogram lassú indulása, amit a garanciavállalás rendszere informatikai háttérének hiánya is okozott (Monitoring Bizottság Emlékeztető, 2008), valamint a közösen létrehozott kockázati alapok indulásával kapcsolatos problémák. Így a mikrohitel mellett két további hitelkonstrukciót vezettek be. A hitelek esetében a közreműködő pénzügyi vállalkozások gyakorlatilag közvetlenül azt az összeget folyósítják hitelként, amelyet az ÚMFT keretében kapnak, így többlet-tőke nem kerül bevonásra, szemben a portfóliógarancia és közösen létrehozott kockázati tőkealapok konstrukcióval. Így az átcsoportosítás során a közvetlenül kihelyezhető, a vállalkozások számára olcsóbb tőke mennyiségét növelték, viszont csökkent a kockázati tőke és a forrás méretéhez képest többletet generáló garancia mérete. A garanciával kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a 2007-2008-as és a 2009-2010-es akciótervek más értékekkel számol a program hatására folyósított tőke volumenét illetően. Míg a GOP akcióterv korábbi verziójában a 2007-ben 59 milliárd forinttal induló garancia 1470 milliárd forint hitelt (célérték) garantált volna a tervek szerint, a későbbi akciótervben a csökkentett összegű, 25,32 milliárd forintos garanciaprogram már csak 64 milliárd forintnyi hitelezést hivatott elősegíteni. Feltételezhető, hogy a programban részt vevő közvetítő pénzügyi vállalatok alacsony száma, illetve a válság ténye változtatta meg a célértékeket.

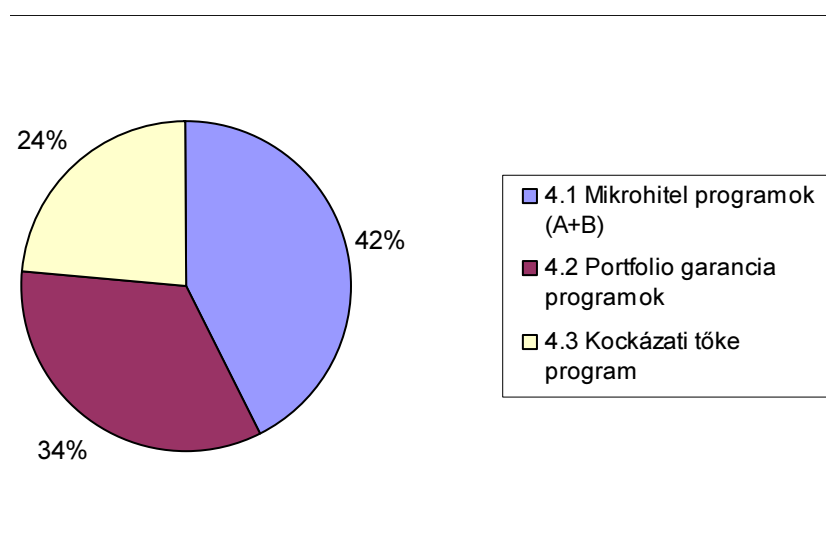
Az alábbi táblázatban megtalálhatóak a vonatkozó akciótervek pénzügyi konstrukcióban végbement változások, illetve a 2009-2010-es (GOP esetében 2009-2013-as) akciótervek célértékei:

Program	2007-2008-as akcióterv kerete (milliárd Ft)	2009-2010-es akcióterv kerete (milliárd Ft)	Célérték 2015 (milliárd Ft)
GOP 4.1	74,354	116,6	122 (folyósított hitel)
GOP 4.2	59,006	25,32	64 (folyósított hitel)
GOP 4.3	41,184	36,92	27,5 (befektetés)+ 11,8 (magántőke)
KMOP 1.3.1	2,8	7 (2010-ig 19,65 milliárd, ebből 14 milliárd tervezett kötelezettségvállalás)	27 (folyósított hitel)

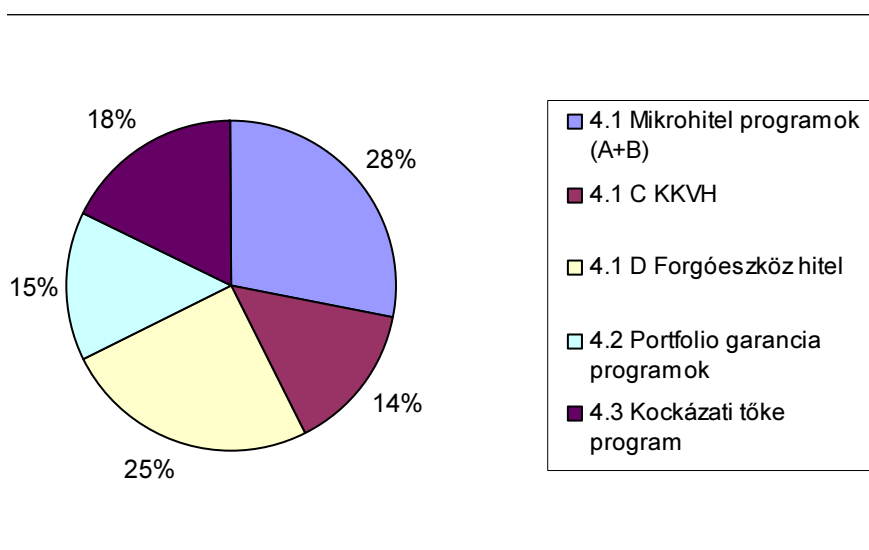
KMOP 1.3.2	7,26	3,06 (2010-ig 5,36 milliárd)	574 (folyósított hitel)
KMOP 1.3.3	4,18	4,04	2,7 (befektetés)+1,8 (magántőke)

Forrás: GOP 4. és KMOP akciótervek

A következő két diagram a GOP 4. prioritásában végbement változásokat szemlélteti (GOP IH, 2009):



Forrás, GOP IH nyilvántartás 2007. december 31.



A különböző **MFB-s hitelek** az Új Magyarország Vállalkozásfejlesztési Hitelprogram részeként már szintén korábban meg lettek hirdetve⁸⁴. Az utóbbiak tekintetében azonban történt néhány változás október óta, ilyen például a futamidő növekedése, a hitelt felvevők körének bővülése a kereskedelmi tevékenységet végző, valamint az induló és hitelfelvevői múlttal nem rendelkező vállalkozásokkal, és a refinanszírozási kamat csökkenése.⁸⁵ Az MFB hitelei forgóeszközre és beruházásra fordíthatók, keretük összesen 160 milliárd forint (EU Idő 2009/1).

Az 1400 milliárdos csomagot részletező táblázatban⁸⁶ szereplő, „Új Magyarország Fejlesztési Terv”-hez rendelt 500 milliárd forint feltehetőleg a 2009-2010-re előirányzott, különböző operatív programokban szereplő összegek együttesét takarja, azonban részletes bontás hiányában bizonytalan, hogy mik annak forrásai.

A **megemelt összegű előleg** december 10-én lépett érvénybe egy kormányrendelet-módosításnak megfelelően. A felvehető összeg ennek megfelelően a korábbi 25 helyett a megítélt támogatás 40 százalékára, maximum 300 millió forintra nőtt a GOP, a KMOP 1-es prioritása, a ROP gazdaságfejlesztési, illetve turisztikai célú prioritásai, valamint a TÁMOP-ból finanszírozott munkahelyi képzést támogató projektekre vonatkozóan.⁸⁷ Az igényelhető előleg mértéke egyéb konstrukciók esetében is nőtt a megítélt támogatás összegének legfeljebb 35%-ára (de minimum 25%). A módosítás visszamenőleg is érvényes volt, tehát a már hatályos támogatási szerződéssel

⁸⁴ Csak a legfrissebbeket említve (NFGM 2009):

- MFB GLOBAL Fejlesztési Hitelprogram 2008. januártól
- Új Magyarország Agrár Forgóeszköz Hitelprogram 2008. márciustól
- Új Magyarország Kisvállalkozói Hitel 2008. áprilistól
- Kötvényfinanszírozási Program 2008. júniustól
- MFB Gabona Forgóeszköz Hitelprogram 2008. júliustól
- Új Magyarország TÉSZ Forgóeszköz Hitelprogram 2008. novembertől

⁸⁵ <http://www.vg.hu/kkv/kkv-hirek/mfb-forgoeszkoz-hitel-tobbeknek-olcsobban-gyorsabban-294766>

⁸⁶ Lásd a 10. oldalon.

⁸⁷ <http://www.nfu.hu/content/2539>

rendelkező projektgazdákat is érintette. A kifizetés határideje 60 napról 15-re csökkent. Ezután lehetőség nyílt az előleg részletekben való igénylésére és kifizetésére, valamint 6 hónap helyett elég 8 hónappal később benyújtani a végső kifizetési kérelmet (és ezáltal a tényleges elszámolást) (Nemzeti Stratégiai Jelentés 2009). Noha a megnövelt előleggel kapcsolatban nem látott napvilágot, hogy meddig érvényes, július 8-án megjelent az NFÜ honlapján a hír, hogy azt 2009. december 31-ig meghosszabbítják.⁸⁸

A februári kormányülés során elfogadott „**4+1 program**”, amely a TÁMOP-2.3.3 konstrukción belül található, valamivel a tervezettnél később indult.⁸⁹ A 2009-2010-es akciótervben részletesen nem található meg ez a program, noha azt utoljára 2009 júliusában módosították. Az NFÜ honlapján a mikro-, kis- és középvállalkozásoknak szóló program május 28-ai indulásáról május 15-én jelent meg hír⁹⁰, a 250 főnél kevesebbet foglalkoztató nagyvállalkozások számára augusztusban, a közép-magyarországi mikrovállalkozások számára pedig szeptemberben indult el a program (NFÜ Pályázati kereső, <http://www.nfu.hu/content/57>). A program nagyvállalkozások számára történő meghirdetéséről már a kezdetekkor szó esett, azonban a meghirdetéskor teljesen új intézkedésként kommunikálták.⁹¹

Az 1400 milliárd forintos csomag részeként felsorolt **japán-magyar kockázati** tőkealapot az MFB és a japán tőzsdén jegyzett SBI Holdings Inc. hozta létre 100 millió eurós kerettel.⁹² A tőkealap létrehozásáról 2008. december 15-én írtak alá szándéknyilatkozatot, így az eredeti 1400 milliárdos csomagnak ez csak akkor képezhette részét, ha már egy hónappal korábban is előrelátható volt az esemény. A tőkealapból a hírek szerint „első körben 60 millió euró friss pénz érkezik az országba”, ez azonban még nem éri el a Háttéranyagban szereplő összeget. Az alap a kkv-kre fókuszál, jellemzően 5-10 millió eurós befektetéseket eszközölve.⁹³

⁸⁸ <http://www.nfu.hu/content/3447>

⁸⁹ http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_1487?lang=hu

⁹⁰ http://www.nfu.hu/megjelent_a_a_tamop2_3_3_a_09_1_illetve_09_2

⁹¹ http://www.nfu.hu/unios_forrasbol_tamogathatok_a_nagyvallalati_munkahelymegorzo_programok

⁹² http://vg.hu/gazdasag/vg_online/gazdasag_-_belfold/081215_val sag_252916

⁹³ <https://www.mfb.hu/aktualis/hirek/11771-d648>

Pályázói könnyítések

A Háttéranyag alapján a **könnyítések** nem képezték az 1400 milliárdos csomag részét, azonban ezek is folyamatosan bővültek október óta, illetve a gazdaságélénkítő csomag októberi bejelentésével egy időben hozták őket napvilágra. A könnyítések egyfelől a pályázói feltételekre vonatkoztak, másfelől a kifizetések gyorsítása érdekében igyekeztek egyszerűsíteni a pályázati rendszert. Ennek keretében januártól kiterjesztették a normatív pályáztatást egy szélesebb körre (ÚMFT Eseti Bizottság Háttéranyaga 2009.02.24), és e pályázatok esetében a szerződések helyett a támogatási okiratot alkalmazták. A szerződéskötéseket is gyorsítani kívánták azzal, hogy bizonyos dokumentumok ellenőrzését áthelyezték az első kifizetési kérelem benyújtásához. Kiterjesztették a biztosítékmentességi kört is, a közhasznú szervezetnek minősített non-profit gazdasági társaságokra, illetve az 50 millió forint alatti támogatásban részesülő projektekre, és lehetőség nyílt a lépcsőzetes biztosítéknyújtásra. Utóbbi azt jelenti, hogy elegendő mindig csak az aktuálisan igényelt finanszírozás erejéig biztosítékot nyújtani a teljes jóváhagyott támogatás helyett. A kifizetések felgyorsítására a hitelesített számlamásolatok benyújtása alóli felmentés összeghatárát 100 ezer Ft-ról 500 ezer Ft-ra emelték a 25 millió Ft feletti támogatással megvalósuló projektek esetében. Ez a kedvezményezettek elszámolásainak gyorsabb átfutását tette lehetővé (Nemzeti Stratégiai Jelentés, 2009).

A könnyítések között szerepelt a vállalási feltételek folyamatos enyhítése. A fentebb idézett HVG cikk írja például, hogy a korábbi 3-5%-os árbevétel-növelési követelmény helyett annak csökkenésére (nem nagyobb, mint 5-10%), vagy a bázislétszám megtartására is lehet vállalatokat tenni. Egy hónappal később pedig már arról írnak, hogy 15-20, hátrányosabb helyzetű térségekben pedig akár 25%-os is lehet az árbevétel-csökkenés.⁹⁴ A cikkben említett GOP 2.1.1/B és KMOP 1.2.1/B esetében térségtől függően 10-20%-os árbevétel-csökkenés megengedett a pályázati útmutató alapján. Szintén könnyítésekről számol be az NFÜ honlapja két pályázat esetében,⁹⁵ és a Fejlesztéspolitikai Akadémia előadásán is arról esett szó (Kocsis 2009), hogy 5-10%-os árbevétel-csökkenésre, illetve a bázislétszám megtartására lehet vállalatokat tenni GOP prioritástól és térségi besorolástól függően.

⁹⁴ http://hvg.hu/kkv/20090224_palyazati_forrasok

⁹⁵

http://www.nfu.hu/kozlemeny_a_gop_2_1_1_es_gop_2_1_2_2007_2008_as_nyertes_palyazatok_vallalasi_felteteleinek_enyhiteserol

Ennél azonban nagyobb árbevétel-csökkenést is megenged a GOP 2. prioritásának 2009-2010-es akcióterve, amely szerint a bevételcsökkenés elérheti a 25%-ot.

A Nemzeti Stratégiai Jelentés (2009) további könnyítésekről is beszámol, amelyek nem pénzügyi jellegűek. Eszerint az eljárási alapelvek meghatározása során olyan eljárási garanciákat fogadtak el, amelyek védik a projektgazdák alapvető érdekeit (pl. jogszabályok megtartása és másokkal való megtartatása, egyenlő bánásmód, tisztességes ügyintézéshez és határidőben hozott döntéshez való jog, jóhiszeműség, költségtakarékosság). A projekt-kiválasztási folyamatot lényegesen felgyorsító normatív pályáztatási eljárást szélesebb körben alkalmazzák, továbbá a Stratégiai Jelentés szerint normatív pályáztatás eljárásrendjét is egyszerűsítik, ami az átfutási időt csökkenti.

Szűkítették a pályázati adatlaphoz kötelezően csatolandó mellékletek körét, és meghatározták azokat a mellékletfajtákat, amelyek akár azonnal is elhagyhatók a pályázatokból (az irányító hatóságok dönthetnek az összes vagy néhány elhagyása mellett). Egyszerűsítették a dokumentumalapú ellenőrzéseket és felgyorsították a szerződéskötéseket: egyes, korábbiakban a szerződéskötéshez és/vagy a pályázat benyújtásához kapcsolódó dokumentumokat csak az első kifizetéskor ellenőriznek, egyes igazolásokat pedig elegendő az első kifizetési kérelem benyújtásakor rendelkezésre bocsátani. Kezelhetőbbé tették a pályázati felhívások módosításait a kedvezményezettek számára azáltal, hogy a módosítást követően legalább 21 nap áll a pályázók rendelkezésére a pályázat beadásáig. A szerződésmódosítások számának csökkentésére és az eljárás felgyorsítására egyértelmű szerződésmódosítási típusokat határoztak meg, egyes esetekben pedig a szerződés módosítását egyszerű adatbejelentéssel váltották ki. Meghatározták a szerződéskötési fázisba lépni képtelen projektek esetében a támogatásától való elállás lehetőségének egyértelmű feltételeit, ezáltal lehetőség vált a forrás életképes projektekkel való lekötésére. Végül, de nem utolsósorban a közlekedésfejlesztési kiemelt projektek esetében speciális „gyorsított” kiválasztási eljárásrendet vezettek be.

Támogatási intenzitás

A fentebb említett Háttéranyagban a támogatás arányának növeléséről is szó esett, mértékét a korábbi 30-40%-ról a jövőbeli akár 50, LHH térségekben pedig akár 70%-ra tervezték emelni, azonban a már lezárt pályázatokat böngészvén azt találjuk, hogy a támogatási intenzitás korábbi GOP

pályázatok esetében is elérhette az 50%-ot⁹⁶. A HVG⁹⁷ (2009.01.21) ezzel összhangban arról ír, hogy ugyan a támogatási intenzitás nem növekedett lényegesen, azonban az igénybe vehető támogatás maximális összege több pályázat, például a GOP-2009-2.1.1/A esetében növekedett. A Nemzeti Stratégiai Jelentés (2009) szintén arról számol be, hogy növekedett a támogatásintenzitás: eszerint gazdaságfejlesztési projekteknél korábban jellemzően 30–40%-os támogatást kaphatott a pályázó, de a jövőben 50, sőt a leghátrányosabb helyzetű térségekben akár 70%-os támogatási arány is elérhető. Emellett fontos megemlíteni, hogy az uniós pályázatok esetében az intenzitás nem haladhatja meg az 50%-ot a gazdaságfejlesztés területén, így a 70%-os támogatás esetén hazai forrásnak is hozzá kell járulnia a támogatáshoz.⁹⁸

Egyéb intézkedések

A **Széchenyi-kártya** kamattámogatását is 1-ről 2 százalékpontra növelték a csomag keretében.⁹⁹ A Széchenyi Kártya Program 2002 augusztusában indult el a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) és a Vállalkozók Országos Szövetségének (VOSZ) kezdeményezésére. A program keretében a vállalkozások alacsony kamattal, rugalmas hitelkerettel, a Garantiqa Hitelgarancia Zrt.-vel közös kockázatmegosztás mellett, gyors banki ügyintézással juthatnak egyéves futamidejű hitelhez, jelenleg akár 25 millió forintnyi értékben. A Széchenyi-kártyára emellett az állam garanciadíj-támogatást is nyújt a kártya értékétől függően. A Széchenyi-kártya kamattámogatása a 2002-es 5%-ról 2007-re fokozatosan 1%-ra csökkent, a csomagban szereplő növelés a kamattámogatás 2006 márciusától érvényes mértékét „állította vissza” 2009. január 1-től december 31-ig bezárólag. Érdemes megemlíteni, hogy a kamattámogatás csak 10 millió forint hitelösszegig jár (NFGM 2009).

Érdemes megvizsgálni a válságkezelésért felelős kormánybiztos által bejelentett **regionális válságkezelő alapba** történt átcsoportosításokat is. A Regionális Operatív Programok akcióterveiben kifejezetten ilyen címszóval nem találhatók meg a kormánybiztos által megnevezett összegek,

⁹⁶ Például GOP-2007-1.1.2, <http://www.nfu.hu/content/57>

⁹⁷ http://hvg.hu/kkv/20090121_palyazat_feltetel_tamogatasi_intenzitas

⁹⁸ <http://www.parlament.hu/biz38/bizjvk38/V009/0811041.htm>

⁹⁹ http://www.fn.hu/vallalkozas/20090102/nott_szechenyi_kartya_kamattamogatasa/

azonban az akciótervek 1-es prioritásán (amely mindig vállalkozás- vagy gazdaságfejlesztési jellegű) belül minden esetben található egy gazdasági társaságoknak nyújtandó közvetett támogatás, aminek összege megegyezik a kormánybiztos által megnevezett válságkezelő alapéval, és mindegyik ROP esetében kizárólag 2009-re vonatkozik ez a keret. Noha a Regionális Operatív Programokat jóval a bejelentést követően töltötték fel¹⁰⁰, a fentebb megnevezett komponensnél több esetben szerepel, hogy egyeztetés alatt van. A válságkezelő alapról a kormánybiztos elmondása alapján a Dél-Alföldre 3,5 milliárd forint jut, Dél-Dunántúlra 2 milliárd, Észak-Alföldre 3,5 milliárd, Észak-Magyarországra 3 milliárd, Közép-Dunántúlra 2 milliárd, Közép-Magyarországra (benne Budapestre) 2 milliárd, Nyugat-Dunántúlra pedig 2,78 milliárd forint jut.¹⁰¹

Az intézkedések „kibővült” forrásai

Decemberben született meg a kormánydöntés arról a novemberben már a válságkezeléssel kapcsolatban felmerült intézkedésről,¹⁰² hogy **átcsoportosítják** az uniós forrásokat.¹⁰³ Az ÚMFT végrehajtását felügyelő eseti bizottság jegyzőkönyve alapján azonban az átcsoportosítás tárgyalása már októberben megkezdődött, és valójában csak júniusban ért véget.¹⁰⁴ Átcsoportosítások egyfelől operatív programokon belül, másfelől operatív programok között is történtek, ezek esetében Brüsszel jóváhagyása is szükséges volt, hiszen az egyes operatív programokról a kormány szerződést kötött. Az uniós szabályozásnak megfelelően a változtatás lehetőségével csak bizonyos esetekben lehet élni, ezek az 1083/2006/EK rendeletben kerültek felsorolásra. Itt szerepel többek között a következő két feltétel, miszerint *„jelentős társadalmi-gazdasági változásokat követően”, illetve „a közösségi, nemzeti vagy regionális prioritásokban bekövetkezett jelentős változások nagyobb mértékben vagy eltérő módon való figyelembevétele céljából”* módosíthatóak az egyes operatív programok. A gazdasági válság esetében magától értetődően mindkettő teljesül.

¹⁰⁰ Általában augusztusban, a Közép-Magyarország Regionális Operatív Programot azonban 2010 márciusában.

¹⁰¹ http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_1611?lang=huv

¹⁰² http://www.vg.hu/gazdasag/vg_online/gazdasag_-_belfold/081113_gazdasagi_csucs_248400

¹⁰³ http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_1083?lang=hu

¹⁰⁴ <http://www.parlament.hu/biz38/bizjkv38/V009/0909221.htm>

A forrásátcsoportosítás összege 260 milliárd forint¹⁰⁵ volt, noha van, ahol 250 milliárdról számolnak be Varju Lászlót idézve.¹⁰⁶ Az ÁROP-ból 16 milliárd forintot kívántak átcsoportosítani a TÁMOP-ba, a GOP-ba pedig összesen 117 milliárd forintnyi forrást átcsoportosítást terveztek a KÖZOP-ból (60 milliárd forint) és a TIOP-ból (51 milliárd forint). Az operatív programokon belül a TÁMOP-ban 60 milliárd forintot csoportosítottak volna munkahelymegtartó intézkedésekre, a KMOP-ban 20 milliárdot a gazdaságfejlesztésre, a GOP-on belül pedig 53 milliárd forintot előrehoztak.¹⁰⁷ Az NFÜ honlapján megjelent januári hír szerint a más programokból a GOP-ba történő átcsoportosítások csak egy pályázatot érintenek, ez a KözOP 3.2 kerékpárút-hálózat fejlesztési pályázat, azonban az itt elbírált és megítélt támogatásokban nem történt változtatás.¹⁰⁸ Az ÚMFT Eseti Bizottság március 11-i ülésére készült háttéranyagban még a 117 milliárd forintos GOP-ba történő átcsoportosítás szerepel. A háttéranyagban emellett említik, hogy a tárgyalások folynak az Európai Unió illetékes főigazgatóságával. A módosításokhoz szükséges ex ante értékelések ekkorra még nem készültek el, az anyag szerint ezek április végére voltak várhatóak. Az átcsoportosítás összegeként viszont már csak 111 milliárd forintot jelöltek meg egy júniusi előadásban, amit a Fejlesztéspolitikai Akadémián tartottak (Kocsis, 2009).

A programok közötti átcsoportosítások közül hosszas tárgyalásokat követően végül a GOP-ba irányuló 111 milliárd forintot 2009. augusztus 27-én Brüsszel is jóváhagyta.¹⁰⁹ Ez azt jelenti, hogy az operatív programok közötti átcsoportosításokból Brüsszel ennyit talált megalapozottnak. Az átcsoportosított források nagy része, 105 milliárd forint a GOP 2. prioritásába került, a maradék 6 milliárd forint pedig a 4. prioritás keretének bővüléséhez járult hozzá (Tétényi, 2009). Az előbbi több, vagy nagyobb támogatási összeggel rendelkező pályázat meghirdetését teszi lehetővé a vállalatok komplex fejlesztése területén, az utóbbi pedig teljes egészében a „közösen létrehozott kockázati tőkealapok” konstrukcióba került (GOP 4. prioritás akcióterve). Így a GOP 4.3 és a KMOP 1.3.3 konstrukciókban szereplő kockázati tőkealapok létrehozásához a korábbiaknál 6 milliárddal nagyobb összeg állt rendelkezésre, azonban ennek ellenére a magántőkével kiegészült összeg nem haladta meg a már

¹⁰⁵ http://www.kormanysovivo.hu/page/pv_mit_tesz_a_magyar_kormany

¹⁰⁶ http://www.dunatv.hu/print/gazdasag/atcsoportosit_kormany.html

¹⁰⁷ http://www.kormanysovivo.hu/media/retrieve_file/13594?lang=hu

¹⁰⁸ <http://www.nfu.hu/content/2706>

¹⁰⁹ http://www.nfu.hu/brusszel_jovahagyta_az_umft_n_beluli_forrasatcsoportositast

ősszel bejelentett 45 milliárd forintot,¹¹⁰ és az alapok létrehozásához nem használták fel a teljes rendelkezésre álló összeget.¹¹¹

A KMOP-ban megvalósított átcsoportosításokat a Kormány 2009. július 22-én fogadta el, a Monitoring Bizottság pedig augusztus 12 és 19-e között szavazott írásban a kérdésről. Az Európai Bizottságnak végül augusztus 28-án küldték meg a módosított Operatív Programot, amit az szeptember 15-én fogadott be, a módosításról szóló határozatot pedig november 12-én fogadta el. A KMOP-ban a legmagasabb átcsoportosítást a gazdaságfejlesztés prioritásba áthelyezett összeg jelentette, amely végül 27 milliárd forintot tett ki a korábban említett 20 milliárd helyett (lásd fentebb). Ezen kívül a humán infrastruktúra-fejlesztésre, azon belül az óvoda- és bölcsődefejlesztések is kaptak 7 milliárd forintot. Összességében 48 milliárd forint került átcsoportosításra, a fentiekon kívüli összeg a 2. prioritásba (Versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése) került. Az átcsoportosítás forrását egyrészt két meghíúsult nagyberuházás kerete jelentette, az egyik az M4-es gyorsforgalmi út fejlesztése (2. prioritás), a másik a Budai Vár projekt (3. prioritást), másrészt pedig a településfejlesztési (5.) prioritás. Az előbbi egy részét a 2. prioritáson belül csoportosították át, az utóbbi esetén pedig a 10 milliárdos keretből csak 4 milliárd forintot érintett az említett módosítás. A megmaradó 6 milliárd forintnyi összeget a ROP IH a turisztikai pályázatok támogatására kívánta fordítani (KMOP MB Jegyzőkönyv, 2009), tehát szintén prioritáson belül kívánták tartani az összeget.

Az átcsoportosítások során az egyes programok kiválasztásában az NFÜ honlapja szerint többféle szempontot érvényesítettek. Azon programok keretét csökkentették,

- amelyek iránt alacsony volt az érdeklődés,
- amelyeknek csupán visszafogott jelentősége van a gazdasági válság kezelése szempontjából, valamint
- amelyek megvalósulása kockázatosnak tekinthető.

Ezzel szemben a keret növelésekor a figyelembe vett szempontok közé tartozott, hogy

- pályázói igény mutatkozzék a forrás iránt
- az igényt fejlesztéspolitikai tapasztalatok támasszák alá
- a forrás minél egyszerűbben és gyorsabban jusson a kedvezményezetthez

¹¹⁰ http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_513?lang=hu

¹¹¹ 40,5 milliárdból 31,5 milliárdot az NFÜ oldala szerint, de az akciótervekben (GOP 4+KMOP) összesen 41 milliárd szerepel erre a programra, <http://www.nfu.hu/content/3927>

- a program illeszkedjen a hosszú távú célokhoz

Így tehát TIOP mindhárom prioritásából, valamint a KözOP 3. és 4. prioritásából csoportosítottak át forrásokat a GOP-ba. Ezen kívül sor került operatív programokon belüli, prioritások közötti átcsoportosításokra is, illetve olyan operatív programok közötti átcsoportosításokra, amelyek összessége végeredményben nem változtatta meg az egyes programok kereteit. A KözOp 4. prioritásából a GOP-ba és a 3. prioritásba egyaránt kerültek át források, azonban e prioritás kerete nem változott, mert a levont összeget a 1. prioritásból ide csoportosították át. Ennek oka a különböző típusú projektek uniós alapokból való támogathatóságában rejlik. A 4. prioritás összegét csökkenteni nem akarták, azonban csak az ebben szereplő ERFA forrásokat lehetett a GOP-ba illetve a 3. prioritásba helyezni, az 1. prioritásban szereplő Kohéziós Alap összegeket azonban szintén fel lehet használni a 4. prioritásban (KPMG 2009). Prioritások között emellett a KMOP-ban és a TÁMOP-ban került sor 46 illetve 20 milliárd forint összegű átcsoportosításokra¹¹²(Nemzeti Stratégiai Jelentés, 2009). A TÁMOP-on belül tervezett 60 milliárd forintnyi átcsoportosításból végül tehát 20 milliárd forintot valósítottak meg, mely a 2. prioritáshoz tartozó szabad felhasználású forráskeret egy részét jelentette. Az összeg az 1. prioritásba került, és a terv szerint a népszerű 1.1.2-es konstrukció forrását növeli, mely a regionális munkaügyi központok által megvalósított aktív munkaerő-piaci programokat támogatja (KPMG 2009).

Az átcsoportosítás mellett hatása van a rendelkezésre álló forrásokra „Az európai gazdasági fellendülési tervnek” is, melyet a Bizottság jelentett be 2008. november 26-án válságkezelés céljából.¹¹³ A később elfogadott terv sok szempontból releváns a fejlesztéspolitika számára, hiszen kifejezi a tagállamoknak juttatott uniós források megnövelésének szándékát – utóbbiak pedig a magyar fejlesztések forrásainak tetemes hányadát alkotják. A javasolt fellépések a lisszaboni stratégia négy prioritási területén vannak, és ezek közül több szorosan kapcsolódik a fejlesztéspolitikához. A 10 javasolt intézkedés különböző, foglalkoztatást és innovációt erősítő beruházásokat támogat, amelyek között nagy hangsúlyt kap a fenntarthatóság és a környezetvédelem is. A terv többek között szorgalmazza a különböző forrásokból az előlegek gyorsított kifizetését, amely a tagállami programok gyorsabb megvalósítását tenné lehetővé. Mivel a Bizottság úgy gondolta, hogy a válság miatt a

¹¹² TÁMOP 2. prioritásból az 1. prioritásba; KMOP 3. prioritásból az 1., 2. és 4. prioritásokba, valamint az 5. prioritásból a 2. prioritásba.

¹¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0800:HU:NOT>

beruházások lassulására lehet számítani, javasolta a Strukturális Alapokból az előlegek legfeljebb 4,5 milliárd eurós növelését is. A tervben szerepel a Szociális Alap kifizetéseinek meggyorsítása a foglalkoztatás, képzés és a vállalkozások indításának ösztönzésére, illetve az Európai Beruházási Bank 30 milliárd eurós csomagja, mely a kkv-k hitelhez jutását segíti. Az Európai Bizottság emellett kidolgozott egy gazdaságélénkítő csomagot, amely összesen 200 milliárd eurót takar – ez az EU teljes GDP-jének 1,5%-a. A csomag túlnyomó részét, 170 milliárd eurót a nemzeti költségvetésekből finanszírozzák, a fennmaradó 30 milliárd eurót pedig az EU és az Európai Beruházási Bank saját forrásaiból nyújtja (Európai Bizottság, 2008; ÚMFT Eseti Bizottság Háttéranyag, 2009). Ezekből a forrásokból a magyar költségvetésnek lehetősége nyílt különböző intézkedések, például a megnövelt összegű előleg finanszírozására. A válságkezelés eszköztárát, illetve az intézkedések mértékét emellett az is bővítette, hogy a Fellendülési terv mellett elfogadták az állami támogatásokra vonatkozó, Bizottsági Kommunikációban (2009) megfogalmazott Ideiglenes Közösségi Keretszabályt a pénzügyi eszközökhöz való hozzáférés érdekében. Ez az intézkedés 2008. december 17-étől 2010. december 31-éig bezárólag a korábbi 200.000-ról 500.000 euróra növelte a nyújtható állami támogatás értékét, és egyéb lehetőségeket is nyújt a tagállamok számára válság kezelésére. Ezek között szerepel például a garancianyújtásban való állami közreműködés, a kamattámogatások, az állami kockázati tőke és exporthitel biztosítás feltételeinek enyhítése olyan vállalatok esetében, amelyek 2008 júliusát követően kerültek nehéz helyzetbe.

Bizonyos válságkezelő fejlesztéspolitikai intézkedések nem uniós forrásokat mozgattak meg. Ilyen volt például a Garantiqa Hitelgarancia Zrt. keretének megemlése, amely azonban a költségvetést nem terheli, csak a hitelek bedőlése esetén. A magyar költségvetést terhelik azonban a különböző MFB-s források (hitelek), illetve a Széchenyi-kártya kamattámogatása. Emellett fennáll annak a lehetősége is, hogy az olyan különböző intézkedéseket, mint a megemelt előleg, az ÁFA kompenzáció, vagy az árfolyam-kompenzáció, a hazai költségvetésből fedezik. A hazai költségvetésre ugyan nincs rálátásunk, azonban érdemes kiemelni az október 29-én kötött megállapodást, melynek keretében az IMF, az EU és a Világbank összesen 25,1 milliárd dollár hitelhez juttatta Magyarországot. Ezáltal a kormány jelentős többletforráshoz jutott, amiből alkalma nyílt finanszírozni némely fejlesztéspolitikai intézkedést is. Szintén lehetőséget nyújt az uniós források gyorsabb kifizetéséhez az Európai Beruházási Bank által biztosított 440 millió eurós, versenyképességet támogató hitelkeret, mely 2013-ig használható fel.¹¹⁴ A hitelkeret a

¹¹⁴ <http://www.eib.org/projects/press/2009/2009-009-eib-lends-eur-440-million-for-research-and-innovation-in-hungary.htm>

pénzügyminiszter bejelentése szerint a Gazdaságfejlesztési Operatív Program nemzeti hozzájárulásaihoz nyújt majd fedezetet, és 2009. január 26-án született meg róla a megállapodás.¹¹⁵

Felhasznált források

Emlékeztető a Dél-alföldi Regionális Monitoring Bizottság üléséről, 2009. május 15.

Erdős Tibor, 2009: Válságkezelés Magyarországon, In: Pénzügyi szemle 2009/2-3, Állami Számvevőszék, 2009

Európai Bizottság, 2008: A Bizottság közleménye a tanácsnak – Az európai gazdasági fellendülés terve, 2008.11.26

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0800:HU:NOT> (letöltés 2010.04.28)

Európai Bizottság, 2009: Communication from the Commission — Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, 2009/C 61/01

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:016:0001:0009:EN:PDF> (letöltés 2010.05.06)

Existimo Konzorcium, 2009 – Záró értékelő jelentés a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség részére az ÚMFT Közreműködő Szervezetei finanszírozási rendszerének értékelése, a finanszírozási rendszer felülvizsgálatának előkészítése projekten

Gazdaságfejlesztési Operatív Programok Irányító Hatósága, 2009: Jelentés a Gazdaságfejlesztési Operatív Program 2008. évi megvalósításáról

¹¹⁵ http://www.kormanysovivo.hu/page/pv_mit_tesz_a_magyar_kormany

Jegyzőkönyv a Közép-magyarországi Operatív Program Monitoring Bizottság rendes üléséről, 2009. december 10.

Kocsis Magdolna, 2009: Válságkezelés a Gazdaságfejlesztési Operatív Program Eszközeivel, Fejlesztéspolitikai Akadémia, 2009. június 3, <http://www.nfu.hu> (letöltés 2009. március 25)

KPMG, 2009: Az ÚMFT operatív programjainak módosításához kapcsolódó értékelő előtanulmány

Miniszterelnöki Hivatal, Kormányzóvivői Iroda, 2008: Forrásátcsoportosítások az Új Magyarország Fejlesztési Tervben, Háttéranyag a sajtó számára

Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, 2009: A mikro-, kis- és középvállalkozások részére meghirdetett kötött célú állami támogatásokról és - a vállalkozások pénzügyi forrásokhoz való hozzájutását segítő - államilag támogatott - finanszírozó eszközökről. 2009. június 5.

http://www.nfgm.gov.hu/data/cms1983995/monitoring_kkv_2008.pdf (letöltés 2010. 03. 25.)

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2008: Emlékeztető a Gazdaságfejlesztési Operatív Programok Monitoring Bizottság 2008. szeptember 9-én tartott üléséről

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009: EU Idő II. évfolyam, 1. szám

<http://www.nfu.hu/content/51> (letöltés 2010.03.25)

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007: Gazdaságfejlesztési Operatív Program 4. prioritás: Pénzügyi eszközök, Akcióterv 2007-2008

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009: Gazdaságfejlesztési Operatív Program 4. prioritás: Pénzügyi eszközök, Akcióterv 2009-2013

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2010: Közép-Magyarországi Operatív Program, Akcióterv 2009-2010

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2008: Közép-Magyarországi Operatív Program, 1. prioritás: A tudásalapú gazdaság innováció- és vállalkozásorientált fejlesztése, Akcióterv 2009-2010

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2010: Társadalmi Megújulás Operatív Program 2. prioritás: Az alkalmazkodóképesség javítása, Akcióterv 2009-10

Nemzeti Stratégiai Jelentés a 1083/2006/EK 29. alapján, Magyarország, 2009

<http://www.nfu.hu/jelentesek> (letöltve 2010.04.29)

Az Új Magyarország Fejlesztési terv dokumentumai a következő linken találhatóak meg:

http://www.nfu.hu/uj_magyarország_fejlesztési_terv_2 (letöltés 2010.03.25)

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2009: Háttéranyag az ÚMFT eseti bizottság 2009. február 24-i ülésére

Tétényi Tamás, 2009: Előremenedülés? Fejlesztéspolitikai válasz egy makrogazdasági kihívásra, Előadás a 47. közgazdász vándorgyűlésen, Zalakaros

Új Magyarország Fejlesztési Terv – Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007-2013, Foglalkoztatás és Növekedés