



**Nemzetközi Kapcsolatok
Multidiszciplináris
Doktori Iskola**

DOKTORI DISSZERTÁCIÓ

Nagy Sándor Gyula

Az európai uniós támogatások hatékonyságának mérése

**Hatékonyság és hatásosság az európai uniós támogatások felhasználásánál 2004
és 2006 között Magyarországon az első Nemzeti Fejlesztési Terv keretében**

címmel

Témavezető:

Dr. Blahó András

tanszékvezető, egyetemi tanár

Budapest, 2008

Nagy Sándor Gyula

**AZ EURÓPAI UNIÓS TÁMOGATÁSOK
HATÉKONYSÁGÁNAK MÉRÉSE**

Hatékonyság és hatásosság az európai uniós támogatások felhasználásánál 2004
és 2006 között Magyarországon az első Nemzeti Fejlesztési Terv keretében

VILÁGGAZDASÁGI TANSZÉK

Témavezető: Dr. Blahó András

Bíráló bizottság névsora:

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola

AZ EURÓPAI UNIÓS TÁMOGATÁSOK
HATÉKONYSÁGÁNAK MÉRÉSE

Hatékonyság és hatásosság az európai uniós támogatások felhasználásánál 2004
és 2006 között Magyarországon az első Nemzeti Fejlesztési Terv keretében

PH.D. ÉRTEKEZÉS

Nagy Sándor Gyula

Budapest, 2008

*A pénz, ... ha jól használják és jól fektetik be,
mily csodákat művelhet a világon!’*

Széchenyi István: Napló

Óvjuk és védjük együtt környezetünket!

A Ph.D értekezés újrahasznosított papír felhasználásával készült!

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék	5
Ábrák és táblázatok jegyzéke	7
Bevezetés.....	9
1. A támogatás-felhasználás hatásosság-mérésének módszertana	12
1.1 Módszertani alapok felkutatása	12
1.2 Problémafelvetés.....	33
1.3 A kutatás céljai	43
1.4 Az adatfelvétel és az elemzés módszertana.....	47
2. A támogatási intézményrendszer hatékonysága 2004 és 2006 között	52
2.1 Az NFT alapú támogatási rendszer felállítása és a kezdeti nehézségek – 2004.....	56
2.2 A támogatási rendszer gyermekbetegségei és az első korrekciók – 2005	63
2.3 A 2006-2007-es évek fejleményei – Változások az intézményrendszerben, felkészülés a 2007-13-as időszakra és az első értékelések	71
2.4 A központi projektek /kiemelt programok/ és a Kohéziós Alap támogatásainak hatékonysága	91
3. A végső kedvezményezett kör támogatás-felhasználásának hatásossága és hatásossága	101
3.1 A célcsoport kiválasztásának módszere	101
3.2 Az adatlap összeállítása, az adatfelvétel és annak eredményei	103
3.3 Az értékelés	105
3.4 A monitoring-rendszer tapasztalatai	112
4. A támogatások felhasználását segítő (nem támogatási) intézményrendszer hatékonysága	117
4.1 Az oktatási rendszer hozzájárulása a hatékonyság növeléséhez	117
4.2 A magyar bankrendszer és az uniós támogatások	122
4.3 Pályázatírók és tanácsadók – nyerészkedés vagy tényleges segítség	125
5. Nemzetközi gyakorlat az Unió más tagállamaiban.....	129
5.1 Írország és Egyesült Királyság	130
5.2 Skandináv államok (Svédország és Finnország)	132
5.3 A kontinentális gyakorlat – Belgium és Németország.....	135

5.4 Mediterrán államok (Görögország, Olaszország és Portugália).....	136
5.5 A kelet-közép-európai, új tagállamok tapasztalatai	139
5.6 A nemzetközi gyakorlat átvehető elemei	142
Konklúzió	144
Dilemmák a kohéziós politika reformjában	144
Hatékonyak, hatásosak-e az uniós támogatások?	147
Irodalomjegyzék	157
Könyvek, kiadványok	157
Folyóirat, periodika és kiadvány cikkek, elemzések és konferencia előadások.....	160
Cikkek	165
Internetes források	165
Függelék	168
Szakszavak jegyzéke.....	170
Publikációk	186

Ábrák és táblázatok jegyzéke

1. ábra: A HERMIN modell sematikus struktúrája
 2. ábra: A „módszertani mix” felépítése
 3. ábra: Statisztikai ikrek modellje
 4. ábra: A támogatási intézményrendszer problémafája
 5. ábra: A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználási problémafája
 6. ábra: A támogatások felhasználását segítő (nem támogatási) intézményrendszer problémafája
 7. ábra: A kutatás célfája
 8. ábra: Egy operatív program általános intézményi felépítése
 9. ábra: A célcsoport megoszlása működési forma alapján
 10. ábra: A monitoring rendszer felépítése
 11. ábra: Strukturális alapok rendszerének finnországi intézményi felépítése
 12. ábra: A finnországi támogatási rendszer működési mechanizmusa
 13. ábra: A svédországi támogatási rendszer működési mechanizmusa
 14. ábra: A SA támogatások lehívásának összehasonlítása az új, kelet-közép-európai tagországoknál
-
1. táblázat: Az NFT operatív programjai és irányító hatóságai
 2. táblázat: Az EU-társfinanszírozású támogatások összefoglaló adatai operatív programok szerint
 3. táblázat: A pályázati pénzek lekötésének 2005. január 5-ei állása
 4. táblázat: Pályázati mérleg 2006.12.19-én
 5. táblázat: Addicionális hatások
 6. táblázat: Támogatott KIOP projektek állása intézkedésenként
 7. táblázat: Pénzügyi előrehaladás intézkedésenként
 8. táblázat: A Kohéziós Alap évenkénti teljesítménye 2000-2007
 9. táblázat: ISPA és Kohéziós Alap projektek 2000-2007 közötti időszakban (Milliárd Ft, árfolyam: 250 Ft/EUR)
 10. táblázat: A válaszadók megoszlása
 11. táblázat: A válaszadók aránya az alapsokasághoz képest
 12. táblázat: Az alapsokaság megoszlása átlagos árbevétel, foglalkoztatotti létszám és elnyert támogatás összegének alapján

13. táblázat: Az alapsokaság regionális megoszlása
14. táblázat: A válaszadók megoszlása átlagos árbevétel, foglalkoztatotti létszám és elnyert támogatás összegének alapján
15. táblázat: A válaszadók regionális megoszlása
16. táblázat: A pályázatíró és projektmenedzser képzéseken végzettek megoszlása intézményenként
17. táblázat: Az Európai Bizottság jelentése szerint 2006 év végéig az új tagállamok teljese, a strukturális alapokból érkező támogatás felhasználása a következőképpen alakult

Bevezetés

A kutatás témája különösen aktuális és releváns, tekintettel arra, hogy a Magyarország európai uniós tagságának első három évéhez képest megháromszorozódnak az éves szinten rendelkezésre álló források. Az európai integrációs folyamat további sikeres fejlődésének meghatározó tényezője a regionális fejlettségi különbségek kezelésére alkalmas eszközök hatékony alkalmazása. A legkevésbé fejlett régiók felzárkózásának elősegítésében meghatározó a gazdasági fejlődés feltételeinek javítása, hiszen ezek a régiók minden szempontból hátrányos helyzetben vannak. Az Európai Unió regionális politikája segítségével ezeket a versenyképességet befolyásoló körülményeket kell úgy javítani, hogy az adott régió vonzóvá váljék a beruházók számára, megélnküljön a vállalászási kedv, és ezek eredményeként elinduljon a gyorsabb gazdasági növekedés.

A kohéziós politika nem az uniós szintű jövedelem-újraelosztásról szól, hanem a gazdasági növekedés elősegítéséről. Nem szociális transzferekről, fogyasztásra költhető segélyekről, hanem a gazdasági növekedést elősegítő fejlesztési forrásokról van szó. Lényegében az Európai Unió regionális politikája keretében kialakult támogatási eszközök jelentik a versenyképesség és a növekedés uniós szintű előmozdításának fő eszközrendszerét.¹

Magyarországon a fejlesztési beruházások alapvetően három forrásból érkeznek: a közvetlen külföldi tőkeberuházások (FDI) mértéke a legnagyobb, utána következnek a külföldi hitelek magánberuházásokhoz és a harmadik helyen állnak az állami fejlesztések, melyek 2004 óta alapvetően az Európai Unió által támogatott fejlesztések felé tolódtak el. Ennek kellene katalizálnia az FDI és egyéb más magánberuházásokat rövid és hosszú távon egyaránt. Az eltolódás okai egyrészt az ország pénzügyi helyzetéből adódnak, vagyis az európai uniós támogatások mellé állított állami társfinanszírozáson túl gyakorlatilag nem maradt költségvetési forrás „saját, önálló” fejlesztésekre. Így a magyar fejlesztési politika majdhogynem „azonosan egyenlővé” vált a Nemzeti Fejlesztési Tervben meghatározott fejlesztésekkel. Ez a tendencia előreláthatólag folytatódik a 2007-2013-as pénzügyi időszakban is, és középtávon nem is várható változás. Állami költségvetési pénzek önálló magyar fejlesztésekre (talán az autópályák építését leszámítva) a következő 5-10 évben(?) nem várhatóak.

¹ Kengyel Ákos [2007]: Európai uniós források a 2007-2013 közötti időszakban. CEO 2007/1. 14-23.

Ezen folyamat okainak kutatása helyett, talán fontosabb azt megvizsgálni, hogy az Európai Unióból érkező fejlesztési támogatások hasznosulása hogyan alakul. Ha nem tudjuk hatékonyan és hatásosan felhasználni az Unióból érkező pénzügyi eszközöket, akkor a cél: az uniós kohézió, azaz a konvergencia az Európai Unió régi tagállamainak fejlettségi szintjéhez, jólétéhez még nehezebben és lassabban érhető el.

A disszertáció hipotézise, hogy az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználása Magyarországon hatékony, de nem hatásos.

Az uniós támogatások hatékonysága alapvetően a rendelkezésre álló pénz lekötésének, lehívásának, illetve a lekötött, lehívott és esetleg visszafizetett összeg arányából állapítható meg. A hatékonyság mérhető program és projektszinten egyaránt (kvantitatív megközelítés).

A támogatások felhasználásának hatékonyságánál bonyolultabb, jóval összetettebb megközelítést igényel a hatásosság fogalma. A felhasználás hatásosságát a projektszinten a támogatás hatására megtermelt hozzáadott értékkel, programszinten a GDP hozzáadott növekedésével lehet kifejezni. A disszertáció alapvetően a projektszintű vagy mikro hatásosságot vizsgálja, de makro szintű elemzések eredményeit is feltárja (kvalitatív megközelítés).

A disszertációban kiemelten szükséges foglalkozni a módszertani kutatással, ezért a disszertáció egyik célja egy lehetséges, új, integrált módszertan kidolgozása az uniós támogatások hatékonyságának méréséhez.

Az európai uniós fejlesztési támogatások alapvetően három forrásból érkeznek Magyarországra. A 2004-2006-ra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjain keresztül megpályázott támogatások, melyek a strukturális alapokból érkező források jelentős hányadát adják, alkotják a Magyarországra érkező támogatások meghatározó részét.

A közösségi kezdeményezések, amelyek összege a teljes Magyarországra érkező uniós támogatáson belül igen csekély, illetve a Kohéziós Alap támogatásai mind céljukat, mind működésüket tekintve elkülönülnek a strukturális alapoktól, így ennek kutatását külön kell választani. Jelen kutatás során nem vizsgálom sem a közösségi kezdeményezéseket, sem a közvetlen agrártámogatásokat. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások, fejlesztések stratégiáját külön Nemzeti Vidékfejlesztési Terv keretében határozzák meg, valamint tervezési rendszerükön túl, az irányítás

szabályai is különböznek a támogatási rendszer többi részétől,² illetve speciálisan az agrárium számára szabottak.

Az értekezés nem foglalkozik az EU közös költségvetésének struktúrájával és mechanizmusaival, valamint az európai uniós kohéziós, regionális politika szabályozási, intézményi és ellenőrzési problémával, amelynek reformja folyamatosan az uniós döntéshozatal és neves kutatóintézetek napirendjén szerepel. Az uniós rendszert „külső adottságként” kezeli.

² Nagy Sándor Gyula - Trombitás Zoltán (szerk.) [2004]: Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz 2., EU Munkacsoport, Budapest, 30-38. illetve www.nfh.hu/2005.02.06/

1. A támogatás-felhasználás hatásosság-mérésének módszertana

Az európai uniós támogatások hatásosságának mérésére nincsen általánosan elfogadott módszertan az Európai Unióban. A tagállamok elsősorban bruttó hatások és makro adatok alapján következtetnek, illetve csak próbálnak következtetni, az uniós támogatások hatásainak a bruttó hazai össztermék és a foglalkoztatás alakulásában, és ezáltal a gazdasági fejlődésben és a munkanélküliség változásában játszott szerepére. Azonban ezeket a hatásokat sokan sokféleképpen értelmezik, illetve félreértelmezik. Legjobb példa erre Írország és Görögország. A kelet-közép-európai országok gyakorlatilag kivétel nélkül Írországot tartják etalonnak az európai uniós támogatások felhasználásában, és Görögországot a „rossz példának”. Pedig ennél azért sokkal árnyaltabb a kép.

1.1 Módszertani alapok felkutatása

A támogatások hatásosságának mérésére több különböző nagy donor szervezet is kidolgozott már saját értékelő rendszert. A Világbank Értékelő Főosztálya (The First 30 Years) és Független Értékelő Csoportja (Evaluation Tools & Approaches), valamint az Európai Újjáépítési Ügynökség (Evaluation Guidelines) illetve az OECD (DAC Criteria for Evaluating Development Assistance) egyaránt kialakította saját útmutatóit, amelyek szempontjai jól tükrözik a donor intézet érdekeit, valamint a támogatásokkal kapcsolatos tapasztalatokat.³ Létezik továbbá egy a Western Michigan University által megjelentetett összefoglaló a segélypolitika történetéről, ahol különböző módszertanok is bemutatásra kerülnek.⁴ Azonban az Európai Unió nem alakított ki, illetve fogadott el

³ World Bank Independent Evaluation Group: Evaluation Tool and Approaches:

http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html /2007.06.01./

World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years. Edited by Patrick G. Grasso, Sulaiman S. Wasty, Rachel V. Weaving. 2003 The World Bank, Washington D.C. 198.

<http://www.worldbank.org/oed> /2007.06.09./

European Agency for Reconstruction, Programming and Quality Assurance Division, Evaluation Unit: „Evaluation Guidelines” REvision 1 – May 2005

<http://www.eur.europa.eu/publications/main/documents/RevisedEvaluationGuidelines.pdf#search=%22Revised%20Evaluation%20Guidelines%22> /2007.06.12./

OECD Development Assistance Manual – DAC Principles for Effective Aid

http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html /2007.07.01./

⁴ Ryoh Sasaki: A Review of the History and the Current – Practice of Aid Evaluation, Journal of MultiDisciplinary Evaluation, Number 5, September 2006

http://evaluation.wmich.edu/jmde/content/JMDE005content/PDFs/JMDE_005/Review_of_Aid_Evaluation.pdf /2007.06.29./

egységes módszertant a strukturális alapokból érkező támogatások hatásosságának mérésére vonatkozóan. Több módszertant alkalmaznak az egyes tagállamok, de még országon belül is lehetnek eltérések. Ezen módszerek elsősorban a támogatások gazdaság-fejlesztésére vonatkozó modellezési eszközök vagy bruttó hatásokat elemző módszerek. Azonban a támogatások nettó hatáselemzésére csupán egyetlen alkalmazott, tesztelt módszert találtam, melyet az Európai Bizottság támogatásával közel hét év alatt fejlesztettek ki egy német kutatóintézetben.

A modellezési technika céljai⁵

A modell szimulációk többféleképpen egészítik ki az inkább hagyományosnak tekinthető esettanulmányokat. Először is, megkönnyítik a kohéziós támogatások regionális termelékenységhez és makroszintű foglalkoztatáshoz való hozzájárulási szintjének értékelését. Másodszor, explicit modellezik a kohéziós politika általános egyensúlyi következményeket és néha externáliákat is magukba foglalnak. Harmadszor, adatokat szolgáltat olyan feltételezett kohéziós politikai támogatások hiányában fellépő gazdasági fejlődéshez, amivel szemben a jelen gazdasági fejlődést mérni lehet.⁶

Három fő célja van egy ökonometriai modell megalkotásának, mely célok az értékelés összefüggéseiben is alkalmazhatóak.

1. Megértés:

Egy modell segít megvilágítani a kapcsolatot a változók között, mert a közgazdaságtanban, vagy még általánosabban a társadalomtudományokban, a tények nem beszélnek önmagukért. Még formálisabban, a modell a tesztelés egy útja, hogy vajon van-e bizonyíték a speciális hipotézisre, pl. egy Y változónak van-e szignifikáns befolyása X változóra.

⁵ Evaluation of Socio-economic Development – Guide [2007], GHK Consulting Ltd
<http://www.evaled.info/page.aspx?id=mth120> /2007.07.12./

⁶ Sjef Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij and Richard Nahuis [2003]: Funds and Games, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper No. 3/October 2003

Egy értékelés összefüggéseiben a modell segít megérteni, miből áll össze az adott eljárás⁷ hatásának közvetítésében résztvevő mechanizmus. Egy ökonometria modell felhasználja az adatokat, hogy méréseket végezzen, mennyire magyarázzák jól a gazdasági rendszert a múlt teljesítményei. Egy ilyen statisztikai sor egy értékelési feladatban nem ad teljes körű használati utasítást a modell tökéletes működéséhez, de egy értékelési módszert mégis csak jelent.

2. Előrejelzés:

Az előrejelzés elég eltérő lehet a megértéstől. Lehet előre jelezni anélkül, hogy ténylegesen megértenénk a folyamatokat, úgymint előre jelezni társítással, amelynél az adatok mintáit társítják anélkül, hogy megértenék a bonyolult ok-okozati kapcsolatot.

A legtöbb makroökonómiai modellt az ok-okozati kapcsolatok sorozatára alapozzák, mely egyszerre akar megérteni és megmagyarázni, és egyben előrejelzési képességet is adni. Sok értékeléssel az eljárás⁷ módok jövőorientáltak lehetnek, mint például az ex-ante. Ez azt jelenti, hogy bizonyos fajta kiinduló előrejelzések szükségesek, mellyel szemben az értékelés alá vetett eljárás⁷ mód hatásait kell megbecsülni. Egy hitelt érdemlő kiinduló előrejelzés elérése fontos eleme az értékeléshez használt ökonometria modellnek, mert az az értékelés viszonyítási alapja.

3. Szenáriók:

A szenáriók a „mi lenne, ha?” típusú kérdések feltételét teszik lehetővé. A folyamat magában foglalja egy alternatív valóság felépítését, általában egy bizonyos sorozat különböző feltételezésein keresztül, utána összehasonlítva azt a kiinduló (sokszor csak „business as usual”-ként említett) adatokkal. Ez a szenzitivitás elemzéstől eltérő eljárás, ahol egy önálló változó vagy feltételezés módosulása után a fő modell kimeneti reakcióját vizsgálja az instabilitás jelei és anomális eredmények után kutatva.

Ökonometria modell használata egy eljárás⁷ mód értékelésében mindig magában foglalja egy szenárió felépítését, pl. az eljárás⁷ mód használatával vagy anélkül milyen eredményt kapunk, amiből számszerűsíthető a teljes hatás megadva ezáltal a modell kulcs kimeneteit. A szenárió összetettsége az eljárás⁷ mód hatásainak modellbe táplálásától függ, vagyis, hogy csak csekély számú egzogén változó befolyásolására alkalmas az eljárás vagy pedig hatással van jó pár társadalmi kapcsolatra.

⁷ A „policy-politics-polity” hármas szó szerinti fordítása minden esetben politika, azonban jelen szövegkörnyezetben a „policy” szó tartalmának visszaadásához a jobban illik az „eljárás(mód)”.

HERMIN

Minden HERMIN modellnek három átfogó alkomponense van (egy kínálati oldal, egy abszorpciós oldal és egy jövedelem elosztási oldal), melyek egy integrált egyensúlyi rendszerként működnek. A hagyományos keynesi aggregált keresleti mechanizmus alátámasztja a modell abszorpciós oldalát. Létezik egy bizonyos fokú szektorális diszaggregáció a kínálati oldali alkomponenssel, mely segít meghatározni az előállított, vagy kereskedelembe került outputot a nemzeti árak és költségek versenyképességének következményeként. A kamat és az árfolyam egzogén változók a HERMIN modellben, azzal az általános feltételezéssel együtt, hogy a kohéziós gazdaság „kicsi” és „nyitott”.⁸

QUEST

A QUEST modellt az Európai Bizottság Szolgáltatási Főigazgatósága fejlesztette ki. Olyan több országot is magába foglaló modell, amely a gazdaság ciklusainak, az európai uniós tagállamok hosszú távú növekedésének és a tagállamok a világ más államaival (különösen az Egyesült Államokkal és Japánnal) való interakcióinak elemzésére szolgál.

A QUEST modell II. verziója beazonosítja a makroökonómiai szintű stock és flow egyensúlyi változókat, beleértve a fizikai tőkét, a nettó külföldi eszközállományt, a pénzmennyiséget, az állami adósságot – melyek endogén módon meghatározzák a megtakarítást is befolyásoló jóléti hatásokat –, a háztartások, vállalatok és az állam beruházási és fogyasztási döntéseit. A QUEST II.-ben a gazdaság kínálati oldalát határozottan úgy modellezzik, hogy alkalmazkodjon a neoklasszikus aggregált termelési funkció által meghatározott potenciális kapacitáshoz, mely potenciál hosszú távú növekedési rátáját az egzogén technikai fejlődés mértéke és a lakosságszám növekedési mutatója határozza meg. A szimuláció eredményeit a kiinduló scenáriótól való eltérésként lehet bemutatni.

A modell endogén módon meghatároz kamatlábakat és árfolyamokat, ami lehetővé teszi, hogy a strukturális alapok magánszektor befolyásoló lehetséges „kiszorítási hatását” is számításba vegyék.⁹

⁸ Sjef Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij and Richard Nahuis [2003]: Funds and Games, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper No. 3/October 2003

⁹ European Commission (1997), QUEST II. A Multi-Country Business Cycle and Growth Model http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_papers/economicpapers123_en.htm /2007.09.05./

E3ME

Az E3ME modell egy európai energia-környezet-gazdaság (energy-environment-economy) modell, amely az Európai Unió egy multi-szektorális, regionalizált, dinamikus ökonometriai modellje. Ez nem egy kiszámítható általános egyensúlyi modell (Computable General Equilibrium – CGE), hanem egy diszaggregált idősoros, keresztmetszeti ökonometriai modell, amely egyes a CGE-ben az új adatok kalibrálásához alkalmazott technikákat is használja. A modellt az Európai Bizottság számára fejlesztették ki az EU JOULE/THERMIE program keretében egy a Cambridge Econometrics által vezetett konzorcium számos európai partner intézet közreműködésével. Egy speciális „előre tekintő” modellnek tervezték energia-környezet-gazdasági témák és eljárások értékelésére, becslésére. Éppen ezért a modell gazdasági, energia és környezeti komponenseket ötvözt. ¹⁰

REMI Policy Insight

A REMI Policy Insight modellt a kilencvenes évekig jellemzően csak az Egyesült Államokban alkalmazták, de a kilencvenes évek végén bizonyos alkalmazásait az Európai Bizottság is használta a strukturális alapok hatásainak elemzéséhez.

A modell eredete ökonometriai, struktúrája minden piacgazdaságra azonos, kivéve pár kulcs paramétert, mint a migráció dinamikája, a gazdasági feltételek megváltozásához való alkalmazkodás gyorsasága, a munkaerőpiaci kondíciók alakulása a bérek változására. A modell paraméterei a régiók egy nagyszámú mintája alapján kerültek megbecslésre, és ezt használják a modell minden alkalmazásakor. Ha egy struktúrát előzetesen becsült együtthatók alapján alkotunk meg, akkor a REMI modell sokkal gazdagabb ábrázolásra képes, mintha egyébként csupán a vele született adatforrásokra hagyatkozna – részben ez az oka a modell regionális (vagy az USA-ban szövetségi állami) alkalmazásának. ¹¹

¹⁰ Commission of the European Communities (1995) E3ME: An Energy-Environment-Economy Model for Europe, EUR 16715 EN, Official Publications, Luxembourg

¹¹ Frederick Treyz, George Treyz, [2003], Evaluating the Regional Economic Effects of Structural Funds Programs Using the REMI Policy insight

A modellek alkalmazhatóságának körülményei¹²

Az Európai Bizottság¹³ maga hoz példákat a HERMIN és a QUEST II alkalmazására, hogy hogyan becsüli meg a Közösségi Támogatási Keretek (KTK) hozzájárulását a gazdasági konvergenciához. A HERMIN modellt közvetlenül is lehet alkalmazni a közösségi támogatások esetében. A munkát olyan szimulációkra alapozták, ahol a HERMIN nemzeti modelleket Görögországra, Spanyolországra, Írországra, Portugáliára és Németország új keleti tartományaira alkalmazták. A HERMIN modellben a strukturális alapok úgy működnek, hogy a gazdaság hosszú távú keresleti potenciálját növelik fizikai infrastruktúra növelésével, tudásalapú növekedés (humán tőke) és a termelő magánszektor közvetlen támogatásával.

A strukturális alapok programjainak makroökonómiai hatása a QUEST II által modellezve a közösségi tőkeállomány növekedésével közvetlenül kevésbé magyarázható, aminek a határtermékét egyébként 50%-kal magasabbra becslik, mint a magántőke határtermékét, és melynek pozitív externáliákat is tulajdonítanak.

Amíg a QUEST II modellt eredetileg azért fejlesztették ki, hogy szimulálja és elemezze azon változó makroökonómiai, pénzügyi politikákat, amelyeket az Európai Unió mélyítésével és bővítésével hoznak kapcsolatba, addig elég rugalmasan lehetett használni az eljárások elemzéséhez. Arra is használták például, hogy megbecsüljék a maastrichti kritériumok gazdaságra és foglalkoztatásra vonatkozó hatását, a pénzügyi konszolidáció és a strukturális reformok hosszú távú hatását Európában, a monetáris politika hatását a kormányok kiadáscsökkentési sikereire, a különböző adóreformok és az áfa-harmonizáció makroökonómiai hatásait. A modellt használták arra is, hogy megbecsüljék a foglalkoztatási és növekedési hatásait a Transz-Európai Közlekedési Hálózatoknak, amíg a Görögországra Írországra, Portugáliára és Spanyolországra használt modelleket a strukturális alapok makroökonómiai hatásainak vizsgálatára használták.

¹² Evaluation of Socio-economic Development – Guide [2007], GHK Consulting Ltd
<http://www.evaled.info/page.aspx?id=mth120> /2007.07.12./

¹³ European Commission [2000]: The EU Economy: 2000 Review, Chapter 5 „Regional convergence and catching-up into the EU”, European Economy, No. 71.

Az E3ME modellt azért fejlesztették ki, hogy előretekintő keretet adjon az energia és környezeti politikákhoz, figyelembe véve azok gazdasági hatásait. Rugalmasan használták a strukturális és pénzügyi politikai innovációk széles körének mérésére. Az alkalmazás legújabb példája a strukturális alapok fenntartható fejlődéshez való hozzájárulásának mérése három programozási periódus során: 1986-1993, 1994-1999 és 2000-2006. A fenntartható fejlődés ügye a politikai agenda élére került. Az Európai Bizottság Regionális Politika Főigazgatósága a strukturális programokon belül a fenntarthatóság témájára fókuszálta a figyelmét. E tanulmány elemzéseket végzett a strukturális alapok kiadásainak a fenntartható fejlődésre vonatkozó hatásairól. Az E3ME modellezte a keresletoldali és kínálatoldali hatásokat, amelyek által az oktatásba történt beruházás és kiadás előrevitte a gazdasági aktivitást és a környezeti változást. A kínálatoldali modellezést használták a strukturális alapok adószintekre vonatkozó hatásainak méréséhez, a jelenlegi kormánykiadások, beruházások és a gazdaság becsléséhez. A keresletoldali modellezéssel a strukturális alapok hosszú távú hatását becsülték a termelékenység változására és a tőke és technológia akkumuláció változására. A modell magában foglalja ezen hosszú távú hatásokat a termelékenység változásán keresztül. Az elemzés összehasonlította a történelmi adatokon alapuló kiindulási scénáriót („policy on”) azzal a képzeletbeli scénárióval („policy off”), ahol a strukturális alapok kiadásait kivették a modelltől.¹⁴

A REMI modellt alkalmazták Dél-Olaszország 1. célkitűzés alá eső területein a strukturális alapok beruházásainak a regionális gazdasági folyamatokra irányuló hatásainak becslésére. A felmérés eredménye nyereségeket mutatott ki (GDP és foglalkoztatási multiplikátor formájában) a különböző fajta beruházások (eszközök, tréning, infrastruktúra) és támogatások eredményeként. Ezen hatások megállapítása három lépcsőben történt: 1. Megvizsgálták az egyes konkrét beruházási tervek részleteit. A gazdaságra vonatkozó közvetlen rövidtávú (főleg keresleti) és hosszútávú (főleg kínálati) hatásokat. 2. Betáplálták a közvetlen hatásokat a REMI modellbe, úgy hogy tartalmazza azt az ok-okozati láncot, amely a gazdaságot a közösségi támogatásból megvalósuló beruházásokon keresztül befolyásolja. 3. A modell alapján

¹⁴ Commission of the European Communities (1995) E3ME: An Energy-Environment-Economy Model for Europe, EUR 16715 EN, Official Publications, Luxembourg

kiszámolták az euró ráfordítások relatív hatásosságát a közösségi beruházások fő céljainak elérésében.¹⁵

HERMES

Az első próbálkozás a kohéziós támogatások szimulációs modell általi értékelésére az volt, hogy egyesítették őket a HERMES modellben, melyet eredetileg kínálatoldali sokkok elemzésére fejlesztettek ki a hetvenes és nyolcvanas években. A modell teljesen kifejlett verzióját azonban csak Írorszáiban alkalmazták. Azok a feladatok rávilágítottak, hogy a kohéziós támogatások 1989-1993 között az ír GDP-t 2,6%-kal növelték meg 2000-ig. A GDP növekedés egy főre eső hatása azonban sokkal csekélyebb, főleg azért mert az egyre előnyösebb gazdasági fejlődést csökkentette az emigráció Írországból. Fontos hangsúlyozni, hogy az elemzés számai nem tartalmazzák a Nagy-Britanniára ható jelentős pozitív spillovereket. A földrajzi szakadékokat a HERMES modell utódja, a HERMIN modell töltötte később be.¹⁶

HERMIN modell

Az Európai Unió társadalmi és gazdasági kohéziójának fejlődésében kritikus szerepet játszanak a strukturális alapok támogatásai. Bár szisztematikus monitoring és értékelési keretek léteznek nemzeti és projekt szinten is, máig nem kerültek kifejlesztésre olyan szigorú és szisztematikus módszerek, amelyekkel a strukturális alapok támogatásainak regionális gazdasági szintre gyakorolt gazdasági-társadalmi hatásait számszerűsíteni lehetne. Egy modellezési keretet – a HERMIN-t – széles körben alkalmaznak a strukturális alapok elemzésére nemzeti és makro-regionális szinten. A HERMIN modell azonban egy kis, nyitott gazdaságot modellez. Olyan mechanizmusokat foglal magában, melyek endogén növekedési irodalmakon alapulnak, és lehetővé teszi, hogy a SA hosszú távú keresletoldali hatásait a rövid távú keynesi hatásokkal együtt dolgozza fel.¹⁷

¹⁵ Frederick Treyz, George Treyz, [2003], Evaluating the Regional Economic Effects of Structural Funds Programs Using the REMI Policy insight

¹⁶ Sjef Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij and Richard Nahujs [2003]: Funds and Games, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper No. 3/October 2003

¹⁷ John Bradley, Edgar Morgenroth and Gerhard Untiedt: Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework, April 2004

Az alapvető, makro-szektorális módszertan tűnik a legmegfelelőbb megközelítésnek a SA regionális és makro szintű értékeléséhez. A HERMIN modellhez az ihletet a transz-európai HERMES modelltől vették, meglehetősen biztos makro-elméleti alapokkal rendelkezik, és még akkor is használható, ha csak limitált mennyiségű, pár évre visszamenőleg állnak rendelkezésre megfigyelések az összehasonlításához. A HERMIN modell empirikus alkalmazásához a modellnek három feltételt kell kielégítenie: 1. A modellt fel kell bontani kevés számú kritikus gazdasági szektorra, melyek lehetővé teszik a kulcsfontosságú szektorális változások beazonosítását és kezelését egy fejlődő gazdaságban a SA programjainak megvalósítása alatt. 2. A modellnek meg kell határoznia azon mechanizmusokat, melyekkel az 1. célkitűzés alá eső nemzeti vagy regionális gazdaság kapcsolódik a külvilághoz. A külső gazdaság mindig nagyon fontos közvetlen és közvetett befolyásoló tényezője az 1. célkitűzés alá eső kis országok növekedésének és felzárkózásának. 3. A modellnek fel kell ismernie az esetleges ellentmondást a HERMIN modellbe kalibrált, közelmúlt tapasztalati adatai alapján felállított, az 1. célkitűzés alá eső kevésbé fejlett országok aktuális helyzete és az új konfiguráció/struktúra között, amivé ezen gazdaságok fejlődnek az EMU és az egységes piac keretében.

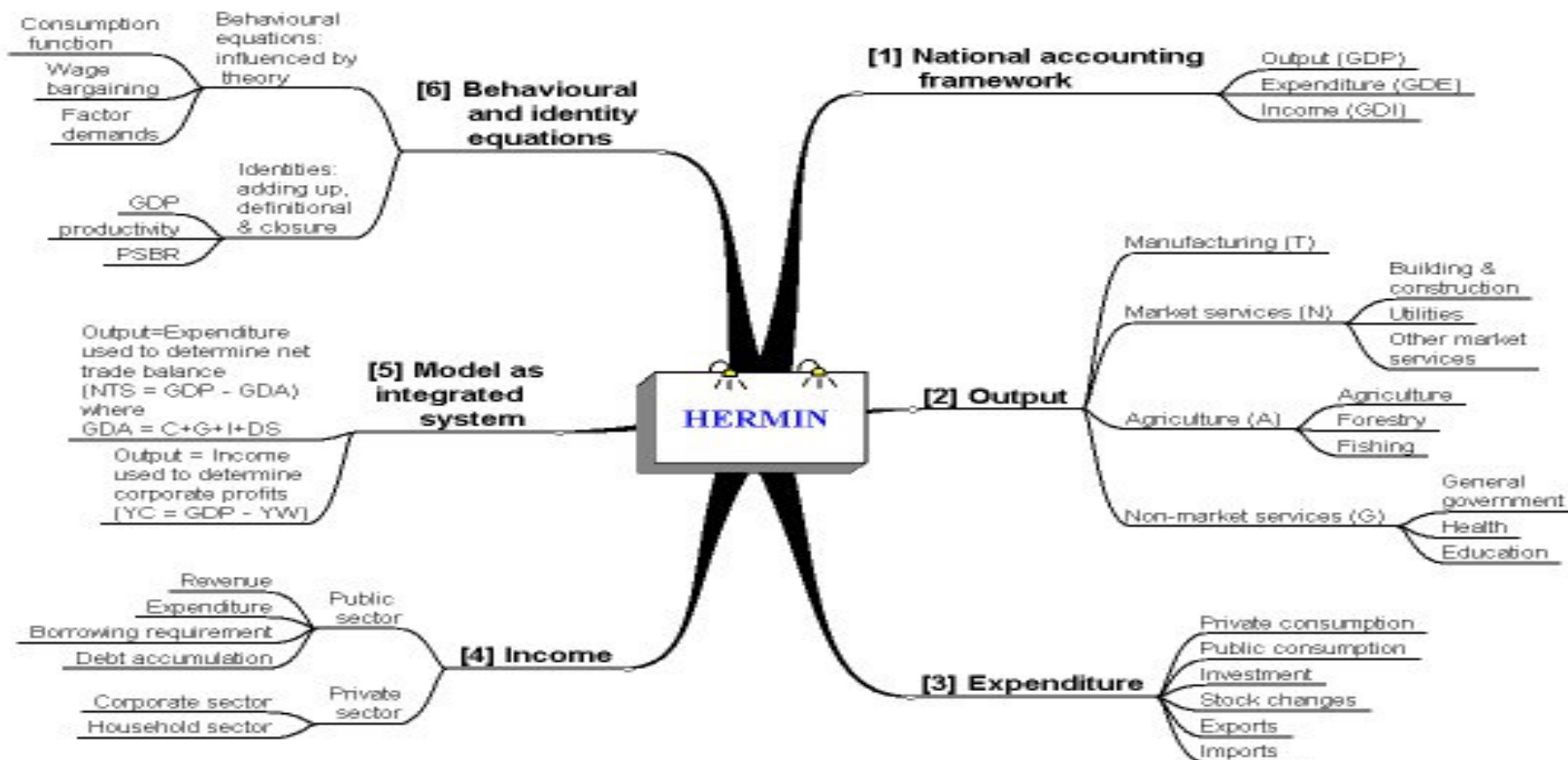
Emiatt tehát a HERMIN modell az 1. célkitűzés alá eső országok esetében a strukturális kulcsjellemzőkre fókuszál, figyelembe véve a következő kérdéseket: gazdasági nyitottság, a kereskedelmi és szolgáltatási szektor relatív méretei és jellemzői, bér és ár meghatározási mechanizmusok, munkaerőpiac működése és rugalmassága, a közösségi szektor szerepe és az államadósság mértéke.

Ezen feltételek kielégítéséhez, a HERMIN kereteit egy négy szektoros makroökonómiai modellként alkották meg. Ezek a termelő szektor (a főleg kereskedelmi forgalomba kerülő áruk szektora – tradable sector), piaci szolgáltatások (főleg a kereskedelmi forgalomba nem kerülő termékek szektora – non-tradable sector), mezőgazdaság és az állami (vagy nem piaci) szolgáltatások, ez magában foglalja az elméleti alapjait a kis, nyitott, keynesi szerepkörű belső kereslettel rendelkező gazdaság modelljének. Az általában rendelkezésre álló adatok nem teszik lehetővé a kereskedelmi forgalomba kerülő és kereskedelmi forgalomba nem kerülő termékek szektorának pontos beazonosítását. Ezért a termelő szektor és a szolgáltatási szektor használata csak durva becslésként szolgál.

A HERMIN modell központi elemei a hagyományos keynesi mechanizmusok. A kiadások kölcsönhatása és a jövedelem újraelosztás alkomponensei generálják a HERMIN modell standard multiplikátor tulajdonságait. Ugyanakkor a modellnek neoklasszikus elemei is vannak, melyeket főleg a keresleti alkomponenssel társítanak. Ennél fogva a termelés outputja nem csak a kereslet függvénye. Azt befolyásolja az ár és a költség versenyképessége egyaránt, mivel a vállalatok költség minimalizáló helyszíneket keresnek a termeléshez.¹⁸

¹⁸ John Bradley, Edgar Morgenroth and Gerhard Untiedt: Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework, April 2004

1. ábra: A HERMIN modell sematikus struktúrája



Forrás: Bradley J., Gács János, Alvar Kangur and Natalie Lubenets: Macro impact evaluation of National Development Plans: A tale of Irish, Estonian and Hungarian collaborations. Paper presented at the Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Challenges for evaluation in an Enlarged Europe, Budapest, June 26-27, 2003

A nemzeti számvitelek a GDP mérésének három útját definiálják: kibocsátás alapú, kiadás alapú és jövedelem alapú. Kibocsátás (vagy output) alapon, a HERMIN modell négy szektorra különíti el a GDP-t: termelés, piaci szolgáltatás, mezőgazdaság és állami szektor. A kiadási oldalon a HERMIN öt szektorra bontja: lakossági fogyasztás, állami fogyasztás, beruházás, állományváltozás és a nettó külkereskedelmi egyenleg. A nemzeti jövedelmet a kibocsátási oldal határozza meg, és azt magán és állami szektorra bontja.

A szokásos makroökonómiai kapcsolatok feltárása mellett a regionális modellezés fontos aspektusa, hogy szükséges figyelembe venni a tovagyrúzó hatásokat (spill-over), kapcsolódásokat és veszteségeket, melyek kevésbé fontosak a nemzeti szinten, de lényeges hatásai lehetnek regionális szinten. Ez különösen fontos a strukturális alapok elemzésekor, mivel az ilyen beruházásoknál nagy valószínűséggel alakulnak ki széles körben régióközi keresleti és kínálati spill-overek. Például egy beruházásnak lehet hatása a munkaerőpiacra új munkahelyek létrehozása által. Természetesen előfordulhat, hogy egyének ingáznak a régiós határokat átlépve, de akár az országhatárokat is, hogy munkához jussanak. Ezáltal tehát a beruházás hatással lehet a munkaerőre – migrációt és ingázást indukálva. Ezen munkaerőpiaci hatások magukba foglalják a létező makro-regionális modelleket.¹⁹

Nemzeti és regionális szinten a strukturális alapok programjai nagy mennyiségű egyedi intézkedésekből állnak. Annak érdekében, hogy elemezni lehessen a strukturális alapok átfogó hatásait, szükséges egybeolvasztani ezeket a különböző intézkedéseket közgazdaságilag értelmezhető kategóriákba. Ennek különböző okai vannak. Először is, habár a strukturális alapok programjait a tervezés, megvalósítás és monitoring céljaiból nagy adminisztratív részletességgel szükséges bemutatni, ezek a részletek kevésbé értelmezhetőek közgazdasági megközelítésből. Másodszor, ha az elemzés egysége egy ország vagy annak egy önálló makro-régiója, nem szükséges megkülönböztetni egy új út hatásait egy alrégióban összehasonlítva azt egy másik alrégióval. Harmadszor, ha a strukturális alapok kiadásait aggregáljuk közgazdaságilag értelmezhető kategóriákba, akkor használni lehet a kutatást a közösségi beruházások privát szektor teljesítményére

¹⁹ ECOTEC Research and Consulting Ltd [2000]: Ex-Post Evaluation of Objective 1 1994-1999 – A Final Report to the Directorate General for Regional Policy, European Commission Annex 2 – HERMIN Macroeconomic Impact Analysis Methodology és Bradley, J., Herce, J.A., and Modesto, L. [1995] The Macroeconomic Effects of the CSF 1994-99 in the EU Periphery. An Analysis Based on the HERMIN Model. Economic Modelling 12: 323–333.

gyakorolt hatásainak mérésre. A leghasználhatóbb kategorizálás az intézkedéseket három kategóriába sorolja: 1. Fizikai infrastruktúrába történő befektetés, 2. Humán erőforrásba történő befektetés, 3. Közvetlen befektetési/termelési segítség a privát szférának.

Mindhárom közgazdasági kategórián belül a finanszírozásnak három lehetséges forrása van: 1. Helyi, önkormányzati hatóságoknak nyújtott EU-transzferek szubvenciók formájában, 2. Helyi önkormányzati szektor társfinanszírozása a strukturális alapokra vonatkozó szerződések rendelkezései alapján, 3. Helyi privát szféra társfinanszírozása a strukturális alapokra vonatkozó szerződések rendelkezései alapján.

A privát szektor társfinanszírozásának bevonása a modellbe a legnagyobb probléma, éppen ezért ki is szokták zárni azt az elemzésből. Természetesen közösségi finanszírozású strukturális alapok beruházásainak vannak közvetlen hatásai a magánszektorra, melyek részét képezik az elemzésnek.²⁰

A strukturális alapok műveletei befolyásolják az 1. célkitűzés alá eső gazdaságokat a keresleti és kínálati hatások keverékével. Rövid távú keresleti (vagy keynesi) hatások keletkeznek a modellben a kiadások növekedése és a strukturális alapok kezdeményezéseivel társított jövedelempolitikai eszközök következtében. A modell által kalkulált tovaggyűrűző hatáson keresztül kiemelkedő növekedés következik be a belső kiadás minden komponensében (pl. teljes beruházás, magán fogyasztás, nettó külkereskedelmi többlet). Ezek a kínálati hatások csupán átmeneti fontosságúak, és nem a strukturális alapok működésének központi céljai, csupán annak mellékhatásai. A strukturális alapok beavatkozásainak célja inkább a gazdaság hosszú távú kínálati potenciáljának növelése. Ezek az úgynevezett kínálatoldali hatások olyan politikák által jelennek meg, amelyek növelik a befektetést a fizikai infrastruktúrába (inputként a magánszféra termelékenység-növeléséhez), a humán erőforrásba képzések által, és amelyek közösségi forrásokat csatornáznak a magánszektorba a befektetések növekedése érdekében.²¹

²⁰ Bradley, J., Herce, J.A., and Modesto, L. [1995] The Macroeconomic Effects of the CSF 1994-99 in the EU Periphery. An Analysis Based on the HERMIN Model. *Economic Modelling* 12: 323–333.

²¹ Herce, J.A., and Sosvilla-Rivero, S. [1995] HERMIN-Spain. *Economic Modelling* 12: 295–311. és John Bradley, Edgar Morgenroth and Gerhard Untiedt: Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework, April 2004

Ezáltal a strukturális alapok beavatkozásai a regionális aggregált közösségi infrastruktúra és humán erőforrás, valamint a magántőke állományát is növelik. Több és jobb infrastruktúra biztosítása, a munkaerő minőségének növelése, vagy beruházási támogatások nyújtása cégeknek az a mechanizmus, amivel a strukturális alapok növelik a gazdaság kibocsátását, termelékenységét és költséghatékonyságát.

A növekedési elméletek fejlődése a közösségi beruházásokból adódó spill-over és externáliák szerepét felértékelte. A modell azt is vizsgálta, hogy a technikai fejlődést hogyan befolyásolja közvetlenül a kutatás-fejlesztésbe eszközölt befektetés. Ott is jelentkeznek externáliák, mikor egy cég innovációját egy másik felhasználja, amikor egy innovációnak „közjavakhoz” hasonló sajátosságai vannak. Ezeknek az externáliáknak fontos jelentősége van a strukturális alapok hosszú távú hatásaira, és emiatt ezeket az alapok hatásának jobb felmérése érdekében a kiválasztott eljárás modellezési keretébe is be kell építeni.²²

Az előnyös externáliák két fajtája is fokozhatja a jól tervezett beruházások keresletoldali (vagy neo-keynesiánus) hatását: a képzés, valamint a segélypolitikai kezdeményezések. Az externáliák első típusát társítani szokták az outputot közvetlenül növelő fejlett infrastruktúra és képzés szerepével. Ez olyan mechanizmusok által működik, mint a termelő tevékenységek vonzása közvetlen külső tőkebefektetések által vagy honos iparágak nemzetközi piacokon való versenyképességének növelése. Ezt output externáliaként lehet azonosítani, hiszen jól ismert, hogy a fejlődő országokban előállított termékek széles köre változik meg a fejlesztés folyamata alatt és ezáltal komplexsége és technológiailag fejlettebbé válik.

A második fajta externáliát – amely megnövekedett tényezőhatékonyság által jelentkezik –, fejlett infrastruktúrával vagy egy képzéssel és fejlesztéssel párosított magasabb szintű emberi erőforrással szokták társítani. Ezt tényezőhatékonyság externáliaként említi a szakirodalom. A megnövekedett tényezőhatékonyság mellékhatása a fix output korlátozott környezetében az, hogy a munkaerő mennyisége megnő. Az ilyen „munkánélküli növekedés” lehetősége különösen komoly olyan gazdaságokban, ahol a regisztrált munkanélküliek aránya, ahogyan a rejtőzködő munkanélküliség aránya is, magas. Vagyis a tényezőhatékonyság externália kétélű

²² Bradley, J.–O'Donnell, N.–Sheridan, N.–Whelan, K. [1995]: Regional Aid and Convergence. Evaluating the impacts of the structural funds on the European periphery. Aldershot. Avebury, 1995 és John Bradley, Edgar Morgenroth and Gerhard Untiedt: Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework, April 2004

folyamat: az ipar és a piaci szolgáltatások hatékonyabbá és versenyképesebbé válnak, de a munkaerőigény csökken, ha az output fix. Ugyanakkor, ha a tényezőhatékonyság megnő, a reáljövedelmek is emelkednek, és ez a hatás kiemelkedő tovaggyűrűző hatást és más előnyöket eredményez a gazdaságban. Ekképpen az output externáliák egyértelműen inkább előnyösek: minél magasabbak, annál gyorsabb az átmeneti növekedés periódusa a magasabb jövedelmi színvonal felé.²³

ECO-TREND modell

Az ECO-TREND modellt az ECOSTAT Kormányzati, Gazdasági és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet fejlesztette ki, amely egy éves adatokon alapuló szimulációs makromodell. Ez lehetővé tette a magyar gazdaságra vonatkozó – alternatív forgatókönyveken alapuló – közép-, illetve hosszú távú makrogazdasági prognózisok kialakítását, gazdaságpolitikai döntések hatásainak vizsgálatát és különböző gazdaságpolitikai scenáriók elemzését. Ez a modell alkalmas lehet az EU-transzferek gazdasági fejlődésre gyakorolt hatásának vizsgálatára is. A modell paraméterei sztochasztikus egyenletekkel végzett becslések, múltbéli tapasztalatok és szakértői becslések együttes felhasználásával kialakított módszeren alapulnak. A módszer hátránya, hogy nem egzakt eljárás alapul, mert a becselőfüggvények csak a paraméterértékek kiindulási alapját szolgáltatják. Ebből következően az így kapott modellek csak korlátozottan alkalmasak előrejelzésre, mivel a becsült paraméterek eloszlása ismeretlen. Előnye viszont, hogy az így kapott modellek nagyfokú stabilitást mutatnak az egzogén változók alakulására nézve, melyek a számunkra adottságként tekinthető világ gazdasági környezet alakulását írják le, részben pedig gazdaságpolitikai eszközváltozók.²⁴

Az elmúlt időszak jelentős uniós támogatásai miatt a modellbe beépítésre kerültek ezek a transzferek. A közösségi beruházás egyenletében megjelennek az Európai Unió által nyújtott tőke-transzferek, melyeket az infrastruktúrára, a humán tőkére és a termelő

²³ Bradley, J.–O'Donnell, N.–Sheridan, N.–Whelan, K. [1995]: Regional Aid and Convergence. Evaluating the impacts of the structural funds on the European periphery. Aldershot. Avebury, 1995 és Herce, J.A., and Sosvilla-Rivero, S. [1994] The Effects of the Community Support Framework 1994-99 on the Spanish Economy: An Analysis Based on the HERMIN Model. Working Paper 94-10R, FEDEA, Madrid.

²⁴ dr. Cserháti Ilona, Keresztély Tibor, Varga Zsuzsa [2007]: Az EU-transzferek szerepe a hosszú távú felzárkózásban. A gazdaságelemzés módszerei 2007/I., ECOSTAT, Budapest, 2007. november, 47-50.

vállalatoknak nyújtott támogatásra lehet elkölteni, és ehhez adódik hozzá az állami társfinanszírozás nagysága is. Az EU-transzferek három területen történő felhasználását a modell megpróbálja beazonosítani az egyes funkcionális tételeknek, és ez hozzáadódik a végső kiadási tételeknél a kormányzati kiadásokhoz, melyek az uniós támogatásoktól függetlenül is megvalósulnak. A termelési függvényben szereplő teljes tényező termelékenységet, mely a technológiai haladást, fejlődést jeleníti meg, az alapkutatásra, műszaki fejlesztésre, oktatásra és egészségügyre költött kormányzati kiadások, az ezeken a területeken felhasznált uniós támogatások, és a hozzájuk kapcsolódó állami társfinanszírozás, továbbá a közösségi beruházások segítségével magyarázza a modell. A modell a magyar gazdaságpolitika kereteit három scenárióra bontja fel: alapszenárió (nagyjából a Konvergencia program betartása és 80%-os támogatás felhasználás), „rugalmasabb igazodás, hatékonyabb állam” scenárió (a Konvergencia program „túlteljesítése” és 90%-os támogatás felhasználás), valamint a „rugalmatlan államszerkezet, ciklikus kiadások” (a Konvergencia program be nem tartása és 70%-os támogatás felhasználás) forgatókönyve.²⁵

Matching eljárás

A matching eljárás²⁶ a statisztikai ikrek vizsgálatának módszerén alapul. Azonban egy statisztikai ikerpár keresése egy prioritás vagy intézkedés végső kedvezményezett köréhez nem könnyű feladat. A legfontosabb elemzési kérdés, hogy milyen tulajdonságok alapján párosítsuk össze az „ikreket”. Minél több fajta szempontot veszünk figyelembe, annál pontosabb lesz az elemzésünk. Azonban a szempontok növekedésével egyre csökkenni fog a kontroll csoport mérete és azáltal az eredmény megbízhatósága is, melyet az RWI kutatóintézet tapasztalatai is igazoltak.

A Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI Essen) kutatóintézet, az Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen és Prof. Gerd Ronning által 2000 óta az Európai Szociális Alap megbízásából és anyagi támogatásából végzett kutatások eredményeképpen egy új módszertant dolgoztak ki, amelynek lényege, hogy mérhetővé vált egyes pénzügyi intézkedések, támogatások nettó hatása a

²⁵ dr. Cserháti Ilona, Keresztély Tibor, Varga Zsuzsa [2007]: Az EU-transzferek szerepe a hosszú távú felzárkózásban. A gazdaságelemzés módszerei 2007/I., ECOSTAT, Budapest, 2007. november, 52-54.

²⁶ lásd Markus Gangl – Thomas A. DiPrete [2004] és F. Stuart Chapin [1974] művei

kedvezményezették szintjén. Ez a módszer nem csak az európai uniós támogatások hatékonyságának és hatásosságának mérésére alkalmas, hanem bármilyen anyagi támogatás (pl. segély) hatékonyságának és hatásosságának mérésére is.

Az RWI kutatása során az adatfelvétel folyamata a teljes támogatotti kör megkeresésén alapult, és statisztikai mintavétellel történt. Probléma volt azonban, hogy az amúgy is behatárolt támogatotti kör válaszadási hajlandósága alacsony, így felmerült a kérdés, hogy emiatt a postai úton való megkeresés eredménye esetleg nem lesz statisztikailag szignifikáns. A német tapasztalatok azt mutatták, hogy a postai úton történt megkereséskor 20-25%-os válaszadási hajlandóság volt a magánszemélyek részéről, mely jónak mondható. Az így visszaérkezett adatok (600-800 intézkedésenként eltérően) megfelelő alapot adtak egy statisztikai mintavételen nyugvó elemzéshez. A kérdőív összeállítása során a kérdéseket tesztsoponton kipróbálták, és elvégezték a szükséges módosításokat, mely még a válaszadók számára bizonytalan pontokon próbált finomítani. Ennek ellenére a kötött válaszokon túl mindig volt egy „egyéb” rubrika, mely bár a gépi feldolgozást megnehezítette, azonban pontosította a válaszokat bizonyos esetben. Az így beérkezett adatokat egy ökonometria modell segítségével dolgozták fel.²⁷

A célcsoport felmérésével párhuzamosan nyilvános adatbázisból választották ki a kontrollcsoportot is. A kontrollcsoport kiválasztásakor figyelembe kell venni a csoport összetételét, melyet a matching indikátorok alapján lehetséges megállapítani. Itt is ügyelni kell azonban arra, hogy a megkeresett személyek közül nem fog mindenki válaszolni, sőt valószínűleg motiváció híján a válaszadási hajlandóság a célcsoporténál kisebb lesz. Ennek tudatában kell elvégezni a megkereséseket.

A „statisztikai ikrek” esetében, ami a legideálisabb párosítás a matching módszerhez, felmerül egy komoly kérdés: *Ha mind a két alany ugyanolyan hátrányokkal küzd és ugyanabban az előnyökben részesült, akkor minek alapján kapott az egyik támogatást, a másik pedig nem!?* Ezen probléma feltárására több lehetőséget is meg kell vizsgálni: a két alany informáltságát, döntést befolyásoló (lobbi) képességét, vagy kapcsolatrendszerét, földrajzi fekvését, melyből jobb, ha minél több mérhető indikátor

²⁷ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen und Gerd Ronning [2005]: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006 OP des Bundes Ziel 1, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, 2005 (http://www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/ESFPROJEKT/DOWNLOADS/ENDBERICHT_OP-ZIEL1.PDF)

bekerül a matching indikátorok közé és csak a nem, illetve nehezen mérhető tényezőket vizsgáljuk az összehasonlító elemzés keretein kívül.

A matching eljáráshoz beérkezett adatok elemzése után a célcsoport és a kontrollcsoport összesített adatai alapján megkapjuk a csoportokra jellemző bruttó, kumulált hatást, ami összehasonlíthatóvá teszi a két csoportot, és így megfigyelhető, hogy az adott intézkedésnek, mely lehet állami vagy európai uniós támogatás vagy segély is, milyen hatása volt, illetve hatékony volt-e?²⁸

A matching eljárás alkalmazása magyar viszonylatban több problémát is felvet.

1. A statisztikai ikrek „képzéséhez” milyen mutatókat érdemes használni, melyek például egy kis vagy közepes méretű vállalat esetében alkalmasak a cél, illetve a kontrollcsoport jellemzésére, illetve hogy ezen indikátorok nyilvános adatbázisban szerepelnek-e, mivel ennek hiányában nem lehet kontrollcsoportot keresni.
2. Következő probléma az adatlap összeállításakor jelentkezik. Olyan kérdéseket kell összeállítani, melyekre egy személyes beszélgetés során egy vállalat vezető tisztségviselője tud és hajlandó is válaszolni, illetve melyek (legalább megközelítően) valós képet adnak egy vállalat fejlődéséről, működéséről és az uniós támogatás felhasználásának hatásosságáról.
3. A német viszonyoktól annyiban valószínűleg mindenképp komoly különbség tapasztalható Magyarországon, hogy itt a cél- és a kontrollcsoport esetében postai vagy telefonos úton történő adatfelvétel gyakorlatilag nem hozna kézzelfogható eredményt.²⁹

A módszertan mérhetővé teszi, hogy a kedvezményezett anyagai helyzete, versenyképessége, termelékenysége az uniós támogatás hatására hogyan változott a projektmegvalósítás és a fenntartás időszakában, illetve hogy mennyi hozzáadott értéket tartalmaz a végső kedvezményezett által megvalósított projekt, ahhoz képest, ha a projekt nem valósult volna meg. A projekt során a kedvezményezettek elsősorban magánszemélyek voltak, azonban az RWI Essen kutatóintézetnél folytatott kutatásaim

²⁸ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen und Gerd Ronning [2005]: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006 EPPD Ziel 3, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, 2005 (http://www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/ESFPROJEKT/DOWNLOADS/ENDBERICHT_EPPD-ZIEL3.PDF)

²⁹ Személyes beszélgetés *Michael Rothganggal*, RWI kutató munkatárs 2005. november.

azt mutatják, hogy a módszer továbbfejleszthető úgy, hogy vállalatoknak, illetve non-profit szervezeteknek nyújtott támogatások hatásossága is mérhető válhat.

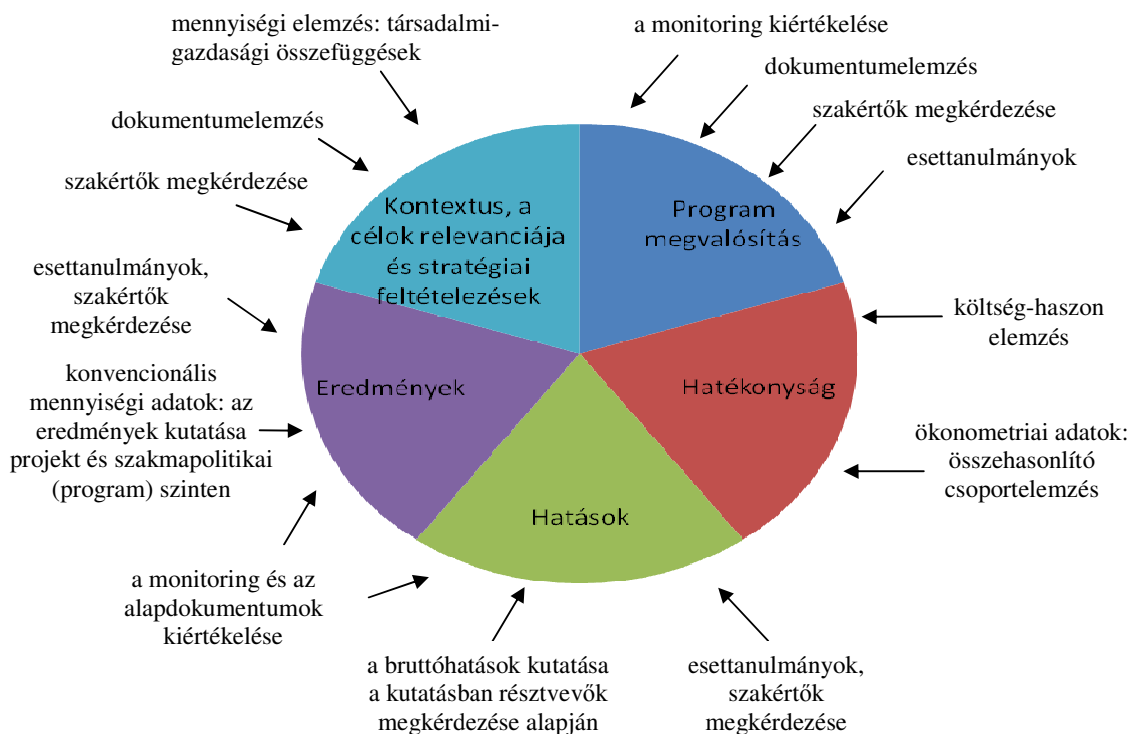
A módszer alapjai – „módszertani mix”

A kutatás során – az ESF elvárásainak megfelelően – több már bevált kutatási technikát ötvöztek az újonnan kidolgozott módszerrel. (Ennek összefoglalóját lásd a 2. ábrán.)

A „módszertani mix” alapjai a következők:

1. Az adott támogatási program megvalósítását kutatják a monitoring eredmények segítségével, a programot megalapozó dokumentumok (joganyagok, eljárási szabályok stb.) elemzésével, a program megvalósításában résztvevő szakértőkkel való konzultációval, az adott program által támogatott egyes, speciális esetek tanulmányozásával.

2. ábra: A „módszertani mix” felépítése

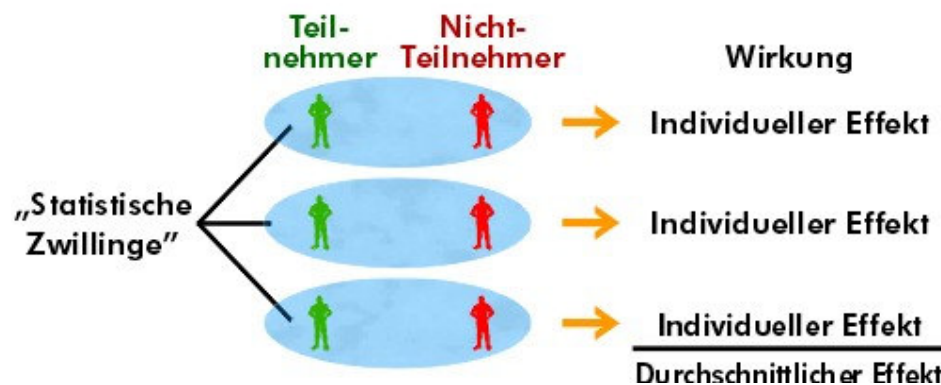


Forrás: az RWI ESF-projekt honlapja /2005. november 10./

2. A program hatékonyságának vizsgálatára két módszert használnak, az egyik a jól ismert költség-haszon elemzés, vagyis hogy egy adott program esetében a támogatásokra fordított egységni költségek után mekkora a hozadék, vagyis mekkora a határköltség és a határhaszon. A módszer legnagyobb újdonsága az ökonometria elemzés, az összehasonlító csoportelemzés, amit a „matching”³⁰ elnevezésű statisztikai módszerrel végeznek.

Ennek lényege leegyszerűsítve a következő: A program által érintett egyének közül bizonyos indikátorok alapján (nem, életkor, lakóhely, végzettség stb.) összeállítanak egy csoportot, akik támogatást kaptak, illetve összeállítanak egy kontrollcsoportot is, melyben ugyanolyan aránnyal szerepelnek a különböző indikátorok szerint az egyének. Az összehasonlításhoz a legjobb, ha ún. „statisztikai ikreket” párosítanak össze. A két csoportot vizsgálat alá vetik, hogy bizonyos szempontok szerint, hogyan alakult az életük a támogatáshoz való hozzájárulás után, és így következtetéseket tudnak levonni az egyénekre vonatkozóan. Az így kapott nettó hatásokat bruttó hatássá kummulálva megkapjuk az átlagos hatást, amit az adott támogatás kiváltott.

3. ábra³¹: Statisztikai ikrek modellje



Forrás: az RWI ESF-projekt honlapja /2005. november 10./

³⁰ A „matching” eljárásról bővebben lásd: F. Stuart Chapin: Experimental Designs in Sociological Research, New York, Greenwood Press, 1974. illetve Markus Gangl – Thomas A. DiPrete: Kausalanalyse durch Matchingverfahren, in Andreas Diekmann (Hrsg.): Methoden der Sozialforschung, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln, 2004.

³¹ Fordítás: „Statisztikai ikrek”, Résztevő személyek, Nem-résztevő személyek, Hatás, egyéni hatás, átlagos hatás

3. A program hatásainak mérésére a „matching” módszertan segítségével kapott nettó adatok bruttóvá kummulálásával kapott eredmények, a monitoring jelentések elemzése, további esettanulmányok és a programban résztvevő szakértőkkel való beszélgetések alkalmasak.
4. A program eredményeinek kutatására a konvencionális, kvantitatív elemzések révén van lehetőség, melyek a program és politikai szintű eredmények megfigyelését jelentik. Ennek a hagyományos módszernek az a legfőbb hibája, hogy a támogatási program hatását nem a konjunkturális és más torzító tényezők figyelembevételével elemzi, így annak eredménye sokszor nem tükrözi a valóságot.
5. A célok relevanciájának megállapításához és a stratégia felülvizsgálatához a dokumentumelemzésen és a szakértői vélemények meghallgatásán túl szükséges a társadalmi-gazdasági összefüggések vizsgálata egy kvantitatív elemzés segítségével.

1.2 Problémafelvetés

A módszertani eljárások tehát elsősorban makro mutatókon és bruttó hatáselemzéseken alapultak, melyek nem világítanak rá az európai uniós kohéziós támogatások hatékonyságára és hatásosságára a különböző tagállamokban, illetve nem mutatják az egyes programok célcsoportokra gyakorolt nettó hatásait se. Ez utóbbira külön figyelmet kellett volna szentelni már a korábbi kutatások során is, azonban a „szokásos” költség-haszon (cost-benefit) elemzéseken túl, módszertan hiányában erre nem igen volt lehetőség.

A kutatásom során megszerzett információk, melyek nagyrészt a magyar és részben más uniós tagállami gyakorlat vizsgálatából adódnak, azt mutatták, hogy az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználása hatásosságának mérését három oldalról lehet megközelíteni. Szükséges egy program szintű megközelítés, mely a támogatási intézményrendszer hatékonyságát és ezáltal a bruttó hatásokat is vizsgálja. Másodszor elengedhetetlen a potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának vizsgálata, mely egyfelől program- (makro), másfelől projekt-szintű (mikro) megközelítést igényel. Harmadik elemként szükséges beemelni a vizsgálati körbe a támogatások felhasználását segítő, nem a támogatási intézményrendszerhez tartozó szereplők hatékonyságát, mely elsősorban bankok, oktatási intézmények és cégek, illetve tanácsadók körét takarja. (A használt fogalmak pontos definícióit lásd az I. Mellékletben.)

Mind a három körben van lehetőség – és szükséges is – a hatásosság mérésére, amelyhez az első lépés az indikátorok, mérőszámok definíciója. Második lépés az adatfelvétel, harmadik pedig az elemzés (lásd 1.3 fejezet).

1. A támogatási intézményrendszer működésének hatékonysága program szinten a következő indikátorokkal mérhető:

- A pályáztatási folyamat lépéseire szükséges idő hossza
 - az átlagosan eltelt idő a pályázat benyújtása és a formai szempontból történő ellenőrzése, azaz a befogadás között,
 - a befogadás és a tartalmi értékelés, azaz a támogatási döntés meghozatala között,

- illetve a bíráló bizottság támogatási döntése és a szerződés megkötése között,
- valamint a kifizetési kérelem (formailag és tartalmilag is befogadott) beérkezése és a pénz átutalása között.
- A hiánypótlásra felszólított pályázatok aránya a beérkezettekhez képest:
 - a befogadást megelőzően,
 - a befogadás után, „tartalmi” hiánypótlás,
 - illetve a nyertes pályázók elszámolásakor.
- A támogatási intézmények működésére költött összeg aránya a pályázatokon megítélt és lehívott támogatások összegéhez képest (itt nem csak a technikai segítségnyújtás összegeit kell nézni, hanem a bér jellegű költségeket és a kapcsolódó anyagi jellegű költségeket, iroda és technikai költségeket, amortizációt stb.).
- A végső kedvezményezettek, illetve szakértők (szubjektív) értékelése.

2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága és hatásossága – program és projekt szinten.

Programszintű megközelítések:

- A támogatási szerződésekkel lekötött és a pénzügyi időszakban lehívott, elszámolt pénzek aránya a teljes támogatási keretben.
- Az egy támogatási szerződésre jutó uniós támogatás átlagos összege, mely kiváló mutatószáma a támogatási koncentrációnak. Ezt érdemes külön-külön megnézni az állami háttérintézményekkel (központi projektek is), vállalkozásokkal és civil szférával kötött támogatási szerződések esetében.
- Az ország gazdasági (GDP növekedés) és infrastrukturális fejlődésében az uniós támogatások hozzáadott értéke (a költségvetés és a vállalkozói szféra befektetéseinek aránya az uniós támogatás összegéhez viszonyítva), melyet konvencionális – bruttó hatáselemzésnek is nevezhetünk.

Projektszintű megközelítések:

- A végső kedvezményezettnek a támogatási szerződésben megítélt és a pénzügyi időszakban le is hívott, elszámolt pénzek aránya.

- A végső kedvezményezett anyagai helyzete, versenyképessége, termelékenységé az uniós támogatás hatására hogyan változott a projektmegvalósítás és a fenntartás időszakában.
- Mennyi hozzáadott értéket tartalmaz a végső kedvezményezett által megvalósított projekt, ahhoz képest, ha a projekt nem valósult volna meg.

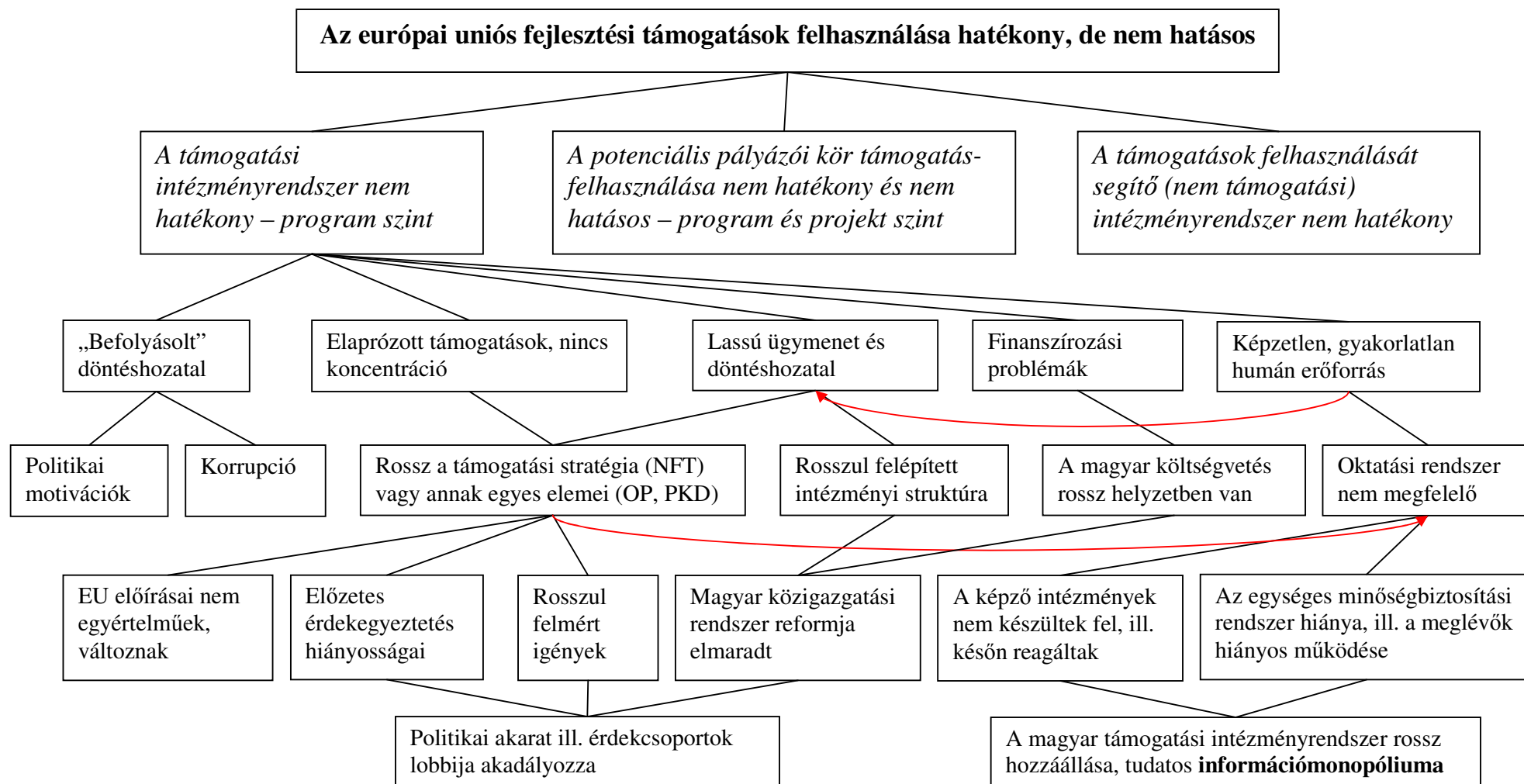
3. A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonyságát a következő indikátorokkal lehet kifejezni:

- A magyar bankrendszer hatékonysága:
 - Az uniós pályázatokhoz kiadott bankgarancia ígervények kiadásának átlagos ideje.
 - Az uniós pályázatokhoz nyújtott hitelek számának, összegének és költségének aránya az uniós pályázatok számához és összegéhez mérve.
- Az oktatási intézmények, valamint tanácsadók, pályázatírók hatékonysága:
 - a 2004-2006-os időszakban képzett pályázatírók és uniós projektmenedzserek száma,
 - a tanácsadókat, pályázatírókat igénybe vett kedvezményezetti kör beadott és nyertes pályázatainak aránya.

A probléma megfogalmazásának elméleti megalapozásához a gyakorlatban már jól bevált projektciklus menedzsment módszertant használtam. Vagyis a lemmák³² összeírása után, problémafa összeállításával készítek útmutatót a probléma felépítéséhez. Ez szükséges ahhoz, hogy a problémák feltárását követően célokat, illetve megoldási javaslatokat fogalmazhassak meg.

A támogatási intézményrendszer működésével kapcsolatban már több lehetséges problémát is felvettem, nézzük meg ennek három problémává alakított vázát, melyek az előbb felvázolt szempontokat követik.

³² Magyar Nagylexikon: „segéd-tétel, kisebb fontosságú tétel, amely valamely nála fontosabb állítás levezetéséhez szükséges”, azaz olyan sejtés, mely igényel közvetlen bizonyítást.



4. ábra: A támogatási intézményrendszer problémafája

A 4. ábra a támogatási intézményrendszer szövevényes problémafája, ahol valamilyen szinten szinte minden probléma összefügg mindegyik más problémával, azonban azok az ok-okozati összefüggéseket nézve strukturálhatóak. A támogatási intézményrendszer hatékonyságának alacsony szintjét részben az okozta, hogy a tervezés során nem érvényesült maradéktalanul az Európai Unió által elvárt és alapelveként megfogalmazott koncentráció, azaz elaprózottak a támogatások. Ez komoly kérdéseket vet fel a rendszer költség-hatékonyságát illetően, vagyis mekkora adminisztrációs költség kapcsolódik 1 Ft támogatás lehívásához. (Ez projekt szinten ugyancsak érdekes kérdéseket vet fel.)

Második fő problémakör, hogy lassú a pályázatok befogadásával, elbírálásával kapcsolatos ügymenet és különösen a támogatások kifizetése akadozik. A strukturális alapokból történő kifizetéseket még 2004-re 59 milliárd forintba tervezte a kormány (2004 elején), amihez még körülbelül 17-18 milliárd forint hazai támogatás kifizetésének is társulnia kellett volna. Ehhez képest különösen szerény volt a 2004-es teljesítmény. Ez valószínűleg az államháztartás finanszírozási problémáival is összefüggött.

További probléma volt, mely azonban csak részben oka a lassúságnak, az eleinte igen gyakorlatlan humán erőforrás állomány a támogatási intézményekben. Ezen problémák összetettek, de bizonyos pontokon jól megfoghatóak az okai. A magyar támogatási stratégia, mely gyakorlatilag a Nemzeti Fejlesztési Tervet jelenti, összeállításánál komoly problémák adódtak. Hiányos, pontosabban csupán az uniós elvárások kedvéért szervezett, látszat egyeztetés volt a tervezést megelőző érdekegyeztetés, így a támogatási igényeket rosszul mérték fel. Ez a megpályázható források nem megfelelő elosztásánál jelentett problémát, ugyanis a programkiegészítő dokumentumok módosítása csak részben volt lehetséges azok Európai Bizottság által történt elfogadása után. Ez a 2004-2006-os időszakban a megpályázható támogatások alacsony szintje miatt valószínűleg csupán csekély fennakadásokat okoz. A probléma komolyságát jelzi azonban a második NFT esetében, hogy 2007-ben összesen annyi támogatást kapunk az Európai Uniótól, mint a 2004-2006 időszak három éve alatt.

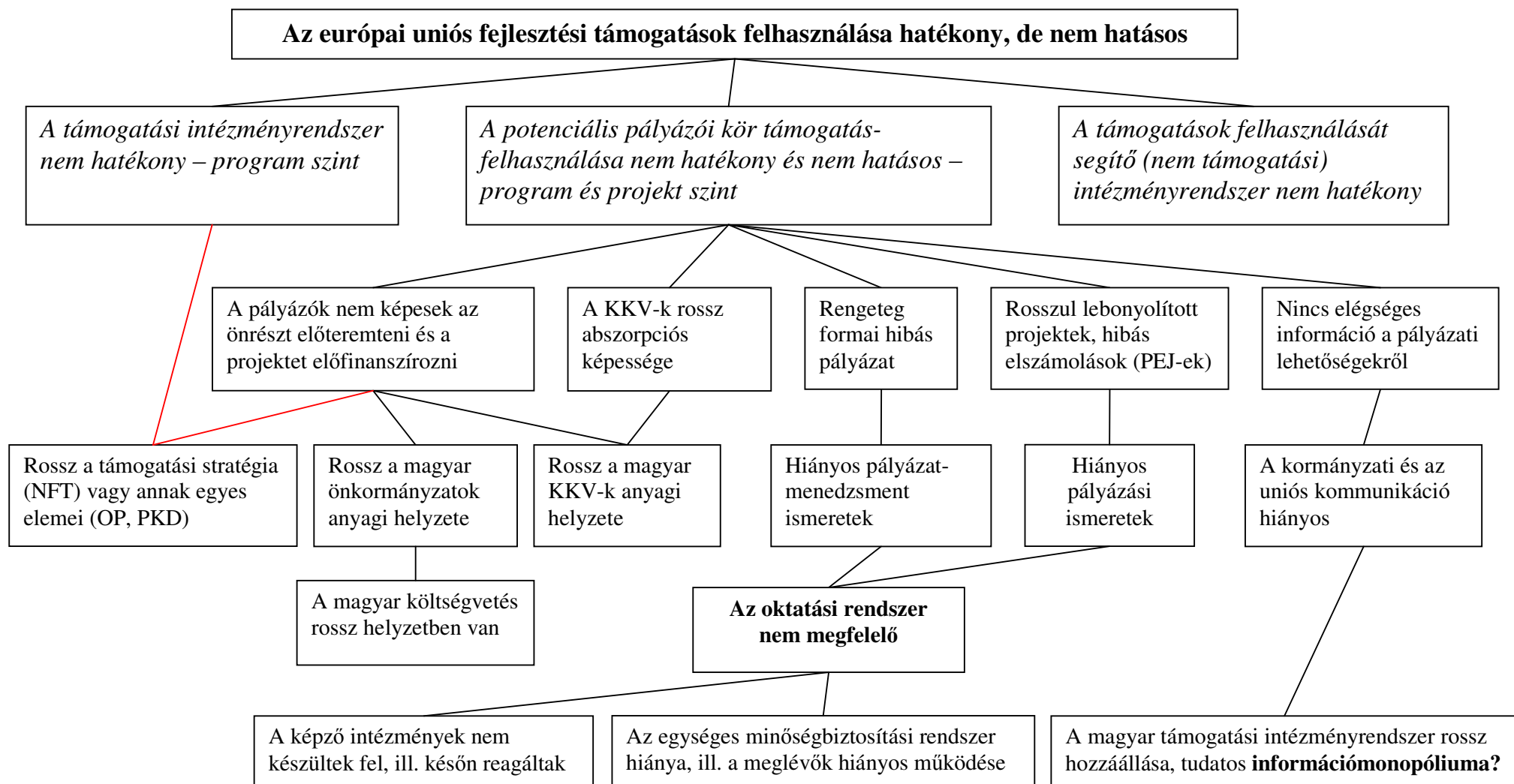
Kérdés továbbá, hogy esetleg nem az Európai Unió előírásaival, elvárásaival voltak-e problémák, esetleg azok nem voltak egyértelműek vagy folyamatosan (a tervezés időszaka alatt is) változtak. Ez a felvetés nem igazán reális, hiszen az Európai Unió 2000-2006-os költségvetési tervezési időszakára vonatkozó pénzügyi és intézményi irányelveket már 1999-ben lefektették. Azoknak csupán a magyarországi

interpretációja, a magyar viszonyokhoz való alkalmazása állította kihívás elé a közigazgatásban dolgozókat és a politikusokat.

A humán erőforrás kezdetbeli gyakorlatlansága és képzetlensége egyrészt az intézmények hiányos felkészülésével, másrészt a magyar oktatási rendszer hiányosságaival magyarázható. Bár 2005 második felére úgy tűnt, hogy a támogatási intézményrendszerben dolgozó munkatársak megfelelő gyakorlatra tettek szert az elmúlt másfél évben, így egyre profibban kezelték a beérkező pályázatokat, és menedzseltek az új kiírásokat. A magyar oktatási rendszer azonban igen felkészületlen volt az uniós csatlakozás kihívásaira a támogatási rendszer tekintetében. Gyakorlatilag nem volt használható pályázati és projekt/pályázat menedzseri képzés 2003 második feléig. 2004 elején, az első pályázatok kiírásakor eszmélt az oktatási intézmények nagy része, az oktató és tanácsadó cégek valamivel hamarabb, hogy a piac igényli ezt a képzést, és pont a kínálat szűkössége miatt nagy üzlet volt azoknak, akik időben ébredtek. A Budapesti Corvinus Egyetem kiemelkedő szerepet játszott az „EU Forrás és Programmenedzsment 2004-2006”, illetve a „Projektmenedzsment” tanfolyamok beindításával a kiváló pályázati és projektmenedzser szakemberek képzésében.

A problémafába elsőként írt, ám utolsónak maradt felvetése az intézményrendszer működésének hatékonyságát rontó elemek közül a „befolyásolt” döntéshozatal, mely vagy korrupciót, vagy politikai motivációkat rejthet. Az utóbbira a rendszer működésében több példa is adódott már, az elsőre viszont még eddig nem derült fény, legalábbis nem került nyilvánosságra, bár több sikertelen próbálkozásról vannak áttételes információim.

Nagy szerepe volt a monitoringnak a rendszerrel kapcsolatos anomáliák rendszerbe való beépítésében, mivel a rendszer úgy tűnik, rugalmas, és be tudja építeni a pályázók részéről érkező kritikai észrevételeket.



5. ábra: A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználási problémafája

Az egyik alapvető probléma, ami miatt a potenciális pályázói kör támogatás-felhasználása nem hatékony és nem hatásos (5. ábra), hogy a végső kedvezményezettek pályázási és projektmenedzsment ismeretei hiányosak. Ennek okai között felmerült már a magyar oktatási rendszer kezdetbeli felkészületlensége.

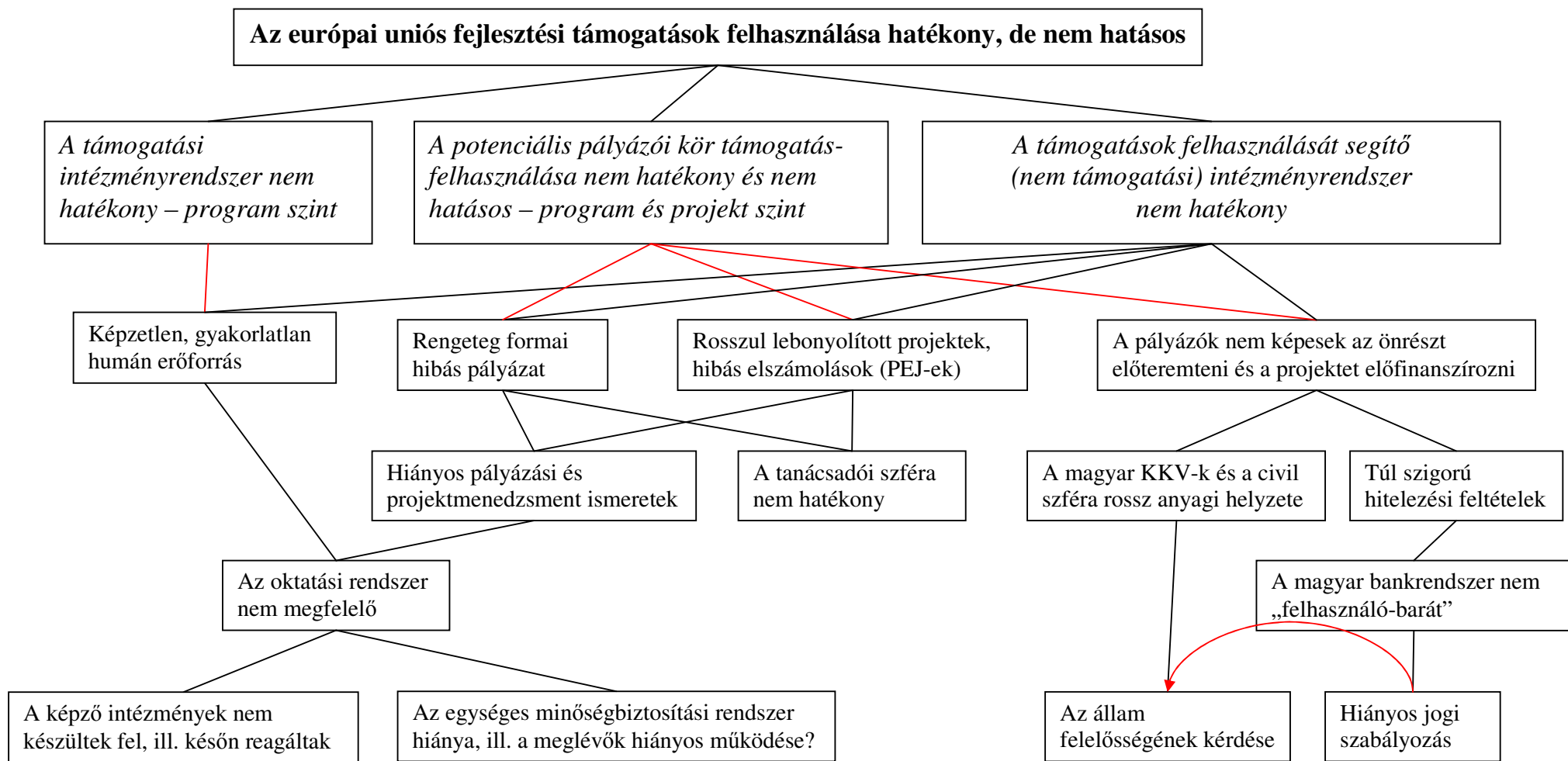
Az „új” támogatási rendszer 2004. január 1-jén történt bevezetése nem csak a profi pályázatírókat, de az oktatási intézményeket is kihívások elé állította. Erre csak kevés intézmény tudott időben reagálni. Voltak kísérletek már 2003 során pályázatíró és projektmenedzsment képzések indítására. Az (akkori nevén) Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem úttörő szerepet játszott a saját „EU Források és Programmenedzsment 2004-2006” képzésének beindításával. Azonban ezen képzések még csak a támogatási intézményrendszerből „kiszivárgott”, a félkész Nemzeti Fejlesztési Terv és az Európai Unió más tagállamainak, valamint a korábbi, Magyarországon is pályázható PHARE projektek gyakorlata alapján összeállított képzések voltak, kevés, az új rendszerben ténylegesen használható útmutatással. Ennek okait a magyar támogatási intézményrendszerben, annak információmonopóliumában kell keresni, melyből adódott az egységes elvárások megfogalmazásának hiánya az uniós pályázatírókkal és projektmenedzserekkel szemben. Ez a hozzáállás idővel azonban módosult, sőt a magyar közigazgatásban elsőként sikerült „szolgáltató”, „felhasználóbarát” intézményeket létrehozni. Ez persze csak bizonyos operatív programok esetében igaz.

A projektek nem hatásos kivitelezésének további oka lehet a végső kedvezményezettek önrész-finanszírozási képessége, illetve képtelensége. Ennek okai lehetnek részben az önkormányzatok és a kis és közepes méretű vállalatok pénzügyi problémái, illetve a Nemzeti Fejlesztési Tervben és kiegészítő dokumentumaiban szabott túlzott feltételek. Az önrész előteremtő képesség illetve képtelenség okai a költségvetés alrendszereiben és a privát szférában külön-külön vizsgálatot igényelnek.

Felmerül még egy további kérdés is: Vajon volt-e elégséges információjuk a potenciális pályázóknak, a Nemzeti Fejlesztési Tervben meghatározott célcsoportoknak a pályázati lehetőségekről? Ez utóbbi kérdésre egyértelműen igennel lehet válaszolni. 2005-re gyakorlatilag a nem európai uniós pályázatok ismertsége jóval kisebb volt, mint az NFT-alapú pályázatoké. Ezen ismertséget a kormányzat elképzelése szerint javította még a nagyrészt európai uniós pénzekből finanszírozott, 2006 február-áprilisi kommunikációs kampány, amelyre több milliárd forintot költöttek.

A pályázók és pályázatírók kezdeti felkészületlenségét ellensúlyozta az indulást követő másfél évben, 2005 végéig szerzett sok (pozitív és negatív) tapasztalat, ez azonban nem vonatkozik a projektmenedzsment ismeretekre. Ez utóbbi komoly hiányosság a pályázaton elnyert pénzek felhasználásakor és az elszámolásakor jelentkezett. Ezen munka segítésére készült el – egyébként szintén európai uniós pénzből – az európai uniós projektek megvalósítását segítő projektmenedzsment program, a Promóció elnevezésű projekt keretében, melyben a Magyar Tudományos Akadémia Számítástechnikai és Automatizálási Kutatóintézete, a Budapesti Műszaki és Gazdálkodástudományi Egyetem Távközlési és Médiainformatikai Tanszéke, a Budapesti Corvinus Egyetem és az Arvato Systems Kft. konzorciuma dolgozott együtt. Az uniós támogatások lehívásának hatékonysága alapvetően a rendelkezésre álló pénz lekötésének, lehívásának arányából állapítható meg. A lehívás hatékonysága mérhető program és projektszinten egyaránt. A támogatások felhasználásának hatásossága azonban bonyolultabb, jóval összetettebb megközelítést igényel. Itt alapvető fogalmi különbséget kell tenni a támogatások lehívása hatékonysága és felhasználásának hatásossága között. ***A pénzt „elkölteni” sokkal könnyebb, mint felhasználni úgy, hogy az tényleg hozzáadott értéket tartalmazzon akár a gazdaság, akár a tudományos eredmények tekintetében.***

Nagy szerepe volt a monitoringnak a rendszerrel kapcsolatos anomáliák rendszerbe való beépítésében, mivel a rendszer úgy tűnik rugalmas, és be tudja fogadni a pályázók részéről érkező kritikai észrevételeket.



6. ábra: A támogatások felhasználását segítő (nem támogatási) intézményrendszer problémafája

A támogatások felhasználását segítő (nem támogatási) intézményrendszer hatékonyságának problémái (6. ábra) nagy részt már felmerültek a korábbiakban is, azonban a problémák mögött húzódó leegyszerűsített összefüggésekre ez az ábra próbál meg rávilágítani.

A 2004-es év során formai okokból elutasított pályázatok aránya, illetve 2005-ben, de még 2006 első felében is a már nyertes pályázatoknál az elszámoláshoz leadott projekt-előrehaladási jelentések erősen kifogásolt minősége, melyet a rengeteg korrekciókérés és helyszíni ellenőrzés igazol, mind azt mutatta, hogy a pályázatíró és tanácsadó cégek sem voltak sokáig a helyzet magaslatán. Ennek okait az általános információhiányból adódó sokszor inkompetens projektmenedzseri és pályázatírói munkában, valamint a rendszer által támasztott sokszor feleslegesen szigorú elvárásokban kell keresni.

A már korábban is felmerült önrész-finanszírozási és az uniós támogatások sokszor utófinanszírozott voltából adódó problémák szintén összetett okokra vezethetők vissza. A vállalatok, önkormányzatok és civil szervezetek cash-flow illetve tőkehiányának okai között szerepel a körbetartozás, a 2005-ben dívott áfa-visszatartás intézménye, az állami szféra számos intézményének súlyos pénzügyi problémái, illetve a bankok, pénzintézetek rugalmatlansága, túlzott óvatossága és profitmaximalizálása a hitelezések során.

1.3 A kutatás céljai

A kutatás legfőbb célja, hogy az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználása Magyarországon hatékony és hatásos legyen a 2007-2013-as időszakban, felhasználva a 2004-2006 közötti időszak tapasztalatait és eredményeit.

Ennek eléréséhez a probléma megfogalmazásakor felállított három fő pillérben eszközölt változtatások szükségesek. 1. A támogatási intézményrendszer átalakítása – program szint, 2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának segítése – program és projekt szint, 3. A támogatások felhasználását segítő nem támogatási intézményrendszer motiválása a hatékony működés érdekében.

1. A támogatási intézményrendszer átalakítása – program szint.

A támogatási intézményrendszer hatékonyra tételéhez szolgáltató államigazgatás megteremtése szükséges. Ehhez elengedhetetlen a munkatársak képzése, szakmai, emberi és problémamegoldó képességének fejlesztése, de különösen fontos a döntéshozatali rendszer és az ügymenet felgyorsítása. Ennek alapfeltétele az intézményi struktúrák, döntési kompetenciák átvilágítása, átláthatóvá tétele és egyszerűsítése. További fontos eleme, véleményem szerint, a hatékonyság növelésének, hogy a gazdasági szférának nyújtandó támogatások arányát (az állami háttérintézmények által megvalósítandó központi pályázatokhoz képest) növelni kell a 2007-2013 időszakra szóló Nemzeti Stratégiai Referencia Keret kialakításakor, melyhez garanciát adhat az érdekegyeztető fórumok aktív bevonása az előkészítő munkába.

2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának segítése – program és projekt szint.

A potenciális pályázók és végső kedvezményezettek körében elengedhetetlen tudatosítani a pályázatírási, de mindenekelőtt a projektmenedzsment ismeretek szükségességét. Ilyen képzések már most is léteznek, ezek kommunikációja, minőségbiztosítása viszont hiányos, így ezen a téren szükség van ösztönzésre az állami szféra részéről. Az önrész finanszírozásának problémája a kis és közepes méretű vállalatok nagy részének nem kielégítő finansziális helyzetére vezethető vissza. Itt csak a központi állami gazdaságpolitika deregulációs politikája érhet el előrelépést, melyhez feltétlenül kapcsolódnia kell a kis és középvállalkozókra rakódó közterhek mérséklésének. Az önkormányzati finanszírozás problémája azonban csak egy átfogó közigazgatási reformmal oldható meg.

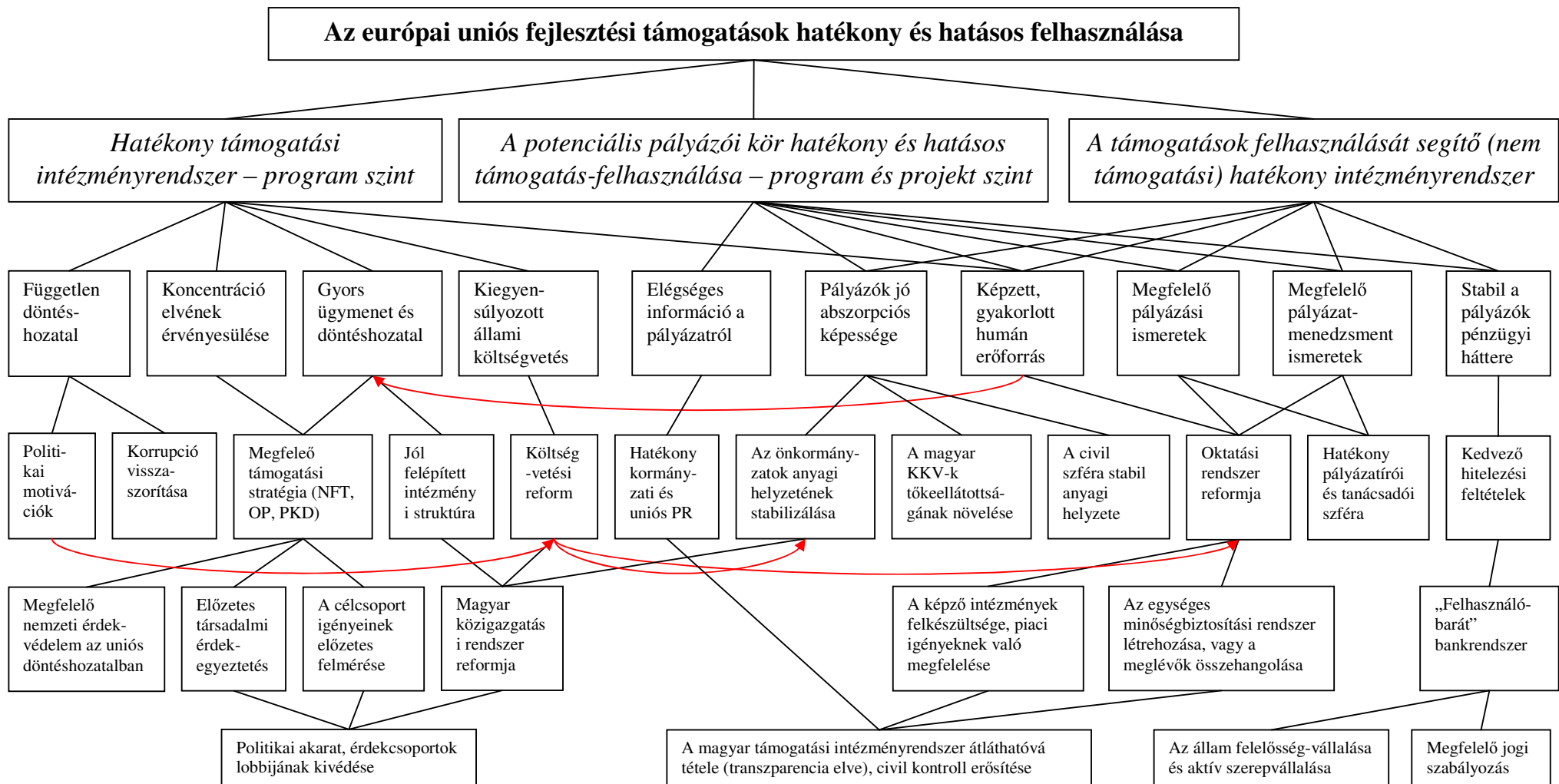
3. A támogatások felhasználását segítő nem támogatási intézményrendszer motiválása a hatékony működés érdekében.

Az állam a magyar bankrendszert nem tudja központilag megváltoztatni (bár állami hitelintézetek révén megpróbálhatná leszorítani a hitelfelvétel költségeit), viszont az uniós pénzügyi piacok liberalizációjával növekvő verseny jó hatással lehet a bankok hitelezési feltételeinek realisabbá, egyszerűbbé, „vállalkozóbarátabbá” tételére.

Az állam a már sokat emlegetett oktatási intézményeket azonban a törvényi feltételek módosításával, liberalizálásával tudja ösztönözni a kis és közepes méretű vállalatoknak

nyújtható oktatási, illetve tanácsadási szolgáltatások megteremtésében. Az új magyar felsőoktatási törvény talán ezen irányban pozitív hatást fog gyakorolni a rendszerre.

A pályázati cégek köre már nagyrészt kialakult, nehéz erre a piacra betörni, és még nehezebb fennmaradni. Ezen cégek is belátták, hogy a „nagy üzlet”et nem a pályázat megírása, hanem annak menedzselése rejti. Így ez a piac is átalakulóban van, és itt nincs szükség állami beavatkozásra, legfeljebb egy minőségbiztosítási rendszer felállítására, mely segítheti a pályázókat és a végső kedvezményezetteket a számukra legoptimálisabb szolgáltatások eléréséhez. Ennek szerepét a Strukturális Alapok Képző Központ (a SAKK) mellett több más intézmény által (MKIK, Budapesti Corvinus Egyetem, GKM Multiplikátor képzés) kialakított rendszer tölti be párhuzamosan.



7. ábra: A kutatás célfája

1.4 Az adatfelvétel és az elemzés módszertana

A kutatás módszertana

A módszertan alapvetően három fő részre tagolódik:

1. Dokumentumelemzés. Első lépésben megvizsgáltam a legfontosabb hazai és uniós tervezési, fejlesztéspolitikai dokumentumokat, különböző operatív programok végrehajtását értékelő (mid-term) elemzéseket illetve a fellelhető hazai és nemzetközi szakirodalmat.
2. Interjúk. Második lépésben interjúkat készítettem pályázatírókkal, banki munkatársakkal és a támogatási intézményrendszerben dolgozó szakemberekkel a támogatási rendszer működéséről, a bankok, tanácsadók, pályázatírók és pályázók tapasztalatairól a pályázás és a megvalósítás során.
3. Survey jellegű felmérés, melynek során személyes és telefonos megkeresés alapján adatlap jellegű kérdések megválaszolásával szereztem információt egy konkrét pályázati kiírás (ROP 1.2 Turisztikai fogadóképesség javítása) nyerteseitől a pályáztatás, a megvalósítás és fenntartás időszakának tapasztalatairól, a támogatás által elért eredményekről, annak hatásairól a vállalkozás működésére, fejlődésére. Kontroll adatokat az elérhető legfrissebb benchmarking mutatószámok alapján kaptam (Jelentés a turizmus 2006. évi teljesítményéről, KSH, 2007).

A kutatás szempontjai

Relevancia: A támogatást nyújtó intézményrendszer működése, a támogatási konstrukció felépítése, műfaja, kivitelezési módja megfelel-e a célcsoportot érő kihívásoknak.

Hatásossági kritérium: A támogatási projektnek azt a transzformációját értékeli, ami az inputokat outputokká alakítja, úgy kvantitatív, mint kvalitatív fogalmak alkalmazásával.

Eredményességi szempont: azt értékeli, hogy az outputok milyen mértékben járulnak hozzá a közvetlen célokhoz.

Kedvezményezettekén túlmutató hatás: vizsgálata arra alkalmas, hogy az outputoknak a szélesebb gazdasági-társadalmi-térsgéi célokhoz való hozzájárulását értékelje.

Fenntarthatósági kritérium: a hatások hosszabb időtávon való fennmaradását fejezi ki, továbbá a támogatási konstrukció életképességét, donorfüggőségét értékeli.³³

Adatfelvétel módszertana

A kutatáshoz szükséges adatok forrása indikátoronként, mutatószámonként eltérő. A kutatásom adatigényének kielégítéséhez nagyban kell támaszkodnom a meglévő adatbázisokra. Ez elsősorban a magyar támogatási intézményrendszer által létrehozott és működtetett Egységes Monitoring és Információs Rendszert (EMIR) jelenti. Ezen rendszer tartalmazza az összes beadott pályázat adatait és sorsát, vagyis a beadás, a döntés, a szerződéskötés és a kifizetések idejét és adatait. További adatforrás a végső kedvezményezettek megkeresésével, mintavételen alapuló felmérés, illetve interjúk, fókuszcsoporthoz tartozó interjúk, valamint személyes tapasztalatok.

1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága – program szint

Az indikátorokhoz szükséges adatok a 2004-es, 2005-ös és 2006-os év állami intézményekre vonatkozó költségvetésében, zárszámadásában, illetve az EMIR-ben megtalálhatóak, a pályázók értékelését mintavételen alapuló adatlapos felmérés és interjúk segítségével végeztem el.

2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága és hatásossága – program és projekt szint.

Programszintű megközelítések:

- A támogatási szerződésekkel lekötött és a pénzügyi időszakban lehívott, elszámolt pénzek aránya.

Az első ponthoz kizárólag az EMIR, illetve a Magyar Államkincstár, mint Kifizető Hatóság adataira lehet támaszkodni.

- Az ország gazdasági (GDP növekedés) és infrastrukturális fejlődésében az uniós támogatások hozzáadott értéke (a költségvetés és a vállalkozói szféra befektetéseinek aránya az uniós támogatás összegéhez viszonyítva).

³³ Futó Péter [2007]: Kis- és középvállalkozások munkaügyi támogatásának kérdőíves hatásvizsgálata. Európai Tükör 2007. április 112-127.

Ennek mérése az egyik legnehezebb feladat. Az infrastrukturális fejlődést az elvégzett nagyberuházások eredményeit mérő adatokkal lehet kifejezni: a csatornázott háztartások aránya az összes háztartáshoz képest, új, illetve felújított autópályák, gyorsforgalmi utak hossza, felújított, illetve villamosított vasútvonalak hossza, ezek változása és az uniós támogatások és nemzeti ráfordítások összege. Az uniós támogatások hozzáadott értékéről, és annak Magyarország gazdasági növekedésében való szerepéről végeznek vizsgálatot különböző kutatóintézetek (ECOSTAT) és állami intézmények (Állami Számvevőszék, Pénzügyminisztérium, Statisztikai Hivatal).

Projektszintű megközelítések:

- A végső kedvezményezett által támogatási szerződésben elnyert és a pénzügyi időszakban lehívott, elszámolt pénzek aránya (a ROP 1.2 projekt keretében).

Itt részben az EMIR, illetve a Magyar Államkincstár, mint kifizetési Hatóság adataira lehet támaszkodni, részben pedig a külön felmérések során kapott eredményekre.

- Hogyan változott a végső kedvezményezettek anyagai helyzete, versenyképessége, termelékenysége az uniós támogatás hatására a projektmegvalósítás és a fenntartás időszakában?
- Mennyi hozzáadott értéket tartalmaz a végső kedvezményezett által megvalósított projekt, ahhoz képest, ha a projekt nem valósult volna meg?

Ezen két kérdés megválaszolásához több módszertan is rendelkezésre áll. A legátfogóbb módszer a németországi Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI Essen) kutatóintézet, az Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen és Prof. Gerd Ronning által 2000 óta az Európai Szociális Alap megbízásából és anyagi támogatásából végzett kutatások eredményeképp kidolgozott új módszertan. Azonban e módszer alkalmazása egy doktori disszertáció kereteiben nem lehetséges. A módszertan alkalmazásához több millió forintra és egy kutatócsoport felállítására lett volna szükség, amire sajnos több próbálkozás után sem sikerült forrást találnom.

Ezen okokból egy konkrét pályázati kiírás nyertesei között végrehajtott kutatás eredményeit tudtam alapul venni. A megkeresettek egy gondosan összeállított kérdőívén, önbevallás alapján válaszoltak a kérdésekre, de véleményüket kifejezhették a kérdőív keretein kívül is.

3. A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonysága.

- A magyar bankrendszer hatékonysága:
 - Az uniós pályázatokhoz kiadott bankgarancia ígérvények kiadásának átlagos ideje.
 - Az uniós pályázatokhoz nyújtott hitelek számának, összegének és költségének aránya az uniós pályázatok számához és összegéhez mérve.

Sajnos a megkeresett kereskedelmi bankok nem kívánták kiadni a felmérés sikeréhez szükséges adatokat. Néhány adatot egyes banki források nem hivatalosan kiadtak és a sajtóban is megjelentek ilyen jellegű információk, azonban az eredmények itt semmiképp sem tekinthetők reprezentatívnak, azonban jól mutatják a mai magyar viszonyokat.

- Az oktatási intézmények hatékonysága:
 - a 2004-2006 közötti időszakban képzett pályázatírók és uniós projektmenedzserek száma.

Ezen adatok összegyűjtéséhez külön felmérést volt szükség elvégezni az ilyen képzést indított egyetemek és oktatási intézmények, valamint pályázatírók és tanácsadók megkeresésével. Ezen intézmények száma, beleszámítva a kisebb vállalkozások által indítottakat is nem több húsz-harmincnál, így a nagyobb képző helyek személyes megkeresése lehetséges volt.

- A pályázatírók, tanácsadók hatékonysága
 - a tanácsadókat, pályázatírókat igénybe vett kedvezményezett kör beadott és nyertes pályázatainak aránya.

A pályázati tanácsadók, illetve pályázatírók által készített uniós pályázatok számáról nem állnak rendelkezésre megbízható adatok. Több uniós pályázatnál külön rákérdeztek erre, azonban nem minden kiírásnál. Az erre a kérdésre adott válaszok sem tekinthetők mindig megbízhatónak, mivel a pályázatíró személyének felfedése esetleg összeférhetetlenséget vetett volna fel a pályázat bírálatakor. A ROP 1.2 felmérés során felmérésre került a pályázatírói szolgáltatást igénybe vett nyertesek száma.

A kutatás konkrét fókuszpontjai

A kutatás méretei miatt nem lehetséges egy dolgozatban az egész rendszer átfogó, részletes elemzése. Így szükséges volt kiemelni néhány területet, melyre a dolgozat koncentrál. Ezen területek a következők:

1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága, az EMIR adatok, kutatóintézeti, MNB valamint ÁSZ jelentések, a személyes megkeresésen és nem reprezentatív mintavételen alapuló szubjektív vélemények összegyűjtése és elemzése.
2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága és hatásossága, ezen belül is a kutatás egy konkrét pályázati kiírás (ROP 1.2) kedvezményezettjeire koncentrálódik.
3. A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonysága terén pedig elsősorban az oktatási intézmények megkeresésével kíséreltem meg feltárni a pályázati és projektmenedzsment oktatási igényeket és kínálatot. A kereskedelmi bankok megkeresésével kívántam felvázolni a bankrendszer érdekeit, igényeit és szolgáltatásait sikertelenül. A tanácsadó cégek munkatársaival folytatott interjúkból és beszélgetésekből származó információk alapján felvázolom ezen „szolgáltatási ágazat” és az általuk közvetített pályázói elvárásokat, igényeket és problémákat.
4. A kutatás negyedik, kiegészítő célja nemzetközi összehasonlítás keresése a régi és új uniós tagállamok pályáztatási gyakorlatában.

2. A támogatási intézményrendszer hatékonysága 2004 és 2006 között

Az 1. fejezetben leírt módszertan segítségével először a program szintű elemzéssel keresem a választ a támogatási intézményrendszer működésének hatékonyságára. Az elemzés előtt azonban tekintsük át az intézményrendszer **2006 májusáig** meglévő felépítését röviden. Az azóta bekövetkezett változásokról lásd a 2.3 fejezetet.

*Az Operatív Programok megvalósítására vonatkozó intézményi háttér*³⁴

Irányító Hatóságok

A strukturális alapok programjainak hatékony és pontos irányításáról, valamint megvalósításáról az ún. Irányító Hatóságok gondoskodnak oly módon, hogy a programok a lehető legnagyobb gazdasági hasznot eredményezzék az érintett területeken.

A támogatások felvételéhez, az egyes Operatív Programok végrehajtásához kapcsolódóan kialakított intézményrendszerét Magyarországon a 8. ábra mutatja.

1. táblázat: Az NFT operatív programjai és irányító hatóságai

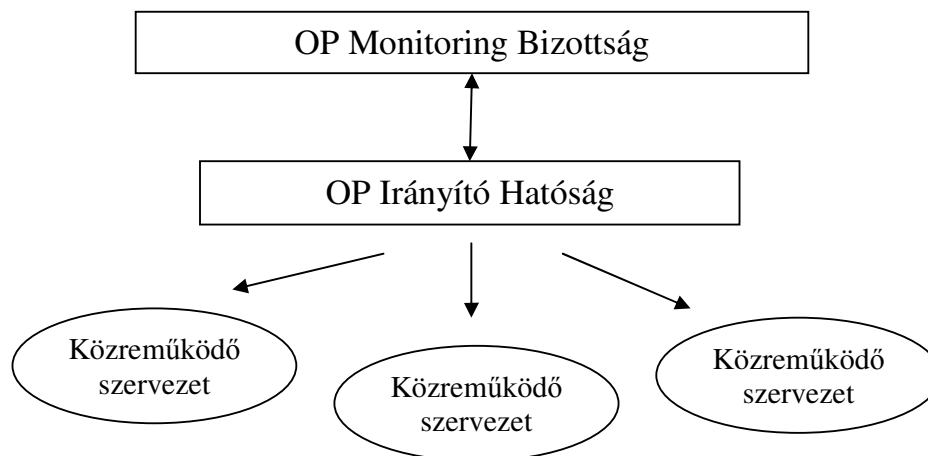
Operatív Program	Irányító Hatóság
Gazdasági Versenyképességi	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
Környezetvédelem és Infrastruktúra	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
Humánerőforrás-fejlesztési	Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium
Agrár- és Vidékfejlesztési	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Regionális Fejlesztési	Országos Területfejlesztési Hivatal
Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatóság	Nemzeti Fejlesztési Hivatal

Forrás: www.nfh.hu /2006.04.03./

³⁴ Nagy Sándor Gyula és Trombitás Zoltán (társzerzők és alkotó szerkesztők) [2004]: Kulcs a sikeres EU pályázatokhoz 2. EU Munkacsoport, Budapest 30-38.

Az 1260/1999. sz. (EK) tanácsi rendelet 34.1. cikke értelmében az *Irányító Hatóság* (amely például a *Gazdasági Versenyképesség Operatív Program* esetében a *Gazdasági és Közlekedési Minisztérium*) felelős az Operatív Programok hatékony és szabályszerű menedzsmentjéért, valamint végrehajtásáért. Az alábbi ábra mutatja az egyes Operatív Programok végrehajtásában résztvevő intézmények általános szervezeti struktúráját.

8. ábra: Egy operatív program általános intézményi felépítése



Kötelezettségeinek ellátása során az Irányító Hatóságok más minisztériumokkal és partnerekkel együttműködve:

- Elkészítik az Operatív Programok és a Program-kiegészítők tervezeteit; tárgyalnak arról az Európai Bizottsággal, illetve annak lehetséges módosításairól;
- Megvalósítják az ágazat igényeinek megfelelő programokat, eközben figyelembe veszik az illetékes *Monitoring Bizottság*³⁵ véleményét, az OP feltételeit és a vonatkozó európai közösségi törvényi szabályozást;
- Arra ösztönzik a helyi együttműködő partnereket, hogy stratégiai módon közelítsenek a programhoz, kapcsolatokat építenek a minisztériumok szakértőivel, gondoskodnak arról, hogy a program stratégiai irányítása tükrözze a magyar kormány mindenkor aktuális és tervezett politikai elképzeléseit;

³⁵ Az Operatív Program (OP) Monitoring Bizottsága az OP átfogó koordinációs és döntéshozó testülete. Az 1260/1999 (EK) rendelet értelmében a Monitoring Bizottság (MB) gondoskodik a támogatás felhasználásának minőségéről és hatékonyságáról, továbbá az egyes Operatív Programokhoz tartozó Monitoring Bizottságok döntéshozatali jogkörébe tartozik az intézkedések közötti pénzügyi átcsoportosítás. Lehetséges tehát az egyes pályázati kiírás forrásai közötti átcsoportosítás is!

- Figyelembe veszik azt a jelentős közvetlen vagy közvetett hozzájárulást, amellyel a magánvállalkozások a gazdasági fejlődés és finanszírozás tekintetében segíthetik a programok megvalósítását.
- Gondoskodik egy bizonyos földrajzi térség javát szolgáló két vagy több program együttműködéséről, így módon biztosítja az összeférhetőséget és a programok egymást kölcsönösen erősítő hatásának érvényesülését, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy *egy-egy GVOP-s pályázatokhoz kapcsolódhatnak a Humán Erőforrás Operatív Program pályázatai is.*
- Egyeztetett értékelési módszerek alkalmazásával gondoskodik a stratégiai célkitűzésekhez illeszkedő *jó minőségű projektek kiválasztásáról (központi projektek esetén);*³⁶
- A minisztériumokkal együttműködve *figyelemmel kíséri és értékeli a programok teljesítését* és az eredmények alapján igyekszik javítani a közpénzek felhasználásának hatékonyságát, valamint gondoskodik arról, hogy az intervenciók összhangban legyenek a programok élettartama alatt változó kormányzati politikával.

Közreműködő Szervezetek

Az Irányító Hatóság felelős számos olyan *funkció* ellátásáért, amely a strukturális alapok felhasználása során *átruházható az ún. Közreműködő Szervezetekre.* A Közreműködő Szervezetek egy adott Operatív Programon belül egy vagy több intézkedéshez tartozó fejlesztési programokhoz kapcsolódó feladatokat látnak el. A feladatok delegálásának standard terjedelmét és szintjét alkalmazzák az Operatív Programok keretein belül minden egyes intézkedés és minden Közreműködő Szervezet vonatkozásában, vagyis minden egyes Közreműködő Szervezet azonos feladatokat lát el az illetékességi körébe tartozó összes intézkedés kapcsán, továbbá az egyes Közreműködő Szervezetekre azonos *feladatköröket delegálnak:*

Pályáztatáshoz kapcsolódó feladatkörök

- a pályázati felhívás és a pályázati dokumentumok kidolgozása (a Program-kiegészítő Dokumentum és a kiválasztás feltételei alapján);

³⁶ Központi projektnek nevezzük azokat a fejlesztéseket, amelyeket – az Európai Bizottság előzetes jóváhagyásával – az egyes Operatív Programokból fognak támogatni. A Központi projektek esetében nem beszélhetünk nyílt pályáztatásról.

- a pályázók részére irányelvek kidolgozása;
- *a pályázati felhívás közzététele;*
- a pályázati felhívással összefüggő tájékoztatási és publicitási feladatok (pl. roadshow rendezvények, website stb.)
- a pályázatok fogadása és nyilvántartásba vétele; azok pontosságának (teljességének és jogosultságának) ellenőrzése;
- *a pályázatok értékelése, javaslattétel a támogatandó pályázatokra (melyet később az Irányító Hatóság hagy véglegesen jóvá).*

A projekt végrehajtása során felmerülő feladatok

- támogatási szerződések kialakítása vagy módosítása;
- teljesítményigazolások³⁷ befogadása;
- *a források kifizetésére vonatkozó kérelmek beadása, átutalási megbízások benyújtása;*
- a projekttel kapcsolatos dokumentációk befogadása;
- utólagos helyszíni ellenőrzések lebonyolítása.

Miként az előbbieken felsorolt feladatokból is kitűnik, *a „potenciális” pályázó számára kiemelt jelentőséggel bír a Közreműködő Szervezetek megfelelő szintű ismerete.*

Az egyes Operatív Programok lebonyolításában, pontosabban az adott intézkedések „végrehajtásában” más-más Közreműködő Szervezetek vesznek részt.

Mit is értünk „támogatási intézményrendszer” alatt? A Nemzeti Fejlesztési Terv koordinációjáért és kivitelezéséért felelős Nemzeti Fejlesztési Hivatal (2006 közepe óta Ügynökséget) (mely egyben az egész támogatási rendszert felügyelő KTK Irányító Hatóság is) és az Európai Ügyek Hivatalát, az operatív programok és a Kohéziós Alap irányító hatóságait (melyek minisztériumi főosztályok), a közreműködő szervezeteket (melyek állami, általában közhasznú társaságok, minisztériumi háttérintézmények), illetve a rendszert vizsgáló Monitoring Bizottságokat.

³⁷ A projekt végrehajtása során a – a pályázati kiírásban meghatározott időközönként – jelentéseket kell készítenünk a fejlesztés egyes fázisainak előrehaladásáról, amelyekhez a teljesítményigazolásokat is csatolnunk kell.

2.1 Az NFT alapú támogatási rendszer felállítása és a kezdeti nehézségek – 2004³⁸

Az intézményi háttér működésének értékelése

A magyar támogatási rendszer „központja” 2004-ben a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) volt. A Hivatal működése kezdetén nem rendelkezett közvetlen beleszólással az Irányító Hatóságok napi munkájába, de mint a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásáért felelős kormányhivatal, és mint a KTK Irányító Hatóság a támogatási rendszer makro, intézményi szinten való anomáliákért felelős volt. Ezen felelősségen túl több projekt is közvetlenül hozzá tartozott. Ezek közül csak néhány nagyobbakat emelnék ki.

A Pályázati Előkészítő Alap (PEA) harmadik szakaszát 2004 végén a Kolber István vezette Nemzeti Területfejlesztési Hivatal (NTH) vette át. A PEA 1 és 2 viszont az NFH irányítás alatt zajlott le. A PEA alapvetően jó elképzelésen alapult. Vagyis a helyi önkormányzatoktól és non-profit szervezetektől bekért projektötletek közül a legjobbak pályázati kidolgozásának feladatát finanszírozta meg a PEA. A NFH közbeszerzési eljárás útján egy több pályázatíró cégből álló konzorciumot bízott meg azzal, hogy dolgozzák ki a projekteket. A PEA projektek egy része 2005-ig nem került beadásra a különböző pályázati kiírásoknál. Ez sok kiírásnál okoz olyan problémákat, miszerint a már nyertesnek kihirdetett pályázatok beadói azért nem tudják megkötni a támogatási szerződéseket, mivel még nem érkezett be az összes PEA által támogatott projektjavaslat. Ennek kivárása ugyanis kötelező volt. Viszont a több éven keresztül kidolgozott projektek minősége valószínűleg (okkal) olyan lesz, mely nyereshez segíti a PEA-s projekteket. Ez azonban oda vezethet, hogy már a PEA-s pályázatoknál kimerül a keret, így ez a probléma a már nyertesnek kihirdetett pályázatok elutasítását is maga után vonhatja.

A strukturális alapokkal összefüggő program és projekt előkészítési, illetve projektciklus menedzsment ismeretek továbbadására hozták létre a Strukturális Alapok Képző Központot, a SAKK-ot. A SAKK minősítési eljárás egy rendkívül jó ötlet megvalósítása lehetett volna, figyelembe véve az előbb felvázolt szigorú

³⁸ Forman Balázs és Nagy Sándor Gyula [2005]: A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályáztatási gyakorlat hiányosságai. Magyarország Politikai Évkönyve, DKMKKA, Budapest, 793-803. alapján

követelményeket. Az elgondolás, ahogy a SAKK bemutatkozójában áll, miszerint az akkreditáció „azt kívánja biztosítani, hogy a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználására történő képzéseket olyan minősített szervezetek, szolgáltatók bonyolítsák le, melyek képesek magas színvonalon biztosítani a képzés technikai és szakmai követelményeit, az igénybe vevők elvárásait”, rendkívül impozáns. Egy jelentős probléma van csak vele: megkésve indult el az ötlet kidolgozása, de főleg a megvalósítása.

Az első magyar Nemzeti Fejlesztési Terv pályázatát 2004 januárjában írták ki, a SAKK rendszer csak 2004 nyár végén indult. További probléma, hogy mire a SAKK akkreditációt beharangozták, már a Kereskedelmi és Iparkamara is bejelentette saját szakértői listájának elindítását, valamint a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium által finanszírozott Multiplikátor képzés is beindult. Miközben az egyetemek, főiskolák és számos egyéb képzési központ indítanak pályázatíró, néha projektmenedzser képzéseket, gyakorlatilag nincsen egységes elképzelés az ezen pályázatírókkal és projektmenedzserekkel szemben támasztott követelményrendszeréről. Persze egy dologban egységes a követelmény, pontosabban az elvárás: nyerjenek a pályázatok és a végső kedvezményezettek (a pályázatok nyertesei) maximálisan ki tudják használni az elnyert támogatást!

Ennek eléréséhez természetesen minden pályázatírónak és projektmenedzsernek sokat kell tenni, legfőképp jó és megvalósítható projekteket kell generálni, reális üzleti tervet készíteni, a pályázatot szakszerűen megírni. A SAKK előírásai és maga a rendszer alkalmas lenne ennek szabályozására, de sajnos ennek legalább a 2003-as év végére működőképesnek kellett volna lennie, hogy egyfajta minőségbiztosítási, védjegy funkciót tölthessen be. 2004 végén erre már vajmi kevés esély volt.

Kiemelten kezelném a Kohéziós Alapot és a magyarországi ISPA projekteket. Az Európai Bizottság 2004 decemberében fogadta el a Miniszterelnöki Hivatal illetékes főosztálya (Kohéziós Alap IH) által kidolgozott projekteket. Ennek oka volt részben a bizottsági bürokrácia lassúsága, részben a projektek nem megfelelő kidolgozottsága és hiányos beadása. Több esetben írt elő a Bizottság hiánypótlást a projektekhez.

Itt kell kiemelni az operatív programokon belüli központi programokkal kapcsolatos problémákat is. A központi projektek olyan előre megszabott feladatokra bizonyos

intézkedések keretében meghirdetett projektek, melyekre előre meg van határozva a végső kedvezményezett. Ezek közül több szakmailag indokolt, ugyanis az adott feladat koordinálását vagy felügyeletét egy állami háttérintézmény (kht, közalapítvány stb.) végzi. Itt azonban egyből felmerül a kérdés: ha előre tudja a kedvezményezett, hogy nyerni fog, és gyakorlatilag politikai szinten dől el a támogatás összege, akkor mi a garancia, hogy a megítélt milliárdokból nem fog több tíz, illetve százmillió (vagy még nagyobb) összeg „egyéb” célokra fordítódni. Sajnos ez ügyben rosszak a tapasztalatok.

2. Táblázat Az EU-társfinanszírozású támogatások összefoglaló adatai operatív programok szerint

OP	Beérkezett	Döntés-előkészítés elkezdődött	Döntéselőkészítés elkezdődött igényelt támogatás	IH támogatott	IH támogatott megítélt támogatás	Leszerződött projekt	Szerződéssel lekötött támogatás	Kifizetett támogatás értéke
	db	db	Ft	db	Ft	db	Ft	Ft
AVOP	4036	2663	55.449.575.079	23	389.027.788	4	27.000.000	0
GVOP	9052	8798	153.965.397.484	4091	54.802.338.926	1012	4.170.758.619	118.542.600
HEFOP	1570	1516	275.529.044.582	404	72.628.273.601	29	32.218.776.859	4.480.212.381
KIOP	129	124	197.595.586.781	42	62.303.014.165	20	16.727.924.734	31.237.835
ROP	1456	1285	241.471.340.524	110	21.513.261.320	53	6.019.721.645	436.462.847
Σ	16243	14386	924.010.944.450	4670	211.635.915.800	1118	59.164.181.857	5.066.455.663

A programok tartalmazzák valamennyi projektet és a technikai segítségnyújtást.

Adatforrás: EMIR 2005. január 5

A fenti táblázatot elemezve a következő tendenciák figyelhetők meg: a 2004-2006 közötti időszakra szóló első magyar Nemzeti Fejlesztési Terv 1300 milliárd forintjából 2004 végéig 924 milliárd forint azon benyújtott pályázatok által igényelt összeg, ahol az értékelés és a támogatási döntés előkészítése megkezdődött. Ezt az arányt kifejezetten jónak lehet tekinteni, mivel gyakorlatilag a beérkezett pályázatok lefedik a megpályázható teljes támogatás kétharmadát. Ez az arány utal a komoly pályázói aktivitásra, mely részben a potenciális pályázói kört tudatosan megcélzó reklámkampánynak, részben pedig a pályázói kör nagyfokú támogatásra szorultságának, a vállalkozások, önkormányzatok és civil szervezetek forráshiányának köszönhető.

Az Irányító Hatóságok által már elbírált és megítélt támogatás összesen 211 milliárd forint volt 2004 év végéig, ami – időarányosan tekintve a támogatások elköltésének menetét – alacsony, de még elfogadható lenne, ha ebből az összegből nem csupán 59 milliárd forint lett volna addig a már megkötött támogatási szerződéssel lekötött összeg. Ez igen szerény teljesítménynek tekinthető. Az eredmény az Irányító Hatóságok

vezetőinek munkájára vezethető vissza, hiszen az ő feladatuk a támogatási szerződések megkötése. Sajnos gyakran előfordult, hogy fél év is eltelt a támogatási döntés meghozatala és a szerződés megkötése között. Ez kevésbé róható fel a nyertes pályázótól elvárt dokumentáció beszerzése lassúságának. Még szomorúbb a kép, ha azt nézzük, hogy a már lekötött, illetve leszerződött támogatásokból csupán 5 milliárd forint került kifizetésre 2004. december 31-ig. Ennek azonban egy része technikai segítségnyújtás, azaz tanácsadás és a központi állami projektek kifizetései voltak.

3. Táblázat: A pályázati pénzek lekötésének 2005. január 5-ei állása

OP	Beérkezett pályázat (db)	Döntés előkészítés elkezdődött (db)	IH támogatott (db)	Leszerződött projekt (db)	Kifizetett támogatás (Ft)
AVOP	4036	2663	23	4	0
GVOP	9052	8798	4091	1012	118.542.600
HEFOP	1570	1516	404	29	4.480.212.381
KIOP	129	124	42	20	31.237.835
ROP	1456	1285	110	53	436.462.847
Σ	16243	14386	4670	1118	5.066.455.663

Adatforrás: EMIR 2005. január 5

A késedelmes kezdést az EMIR november végi és január eleji adatainak összehasonlítása legalább részben alátámasztja. Különbséget kell azonban tenni az öt Operatív Program között.

Az AVOP, Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program volt a legrosszabb helyzetben. Lényegében el sem indult. A már beadott pályázatok száma meghaladja a 4000-t, de csak négy pályázóval kötötték meg a támogatási szerződést. A beadott pályázatok harmadával még egyáltalán nem is foglalkoztak.

A második legrosszabb helyzetben a ROP, a Regionális Operatív Program volt. Itt az AVOP 0,1%-val szemben 3,6% a már leszerződött projektek aránya. De szinte már az összes rendelkezésre álló forrásra adtak be pályázatot. A Nemzeti Fejlesztési Terv a 2004-2006-os időszakra szóló fejlesztési program, így értelemszerűen a támogatásoknak ugyan ezen időszak során kell megpályázhatóknak lenniük. Vagyis a rendelkezésre álló keretösszeget három év alatt kellene „kiosztani”, hogy a folyamatosan beérkezett pályázati ötletek közül mindig a legjobbat válasszák ki. A Regionális Operatív

Programnál gyakorlatilag a rendelkezésre álló keretösszeg egészét egy év alatt megpályáztatták.

Érdekes helyzetben van a HEFOP, a Humán Erőforrás Fejlesztési Operatív Program. 2004. november végéig beadták az összes eddigi pályázatot, ami a képzési programok időigénye miatt mindenképpen indokolt is. November végéig már a döntés előkészítés fázisába került a beadott pályázatok 80%-a, 2004 végéig pedig 97%-a. Ezzel szemben az IH támogató döntését még csak a projektek negyede kapta meg. Szerződés aláírására pedig a pályázatok kevesebb, mint 2%-ánál került sor.

A KIOP esetében 2004 decemberében annyi pályázatot adtak be, amennyiről döntés született. Itt nem nőtt a döntési folyamatban lévő ügyek száma. Viszont el lehet mondani, hogy arányaiban itt a legnagyobb (15%) a leszerződött projektek aránya. Tehát miközben a kis számú projekteket elég hamar beadták, nem tudni, hogy miért nem kezdődött meg korábban a pályázatok elbírálása. Ha a projektek megvalósításába nem kerül csúszás, akkor ezeket meg lehet valósítani.

A GVOP a legjobb bizonyíték arra, hogy a pályázók igen is érdeklődnek a pályázati kiírások, a támogatások iránt. Nagyszámú pályázat érkezett be. Többségük kis összegű és viszonylag egyszerű projektet tartalmaz. A 2004-ben beadott pályázatok 98%-át november végéig beadták és 97%-ának meg is kezdődött a feldolgozása. Sőt az itt beadott pályázatok 45%-áról pozitív döntés is született az Irányító Hatóságnál. A probléma a támogatási szerződések megkötésével volt. A kedvezően elbírált pályázatoknak is csak mintegy 25%-a jutott el a szerződéskötés fázisába. Kifizetések viszont csak a központi projektek esetében történtek! Sajnos részben személyes tapasztalatok, részben a GVOP közreműködő szervezeteiből kiszivárgó információk arra engednek következtetni, hogy az Irányító Hatóságok egy része gyakorlatilag direkt hátráltatta a pályázati pénzek kifizetését, mivel a költségvetés helyzete az adott időszakban elég törékeny volt, a „hiánycsökkentés” és a költségvetési kifizetések „elhúzása” érdekében szükség volt minden bevethető eszközre.

Összegzésként ki kell továbbá emelnem, hogy több intézkedés keretében a pályázati elbíráláskor a minisztériumi döntéshozók, tisztviselők a pályázat szakmai értékelését

felülbírálni, politikailag motivált döntéseket hoznak, ezáltal kedvezve a nekik (a kormánynak) „kedves” városoknak és azok intézményeinek.

Rendszerjavító javaslatok 2005 elején

A Gazdasági Minisztérium GVOP Irányító Hatóság Főosztályánál történt személyi változások igazolták a pályázók és a szakértők által megfogalmazott kritikákat. Túl sok anomália volt a rendszerben ahhoz, hogy a döntéshozók szó nélkül el tudtak volna menni mellette. A változtatásokat azonban program és intézményi szinten kell kezdeni. Alapvető gond, hogy az egyes operatív programok irányító hatóságai különböző minisztériumok személyi, döntéshozói és gyakorlatilag kizárólagos szakmai hatáskörébe tartoznak. Ez utóbbi fontossága ott mutatkozik meg, hogy a különböző operatív programok pályázatainál csupán a pályázat vázában mutatkozik némi egységességre való törekvés, viszont a részletekben, illetve a mellékletekre vonatkozó elvárásokban nagyon változóak a tartalmi és formai követelmények.

A támogatási intézményrendszer hatékonyá tételéhez a szolgáltató államigazgatás megteremtése szükséges. Ehhez elengedhetetlen a munkatársak képzése, szakmai, emberi és problémamegoldó képességének javítása, de különösen fontos a döntéshozatali rendszer és az ügymenet felgyorsítása. 2005-ben a rendszerben két kormányhivatal és hat minisztérium felügyeli és irányítja a pályázati pénzek elosztását. Ennek nagy előnye, hogy minden hivatal és minisztérium a saját szakterületén végbemenő fejlesztéseket tudja felügyelni, ami megfelel az európai uniós elvárásoknak is. Ez a rendszer azonban nem hatékony. A hatékonyság megteremtésének alapfeltétele az intézményi struktúrák, döntési kompetenciák átvilágítása, átláthatóvá tétele és egyszerűsítése. Ez több módon is elképzelhető:

1. Centralizált modell: a jelenlegi szétaprózott rendszer centralizálása összevonásokkal, illetve hatáskör módosítással. Ez azonban kiválthatja az Európai Bizottság ellenállását, mivel az európai uniós szubszidiaritás, regionalitás és decentralizáció elveit sértheti.
2. A jelenlegi modell fenntartása módosításokkal: a jelenlegi modell fenntartható lenne abban az esetben, ha az egyes hivatalok és minisztériumok pályázatokkal kapcsolatos döntéseibe és személyzeti politikájába napi szinten tudna belelátni egy központi szerv, melynek egyben beleszólási joga és kötelezettsége is lenne azokba. Így elkerülhetőek

lennének a különböző pályázatoknál az elvárásokban és a kiírásokban jelenleg érzékelhető komoly eltérések, ellentmondások.

3. További decentralizáció is megoldás lehet, amennyiben az a döntéshozatal politikától való egyre távolabb tolását jelentené. Ez azonban véleményem szerint a jelenlegi magyarországi viszonyok között nem vezetne önmagában a hatékonyság növekedéséhez.(miért? A többi segítene önmagában? Mármint a fenti modellek?)

A támogatási döntések meghozatalakor elengedhetetlennek tartom az együttműködést a releváns szaktárcákkal, hogy több szakmai szempontból értékeljék az adott támogatás esetleges helyi és regionális hatásait (oktatás, foglalkoztatáspolitikai, infrastruktúra, turizmus stb. terén). Ez jelenleg csak papíron valósul meg, a gyakorlatban viszont igen hiányosan. Sőt egyes vélemények szerint, az intézmények közötti hatásköri problémák több esetben nyílt rivalizálássá fajultak, melyek közül a legszembetűnőbb a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, az Országos Területfejlesztési Hivatal és a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium közötti „verseny”.³⁹

A Pályázati Előkészítő Alap 3. részének kifutásával új ösztönző és segítő rendszert kell kidolgozni a pályázati ötleteiket kidolgozni nem tudó önkormányzatoknak, és önkormányzati, illetve non-profit szervezeteknek. Erre, a gazdasági társaságok pályázatírásait segítő „de minimis” kisösszegű támogatás nem lenne elegendő. Viszont az új rendszer kidolgozásakor figyelembe kell venni a PEA működésének korábbi problémáit (közbeszerzési eljárás, PEA projektek kidolgozásának lassúsága stb.), és ac döntéshozóknak le kell vonniuk a megfelelő következtetéseket.

A Strukturális Alapok Képző Központ felállítása kiváló, de megkésett ötlet volt. Ezzel a késéssel azonban a Központ létének szükségessége is megkérdőjeleződik. Szükség van még egy minőségbiztosítási rendszerre, mely állami pénzből működik? Nem tudja ezt a gazdaság önmagától szabályozni?

³⁹ Pogátsa Zoltán [2004]: Europe Now, ISES Books, Szombathely 182. oldal, melyet több minisztériumi munkatárssal történt beszélgetés és személyes tapasztalat is megerősít.

2.2 A támogatási rendszer gyermekbetegségei és az első korrekciók – 2005⁴⁰

Uniós tagságunk első évének legfőbb problémája még az európai uniós támogatások lekötése volt. 2005. január 5-ei adatok alapján 211,64 milliárd forint uniós támogatást tudtunk lekötni a több mint 1300 milliárdból. Ez csupán a rendelkezésre álló források valamivel több mint 16%-a volt. A támogatási szerződések megkötésében és a támogatások kifizetésében óriási volt a lemaradás. Ehhez képest 2006 elején a támogatások lekötése már jól áll. 2006-ban már csak valamivel több, mint 100 milliárd forintra írnak ki pályázatokat az irányító hatóságok, így lassan ki is apadnak az uniós pályázati lehetőségek.⁴¹ Azonban a támogatási szerződések megkötésével, illetve a kifizetésekkel továbbra is komoly problémák vannak.

Baráth Etele egy interjúban elmondta, hogy „a nyerteseknek bonyolult pályázati eljárásban sok feltételnek kell megfelelniük, rengeteg garanciát igazolniuk, s hosszú ideig kell előfinanszírozniuk a projektet, majd még hosszabb ideig kell megfelelni a kiírásoknak”.⁴² A rendszer tehát egyértelműen továbbra is **túlbonyolított, túlbürokratizált** és ebből adódóan **lassú**.

Az uniós pályázatok elbírálásának lassúságára, illetve az értékelési szempontrendszer következtelenségeire panaszkodtak a pályázatírók. A pályázók számára gyakran okoz bosszúságot, hogy míg tőlük a határidők betartását szigorúan megkövetelik, addig a „maga részéről a bíráló hatóság könnyedén eltekint”.⁴³ Információim szerint az IH döntésétől számítva a szerződéskötés időigénye átlagosan megközelíti a három hónapot. Így a pályázat előkészítése, megírása, illetve a szerződés megkötése között fél évnél is több idő telik el, mely elég ahhoz, hogy a projekt tervezésekor számításba vett feltételek megváltozzanak, ami a szerződéskötéskor a projekt újragondolását, esetleg (pénzügyi, szakmai) újratervezését teszi szükségessé. Ez bizonytalanná teszi a pályázó vállalatok, állami intézmények és civil szervezetek működését.

⁴⁰ Nagy Sándor Gyula [2006]: Az uniós támogatások magyarországi intézményrendszerének hatékonysága 2005-ben. Magyarország Politikai Évkönyve, DKMKKA, Budapest, 790-800. alapján <http://www.portfolio.hu/cikkek.tdp?h=17&k=3&i=60376> /2005.10.25/

⁴² Piac és Profit 2005. április Hozzáadott értékeink (interjú dr. Baráth Etelel)

⁴³ Világgazdaság 2005.11.25. Lassú a pályázatok elbírálása

A támogatási szerződés megkötése azonban közel sem garancia a támogatási összeg lehívására, **a pályázaton elnyert pénzek kifizetésére**. Egyes pályázati szakértők szerint egyenesen „katasztrofális a kifizetés tempója”. „A kis- és közepes projekteknél a beadástól számítva 12-14 hónap is eltelik, mire pénzt lát a kedvezményezett.” Sőt, egyes kifizető hatóságnál fél éve beadott számlákat sem egyenlítették ki, és még csak nem is jelezték, hogy milyen az elszámolás.⁴⁴

A fővárosban is sok a kihívás. Szeptemberi adatok szerint négy és fél ezer pályázatot nyújtottak be a budapesti vállalatok és önkormányzatok európai uniós forrásokra 2005 augusztus 31-ig, összesen mintegy 119 milliárd forint támogatási igénnyel. 2005 szeptemberéig együttesen 41 milliárd forint támogatásról született döntés, s 1341 nyertessel kötöttek szerződést és 3,3 milliárd forint támogatást fizettek ki.⁴⁵ A számok mind azt mutatják, hogy a kifizetés mértéke a megítélt, illetve leszerződött pénzekhez képest igen csekély.

El kell azonban ismerni, hogy a kormányzat 2005 folyamán több **„pályázóbarát” intézkedést** vezetett be. Ennek révén csökkent a pályázat benyújtásához, illetve a támogatási szerződés megkötéséhez csatolandó igazolások, hatósági nyilatkozatok száma.⁴⁶ Meg kell említeni még egy fontos lépést, amivel elsősorban mikro- illetve kisvállalkozások, valamint a civil szervezetek pénzügyi terhein kívánt enyhíteni a kormányzat. Minden pályázónak lehetővé tette előleg igénylését. Azonban az előleg összegének megfelelően biztosítékot kell nyújtani. Ez alól kivételt jelentenek többek között a központi költségvetési szervek, egyházak és intézményei, non-profit szervezetek, illetve helyi önkormányzatok.⁴⁷ Az ötmillió forint alatti pályázati összeg esetében a rendelet szerint az előleg tekintetében eleve nem szükséges biztosíték.⁴⁸

A kedvező jogszabályi környezet azonban főleg a biztosíték adására kötelezett vállalatoknak és civil szervezeteknek bonyolult kérelmezési eljárást, bankgarancia és/vagy más biztosíték (ingó vagy ingatlan vagyonra jelzálog) felmutatását jelenti, melynek beszerzése hosszadalmas és esetenként költséges.⁴⁹ Ebből adódóan csak lassan haladt a támogatási szerződések módosítása és még lassabban az előlegek kiutalása.

⁴⁴ Világgazdaság 2005.04.15. Van még uniós pénz a kasszában

⁴⁵ EMIR adatok /2005.10.15./

⁴⁶ Világgazdaság 2005.04.07. Előleget kaphat minden nyertes

⁴⁷ <http://manager.mfor.hu/cikkek/cikk.php?article=20165&ter=15> /2005.07.07./

⁴⁸ <http://manager.mfor.hu/cikkek/cikk.php?article=19365&ter=15> /2005.05.12/

⁴⁹ Világgazdaság 2005.06.06. Nem tolonganak előlegért

További probléma a rendszerben, hogy a támogatással való *pénzügyi elszámolás* bonyolult, nehézkes, illetve tág teret ad az Irányító Hatóságnak a fizetés késleltetésére. Ez az amúgy is kiszolgáltatott, rossz anyagi helyzetben lévő non-profit, civil szervezeteknek, valamint a mikro- és kisvállalatoknak komoly nehézségeket okoz. Erre az előleg sem megoldás, mivel annak elköltése után (mely a teljes támogatás 25%-a)⁵⁰ a pályázónak kötelező elszámolnia a következő előlegkérelem benyújtásához. Az elszámolás hosszadalmassága azonban vagy rákényszeríti a pályázót az előfinanszírozásra, vagy a projekt átmeneti leállásához vezet. Erre jó példa a debreceni Matúra és Natúra Alapítvány, illetve a budapesti Motiváció Alapítvány, melyeknek az állam több tíz millió forinttal tartozott 2005 év végén. „Mivel nagyobb csúszások és kinnlevőségek az európai uniós pályázatokhoz kapcsolódnak, az is felmerült, hogy a ... Civil Lobbi Kerekasztal tagjai az Európai Bírósághoz fordulnak.” A Kerekasztal még november elején 250 civilszervezet támogatásával nyílt levélben fordult a kormány tagjaihoz. Az oktatási tárca közigazgatási államtitkára levélben elismerte, hogy „amennyiben a civil szervezetet az államigazgatás hibájából, mulasztásából, késedelméből bizonyítható kár éri, a megfelelő jogi eszközök rendelkezésre állnak.”⁵¹

Ez a válasz véleményem szerint cinikus és egyáltalán nem megoldás a problémára. Elég valószínűtlen, hogy egy már amúgy is tartozásokkal küzdő, rossz anyagi helyzetű civil szervezet vagy vállalkozás éveken keresztül fog pereskedni az állammal, további költségekbe sodorva magát.

Az egész rendszert tekintve a kifizetések volumene az „n+2” szabály teljesítése szempontjából elmarad az Európai Bizottság által szükségesnek tartott mértéktől. „Az Európai Bizottság aggódik az I. Nemzeti Fejlesztési Terv 2004-2006-os programjainak esedékes pénzügyi teljesítései miatt. A 2005. októberi egyeztetések során a brüsszeli testület illetékesei arra figyelmeztették a magyar hatóságokat, hogy olyan tervezési és program-végrehajtási kapacitást kell kialakítani, amely képes kezelni a strukturális és kohéziós támogatásokat a 2007 és 2013 közötti időszakban.”⁵²

2005-ben további komoly problémát jelentettek a támogatási rendszerrel kapcsolatban az *áfa szabályok*, illetve az áfa arányosítás és visszaigénylés uniós támogatásból megvalósuló projektek esetén. Adószakértői vélemény szerint tízezres nagyságrendű

⁵⁰ Kivétel ez alól a kutatás-fejlesztési projektek, ahol az előleg mértéke elérheti a 75%-ot is.

⁵¹ Világgazdaság 2005.12.02. Az EU-hoz fordulhatnak a pénzükre váró civilek

⁵² Világgazdaság 2005.11.14. II. NFT: terv, vagy csatatér?

lehet azon adóalanyok száma, amelyek állami támogatásban részesültek, és most komolyan vizsgálják, milyen lehetőségük van arra, hogy az áfa-arányosítási szabály miatt le nem vont forgalmi adót visszakapják. Sok potenciális pályázót eleve elriaszt a pályázástól a támogatás elnyeréséhez kapcsolódó költségek mértéke. Kezdve a pályázat megírásától, az esetleges tanácsadói díjaktól, a projektmenedzsmenten, az adminisztráción át, a bankgaranciáig és a vissza nem igényelhető áfáig.

Az Európai Bíróság 2005 decemberében uniós jogba ütközőnek ítélte egy Magyarországon hatályban levő jogszabályra rímelő spanyol és francia rendelkezést, így adótanácsadók szerint egyértelmű, hogy hazánk uniós csatlakozása óta eltelt időre vonatkozóan visszajár az áfa-arányosítási szabály miatt le nem vont áfa a teljes mértékben adóköteles tevékenységet végző, állami támogatásban részesült adóalanyok számára.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy bárkinek is automatikusan visszajárna a már befizetett áfa. Az APEH és a magyar Pénzügyminisztérium bár a 2006. január 1-jét követően megkötendő támogatási szerződésekben már megszüntette az áfa arányosítást, nem ismeri el a korábbi gyakorlat jogtalanságát. Ha valaki tehát megpróbál egy korábbi időszakban az áfa arányosítás miatt befizetett nagy összegű adót később visszaigényelni, az a gazdálkodó szervezet az adóhatósággal perre kell hogy menjen. A csatlakozástól eltelt intervallumra vonatkozóan 40-50 milliárd forint lehet a nem EU-konform szabály miatt le nem vont áfa.⁵³

2005 folyamán több olyan információ is elhangzott, mely szerint a *kohéziós pénzek* veszélyben lennének bizonyos projektek komoly csúszásai miatt. Ennek okai elsősorban a lassú engedélyeztetési és közbeszerzési eljárásokban, valamint szerződéskötési problémákban keresendők.⁵⁴ Azonban 2005 végére, a közbeszerzési törvény módosításával, illetve az előkészületek felgyorsításával már megoldódni látszottak ezek. Akadt közben viszont egy másik probléma: a magyar költségvetés helyzete, amely az Európai Bizottság megítélése szerint is tarthatatlan. Az Európai Bizottság regionális politikáért felelős biztosa, Danuta Hübner bírálta a magyar költségvetési politikát annak lazasága miatt és egyértelművé tette, hogy az Európai Unió felfüggesztheti a Magyarországnak járó kohéziós alap forrásait.⁵⁵ Ennek tényleges veszélye még 2005

⁵³ Világgazdaság 2005.12.15. Áfaarányosítási visszaigénylések

⁵⁴ www.nfh.hu/2005.06.09/

⁵⁵ <http://www.portfolio.hu/cikkek.tdp?h=17&k=3&i=62288> /2005.12.09./

folyamán is csekély volt, de ha Magyarország a 2006 szeptemberéig kapott haladékos nem használta volna ki egy elfogadható konvergencia-program kidolgozására, akkor Magyarországnak jó esélye lett volna rá, hogy újabb rekordot döntson az Európai Unió történetében. Vagyis azután, hogy Magyarország volt az első, aki ellen egy évben (2005) kétszer kezdeményezett deficiteljárást az Európai Bizottság, első lehetett abban is, hogy az Európai Bizottság elsőként függessze fel a kohéziós támogatások kifizetését. Jó hír, hogy a második pályázat-előkészítő alap (PEA) összességében 3,7 milliárd forintos keretéből 2,5 milliárdot a regionális fejlesztési tanácsok döntései hatáskörébe utalt a központi költségvetés.⁵⁶ Ez elősegíti a helyi szinten fontos projektötlek támogatását és javíthatja a rendszer transzparenciáját, illetve jobban megfelel az Európai Unió szubszidiaritás elvének is.

A 2005 év egyik legfontosabb folyamata volt, hogy elkezdődött a *második Nemzeti Fejlesztési Terv*, és ennek keretében a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (NSRK) kidolgozása. A tervezési folyamat konfliktusoktól és politikai, illetve szakmai érdekek ütközésétől volt terhes. 2005 novemberében az Európai Bizottság képviselői komoly kritikával illették a magyar kormány eddigi tervezési tevékenységét.⁵⁷ Az Európai Unió kohéziós és strukturális alapjaiból érkező támogatások 2007-2013 közötti fogadására kialakítani kívánt rendszer teljes újragondolását kérték. A Budapest Analyses szerint „az Európai Unió képviselőinek kritikája alapvetően a Baráth Etele nevéhez fűződő tervezési gyakorlatról állít ki rossz bizonyítványt. A "mindenkivel egyeztetés" régi szocialista beidegződését követve alakult ki a 19 operatív programra épülő szerkezet, amelyről a magyar fejlesztéspolitikai szakemberek is tudták, hogy a gyakorlatban kezelhetetlen.”⁵⁸ A fejlesztési terv, kidolgozásának jelenlegi állása szerint, öt operatív programmal számol.

Szepesi Balázs, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) akkori főosztályvezetője egy riportban kifejtette, hogy a második Nemzeti Fejlesztési Terv során évente háromszor több forrást kell lekötni, mint az elsőben. A tervezést pedig segíti, hogy az első NFT-nél kiépült az intézményrendszer, és egy előre elkészített módszertan alapján tudják végezni a munkát, vagyis a másodiknál már nem kell mindent előlről kezdeni. Elmondta, hogy az első NFT egyetlen egységes dokumentum volt. A második egy csomag lesz, amely

⁵⁶ Világgazdaság 2005.06.29. Támogatás uniós projektek előkészítéséhez

⁵⁷ Budapest Analysis hírlevele 2005.11.01. lásd

⁵⁸ <http://www.portfolio.hu/cikkek.tdp?h=17&k=3&i=60778> /2005.11.01/

több dokumentumból – a nemzeti stratégiai referenciakeretből és az operatív programokból – áll majd össze. A második NFT-nél a kidolgozás lépései is változnak. Az első az országos fejlesztéspolitikai koncepció (ofk) volt, amely összegyűjtötte és egységes keretbe foglalta a fejlesztési elképzeléseket. A NFT-hez már ezek közül válogathatnak a döntéshozók.⁵⁹

Az intézményi háttér működésének értékelése

Az első fontos mutatószámként „a pályáztatási folyamat lépéseihez szükséges idő hosszát” jelöltem meg. Ennek keretében több indikátor mérésével lehet következtetni az európai uniós támogatási rendszer hatékonyságára:

- az átlagosan eltelt idő a pályázat benyújtása és a formai szempontból történő ellenőrzése, a befogadás között,

Szakértői vélemények és minisztériumi elemzések alapján ez a mutató még mindig a rendszer lassúságára utal, azonban az 2004-hez képest, illetve az elmúlt évben is javuló tendenciát mutat.

- a befogadás és a tartalmi értékelés, illetve a támogatási döntés meghozatala között,

A támogatási döntés meghozataláig szintén az Irányító Hatóság által előre meghirdetett időponthoz képest késések tapasztalhatóak.

- illetve a bíráló bizottság támogatási döntése és a szerződés megkötése között,

A szerződés megkötésének folyamata a támogatási döntés meghozatala után igen lassú. Ez részben a pályázók, vagyis a már kedvezményezettek hibája, ami azonban főleg a rendszer által elvárt igazolások, hivatalos dokumentumok, banki papírok beszerzéséhez szükséges időnek köszönhető. Fontos probléma itt a kész szerződések IH általi aláírásának rendszeres, akár fél éves, csúszása is, ami viszont egyértelműen az intézményi rendszer túlbürokratizáltságát mutatja.

- a kifizetési kérelem (formailag és tartalmilag is befogadott) beérkezése és a pénz átutalása között.

A pénzügyi elszámolás folyamatával kapcsolatban már sok problémát felvetettem. Véleményem szerint egyértelmű, hogy itt tapasztalható a rendszer legnagyobb le-

⁵⁹ Világgazdaság 2005.09.14. Hogyan dolgoznak a tervezők?

illetve elmaradása. A kifizetési problémák ilyen komoly méreteket öltő feltornyosulása két ok felvetését indokolhatja. 1. vagy maga a rendszer tehetetlen, és a döntéshozók képtelenek ezen változtatni. 2. vagy a rendszernek „ki van adva feladatként”, hogy késleltetni kell a kifizetéseket. Ez utóbbi feltételezés nem légből kapott. Több irányító hatóságnál és közreműködő szervezetnél dolgozó szakértő is erre utaló információkat osztott meg velem. Ennek oka véleményem szerint a költségvetés helyzetében, vagyis az uniós támogatásokhoz szükséges állami társfinanszírozás előteremtésében kereshetők.

- A támogatási intézmények működésére költött összeg aránya a pályázatokon megítélt és lehívott támogatások összegéhez képest.

Egyértelműen elmondható, hogy 2005-ben az azt megelőző évhez képest sokkal több feladat hárult a gyakorlatilag létszámmal küzdő támogatási intézményekre, ami a költséghatékonyság javulását eredményezi. Azonban továbbra is várat magára egy olyan elemzés, amely számba venné az intézményrendszer működéséhez és működtetéséhez szükséges költségek összeállítását (technikai segítségnyújtás összegei, a bér jellegű költségek és a kapcsolódó anyagi jellegű költségek, iroda és technikai költségek, amortizáció stb.).

- A végső kedvezményezettek, illetve szakértők (szubjektív) értékelése.

A végső kedvezményezettek és szakértők értékelése nem statisztikai mintavételen alapult, azonban az általam megkérdezettek többségi véleménye bizakodóan nézett a 2006-os év elé. Úgy tűnt, hogy 2006 a támogatási rendszerben több szempontból is vízvonalas lehet.

1. Ki kellett dolgozni és el kell fogadtatni az Európai Bizottsággal Magyarország 2007-13-as pénzügyi időszakra szóló Nemzeti Fejlesztési Tervét.
2. A lehető legnagyobb mértékben le kell kötni a 2004-2006-ra tervezett pénzeket.
3. Fel kellett gyorsítani az elszámolások és kifizetések ütemét, mert ennek elmaradásával veszélybe kerülhettek a lekötött, leszerződött pénzek Európai Bizottság általi teljesítései.

Összességében elmondható, hogy az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználása Magyarországon 2005-ben hatékonyabb volt a 2004-es évihez képest. Azonban

hatékonysága, főleg az ügymenet és a kifizetés lassúsága miatt így is elmarad mind a pályázók, mind a döntéshozók, mind az Európai Bizottság által elvártaktól.

A támogatási intézményrendszer hatékonyá tételéhez a szolgáltató államigazgatás megteremtése szükséges. Ehhez elengedhetetlen a munkatársak képzése, szakmai, emberi és problémamegoldó képességének fejlesztése, de különösen fontos a döntéshozatali rendszer és az ügymenet felgyorsítása. Ennek alapfeltétele az intézményi struktúrák, döntési kompetenciák átvilágítása, átláthatóvá tétele és egyszerűsítése. További fontos elem a hatásosság növelése, amit a 2007-2013-ra szóló Nemzeti Stratégiai Referencia Keret kialakításakor a gazdasági és civil szférának nyújtandó támogatások arányának (az állami háttérintézmények által megvalósítandó központi pályázatokhoz képest) növelésével lehet elérni, amihez garanciát nyújthat az érdekegyeztető fórumok aktív bevonása az előkészítő munkába.

Az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználásának hatékonyság és hatásossági pilléreiből most csak az egyiket tekintettük végig. Ki kell azonban emelni a második pillér módszertani fejlesztésének és mérésének fontos szerepét. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználása hatékonyságának és hatásosságának program- és projekt szintű mérése nem csak az elméleti kutatóknak érdekes kérdés, hanem a támogatás- és fejlesztéspolitika döntéshozóinak is. Nem mindegy ugyanis, hogy az egyes pályázati intézkedések, kiírások közül melyiket milyen hatékonysággal és milyen hatásokkal bonyolítják le. Ezen kutatás eredményeinek gyakorlatba való átültetése komoly haszonnal járhat a 2007-2013 között Magyarország számára lehívható pénzek elosztásában, és nagyban befolyásolhatja a következő pénzügyi időszakra történő programozás kimenetelét.

2.3 A 2006-2007-es évek fejleményei – Változások az intézményrendszerben, felkészülés a 2007-13-as időszakra és az első értékelések

A problémafában /1.2 fejezet/ felvetett nehézségekre, kritikus pontokra több szakértő, a pályázók tömeges kritikus visszajelzései, valamint az események média általi aktív tálalása is felhívta a döntéshozók figyelmét. Természetesen a rendszer működtetői a KTK Irányító Hatóság, az operatív programok irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek is látták a saját területükön jelentkező problémákat. A kormány kisebb változtatásokat már 2004-2005 folyamán is eszközölt, de az első nagy, rendszer szintű módosításokat csak a második Nemzeti Fejlesztési Tervre való felkészülés során felvetődött igények és kihívások miatt vitte végbe. 2006-ban általános országgyűlési választások voltak, ami miatt az év első fele gyakorlatilag csak a politikai pártok kampányáról szólt. A kormány nem akarta kitenni magát újabb politikai jellegű támadásoknak, ezért tartózkodott a rendszer hibáinak nyílt beismerésétől, és a jelentősebb változtatások meghozatalától. Azonban a háttérben már érlelődtek a döntések.

Intézményi változások – választások előtt

Az országgyűlési választások előtt csak egy jelentős intézményi átalakulás történt: a Magyar Fejlesztési Bank és leányvállalatainak átszervezése, átstrukturálása. Sok szakértő szerint nem kellett volna mindenáron állami mamutintézménybe gyömöszölni a támogatásokat közvetítő cégeket, közreműködő szervezeteket. Reális alternatívaként merült fel egyes szervezetek magánosítása is. Az átalakítás részeként a vállalkozók támogatásával foglalkozó több tucat szervezetet megszüntettek, illetve a Magyar Fejlesztési Bankba beolvasztottak. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium vezetőinek kemény munkát adott a Magyar Fejlesztési Bank átalakítása kapcsán néhány megszüntetésre vagy beolvasztásra kijelölt – eddig más tárca által felügyelt intézmény – megismerése. A rendkívüli gyorsasággal hozott döntés előtt – amit Kóka János gazdasági miniszter Gyurcsány Ferenc miniszterelnökkel és Veres János pénzügyminiszterrel együtt hozott meg – az érintettek nem is sejtették a változásokat, a szűk csapatba csak a Magyar Fejlesztési Bank vezetőit vonták be. A titkolódzást azzal indokolták, „hogyan a gazdasági tárca egyetlen döntéssel, megfelelő politikai és

közigazgatási támogatás birtokában akarta a reform lehetséges ellenzőinek lobbikísérleteit megelőzni.” Korábban ugyanis a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium kudarcot vallott, amikor maga kezdeményezte más tárcáknál néhány közhasznú társaság átvételét, mivel a tulajdonosok ragaszkodtak cégeikhez.⁶⁰ Kóka János, gazdasági és közlekedési miniszter szerint nem reklámfogás volt a vállalkozói támogatások egyablakos folyósításának meghirdetése, mert valóban egyszerűbbé és olcsóbbá vált a folyamat azáltal, hogy minden eszközt a Magyar Fejlesztési Bank alá szerveztek be.⁶¹

Az erős politikai háttérrel átszervezése kulcskérdés volt, mivel több, vállalkozói támogatásokkal foglalkozó intézmény a Miniszterelnöki Hivatal cégbirodalmához tartozott, és az éppen regnáló kormány politikai bizalmasainak kínált állásokat.

A Magyar Fejlesztési Bank 2004 óta az Európai Unió pénzeszközeinek igénybeviteléhez kapcsolódó feladatok ellátása során közreműködő szervezetként vett részt a pályázati rendszerben. Átalakítása fontos lépés volt a vállalkozások forráshoz jutása egyszerűsítésének folyamatában. A Magyar Fejlesztési Bankról szóló törvény módosítása lehetővé tette, hogy az intézmény három vállalkozásfejlesztési támogatásközvetítő szervezetben – Magyar Vállalkozásfejlesztési Kht., IT Információs Társadalom Informatikai és Távközlési Szolgáltató Kht., Promei Modernizációs és Euroatlanti Integrációs Projekt Iroda Kht. – vagyonkezelői, háromban pedig – Hitelgarancia Zrt., Regionális Fejlesztési Holding Zrt., Kisvállalkozás-fejlesztő Pénzügyi Zrt. – az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakoroljon. Ez utóbbihoz szükséges volt a privatizációs törvény módosítása is. A két jogszabály megváltoztatása után minden pénzügyi típusú állami vállalkozásfejlesztési intézmény a Magyar Fejlesztési Bankhoz került.⁶²

A VÁTI Kht. esete kifejezetten egyedi volt. VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht. nem foglalkozott vállalkozásfejlesztési programokkal, ügyfeleinek 90%-a önkormányzat vagy nonprofit cég volt. A VÁTI már korábban is vállalatyszerűen működött, mérte dolgozói teljesítményét, szabályozta a folyamatokat, megszerezték a szabványok szerinti működést tanúsító ISO minősítést, s az Európai Bizottság is auditálta működését. Csanádi Ágnes vezérigazgató szerint Kelet-Közép-Európában a VÁTI a legnagyobb programvégrehajtó intézmény, s akkora számban tud felmutatni

⁶⁰ Papp Emília: A legnagyobb közös osztó – Átalakítás előtt a Magyar Fejlesztési Bank. HVG 2006. február 12. Forrás: www.hvg.hu

⁶¹ Interjú Kóka Jánossal: "Forradalmat akarok!" HVG 2006. február 12. Forrás: www.hvg.hu

⁶² Világgazdaság 2006.06.20. Készülnek a pénzintézetek - megint salátáznak

referenciát, hogy eséllyel indul uniós, nemzetközi közbeszerzési eljárásokon is. A közhasznú társaságok tervezett összevonásával elsikkadnak az eredmények, viszont egy lépcsőzetes privatizáció után vezetőinek véleménye szerint magáncéggként is megállnák a helyüket.⁶³

Ez a megállapítás különösen megállja a helyét annak tudatában, hogy Nyugat-Európa több uniós tagállamában a közreműködő szervezetek egy része pályáztatás útján kiválasztott magán vállalkozás vagy non-profit szervezet. Ennek ellenére a VÁTI tulajdonosi jogait továbbra is az önkormányzati és területfejlesztési miniszter gyakorolja.⁶⁴

A politikai döntéshozók felismerésén túl fontos lépés volt a támogatási rendszer szakmai vezetőinek elhatározása is a saját működésük hatékonyságának növelésére. Ennek fontos állomása volt, hogy Heil Péter, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (most Ügynökség) akkori elnökhelyettese elmondása alapján a menedzselő intézményrendszer munkatársai éves konferenciájukon döntöttek arról, hogy az intézményi szereplők a jövőben nagyobb hangsúlyt helyeznek az egymástól való tanulásra.⁶⁵ A humán erőforrás állomány sok helyen ugyanazokkal a problémákkal szembesült az NFT alapú pályázati rendszer 2004-es indulása után, és minden közreműködő szervezet, irányító hatóság saját maga próbált meg megoldást kidolgozni a több helyen egymástól függetlenül is felmerült problémákra. Erre minden szinten saját maguk próbáltak meg választ adni, több-kevesebb sikerrel. Ez oda vezetett, hogy ugyanazon problémát különböző, sokszor egymásnak ellentmondó módon oldottak meg, ami veszélyeztette az egész rendszer működésének jogbiztonságát. Ezután a ló másik oldalára esett át az intézményrendszer, és minden, apró-cseprő ügyben a KTK Irányító Hatóság útmutatását kérték, mely az ügyek akár egy éven túli elhúzódását is eredményezte. Ezen működési problémára jó megoldás a rendszer különböző szintjén és különböző szegmensében dolgozó kollegák rendszer formális és informális tapasztalatcseréje.

Az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek rendszeresen tartanak már tematikus szakmai megbeszéléseket. Együtt összegezték a strukturális alapokra épülő I. NFT és a

⁶³ Beszélgetés Csanádi Ágnes vezérigazgatóval, VÁTI Kht.

⁶⁴ <http://www.vati.hu/main.php?folderID=1985> /2007.07.02./

⁶⁵ Világgazdaság 2006.02.01. Jobb lesz az intézményrendszer

kohéziós forrásfelhasználás tapasztalatait, s a tanulságokat figyelembe vették a második fejlesztési terv (ÚMFT) kialakításánál is.⁶⁶

További előrelépés a humán erőforrás motivációjának fejlesztésére, hogy fokozott hangsúlyt kapott az irányító hatóságoknál és közreműködő szervezeteknél dolgozók teljesítményének mérése is, egyrészt a pályázók jobb kiszolgálása érdekében, másrészt, mert Brüsszel is szeretné látni, hogy mennyire hatékony az a 600 szakember, aki az Európai Unió támogatásával dolgozik a rendszerben. A 2006-os tervek szerint 2007-13 között normatív alapon fognak működni a még némelykor államigazgatási logikához görcsösen ragaszkodó közreműködő szervezetek: csakis az elvégzett munkáért kapják meg az őket megillető pénzt. Az Egységes monitoring információs rendszer (EMIR) alapján ugyanis mindenki nyomon tudja követni, hogy saját maga miként halad előre, illetve hol/kinél akad el a munka. Emellett a közösségi támogatási keret és az egyes operatív programok irányító hatóságai maguk is független elemzőkkel értékeltették az eddig végzett munkát, tehát – ha nem dugják homokba a fejüket – maguk is látják, hol vannak a gyenge pontok.⁶⁷

Intézményi változások – választások után

A választások előtt csak a háttérben érlelődtek tervek és döntési javaslatok, melyek megvalósulása az új kormány megalakulásakor az európai uniós ügyekért felelős tárca nélküli miniszteri poszt megszüntetésével el is kezdődött. Miniszter helyett kormánybiztos került kinevezésre, Bajnai Gordon személyében a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggé alakult Nemzeti Fejlesztési Hivatal felügyeletére. Bajnai, Gyurcsány Ferenc miniszterelnök bizalmasa, párton kívüli ember, akinek feladata egyértelmű: a miniszterelnök döntéseinek végrehajtása és a pártpolitikai lobbik lehető legteljesebb kizárása, mely véleményem szerint egy komoly lépés a pályázati folyamatban korábban tapasztalt pártos befolyás csökkenése és a szakmai szempontok előtérbe kerülése érdekében.

A különböző irányító hatóságok összevonásra kerültek a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség égisze alá, mely koncentráció a döntéshozatali hatékonyság növelését, az egyes minisztériumok, melyekhez korábban az irányító hatóságok tartoztak,

⁶⁶ www.nfh.hu/index.nfh?r=&v=&l=&d=&mf=&p=hirek-hirek /2006.03.11./

⁶⁷ Világgazdaság 2006.02.01. Jobb lesz az intézményrendszer

befolyásának csökkenését és az ügyek kormányfő általi kézben tartását jelentette. Természetesen a stratégiai tervezési munkák a minisztériumok illetékes osztályai, munkatársai iránymutatásai, elképzelései alapján történtek továbbra is. Az operatív, irányítási, támogatás közvetítési munkák, melyeket az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek látnak el, közvetlenül az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felügyelete alá kerültek. Ez a centralizáció biztosítja a korábban már említett problémák egy részének orvoslását, például a jogbiztonság biztosítása, ügyfélközpontúság, egykapus ügyfélszolgálat, bírálati, szerződéskötési és kifizetési idő csökkentése a törvényekben meghatározottak szerint.

Azonban az intézményi átalakulások, a centralizáció nagyban annak volt köszönhető, hogy elindult a II. Nemzeti Fejlesztési Terv intézményrendszerének kialakítása, melyhez szükség volt az új kormányzati struktúra rögzítésére. A Nemzeti Fejlesztési Hivatal bázisára építve és azt kibővítve egy fejlesztési minisztérium létrehozására tette le személyes voksát Somogyvári István miniszteri biztos. Szerinte meg kell szüntetni az önálló hivatalokat.⁶⁸ E minisztérium csíráját csupán a 2007 júniusában átalakított kormány struktúrában lehet felfedezni abban, hogy Bajnai Gordon kormánybiztos került kinevezésre az önkormányzati és területfejlesztési minisztérium élére.

2006 folyamán terveket készítettek, hogy a bankok az állami fejlesztéspolitikai pénzek közvetítésében ügynökként részt vegyenek. Logikusnak tűnt, hogy ne két, a pályázó gazdálkodását megítélő kockázatelemző tevékenység folyjon, egy a bankban, a saját termékei kapcsán, egy pedig a támogatásközvetítő rendszerben. Ezt a két folyamatot Egyed Géza szerint könnyen össze lehet vonni. Ugyanazért a pénzért egy sokkal hatékonyabb, jobb rendszert lehetne működtetni, akkor fajlagosan kevesebb költséggel működtethető az új struktúra. A kormány szerint csak úgy szabad a pénzintézetekkel megállapodni, hogy a kondíciók, díjak és jutalékok tekintetében verseny alakuljon ki. Egyed Géza úgy gondolta, a bank számára mindenképp előnyös, ha képes lesz állami támogatásokat is közvetíteni, hiszen emellé csatolva el tudja adni saját termékeit is.⁶⁹

A bankok működése sokszor még a közigazgatásnál is bürokratikusabb. Egy mezei állampolgárnak gyakorlatilag semmilyen érdekérvényesítő képessége nincs a bankokkal

⁶⁸ Világgazdaság 2006.05.02. 2007: ki felel az EU-pénzekért?

⁶⁹ Rajczy Géza: A versenyképes gazdaságért. Piac és Profit 2006. Június. 20-22.

szemben, melyek sokszor egyes ingatlanhitelezések során a törvényesség határát súrolva vizsgálják ügyfeleik vagyoni helyzetét és ingatlanát. Ez a kiszolgáltatottság pedig nem tette jót a vállalkozások állami támogatáshoz jutási folyamatának. Az eredeti terveket a kormány is felülvizsgálta hasonló megfontolások alapján és csak bizonyos objektív feltételeknek való megfelelés esetén „alanyi jogon” nyújtott támogatási konstrukciók esetében vonták be a bankokat a támogatási intézményrendszerbe.

Az állami fejlesztések rendszerének további fontos szereplői a kistérségi megbízottak. A kistérségi megbízottak szerepe kiemelkedő a helyi fejlesztési ötletek felkutatásában, kidolgozásában. A kistérségekben működő önkormányzatok, fejlesztési tanácsok, társulások nagy segítséget kapnak a megbízottaktól azáltal, hogy a szakemberek részt vesznek a fejlesztési programok előkészítésében, megszervezésében, továbbá nemzetközi és hazai forrásokat kutatnak fel és hasznos állami, kormányzati információkkal látják el a térség gazdasági, közigazgatási, valamint civil szereplőit. A kistérségi megbízottak hálózata az új (2006 utáni) kormányzati struktúrában a Bajnai Gordon vezette Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez került. Korábban a Területpolitikai Kormányzati Hivatal koordinálta, felügyelte a munkájukat, ez az intézmény azonban integrálódik az NFÜ-be.

A helyzetet azonban bonyolította, hogy a kormány a választások előtt új posztokat hozott létre: a regionális fejlesztési ügynökségek tanácsadókat foglalkoztatnak a kistérségekben, akiknek a Nemzeti Fejlesztési Terv népszerűsítése, a pályázatok ismertetése, nyomon követése a feladata „Az NFT házhoz jön” program keretében. Már a döntés meghozatala után is sokan felvetették – főleg az ellenzék soraiból hangzottak el bírálatok, mondván, valójában kampánycsapatot szervez magának az MSZP –, hogy semmi értelme sincs az ő munkába állásuknak, hiszen a feladatuk hasonló a megbízottakéhoz. A kormány azonban tagadta a vádakát, és ragaszkodott elképzeléséhez. Ennek ellenére továbbra is tartja magát az a nézet, hogy a megbízotti és a tanácsadói tevékenységben sok a közös vonás, akár egy ember is el tudná végezni a feladatokat, ezért nem lenne meglepő a két poszt összevonása.⁷⁰

⁷⁰ Világgazdaság 2006.06.22. Még bizonytalan a hálózat sorsa

A támogatási intézményrendszer felállítása óta talán a legfontosabb kihívás a transzparencia, a rendszer működésének átláthatóvá tétele volt. A Transparency International (TI) a tanulmányában megállapította, hogy az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználása Magyarországon átlátható. A korrupció kivédését tekintve az intézményi keretek és szabályozások jók, az állami bürokrácia érintett résztvevői nyitottak a civil partnerségre és az információk széles körű megosztására, ugyanakkor egy igazán átlátható rendszer megteremtése érdekében további lépések szükségesek.

A Transparency International az Európai Bizottságtól nyert pályázati támogatás keretében az új uniós tagországok strukturális alapok felhasználási gyakorlatát vizsgálta 2005 tavaszától 2006 év elejéig. A projekt első szakaszában minden új tagországban (kivéve Málta és Ciprus) helyzetfeltáró elemzés született arról, hogy mennyiben teljesülnek az átláthatóság feltételei.

A magyarországi helyzetfeltárás legfőbb tanulsága az volt, hogy a források fogadásához szükséges intézményrendszer és szabályozás az uniós normák által előírtaknak összességében megfelel. A rendszer gyakorlati működése ugyanakkor nem zökkenőmentes, a legjelentősebb hiányosságokat a tervezési folyamatok átláthatósága, a kedvezményezettek jogbizonytalansága, a végrehajtás eljárásrendjének túlszabályozása, valamint a közbeszerzési eljárások bonyolultsága terén találta a Transparency International.

A három vizsgált terület közül az információhoz való hozzáférés feltételei a leginkább biztosítottak. Komolyabb ráfordítást igényel a strukturális alapok fogadásához kapcsolódó tervezési eljárásrend és intézményrendszer újragondolása, átalakítása, amely a Transparency International szerint a tervezés átláthatóságának és a partnerség megvalósulásának elengedhetetlen feltétele. A partnerség elvének szaktárcái szintű érvényesüléséhez a megfelelő jogszabályok és kapacitások mellett alapvető szemléletváltásra van szükség, ugyanakkor az elkészült dokumentumok társadalmi egyeztetésének minősége az elmúlt egy évben jelentősen javult.

A tervezés koordinációjáért felelős Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a végrehajtásban részt vevő intézmények nagy erőssége, hogy nyitottak a civil oldal véleményének befogadására, valamint hogy a tevékenységeik során szerzett tapasztalataikat kapacitásukhoz mérten igyekeznek beépíteni a rendszer egészébe. A tervezésben részt vevő szaktárcák szemléletváltását ugyanakkor még segíteni kell. A társadalom és a média strukturális alapokkal kapcsolatos érdeklődése általában a pályázati lehetőségekre koncentrálódik, megfelelő uniós és hazai források hiányában azonban a

stratégiai dokumentumok társadalmi egyeztetése köré szervezendő médiakampány nyújtotta promóciós lehetőségek behatároltak.

A tanulmány elmarasztalást is tartalmaz: a támogatási kifizetések késedelme tarthatatlan, sürgősen meg kell teremteni a támogatások kifizetéséhez szükséges intézményi és személyi feltételeket. A végrehajtás során jelentkező további kiemelt problémakör a közbeszerzések kérdése, több szakértői vélemény is alátámasztja, hogy a jelenlegi eljárásrendi szabályok rengeteg kiskaput rejtenek, és túl bonyolultak ahhoz, hogy átláthatók legyenek.⁷¹

A Transparency International szakértői szerint a további teendők a következők:

- Zökkenőmentessé kell tenni az EU-forrásokat fogadó intézmények működését.
- Egyszerűsíteni kell a túlszabályozott rendszert.
- Nem világosan lehatároltak a szereplők hatáskörei.
- Növelni kell a tervezési folyamat átláthatóságát.
- A partnerség tárcaszintű érvényesüléséhez szemléletváltás szükséges.
- Fel kell számolni a kedvezményezettek jogbizonytalanságát.
- Egyszerűsíteni kell a közbeszerzési eljárások bonyolultságát.
- A támogatások kifizetésének késedelme tarthatatlan.⁷²

Támogatások lekötésének gyorsítása

Túllépte a 2004–2006-ban rendelkezésre álló mintegy 670 milliárd forintos keretet az első Nemzeti Fejlesztési Terv (I. NFT) pályázatainak megítélt támogatások összege. 2006 június elejére gyakorlatilag lekötésre került a teljes rendelkezésre álló összeg. 2004 óta a szétosztható támogatás több mint kétszeresére – 221 százaléka – nyújtottak be pályázatot vállalkozások, önkormányzatok és civil szervezetek, szám szerint több mint 35 ezren. Közülük június elejéig 16,5 ezren nyertek: ennyien valósíthatják meg projektjüket uniós támogatással az ország több mint 1800 településén.⁷³

Támogatási szerződést a Nemzeti Fejlesztési Terv teljes keretének több mint 85%-ára, összesen 575 milliárd forintba kötöttek június elejéig az irányító hatóságok, csaknem 12 ezer nyertes pályázóval. A megkötött szerződések arányát tekintve Magyarország

⁷¹ Alexa Noémi [2006]: Strukturális Alapok átlátható felhasználása Magyarországon, Transparency International, Budapest, 2006. április

⁷² Világgazdaság 2006.05.10. Átlátható forráskezelés

⁷³ EMIR /2006.07.01./

teljesít a legjobban a nyolc kelet-közép-európai tagállam közül. Ugyanígy felgyorsultak a kifizetések is, már meghaladták a 200 milliárd forintot. Ez azt jelenti, hogy az I. NFT 2008 végéig felhasználható keretének 30%-a mostanra a nyertes pályázók számláján van. Ráadásul a kifizetéseken belül egyre kisebb hányadot képvisel az előlegek összege: az átutalt uniós támogatások 62%-a már a projektek előrehaladtával benyújtott számlák ellenében történt kifizetés, amelyek tekintetében – ha nem számítjuk az előlegeket – a nyolc kelet-közép-európai új uniós tagállam közül csupán Lettország, Észtország és Szlovénia előzi meg Magyarországot.⁷⁴

Noha „nominálisan” elfogyott az I. NFT teljes kerete, van még pályázható uniós forrás a rendszerben, ugyanis a jogszabályok a rendelkezésre álló összeget 5-10%-kal meghaladó kötelezettségvállalást tesznek lehetővé.

2006 végére összességében az AVOP 2004–2006-os kereténél már 108, a GVOP-nál csaknem 113, a HEFOP-nál 101, a KIOP-nál 106 és a ROP-nál 109%-os, az I. NFT-nél együttesen pedig 107%-os a megítélt támogatás aránya.⁷⁵

4. Táblázat: Pályázati mérleg 2006.12.19-én

	Beérkezett pályázatok	Az IH által támogatott pályázatok száma	Az IH által megítélt támogatás	Leszerződött projekt	Kifizetés	Kifizetés
	(db)	(db)	(Mrd Ft)	(db)	(Mrd Ft)	(db)
AVOP	10 497	4 250	113,7	3 950	66,9	3 290
GVOP	21 395	10 614	169,2	8 966	76,0	5 575
HEFOP	5 532	2 365	188,0	1 570	84,5	1 279
KIOP	359	176	117,1	158	52,9	113
ROP	2 303	756	123,6	732	51,0	641
Összesen	40 086	18 161	711,6	15 376	331,3	10 898

Forrás: EMIR, 2006. december 19-i adatok

⁷⁴ Világgazdaság 2006.06.14. Elkelték az EU-források

⁷⁵ Világgazdaság 2006.12.20. Mérlegen az I. NFT

Sok esetben ott hibáznak a pályázók, hogy a nyereség érdekében olyan szakmai követelményeket vállalnak, amelyeket nehéz vagy lehetetlen tartani a megvalósításkor. Ennek súlyos következményei lehetnek. Ebben sokszor a pályázatíró cégek is ludasak, hiszen ők a pályázat elnyerése alapján részesülnek sikerdíjban, nem a teljes projekt megvalósulása után.⁷⁶

A szükséges önrész stabil biztosítása kritikus pontja a pályázat megvalósításának, mert ha ezt csak „felmutatni” tudják, de nem áll ténylegesen a pályázók rendelkezésére, akkor kockázatos pályázni, mivel a projektvégrehajtás felmerülő költségei veszélyeztethetik a vállalkozás későbbi működtetését. Különösen igaz ez elhúzódozó kifizetés esetén, amikor hosszabb ideig és a teljes beruházási érték önrésznél nagyobb hányadát kell előfinanszírozni. A tapasztalatok azt mutatták, hogy a vállalkozók vannak leginkább tisztában a stabil önrész fontosságával, az önkormányzatoknak azonban gyakran gondot okoz az önerő előteremtése. Az önkormányzatok három forrásból vagy ezek kombinációjából biztosíthatják a szükséges önrészt: vagy saját büdzséből fedezik, vagy hitelt vesznek fel egy részére, vagy a Belügyminisztériumhoz fordulnak támogatásért.⁷⁷

A humánerőforrás-fejlesztési operatív program (HEFOP) irányító hatósága visszamenőleges hatállyal zárta be a vállalkozói készségek és a munkavállalók alkalmazkodóképességének fejlesztését célzó képzések támogatására kiírt pályázati ablakot (HEFOP/2005/3.4.1.) 2006. áprilisában. Ezzel a döntéssel gyakorlatilag értékelés nélkül elutasították azt az 560 pályázatot, amely döntés megjelölt visszamenőleges időpontja után, de még a hivatalosan megjelölt eredeti beadási határidő lejárta előtt nyújtottak be. A pályázók a jogállamiság hiányát vetették az irányító hatóság szemére. A Joint Venture Szövetség levelet küldött az illetékes munkaügyi miniszternek, amiben felhívta a miniszter figyelmét, hogy „a döntéssel megsértették a vállalkozások esélyegyenlőségét és a forrásokhoz való hozzáférés egyenlő lehetőségét. A szövetség kéri minden benyújtott pályázat elbírálását, még akkor is, ha a források kevésnek bizonyulnak”.⁷⁸

⁷⁶ Világgazdaság 2006.01.12. Hol hibáznak a pályázók?

⁷⁷ Világgazdaság 2006.01.13. Stabil önerő kell a sikerhez

⁷⁸ Joint Venture Szövetség honlapja www.jointventure.hu /2006.06.20./

Szentirmai Judit, az irányító hatóság vezetője jogszerűnek tartotta a döntést. A most nem támogatott projektötletek szerinte nem vesznek el. A második nemzeti fejlesztési terv keretében 2007 elejétől a korábbinál lényegesen több forrás áll a vállalkozások rendelkezésére, és a támogatási konstrukció is egyszerűsödik.⁷⁹ Mindezek ellenére a kiírásra beérkezett pályázatok szakmai értékelése folytatódott. A pályázat végső beadási határidő előtt történt felfüggesztését a Joint Venture Szövetség és tagjainak panaszára a munkaügyi miniszter felülvizsgálta és ezek után úgy döntött – közösen a fejlesztéspolitikai kormánybiztossal –, hogy minden beérkezett pályázatot elbírálnak.⁸⁰

Forman Balázs, a Budapesti Corvinus Egyetem adjunktusa szerint „az első nemzeti fejlesztési terv legfőbb ellentmondása, hogy a gazdasági növekedést próbálja ugyan elősegíteni, de a területi különbségek szélesedése árán is. Ez abból fakadhat, hogy a piacra van bízva a megvalósítás, ami egyértelműen a fejlettebb régióknak kedvez, hiszen ott fektetnek be a legszívesebben.” Magyarország 3140 településéből összesen 1738 vált valamilyen uniós pénzből finanszírozott projekt konkrét helyszínévé 2006 közepéig. Még a száz főnél kisebb települések némelyikében is vannak ilyen fejlesztések, az 500-1000 közti lakosú településeknek azonban már a fele, az 5 ezer főnél nagyobbaknak pedig szinte mindegyike nyert már el uniós támogatást. A kisebb helyeken azonban a vállalkozói pályázatok a jellemzőek, 5 ezer főnél kisebb települést irányító önkormányzat ugyanis nincs a nyertesek között.⁸¹ A kérdés az, hogy szakmapolitikai szempontból problémát jelent-e az, ha a fejlettebb térségek lakosság vagy GDP arányuknál több támogatást kapnak a fejletlenebb térségeknél. A fejlettebb régiók nagyobb hatékonysággal tudják felhasználni, valószínűleg nagyobb hozzáadott értékű projektekre, a támogatásokat. Ez országos szinten hatékonyabb felhasználást, magasabb GDP növekedést jelentene, amiből a fejletlenebb régiók is részesülnének az állami redisztribúciós folyamatok révén. Ha viszont a fejletlenebb régiókban alacsony hatékonyságú, alacsony hozzáadott értékű projektek kapnak támogatást, az nem fogja növelni a gazdaságot és végül csupán *a pénz elköltéséhez, de nem hatásos felhasználásához vezethet.*

⁷⁹ Világgazdaság 2006.06.16. Hoppon maradt pályázók

⁸⁰ Joint Venture Szövetség honlapja <http://www.jointventure.hu/index.php?id=643&lang=hu> /2007.06.28./

⁸¹ Kocsis Györgyi: Ellentmondások az uniós pénzek körül – Forráskritika. HVG 2006. május 24. Forrás: www.hvg.hu

A legnagyobb gond néha akkor szakad egy kisebb önkormányzat nyakába, ha pályázik, és nyer. „Ha egy falusi polgármester évi 70 millió forintos költségvetéshez szokott, és most megnyer 150 millió forintot iskola felújításra, gyakorlatlan projektmenedzserként nehezen birkózik meg az uniós pályázat szigorú menetével.”⁸² Jó néhány bukásra lehet számítani a projektek megvalósítása során, például mert a pályázók egy része nem tudja majd betartani azt az uniós szabályt, hogy a támogatást legkésőbb a szerződéskötést követő második évben be kell fejezni, és emiatt elvész a pénze. A témával foglalkozó szakértők, politikusok és köztisztviselők jelentős része gyakorlatilag egyetért abban, hogy az NFT I. pályáztatási rendszere primitív, merev és – az uniós szigornak elébe menve – túlbiztosított. Az információk a pályázó és a hatóság, de még a hatóságok között is papíron és postán utaznak számítógép helyett. Egy traktorvásárláshoz ugyanannyi adatot kell beadni, mint egy 300 millió forintos egyetemi kutatóintézeti központ felállításához, a beadott számlát a közreműködő szervezet legalább négyszer ellenőrzi – igaz, a beadott pályázati elszámolások zöme valóban hibás.⁸³

Pályázati rendszer hatékonyságnövelése

Az általános egyszerűsítések jegyében próbálták növelni a pályázati rendszer transzparenciáját. E szerint lehetővé vált a pályázó számára, hogy az interneten keresztül információkat tudhasson meg pályázatának aktuális állapotáról, valamint hozzáférhetővé tették az elutasított pályázatok részletes értékelési adatlapját, ráadásul elektronikus úton is. Drasztikusan csökkentették a döntéshozatal időigényét a kisebb összegű – tízmillió forint alatti – pályázatoknál. A nagytömegű és egyszerű műszaki tartalmú pályázatok esetén pedig elektronikus pályázati rendszert vezettek be. A pályázati rendszert egyébként már 2005-ben is folyamatosan egyszerűsítették. Így bevezették a teljes körű formai hiánypótlást, 30-40%-kal csökkentették a támogatási szerződések megkötéséhez szükséges dokumentációt, jelentősen mérséklődött a GVOP pénzügyi elszámolásainál a benyújtandó igazolások, dokumentumok száma is. Ugyancsak bevezették az egyablakos (üggyfélreferensi) kapcsolattartói rendszert, a

⁸² Beszélgetés Csanádi Ágnes vezérigazgatóval, VÁTI Kht.

⁸³ Kocsis Györgyi: Ellentmondások az uniós pénzek körül – Forráskritika. HVG 2006. május 24. Forrás: www.hvg.hu

dokumentáció CD-n való megküldését, valamint egyes pályázatoknál a projektadatlap-kitöltő programot.⁸⁴

A tapasztalatok szerint az időpazarlás egyik alapvető oka a rossz feladatmegosztás az irányító hatóság és a közreműködő szervezet között: a munkát az utóbbi végzi, az előbbi pedig hosszas megfontolás és ellenőriztetés után dönt. A jövőben, ha egy közreműködő szervezet elvégez egy feladatot, akkor azért a teljes felelősséget is maga vállalja. Egy gépbeszerzési kiírásnál, amelyre tizenötezren pályáznak, a támogatási igények kezelése nem olyan bonyolult feladat, hogy azt ne tudná elvégezni egyetlen intézmény.⁸⁵

Az új elektronikus beszámolási rendszer jelentősen gyorsítja az európai uniós támogatások kifizetését. A módosított szabályozás hatálybalépésétől a kötelező féléves beszámolási és támogatásigénylési időpontok között úgynevezett időközi elszámolást nyújthatnak be a nyertes pályázók, és így a jelenleginél gyakrabban juthatnak támogatásaikhoz. Az új, időközi elszámolást és a kapcsolódó beszámolást támogató elektronikus alkalmazások számottevően megkönnyítik a projektgazdák számára az adatszolgáltatást, és egyben csökkentik a támogató adminisztrációs feladatait, ennek eredményeként felgyorsulhatnak a kifizetések.⁸⁶

Az intézkedés kétféle alkalmazási lehetőséget is nyújt a nyertes pályázóknak. Az egyik az online támogatásigénylés, vagyis a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján keresztül történő adatfeltöltés.⁸⁷ Ennek a verzióknak a különlegességét az adja, hogy a rendszer az adott pályázatra szabott információkkal támogatja a műveletet, kiiktatva az adminisztratív hibalehetőségeket, és megkönnyítve az adatok feldolgozását. A feltöltést követően így már másnap megjelenik a legfrissebb adatokat tartalmazó támogatásigénylés a támogatónál, ezáltal azonnal el is indítható a kifizetési folyamat.⁸⁸

Emellett az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség gondolt azokra a projektgazdákra is, akiknek nincs folyamatos internetelérése, az ő munkájukat egy letölthető és telepíthető program segíti. Ez a másik alkalmazási lehetőség, ez esetben az igényléseket CD-n kell megküldeniük a kedvezményezetteknek a támogatónak. Az alkalmazási változatok egyike sem helyettesíti ugyanakkor a papíralapú dokumentációt: az időközi elszámolásokat – ugyanúgy, mint a féléves beszámolásokat és támogatásigényléseket –

⁸⁴Világgazdaság 2006.01.12. Mérséklék az adminisztrációt

⁸⁵Világgazdaság 2006.01.18. Érdemes pályázni és nyerni

⁸⁶14/2004. (VIII. 13.) TNM–GKM–FMM–FVM–PM együttes eljárási rendelet módosítása

⁸⁷www.nfh.hu/emir/palyazo/ /2007.06.28./

⁸⁸Világgazdaság 2006.12.05. I. NFT: felgyorsult a kifizetés

cégszerűen aláírva, nyomtatott formátumban is be kell nyújtani. Az új eljárás bevezetése jelentős segítséget nyújt az uniós fejlesztések megvalósításához, a gyorsabb és időközi kifizetések nagymértékben javíthatják a projektgazdák likviditását.⁸⁹

Uniós támogatások és gazdaságfejlesztés, versenyképesség

A nemzetgazdasági beruházási ráta Magyarországon hosszabb ideje stabilan magasabb szinten van, mint a fejlett Európában. A különbség azonban nem túl nagy, így látványos felzárkózást nem, legfeljebb szolid növekedési többletet eredményezhet. Ráadásul a teljes beruházáson belül a növekedésben kiemelt szerepet játszó vállalati beruházások 2001 óta GDP-arányosan visszaestek. Ennek valószínűleg ciklikus, az európai konjunktúra visszaesésével összefüggő okai lehettek. Ha a vállalati beruházások az elkövetkező években sem követik az európai konjunkturális trendeket, az már komolyabb versenyképességi problémák meglétére utalhat, amelyek lassíthatják a tőkebővülést és a felzárkózást. A 2008-tól nagyobb volumenben rendelkezésre álló európai uniós fejlesztési források nem feltétlenül járnak az állami beruházási ráta emelkedésével, legalábbis amíg a hiánycsökkentés az elsődleges cél. Bizonytalanság övezi továbbá a tőkefelhalmozás és a munkaerő-növekedés alakulását is. Bár a nemzetgazdasági beruházási ráta jó ideje stabil, ezen belül azonban a vállalati szektor beruházási rátája 2001–2002 óta jelentősen visszaesett, ami kérdéseket vet fel a tőkefelhalmozás hosszabb távú ütemével kapcsolatban.⁹⁰

A magyar gazdaság felzárkózási folyamatában kulcsszerepe van a beruházásoknak. Az EU-átlaghoz képest a magyar gazdaság tőkeellátottsága lényegesen alacsonyabb, az egy foglalkoztatottra jutó tőkeállomány egyes becslések szerint kevesebb, mint egyharmada az euroövezetének. A kisebb tőkeellátottság viszont azt is jelenti, hogy – hasonló technológiákat átvéve – a tőke hozadéka jóval magasabb, mint a fejlett Európában. Ez elvileg ösztönzi a hazai tőkebővülést, ami magasabb potenciális növekedési jelent. A vázolt felzárkózási mechanizmus a vártnak megfelelően tükröződik is a magyar beruházási hányadban, amely 1998 óta 23% körüli szinten ingadozik, felülmúlva ezzel az euroövezet átlagát.⁹¹

⁸⁹ Világgazdaság 2006.11.09. Gyorsulnak a kifizetések

⁹⁰ Elemzés a konvergenciafolyamatokról, Magyar Nemzeti Bank, 2006. december, 10.

⁹¹ Elemzés a konvergenciafolyamatokról, Magyar Nemzeti Bank, 2006. december, 30.

A magyar gazdaság EU-átlagtól elmaradó infrastrukturális fejlettsége természetesen számottevő állami beruházást indokol. A hosszabb távú növekedésre azonban az állami beruházás nem feltétlenül gyakorol pozitív hatást, ahogy ezt számos empirikus tanulmány kimutatta. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy átmeneti vagy tartós tényezők állnak-e a vállalati beruházási ráta 2001 óta alacsony szintje mögött, hiszen ez hosszabb távon lényegesen befolyásolja a gazdasági felzárkózás sebességét. Alapvetően három magyarázat jöhet szóba: (1) a fiskális expanzió kiszorítási hatása, (2) ciklikus hatás (európai konjunktúra visszaesése) és (3) mélyebb, versenyképességi problémák. Amennyiben az (1) vagy a (2) hatás dominál, a vállalati beruházási ráta hamarosan újra emelkedhet, a (3) hatás dominanciája esetében viszont tartós problémáról van szó, ami miatt a felzárkózás üteme alacsonyabb lehet.⁹²

A hazai közvéleményben kialakulni látszik az a nézet, hogy az Európai Uniótól Magyarországra érkező támogatás várhatóan jelentős növekedési többletet generál. A strukturális alapok potenciális hatásait számszerűsítő, az Európai Bizottság által elvégzett modellszimulációk alá is támasztják e várakozásokat. Ám a támogatási rendszer korábbi időszakaiban az alapok tényleges hatását vizsgáló empirikus tanulmányok szerény, az alapoknak tulajdonítható növekedési és felzárkózási többletről számolnak be. A pozitív várakozások és a viszonylag csekély növekedési többlethatás közötti különbség oka, hogy a modellszimulációk általában az alapok hatékony hasznosulását feltételezik. Emellett az újonnan csatlakozott országokban az alapok befogadását végző intézményrendszer a korábbi kohéziós országokéhoz képest elmaradottabb. Mindez óvatosságra int az uniós források várható növekedési hatásának megítélésében.⁹³

Az alapok hatékony felhasználása a hazai döntéshozókon múlik, a gazdaságpolitika minősége határozza meg, hogy az ország képes lesz-e élni az alapok nyújtotta addicionális növekedési lehetőséggel. A tapasztalatok szerint az ebből a szempontból döntő gazdaságpolitikai tényezők a makrogazdasági stabilitást támogató fiskális és monetáris politikák, a források hatékony és hatásos térbeli és ágazati elosztása és az allokációt végző bürokrácia hatékonyságának a növelése. Magyarország a 2007–2013-as programozási időszakban jelentős támogatásokban részesül a strukturális és kohéziós alapokból. A költségvetésben megjelenő uniós források évi átlagosan mintegy 830

⁹² Elemzés a konvergenciafolyamatokról, Magyar Nemzeti Bank, 2006. december, 31.

⁹³ Elemzés a konvergenciafolyamatokról, Magyar Nemzeti Bank, 2006. december, 57.

milliárd forintot tesznek majd ki, s ehhez a magyar állam évente átlagosan mintegy 180 milliárd forintot tesz hozzá. Ez átlagosan 18%-os hazai társfinanszírozást jelent, ami a korábbi magyar, illetve a korábbi kohéziós országok esetéhez viszonyítva igen kedvező. 2005–2006-ban a magyar társfinanszírozás még 30% fölött volt. A csökkenés mögött részben a szabályok, részben a magyar projektek szerkezetének a változása áll: befejeződnek a magasabb hazai társfinanszírozást megkövetelő PHARE- és SAPARD-programok. Javítja a finanszírozási mérleget a költségtervezés hatékonyságának kedvezőbbé válása. A korábbi ISPA-programoknál gyakran előforduló többletköltségeket a költségvetésnek kellett állnia.⁹⁴

A régiók közül – a főváros súlyánál fogva – Közép-Magyarország teljesített a legjobban: Budapesten és Pest megyében több mint ötezer pályázó eddig 265 milliárd forint támogatást nyert 2006 közepéig. A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében megítélt támogatások 49 ezer új munkahely létrejöttét és 136 ezernek a megtartását teszik lehetővé. A megvalósuló képzési programok 18 ezer alapfokú nevelési-oktatási intézményben tanuló diákot érintenek. Az Európai Unió strukturális alapjainak támogatásával 120 ezren szereznek képzettséget, 170 ezren pedig oktatásban vesznek részt 2008 végéig. A szakemberek számításai szerint a terv keretében megépített vagy felújított, illetve megépítendő vagy felújítandó utak hossza összesen 677 kilométer. Az uniós támogatással rehabilitált városi területek több mint 215 ezer embert, a megvalósuló ivóvízminőség-javító programok pedig 9642 háztartást érintenek. A szennyvízkezelés javítását célzó programok által érintett háztartások száma 55 ezer, a vízközművek javítása által érintetteké 29 ezer. A gazdasági versenyképességet célzó programok között közvetlen pénzügyi támogatásban 3500, tanácsadásban pedig 21 ezer kis- és középvállalkozás részesült.⁹⁵

A közbeszerzések piaca az uniós tagállamok GDP-jének átlagosan 10%-át teszi ki, ezért nagyon jelentős szerepe van az állami megrendeléseknek egy adott ország vállalatainak versenyképességében.⁹⁶

Danuta Hübner, az Európai Bizottság regionális ügyekben felelős biztosa szerint is hatalmas terheket rak az Európai Unió felzárkóztatási támogatásait felhasználók

⁹⁴ Elemzés a konvergenciafolyamatokról, Magyar Nemzeti Bank, 2006. december, 51-52.

⁹⁵ Világgazdaság 2006.06.14. Elkeltek az EU-források

⁹⁶ Dr. Palánkai Tibor [2004]: Európa integráció gazdaságtana, Aula, Budapest, 2004

nyakába, hogy az új tagállamok szinte mindegyikében túlszabályozzák a közbeszerzést. Az a tapasztalata, hogy a közbeszerzési törvény végrehajtása egyelőre mindenütt nagyon bonyolult. Ez nyilván összefügg azzal is, hogy a tisztviselők általában mindenhol nagyon óvatosak, komolyan tartva az esetleges szabálytalanságok várható következményeitől. Emiatt aztán hajlamosak rá, hogy túlszabályozzák a végrehajtási folyamatot – még ha a törvény maga esetleg egyszerű is –, csak hogy védve legyenek. Ezt talán el is érik így, viszont hatalmas terheket raknak a tényleges felhasználók, mindenekelőtt a minimális saját adminisztrációjú vállalatok, vállalkozók nyakába.⁹⁷

A kis- és középvállalkozások egyre növekvő támogatásra számíthatnak az Európai Unióban. Ez összhangban áll a növekedést és foglalkoztatást célzó, megújított lisszaboni program és a 2007-től átalakuló kohéziós politika célkitűzéseivel, emellett lehetőségek sorát biztosíthatja a forráshiánnyal küszködő magyar kkv-knak is, amennyiben készek és képesek megragadni az alkalmat. Újdonság a közös európai források mikro- és középvállalkozásoknak program, a Jeremie szolgáltatásai. Sajátossága, hogy támogatások helyett inkább piaci eszközökkel – így kölcsönnel, vállalkozási tőkével és garanciavállalással – kívánja segíteni a vállalkozásokat fejlesztési elképzeléseik megvalósításában. A technológiatranszferre, a start-up vállalkozásokra, a mikrohitelre, a technológiai és innovációs alapokra helyezi a hangsúlyt, és Brüsszelben úgy kalkulálnak, hogy a program segítségével jelentősen javul az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) gazdasági hasznosulása.⁹⁸

Az Európai Bizottság által 2006-ban elfogadott konvergenciaprogram alapján az addicionalitást tekintve kérdések merültek fel a Magyar Nemzeti Bank konvergencia jelentésében. Az addicionalitás elve azt írja elő a támogatást fogadó országnak, hogy minimálisan milyen szintű, a programokon kívüli állami beruházásokat kell megvalósítania. Ez garantálná, hogy az uniós források ne szorítsák ki az adott ország egyéb állami beruházásait. Azaz, a (közgazdasági) addicionalitás követelménye azt akarja meggátolni, hogy a fogadó ország az európai támogatásokat az államháztartási deficit finanszírozására fordítsa. A konvergenciaprogram a kizárólag hazai forrásból megvalósított beruházások és egyéb kormányzati programok esetében a 2006–2009 közötti periódusra 2 GDP-százaléknyi csökkenést tervez. Ez idő alatt a GDP-arányos

⁹⁷ Világgazdaság 2006.01.30. Fóris György: Túlszabályozott közbeszerzés

⁹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jeremie_en.htm /2007.08.13./

állami beruházások a program szerint nem nőnek, hanem 3,6%-os szinten maradnak. A tervszámokból két következtetést vonnak le a szerzők, akik szerint a terv jelentheti azt, hogy a 2006–2009-es időszakra nem teljesül a közgazdasági értelemben vett addicionalitás: az uniós forrásokból finanszírozott beruházások részben egyébként is tervezett hazaiakat váltanak ki. Ez kétségtelenül segít a költségvetési egyensúly helyreállításában. Ilyen feltételek mellett ahhoz, hogy a közgazdasági addicionalitás teljesüljön a teljes 2007–2013-as időszakban, 2010 és 2013 között jelentős, nem EU-forrásból megvalósított kormányzati beruházást kell végrehajtani, miközben az uniós stabilitási feltételeinek is meg kell felelni. Másrészt elképzelhető, hogy sikerül teljesíteni a jogi addicionalitási követelményt még a vázolt tervszámok mellett, már a 2007–2009-es periódusban is. Ehhez a már említett módon kell megváltoztatni a kizárólag hazai forrásból megvalósított állami beruházások és egyéb programok szerkezetét. Kérdés, ez közeledést vagy távolodást jelentene-e az optimális állami beruházási-kiadási szerkezethez képest – teszik fel a kérdést a szakértők, s egyben nyitva is hagyják azt.⁹⁹

A különböző tanulmányok által becsült, országszintű konvergencia rátája 2% körüli. Az országok egy főre jutó GDP-je évi átlagosan ennyivel kerül közelebb a hosszú távú egyensúlyhoz, a jövedelemszintek tényleges és hosszú távú értékei közötti különbség évente 2%-kal csökken. Ám a konvergencia erősebbnek tűnik a régiók, mint az országok szintjén, sőt az országon belüli különbségek még nőttek is. Egy a bizottság által végzett, a korábban csatlakozó országok tapasztalatait számba vevő tanulmány szerint a 2004-es csatlakozottakban a régiós egyenlőtlenségek várhatóan addig nőnek, amíg az országos egy főre jutó GDP el nem éri az Európai Unió átlagának 70-75%-át. Ezután csökkennek az egyenlőtlenségek, erősebben, mint előzőleg, a növekedés során. A 2004-ben rendelkezésre álló információk alapján az Európai Bizottság által készített modellezés az Európai Unió 2007–2013-as pénzügyi tervezési időszakában évi átlagosan 3 milliárd eurónyi Magyarországra érkező támogatással számol. Ehhez hozzáadódik a konstans 40%-nak feltételezett (ám az MNB-tanulmány szerzői szerint valójában 18%-os) magyar állami társfinanszírozás. Így évente átlagosan a GDP több mint 6%-ának megfelelő projektet valósítanak meg.¹⁰⁰

⁹⁹ Elemzés a konvergenciafolyamatokról, Magyar Nemzeti Bank, 2006. december 50-51. és 57-58.

¹⁰⁰ Elemzés a konvergenciafolyamatokról, Magyar Nemzeti Bank, 2006. december 56.

5. Táblázat: Adicionális hatások

A strukturális alapoknak köszönhetően, az Európai Bizottság HERMIN modelljének hatás-előrejelzési szimulációja alapján, 2013-ra, változás százalékban	
Terület	Változás
GDP-növekedés	8,4
Fizikai infrastruktúra	35,0
Humántőke	7,5
Foglalkoztatási szint	4,5*
Termelékenység	4,0
Fogyasztás szintje	5,9
Beruházások	41,0
* Százalékpont.	

Forrás: Elemzés a konvergenciafolyamatokról, Magyar Nemzeti Bank, 2006. december

Következtetések

A kimutatás szerint jó eredményt elérő Magyarország számára a következő nagy feladat a már lekötött támogatások lemorzsolódásának megakadályozása lesz. Ez komoly kihívást fog jelenteni az intézményrendszer számára. Ennek egyik módszere a támogatások 100% fölötti lekötése, ami az EMIR adatokat nézve meg is történt az operatív programok legtöbb prioritásai esetében. A lekötött, megítélt támogatások az uniós keret 105%-át teszik ki, ami azt jelenti, hogy az 5% körüli lemorzsolódási arányt tekintve, várhatóan a rendelkezésre álló teljes uniós támogatási keret elköltésre és elszámolásra kerül. Amennyiben a lemorzsolódás kisebb 5%-nál, úgy a „többlet” költség a magyar államkasszát terheli.

A magyar Pénzügyminisztériumban több „ötlet” is felmerült ez utóbbi probléma költségvetésből való „kivezetésére” vonatkozóan. A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Európai ügyek Bizottsága 2007. október 9-i ülésén Banai Péter, a Pénzügyminisztérium főosztályvezető-helyettes meghallgatásán hangzottak el az alábbiak. A Pénzügyminisztérium egyik „ötlete”, hogy utólagos prioritások közötti átcsoportosítással oldják meg a pénzek teljes elköltését, mely bizonyos kereteken belül valószínűleg megoldható is lenne, illetve, hogy az első NFT keretében kiírásra került, oda beadott, támogatási szerződést megkötött és már félig elszámolt projekteket menet közben átvezetik az ÚMFT releváns prioritásába, és onnan „pótolják” ki a hiányzó

uniós finanszírozást. Ez utóbbi „ötlet” azon kívül, hogy számtalan magyar eljárásrendi szabályba ütközik, az unió strukturális alapokra vonatkozó alapelveivel is ellentétes.¹⁰¹ További uniós támogatásokkal kapcsolatos pénzügyminisztériumi „ötlet”, hogy az autópálya és autóút építés jelenlegi tárgyi adómentes besorolását megváltoztassák „rendes áfa körös” kategóriára. Ez azt jelenti, hogy minden olyan típusú építkezésnél, amelyet az Európai Unió valamelyik alapja finanszíroz, plusz 20%-os költség (az áfa tartalom) jelentkezik. Ez a pénzügyminisztérium logikáját követve kettő előnnyel is jár Banai úr szerint, az egyik, hogy hamarabb el lehet költeni az uniós támogatást, hiszen azonnal minden építkezés költsége 20%-kal nőne, illetve ez a plusz 20% egyenesen az államkasszába megy, ami növeli a bevételi oldalt, ezzel pedig csökkenti annak hiányát.¹⁰² Ez a logika a már idézett MNB „Elemzés a konvergenciafolyamatokról” című kiadványban írott, az Európai Unió egyik fontos alapelvét, az adicionalitást súlyosan sérti.

¹⁰¹ A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Európai ügyek Bizottsága 2007. október 9-i ülésén Banai Péter főosztályvezető-helyettes, Pénzügyminisztérium beszámolója (a hivatalos jegyzőkönyv NEM tartalmazza részletesen az elhangzottakat).
http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=31&p_almenu=7&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU/2008.03.04./

¹⁰² A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Európai ügyek Bizottsága 2007. október 9-i ülésén Banai Péter főosztályvezető-helyettes, Pénzügyminisztérium beszámolója.

2.4 A központi projektek /kiemelt programok/ és a Kohéziós Alap támogatásainak hatékonysága

Központi projektek az NFT I-ben

A strukturális alapokból származó európai uniós támogatások elosztásának gyakorlatilag kettő bejáratott és egy „újonnan felfedezett” útja van. Az első a már jól ismert pályázati rendszer, ahol egy vagy kétkörös pályázatokon, a bizonyos feltételeknek megfelelő pályázók juthatnak támogatáshoz. A másik bejáratott gyakorlat a központi projektek (I. NFT) vagy kiemelt programok (ÚMFT) generálása. A kiemelt programok definíció szerint, olyan programok, amelyeknél a támogatott programok, illetve projektek kiválasztása pályáztatás nélkül, előre meghatározott feltételrendszer szerint történik. A feltételrendszer közzététele a program-kiegészítő dokumentumban megnevezett végső kedvezményezettek közvetlen megkeresésével valósul meg. A központi programokhoz az ötleteket a Regionális Fejlesztési Tanácsok gyűjtötték össze régióként, és nyújtották be a kormánynak a támogatandó projektek listáját, melyek közül a kormány válogathat. Ez mind hatékonysági-hatásossági, mind politikai problémákat felvet. Utóbbit főleg azért, mert kormányciklusokon átívelő döntésekről van szó, illetve a Regionális Fejlesztési Tanácsok mindegyikében kormánypárti többség van. A politikai döntések pedig befolyásolják a rendelkezésre álló támogatási keret hatékony felhasználását azáltal, hogy politikai okokból esetleg az adott térség, régió számára gazdaságfejlesztési vagy területfejlesztési szempontból nem a legszükségesebb programok kerülnek kiválasztásra.

A 2003 és 2004 során kiválasztott központi projektek során jól látható volt a kormány azon szándéka, hogy uniós pénzekkel váltsa ki bizonyos állami szervezetek költségvetési támogatását, ami megint csak ellentmond az addicionalitás uniós alapelveinek, a Bizottság ennek ellenére jóváhagyta a projekteket. A központi projektek egy kiemelkedő része a Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP) keretében valósult meg, ezért, illetve más operatív program központi projektjeire vonatkozó kellő hivatalos információ hiányában az elemzésem a KIOP-ra fog szűkülni. A KIOP keretében rendelkezésre álló források 28%-ban pályázati úton és 72%-ban központi projekteken keresztül kerültek lekötésre. A kötelezettségvállalás összege 2007.

május 15-ig 117,3 milliárd forint volt, ami a teljes rendelkezésre álló keret 105,3%-a, melyből 80,5 milliárd forint került addig kifizetésre, ami a teljes keret 72,4%-a, előlegek nélkül számolva 57,7%-a.¹⁰³

6. Táblázat: Támogatott KIOP projektek állása intézkedésenként

Intézkedés/komponens	2004-2006 KIOP keret	IH támogatott	Szerződött	Kifizetett (számla alapú + előleg)
KIOP KÖRNYEZETVÉDELMI PRIORITÁS				
Ivóvíz	2 867 343	3 221 738	2 998 149	1 177 953
Szennyvíz	12 039 462	15 605 270	14 232 553	13 046 514
Állati hulladék	2 221 365	2 680 178	1 576 999	265 771
Építési-bontási hulladék	3 650 083	4 082 464	3 804 806	2 547 790
Kármentesítés	6 512 989	5 212 476	4 591 042	1 083 680
Természetvédelem	6 200 000	3 277 326	3 256 631	1 552 521
Tisza-völgy	2 931 753	6 200 000	9 960 303	7 522 440
Zaj-levegő	1 126 205	1 110 257	1 051 993	595 864
Energetika	5 027 213	6 265 493	5 991 903	3 762 267
ÖSSZESEN	42 576 413	47 655 202	47 464 379	31 554 800
KIOP KÖZLEKEDÉSI PRIORITÁS				
Főúthálózat	53 078 476	55 500 586	53 200 911	44 048 192
Elővárosi közlekedés	4 008 788	4 467 391	3 722 826	2 824 354
Intermodális központ	7 126 734	7 025 090	9 714 000	728 296
ÖSSZESEN	64 213 998	66 993 067	66 637 737	47 600 842

	IH támogatott / 2004-2006 keret	Kifizetett / szerződött
KIOP KÖRNYEZETVÉDELMI PRIORITÁS		
Ivóvíz	112,36%	39,29%
Szennyvíz	129,62%	91,67%
Állati hulladék	120,65%	16,85%
Építési-bontási hulladék	111,85%	66,96%
Kármentesítés	80,03%	23,60%
Természetvédelem	52,86%	47,67%
Tisza-völgy	211,48%	75,52%
Zaj-levegő	98,58%	56,64%
Energetika	124,63%	62,79%
KIOP KÖZLEKEDÉSI PRIORITÁS		
Főúthálózat	104,56%	82,80%
Elővárosi közlekedés	111,44%	75,87%
Intermodális központ	98,57%	7,50%

Forrás: KIOP Monitoring Bizottság ülése 2007. május 25-én.

¹⁰³ KIOP Monitoring Bizottság ülése 2007. május 25-én.

7. Táblázat: Pénzügyi előrehaladás intézkedésként

Intézkedés	Nyertes pályázatok (db)	Szerződéssel lekötött támogatás (Mrd Ft)	PkD keret (Mrd Ft)	Összes kifizetett támogatás (Mrd Ft)
Vízminőség javítása	11	17,2	15,9	14,22
Állati hulladék kezelése	15	2,7	2,7	0,22
Építési-bontási hulladék	6	2,5	2,4	1,50
Kármentesítés	5	4,6	5,1	1,08
Természetvédelem	12	13,2	10,4	9,05
Levegőtisztosítás és zajvédelem	3	1,1	1,1	0,49
ÖSSZESEN	52	41,3	37,6	26,56

Forrás: KIOP Monitoring Bizottság ülése 2007. május 25-én.

Kiemelt programok az ÚMFT-ben

A kormány 2007. július 24-én 500 milliárd forint uniós támogatásról döntött pályázat nélkül. 2009-ig további 4500 milliárd forint kerül kiosztásra kiemelt programokon keresztül. Az összeg több mint fele, 270 milliárd forint olyan országos programokra jut, mint a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények (43 milliárd forint). Félszáz milliárd forintból körülbelül 800 kilométernyi alsóbbrendű utat újítanak fel. 100 milliárd forintot olyan programok nyertek el, amelyeket támogatandónak minősített ugyan a kormány, ám visszaküldte őket átdolgozásra, és 2007 novemberében döntött véglegesen róluk. A fennmaradó 80 milliárd forint jutott a regionális fejlesztési tanácsok által javasolt egyedi fejlesztésekre.¹⁰⁴

A támogatást kiérdemlő kiemelt projektek regionális megoszlása egyenetlen képet mutat. A legnagyobb támogatást, közel 34 milliárd forintot a dél-dunántúli régió kapta, ám ezt teljes egészében Pécs Európa Kulturális Fővárosa szerepéhez kapcsolódó öt beruházás teszi ki. Közép-Magyarország kilenc egyedi programjára, köztük a két legdrágábbra, a Budavári Palota és a Zeneakadémia felújítására összesen ennél kevesebb, közel 30 milliárd forint jut. A dél-alföldi régióból csak vízügyi beruházások

¹⁰⁴ UNIÓS TÁMOGATÁSOK EGYEDI KORMÁNYDÖNTÉSSSEL – Merre dől a lé? HVG 2006. augusztus 1. Forrás: www.hvg.hu

nyertek, az északi régiókat pedig ebben a kategóriában csak egy-egy projekt képviseli.¹⁰⁵

A 2004-2006 közötti első nemzeti fejlesztési terv keretében uniós pénzekből finanszírozott, már futó és folytatni tervezett nagy állami közigazgatási, foglalkoztatási, oktatási fejlesztési programokat gazdáik, a szaktárcák ugyancsak indíthatták a kormány által kiemelő projektek versenyében. Közülük csak azok nem kerültek föl szinte automatikusan a listára, amelyek még nem produkáltak szakmailag értékelhető eredményeket. E projektek látszólagos kedvezményezettje maga az állam, például a sürgősségi ellátásra 11,5 milliárdos támogatást kasszírozó Országos Mentőszolgálat, vagy a kompetenciaalapú közoktatás tananyagait kidolgozó oktatási tárca esetében. Az így megtámogatott állami szervek azonban a pénz négyötöd részét lényegében magánszemélyeknek adják tovább, elsősorban a munkaügyi szolgálatokat, a munkanélkülieket és hátrányos helyzetűeket segítő képzési, megélhetési és egyéb támogatások formájában. Ebben az ügyben a kormánynak némi vitája is akadt az Európai Bizottsággal. A már említett, "hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények" címet viselő, 43 milliárd forintra rúgó projekt, valójában a már ismert Start program keretében közteherkedvezményben részesíti a munkaerőpiacon nehezen elkélő munkakeresőket foglalkoztató munkáltatókat.¹⁰⁶

Kohéziós Alap támogatásai

A Kohéziós Alap 2004-2006 közötti, magyarországi projektjeire vonatkozó aktuális, hivatalos információk egyik minisztériumi vagy háttérintézményi KSZ honlapon sem voltak elérhetőek 2007. augusztus 21-ig. Személyes kapcsolatokon keresztül sem sikerült információkhoz hozzájutnom, ezért 2007. augusztus 22-én hivatalosan, emailben fordultam az NFÜ-höz az információk kiadása érdekében. A hivatalos válasz nem volt kimerítő, csupán alapadatokat közölt e projektekről, azonban azok állásáról nem adott érdemi információt. Ebből kifolyólag a Kohéziós Alappal kapcsolatos hivatalos információkat csupán az Állami Számvevőszék „Jelentés az uniós támogatások hazai monitoring és ellenőrzési rendszere működésének ellenőrzéséről”

¹⁰⁵ MTI 2007. július 28. www.mti.hu

¹⁰⁶ UNIÓS TÁMOGATÁSOK EGYEDI KORMÁNYDÖNTÉSSSEL – Merre dől a lé? HVG 2006. augusztus 1. Forrás: www.hvg.hu

című kiadványából, valamint az NFÜ időközben némileg frissített honlapjáról tudtam szerezni.

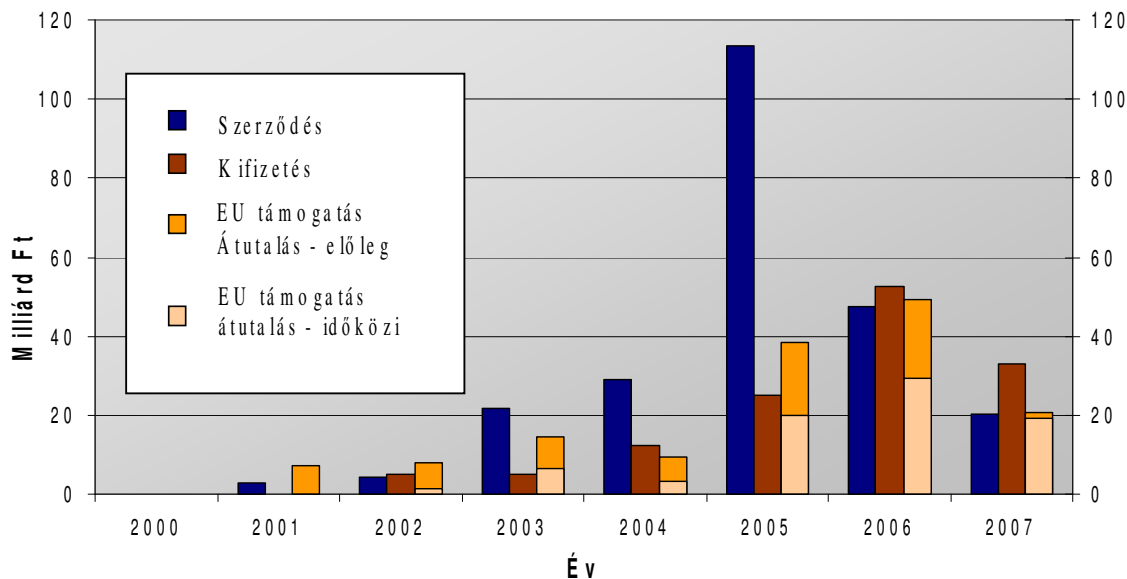
A Magyar Köztársaság Kohéziós Alap keretstratégiái a közlekedés és a környezetvédelem fejlesztésére a 2004-2006 közötti tervezési időszakra 2003-ban elkészültek. Ezek a dokumentumok az Európai Unió politikai és szabályozási keretében foglaltakon alapultak, például a páneurópai folyósok figyelembevételén, a nemzeti ágazatpolitikán és a fenntartható fejlődés elvén. A közlekedési infrastruktúra fejlesztési célkitűzéseinek meghatározásakor az ISPA/Kohéziós Alap, a strukturális alapokhoz tartozó KIOP és a transzeurópai közlekedési hálózatok terén a közös érdekű projektekre nyújtandó TEN-t támogatás célrendszerét összehangolták és figyelemmel voltak az elkövetkező időszak prioritásaira. A vizsgálati tapasztalatok szerint az ERFA és a Kohéziós Alapból támogatandó intézkedések egymást kiegészítették. A Kohéziós Alapból és az ERFA-ból támogatott KIOP, ROP intézkedések és projekt kiválasztási szempontok meghatározása ennek az elvnek a betartása mellett történt. A tervezés során az uniós és hazai támogatási célokat, valamint a források felhasználását a környezetvédelem és közlekedési infrastruktúrafejlesztés területein összehangolták, mivel ezekre a területekre már létezett elfogadott hazai stratégia, vagy koncepció. ***A tervezés során kialakított monitoring indikátorok a vasúti projektek esetében nem alkalmasak a költséghatékony végrehajtás nyomon követésére.*** A Kohéziós Alap eredeti költségvetése szerint a teljes elszámolható költség a 9 db közlekedési nagyprojektre, továbbá a technikai segítségnyújtásra 1148 millió euró összeget tett ki. A 24 db környezetvédelmi nagyprojektre, továbbá a technikai segítségnyújtásra a teljes elszámolható költség 1167 millió euró összegű volt. Az összesen 2315 millió eurós fejlesztési forrásokból az Európai Unió része 1483 millió euró-t tett ki, amely 64%-os részaránynak felel meg.¹⁰⁷

A közlekedési projektek esetében a rendelkezésre álló EU-támogatás 65%-a került lekötésre szerződéssel, a támogatás 43%-a került kifizetésre a kivitelezőknek. 2007. augusztus 31-ig az előlegekkel együtt a támogatási keret 43%-a került lehívásra az Európai Bizottságtól. A környezetvédelmi projektek esetében a rendelkezésre álló EU-támogatás 61%-a került lekötésre szerződéssel, a támogatás 27%-át fizették ki

¹⁰⁷ Jelentés az uniós támogatások hazai monitoring és ellenőrzési rendszere működésének ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, 2007. július. 27-28.

kivitelezőknek. Augusztus végéig a támogatási keret 34%-a kerül lehívásra a Bizottságtól.

8. Táblázat: A Kohéziós Alap évenkénti teljesítménye 2000-2007



Forrás: NFÜ hivatalos közlés 2007. augusztus 31.

Magyarország esetében 2007 augusztus végéig a valamivel több mint 26 %-os teljesítés elég alacsony. Ennek egyik oka, hogy a támogatás a 2000-2006-os programozási időszakra vonatkozik, a kifizetések azonban csak 2004-ben kezdődtek meg. Másik jelentős ok, hogy mindkét szektorban van egy-egy jelentős beruházás, amely a támogatás számottevő részét leköti. A közlekedésnél az M0 Keleti szektor a keret több mint 38%-át, a környezetvédelemben a Budapesti szennyvízkezelő telep a keret több mint 39%-át teszi ki. Mindkét projekt 2004-ben került jóváhagyásra, így a kivitelezés és a hozzá kapcsolódó kifizetés nagy része még hátra van, ez pedig rontja a statisztikát. Emellett a Kohéziós Alap szabályozása alapján előlegként, illetve időközi átutalásként csak a projekt támogatásának maximum 80%-át lehet lehívni a Bizottságtól. Egyre nagyobb számban vannak olyan projektek, ahol elértük ezt a 80%-os határt, így a projekt végleges zárásáig nem tudunk további támogatást igényelni.¹⁰⁸

¹⁰⁸ NFÜ hivatalos közlés 2007. augusztus 31.

9. Táblázat: ISPA és Kohéziós Alap projektek 2000-2007 közötti időszakban (Milliárd Ft, árfolyam: 250 Ft/EUR)

Projekt száma	Projekt megnevezése	Projekt gazda	Eredeti költségvetés			Jelenleg tervezett költségvetés
			Teljes elszámolható költség	EU rész	Össz.	
2000/HU/16/P/PT/001	Budapest – Cegléd – Lökösháza 1. ütem	NIF ZRt./MÁV ZRt.	31,50	15,75	47,25	43,21
2000/HU/16/P/PT/002	Budapest – Győr – Hegyeshalom vasút	NIF ZRt./MÁV ZRt.	23,75	11,87	35,62	24,15
2000/HU/16/P/PT/003	Zalalövő–Zalaegerszeg–Boba vasút	NIF ZRt./MÁV ZRt.	41,85	20,92	62,77	52,33
2001/HU/16/P/PT/006	Útburkolat-megerősítés 3 és 35 sz. főutak	NIF ZRt.	10,00	5,00	15,00	11,08
2002/HU/16/P/PT/007	Szolnok–Lökösháza vasút 2. ütem, 1. fázis	NIF ZRt./MÁV ZRt.	26,31	14,20	40,51	27,57
2002/HU/16/P/PT/008	Útburkolat II. fázis, 2, 6, 42, 47, 56 sz. főút	NIF ZRt.	27,07	13,53	40,60	27,07
2004/HU/16/C/PT/001	Budapest-Cegléd-Lökösh. 2. ü., 2. fázis	NIF ZRt./MÁV ZRt.	32,27	25,82	58,09	32,25
2004/HU/16/C/PT/002	M0 Keleti szektor I. fázis	NIF ZRt.	83,72	71,16	154,89	83,72
2004/HU/16/C/PT/003	Polgári légi közlekedés / radarfejlesztés	HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat ZRt.	7,76	3,88	11,64	7,76
Közlekedés			284,22	182,15	466,37	312,26
2000/HU/16/P/PE/001	Győr szennyvíztisztító	Győr MJV Önkormányzata	3,63	1,81	5,44	4,39
2000/HU/16/P/PE/002	Hajdú-Bihar hulladékgazdálkodás	Debrecen Önkormányzata	4,68	3,51	8,20	4,99
2000/HU/16/P/PE/003	Szeged szennyvízkezelés	Szeged és kistérsége önkormányzatai	16,66	8,33	24,99	23,33
2000/HU/16/P/PE/004	Miskolci hulladékgazdálkodás	Miskolc város önkormányzata	3,23	2,26	5,48	5,28
2000/HU/16/P/PE/005	Szegedi hulladékgazdálkodás	Szeged és agglomerációjának 29 önkormányzata	3,20	2,08	5,28	8,23
2000/HU/16/P/PE/006	Tisza tavi hulladékgazdálkodás	Tiszafüred	2,04	1,22	3,26	2,17
2000/HU/16/P/PE/007	Szolnok hulladékgazdálkodás	Szolnok önkormányzata	2,57	1,80	4,36	3,64
2001/HU/16/P/PE/008	Duna-Tisza közti hulladékgazdálkodás	Cegléd önkormányzata	5,93	2,97	8,90	6,24
2001/HU/16/P/PE/009	Pécs csatornázása	Pécs önkormányzata	5,43	2,71	8,14	5,43
2001/HU/16/P/PE/010	Sajó-Bódva völgyi hulladékgazdálkodás	Sajó-Bódva és Környéke Hulladékgazdálkodási Önk. Szövetség	3,18	1,59	4,77	4,98
2001/HU/16/P/PE/011	Sopron város szennyvízkezelése	Sopron önkormányzata	4,67	2,34	7,01	4,67
2002/HU/16/P/PE/014	Észak-kelet Pest szilárdhulladék	AZ NFÜ HONLAPJÁN NEM SZEREPEL A PROJEKT	6,19	3,09	9,28	6,19

2002/HU/ 16/P/PE/015	Homokhátság szilárdhulladék	Csongrád önkormányzat	11,04	8,28	19,33	11,19
2002/HU/ 16/P/PE/016	Ny-Balaton és Zala m. hulladékkezelés	Nyugat-Balaton és Zala folyó medence Nagyterési Konzorcium	8,65	6,05	14,70	8,90
2002/HU/ 16/P/PE/017	É-Balaton hulladékkezelés	Észak-balatoni Regionális Települési Szilárd Hulladékkezelési Rendszer létrehozásáért felelős Konzorcium	6,48	3,24	9,72	6,48
2002/HU/ 16/P/PE/018	D-balatoni és Sió- völgy hulladékgazd.	Dél-Balaton és Sióvíölgyi Nagyterés (Települési Szilárdhulladék Kezelési) Konzorcium	12,37	8,04	20,40	12,37
2003/HU/ P/PE/019	Kecskemét szennyvízkezelő telep	Kecskemét önkormányzata	9,64	5,78	15,42	9,64
2003/HU/ P/PE/020	Debrecen szennyvízkezelő telep	Debrecen MJV	22,12	12,83	34,95	22,12
2003/HU/ P/PE/021	Szombathely szennyvízkezelő telep	Szombathely önkormányzata	4,96	2,97	7,93	4,96
2004/HU/ C/PE/001	Budapesti szennyvízkezelő telep	Budapest Főváros Önkormányzata	117,18	76,17	193,34	107,18
2004/HU/ C/PE/002	Zalaegerszeg szennyvízkezelés	Zalaegerszeg és agglomerációja Önkormányzati Társulás	12,22	9,17	21,39	12,22
2004/HU/ C/PE/003	Veszprém szennyvízkezelés	Veszprém önkormányzata	7,48	5,53	13,01	7,48
2004/HU/ C/PE/004	Szabolcs-Szatmár	Szabolcs-Szatmár- Bereg megyei hulladékgazdálkodá si társulás	8,96	6,99	15,95	8,96
2004/HU/ C/PE/005	Észak-Alföld ivóvízminőség javítás	Önkormányzati Társulás az Észak- Alföldi Régió Ivóvízminőségének Javításáért	6,40	4,80	11,19	6,40
2006/HU/ C/PE/001	Üröm-Csókavár kármentesítés	AZ NFÜ HONLAPJÁN NEM SZEREPEL A PROJEKT	5,99	5,10	11,09	5,99
Környezetvédelem			294,87	188,66	483,53	306,53
ÖSSZESEN			579,09	370,81	949,90	618,78

Forrás: NFÜ közlés 2007. augusztus 31. és saját kutatás, valamint
http://www.nfu.hu/kohezios_alapbol_finanszirozott_fejlesztesek/ /2008.03.04./

A Kohéziós Alap előrehaladásának helyzetelemzése szerint a meghirdetett tenderek értéke a várható összköltség EU-támogatási részének 75%-át érte el; a támogatási keret 59%-a volt kiviteli szerződésekkel lekötve; és a támogatási keret 26%-át utalták át az

elvégzett teljesítményekkel arányosan a kivitelezők részére.¹⁰⁹ A KA támogatási forrásainak felhasználása során, a támogatásközvetítő folyamatokban a költségűllépési és késedelmes megvalósítási tendenciák időbeni felismeréséhez – a műszaki, gazdasági előkészítés hiányában – nem álltak rendelkezésre megbízható, megfelelő pontosságú költség, erőforrás és ütemezési tervadatok.¹¹⁰

A Kohéziós Alap, a volt ISPA vasúti projekteknél kialakult műszaki-gazdasági előkészítési hiányosságok a projektek későbbi fázisaiban menedzselési nehézségeket okoztak. Az előkészítési hiányosságokkal kapcsolatos korrekciós intézkedéseket fáziskésésekkel, időközben megváltozott felelősségi viszonyok mellett valósították meg. A magyar költségvetés az eredeti terveket meghaladóan további társfinanszírozási forrásokkal egészítette ki a rendelkezésre álló hazai támogatási forrásokat a programcélok fenntarthatósága érdekében. Ugyanakkor nem sikerült elérni, hogy ezzel arányosan bővüljenek az uniós támogatási források is az érintett projekteknél. Más közlekedési és környezetvédelmi projekteknél a KA monitoring rendszerének az eredményességét mutatta viszont az, hogy pénzügyi átcsoportosításokkal teljesen új beruházásokat indítottak el. Például az M0 keleti szektor építésén keletkezett megtakarítás terhére elindult az M31-es ún. Gödöllői átkötés megépítése. A megvalósulás alatt álló Budapest központi szennyvíztisztító beruházásában keletkező megtakarítások egy része az eredeti projektcélhoz kapcsolódó új műszaki tartalmak támogatását tette lehetővé, emellett tervezik más projektekre (Pécs további területének csatornázása, Üröm-Csókavár kármentesítő projekt) való átcsoportosítását.¹¹¹

A Kohéziós Alap program és projektszintű teljesítmény típusú ellenőrzések aránya az építési nagy projektek jellemzőihez, értékéhez viszonyítva nem volt megfelelő. ***A MÁV támogatott projektekre vonatkozó gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontokra kiterjedő ellenőrzései a részprojektek szintjén korlátozott volt.*** A GKM belső ellenőrzés kapacitásait az intézményrendszer működtetésének ellenőrzése, kapcsolattartás a KEHI-vel és az ÁSZ-szal, továbbá más feladatok lekötötték és ennek következményeként az uniós projektekre kiterjedő teljesítmény típusú ellenőrzések nem

¹⁰⁹ Jelentés az uniós támogatások hazai monitoring és ellenőrzési rendszere működésének ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, 2007. július 42.

¹¹⁰ Jelentés az uniós támogatások hazai monitoring és ellenőrzési rendszere működésének ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, 2007. július 47.

¹¹¹ Jelentés az uniós támogatások hazai monitoring és ellenőrzési rendszere működésének ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, 2007. július 50-51.

kaptak megfelelő prioritást. *A GKM belső ellenőrzési feladatainak humánerőforrás gondjait* az is mutatta, hogy az általa felügyelt szervezetek – az ÁSZ ellenőrzési javaslatai szerint elkészített – intézkedési tervekben foglaltak teljesítését a helyszínen nem ellenőrizte. *A MÁV szervezeteit érintő uniós projektekre kiterjedő szabályossági és rendszerellenőrzések nagy számuk ellenére sem érték el a kívánt hatásokat.* Az alacsony számú rendszer és teljesítménytípusú ellenőrzések nem voltak megfelelően időzítettek és összehangoltak. Az ellenőrzések költség-hatékonysági szempontjainak hiányosságait jelezte a teljesítmény típusú ellenőrzések aránya. Például a vasúti projekteknél mindössze 7%, amelynek többségét – külső ellenőrzés keretében – az ÁSZ végezte. *A MÁV belső ellenőrzések érdemi megállapításainak hasznosulása a Lebonyolító Testület NA Zrt.-be történő átszervezése, a belső ellenőrzésben foglaltak üzleti titokká nyilvánítása miatt nem látszik biztosítottnak.*¹¹²

¹¹² Jelentés az uniós támogatások hazai monitoring és ellenőrzési rendszere működésének ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, 2007. július. 65.

3. A végső kedvezményezett kör támogatás-felhasználásának hatékonysága és hatásossága

Az európai uniós fejlesztési támogatások egyik kiemelt kedvezményezettjei a kis és közepes méretű vállalkozások. Ezen végső kedvezményezett kör támogatás felhasználási hatásosságát lehet talán a legnehezebben objektívan mérni. Ez részben adódik a magyar kis- és középvállalkozói kör leleményességéből, ami alatt a kreatív könyvelési és adóoptimalizálási tendenciákat is értem. Ezek nem feltétlenül törvénybe ütköző gyakorlatok, csak a meglévő kiskapuk és lehetőségek sokszor végsőkig való kihasználása. Ebből adódóan a jelenleg használatos monitoring és projekt-előrehaladási jelentésekben használt indikátorok és mérőszámok sokszor nem tükrözik a projektek valós gazdasági és társadalmi hasznát. Éppen ezért van szükség olyan módszerekre, ahol a vállalatoktól, önkormányzatoktól vagy civil szervezetektől, de akár magánszemélyektől is legalább a valóságot megközelítő, és ezáltal az adott prioritás vagy intézkedés tényleges hasznára jobban rámutató technikával mérhető a fejlesztési támogatások hatásossága.

3.1 A célcsoport kiválasztásának módszere

A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében a kutatáshoz olyan intézkedést kellett keresnem, ahol elsősorban a KKV szektor a kedvezményezett kör, és a kifizetések magas szinten állnak a lekötött támogatásokhoz képest, hiszen csak elkészült és már egy ideje támogatás nélkül működő projektek esetében lehet mérni az uniós támogatás hatását. Az első NFT-n belül 2007 augusztusában a pályázati pénzek kifizetésében az egyik legjobban álló prioritás a Regionális operatív program „A turisztikai potenciál erősítése a régiókban” prioritás, ezen belül pedig egy elsősorban kis és közepes vállalatokat támogató intézkedés az 1.2 „Turisztikai fogadóképesség javítása” volt. Így ezt az intézkedést választottam a kutatás tárgyának.

Az intézkedés célja a turisztikai vonzerők mellett szükséges kereskedelmi szálláshelykapacitás minőségének fejlesztése, illetve azon nemzetközi jelentőségű vonzerők esetében, ahol a keresleti igényeknek nem megfelelő a szálláshelyek kapacitása, ott új szálláshelyek létesítése volt. A meglévő szálláshelyek fejlesztése az alacsony és közepes

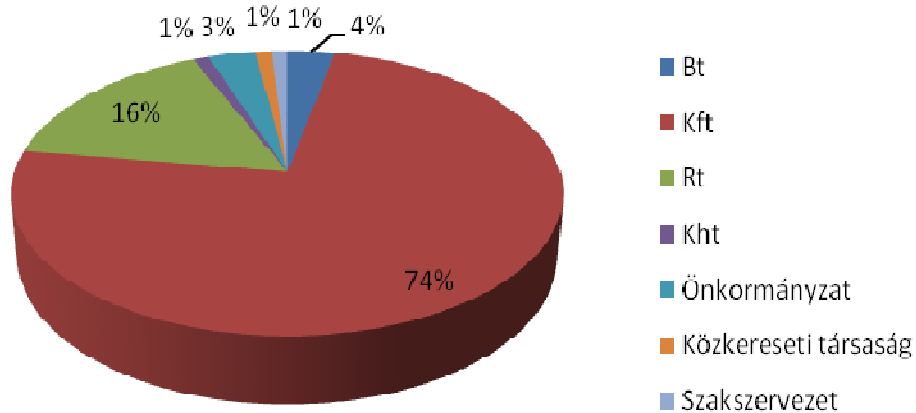
kategóriájú kereskedelmi szálláshelyeket (szállodákat, panziókat, kempingeket, turistaszállókat, ifjúsági szállókat és üdülőházakat) érinti. A pályázati kiírás kettő komponensből állt: szálláshelyek fejlesztése és vonzerőhöz kapcsolódó szolgáltatások fejlesztése. A pályázatok közül a Balaton, a Duna, a Fertő-tó, a Tisza, a Tisza-tó és Velencei-tó területein történő beruházások előnyt élveztek. A támogatotti kör az 1. komponens esetében: gazdasági társaságok, non-profit szervezetek és konzorciumaik; a 2. komponens esetében: gazdasági társaságok, egyéni vállalkozók, helyi önkormányzatok és intézményeik, non-profit szervezetek és konzorciumaik lehettek.¹¹³

A kutatás célcsoportja a ROP 1.2 intézkedés nyertes pályázói voltak. A célcsoportról információkat beszerezni a ROP Irányító Hatóságtól és céges adatbázisok segítségével terveztem. Az Irányító Hatóság azonban csak az NFÜ és a saját honlapján is elérhető adatokat bocsátotta rendelkezésemre. A kutatás során szándékoztam megkeresni nem nyertes pályázókat is. Erre vonatkozóan egy kivitelezhető lehetőség lett volna, leszámítva az érintett cégek adatainak közvetlen átadását, mégpedig, ha a ROP Irányító Hatóság egy felkérő emailt küldött volna a vesztes pályázóknak, melyek felvehették volna a kapcsolatot a kutatás vezetőjével, amennyiben érdeklődtek volna a kutatás iránt. Erre azonban a ROP IH nem volt hajlandó. Pénzügyi okokból elvetett alternatíva lett volna nyílt hirdetések feladása a megyei napi, heti lapokban. Kontrollcsoport nélkül azonban a matching eljárás egy az egyben történő alkalmazása ezek után nem volt lehetséges.

A célcsoport hivatalos NFÜ adatbázisból nyert adatai hiányosak voltak a pályázók megkereséséhez, csupán a pályázó nevét, hivatalos címét és a projekt adatait (megvalósítás helyszíne, a projekt címe és elnyert támogatás) tartalmazták. Ehhez mindenképp szükséges volt megkeresni a nyertes pályázók vezetőinek nevét és lehetőleg telefonos elérhetőségét. Ezen adatokat bírósági és marketing cégadatbázisok és az internet segítségével legtöbb – de nem minden – pályázó esetében meg lehetett találni. Ezen adatok kikeresését követően a kutatás postai felkérés útján indult el. Ezt követte az emailés, majd a telefonos megkeresés.

¹¹³ Pályázati útmutató 1.2 Intézkedés: Turisztikai fogadóképesség javítása 1/2005/ROP 1.2

9. ábra: A célcsoport megoszlása működési forma alapján



3.2 Az adatlap összeállítása, az adatfelvétel és annak eredményei

A kutatás során az adatlapot (lásd II. Melléklet) úgy kellett összeállítani, hogy az első ránézésre és a kitöltés során is gyorsan, egyszerűen kitölthető legyen. Figyelembe véve a kutatás „információéhségét”, nem volt egyszerű megfelelni ennek a kritériumnak.

Először is anonim kutatás lévén, szükség volt elkérni a pályázóktól bizonyos alapadatokat a működésükre és a projektre vonatkozóan: működési-jogi forma, a projekt helyszíne (régió, megye, kistérség, helység), az árbevétel és foglalkoztatotti létszám alakulása 2005-2007 között (ahol releváns). Az adatlap rákérdez a projekt költségvetésére, arra, hogy alkalmaztak-e pályázatíró vagy tanácsadó céget, és ha igen, milyen díjazással. Rákérdeztünk emellett:

- a fejlesztés céljára és alap indikátoraira (fejlesztett, felújított, épített terület, régi és új szobák, régi és új férőhelyek száma),
- a projekt megvalósítása során esetlegesen felmerült problémákra (eredeti ütemezéstől, költségvetéstől való eltérés és azok okai, a támogatás folyósításának folyamata) és azok szubjektív értékelésére,
- a projekttel járó adminisztrációs terhekre,
- a projekt által elért eredményekre (vendégéjszakák számának alakulása, foglalkoztatotti létszám változása és annak formái, versenyképesség),
- valamint az esetleges szinergikus hatásokra.

Az adatlap gyakorlati tesztelése három, nem a célcsoportba tartozó, turisztikai cég ügyvezetőjével történt meg, amit követően a visszajelzések alapján néhány apró, tartalmi kérdéseket nem érintő módosítást végeztem az adatlapon.

Az adatfelvétel folyamata igen időigényes, nehézkes és hosszadalmas folyamat volt. Első körben minden nyertes bírósági adatbázisban szereplő, hivatalos székhelyére küldtem felkérő levelet a kutatásban való részvételre. Erre a 93 megkeresettől nyolc esetben érkezett pozitív és egy esetben negatív válasz. Illetve egy esetben a levél visszajött, miszerint „címezett ismeretlen helyre költözött”. Ez komoly kérdéseket vet fel a ROP IH és közreműködő szervezetei monitoring tevékenységével kapcsolatban. Hogyan lehet az, hogy olyan cég kapott támogatást, melyek nem elérhető a saját székhelyén, mely jelen pályázó esetében egyébként egybe esik a projekt megvalósulás helyszínével?

A következő körben egy marketing adatbázis, illetve az internet (Google, T-com telefonkönyv stb.) segítségével kikerestem a legtöbb cég ügyvezetőjének, igazgatójának, önkormányzati polgármesternek, jegyzőnek nevét és elérhetőségét. A fenti pályázón kívül további négyről nem találtam semmilyen adatot a cég székhelyén kívül, további hét cég esetében a megadott telefonszámon (legalább 10 alkalommal, egy hónap alatt, különböző napszakokban történt tárcsázás után) sem volt senki elérhető, a megadott számra küldött faxra és a még egyszer (adatlappal együtt) kiküldött levélre nem válaszoltak. Azon pályázók közül, ahol sikerült beszélnem egy illetékessel, négy esetben kiderült, hogy a pályázó végül különböző okokból nem kapott támogatást (alacsony támogatás intenzitás vagy vállalt önerő hiánya miatt elálltak a szerződéstől, építéstervezési hibák miatt meghiúsult a projekt, vagy csak nem győzte kívánni a támogatás odaítélését és bankhitelből megvalósította a projektet), bár az NFÜ honlapján nyertes projektként továbbra is szerepel. További 14 esetben kaptam felvilágosítást arról a pályázóktól, hogy a projekt megvalósult, de nem kíván részt venni a kutatásban. 63 pályázó esetében ígéretet kaptam az adatlap kitöltésére, azonban ezen nyertesek közül, többszöri újbóli megkeresés után is csupán 22 pályázó küldte is vissza ténylegesen a kitöltött adatlapot.

10. táblázat: A válaszadók megoszlása

Elérés útja	Elérhető?	Válasz	Nyertesek száma (db)
Postai úton	Nem elérhető!	Székhelyen nem található.	1
Levélben, telefonon és faxon megkeresett	Nem elérhető!	Nem reagált.	10
Levélben, telefonon és faxon megkeresett	Elérhető!	Eladták a céget és nem tudják mi lett a projekt sorsa.	1
Levélben, telefonon és e-mailen megkeresett	Elérhető!	Végül nem kapott támogatást!	4
Levélben, telefonon és e-mailen megkeresett	Elérhető!	Kapott támogatás, de nem kívánt válaszolni!	14
Levélben, telefonon és e-mailen megkeresett	Elérhető!	Adatlap kiküldve, de nem küldte vissza!	41
Levélben, telefonon és e-mailen megkeresett	Elérhető!	Adatlapot kitöltve visszaküldte!	22

Az önkéntes adatfelvételek esetében a 20% fölötti válaszadói hajlandóság a kutatások eredményére vonatkozóan elfogadottnak minősül. Jelen kutatás esetében ez az arány a cégek számát, mind az összes támogatás arányához viszonyítva 25% fölött van.

11. táblázat: A válaszadók aránya az alapsokasághoz képest

	Alap sokaság	Válaszadók
Cégek száma	85	22
Aránya	100,00%	25,88%
Megítélt támogatás összege	7 977 253 790 Ft	2 184 895 133 Ft
Aránya	100,00%	27,39%

3.3 Az értékelés

Az adatfelvétel során a visszajelzések beérkezése és a telefonos beszélgetések kapcsán kiderült, hogy az önkormányzatok és a civil szervezetek esetében, mivel az önkormányzati projekteknél nem különül el a projekt tevékenysége az önkormányzati tevékenységtől, így nem tudnak olyan adatot szolgáltatni, amely érdemben mérhetővé tenné a támogatott tevékenység gazdasági, versenyképesség javító eredményeit. Ezért a

nyertesek között szereplő egy civil szervezetet (Magyar Olaj- és Gázipari Bányász Szakszervezet) és három önkormányzatot (Algyő, Szombathely, Újszentiván) kizártam az értékelési folyamatból. A célcsoport méretét tovább csökkenti, hogy a kutatás során kiderült 4 projekt megghiúsultsága, melyekre összesen 312.571.182 Ft támogatást hagytak jóvá. Ebből kifolyólag a kutatás tényleges célcsoportja 85 vállalat, melyeknek összesen 7.977.253.790 Ft támogatást ítéltek meg.

A 85 vállalat közül a kutatás során 75 esetben találtam árbevétel adatokat a 2004-2006-os intervallumra és 70 esetben foglalkoztatotti adatokat a 2005-2007-es intervallumra. Mivel nem minden cég esetében van minden évre adat, ezért az adathiányból esetleg adóható torzulásokat úgy próbáltam kivédeni, hogy az egyes cégek esetében az adott intervallumra vonatkozó adatok átlagaival dolgoztam. Ezen adatokat feldolgozva a következő eredményekre jutottam.

12. táblázat: Az alapsokaság megoszlása átlagos árbevétel, foglalkoztatotti létszám és elnyert támogatás összegének alapján

Árbevétel		Foglalkoztatottak		Elnyert támogatás	
<i>Intervallum</i>	<i>Arány</i>	<i>Intervallum</i>	<i>Arány</i>	<i>Intervallum</i>	<i>Arány</i>
< 10 MFt	24,00%	0 – 5 fő	24,29%	< 25 MFt	24,71%
10 MFt – 100 MFt	32,00%	6 – 20 fő	32,86%	25 MFt – 75 MFt	27,06%
100 MFt–250 MFt	22,67%	21 – 50 fő	18,57%	75 MFt – 150 MFt	30,59%
250 MFt <	21,33%	51 fő <	24,29%	250 MFt <	17,65%

13. táblázat: Az alapsokaság regionális megoszlása

<i>Régió</i>	<i>db</i>	<i>%</i>
Dél-Alföld	13	15,29%
Dél-Dunántúl	16	18,82%
Észak-Alföld	13	15,29%
Észak-Magyarország	22	25,88%
Közép-Magyarország	7	8,24%
Közép-Dunántúl	5	5,88%
Nyugat-Dunántúl	9	10,59%
	85	100,00%

A kutatási adatlapokból és a telefonos beszélgetésekből kiderült, hogy több esetben frissen alapított projektcégről, más esetekben azonban egy nagy (pl. építési) vállalatról van szó, ahol az árbevételnek csupán töredékét adja a projekt eredménye. Ez magyarázza a nulla árbevételű és alkalmazott nélküli, valamint a milliárdos árbevételű és több száz embert foglalkoztató cégek jelenlétét a célcsoportban. Az évek óta, tisztán

turisztikai típusú bevételből „élő” cégek mind árbevétel, mind foglalkoztatotti létszám tekintetében jellemzően a középmezőnybe tartoznak, vagyis 50-250 millió közötti éves árbevétel és 5-30 fő közötti bejelentett alkalmazott.

A beérkezett és értékelhető válaszadások aránya az alapsokaság létszámához és megítélt támogatási összegéhez viszonyítva egyaránt 25% fölött van. A válaszadók eloszlása átlagos árbevétel és a foglalkoztatott létszám alapján a következő.

14. táblázat: A válaszadók megoszlása átlagos árbevétel, foglalkoztatotti létszám és elnyert támogatás összegének alapján

Árbevétel		Foglalkoztatottak száma		Elnyert támogatás	
<i>Intervallum</i>	<i>Arány</i>	<i>Intervallum</i>	<i>Arány</i>	<i>Intervallum</i>	<i>Arány</i>
< 10 MFt	23%	0 – 5 fő	27%	< 25 MFt	36,36%
10 MFt – 100 MFt	31,82%	6 – 20 fő	40,91%	25 MFt – 75 MFt	13,64%
100 MFt – 250 MFt	13,64%	21 – 50 fő	0,00%	75 MFt – 150 MFt	22,73%
250 MFt <	31,82%	51 fő <	31,82%	250 MFt <	27,27%

15. táblázat: A válaszadók regionális megoszlása

<i>Régió</i>	<i>db</i>	<i>%</i>
Dél-Alföld	6	27,27%
Dél-Dunántúl	3	13,64%
Észak-Alföld	3	13,64%
Észak-Magyarország	5	22,73%
Közép-Magyarország	1	4,55%
Közép-Dunántúl	1	4,55%
Nyugat-Dunántúl	3	13,64%
	22	100,00%

Statisztikai relevancia

A válaszadók csoportja árbevétel és regionális eloszlás tekintetében nem különbözik jelentősen az alapsokaságtól, így e szempontok alapján nincs szükség az eredmények súlyozására, figyelembe véve az alapsokaság nagyságát és a válaszadók arányát. Ezért árbevétel és regionális eloszlás tekintetében **a válaszadók mintáján kapott eredmény statisztikailag releváns az alapsokaság tekintetében.** Foglalkoztatotti létszám alapján azonban már jelentős eltérés mutatkozik. A válaszadók között nem található olyan cég, ahol a foglalkoztatotti létszám 21 és 50 fő közé esett volna. Ez azt jelenti, hogy eleve nem lehetséges az eredmények súlyozása. Azonban a kutatás során feltett kérdések

közül több leíró jellegű, illetve egy (az új létrehozott munkahelyek száma) kivételével alapvetően árbevétel függő, ezért ezen kérdésekre kapott válaszokból leszűrt eredmény az egész alapsokaságra releváns, **súlyozni csupán a támogatás összegével szükséges.**

Projekt előkészítés, pályázás

A 22 válaszadó közül 15 számolt be arról, hogy igénybe vette pályázatíró vagy tanácsadó cég szolgáltatásait. Vizsgálni szerettem volna a nem nyertes pályázatok között is a pályázatírókat igénybevettek arányát, de sajnos erre a ROP IH nem biztosított semmilyen lehetőséget, ezért a kutatás csak a nyertes pályázók sokaságára vonatkozik. Vagyis a pályázók körülbelül kétharmada igénybe vett ilyen jellegű szolgáltatást. Érdekesnek ígérkezett annak vizsgálata, hogy szignifikánsan magasabb támogatást nyertek-e a pályázatíróval pályázó cégek. A vizsgálat azt mutatta, hogy az átlagos támogatási összeget (93 millió forintot) jóval meghaladó 150 millió fölötti támogatást elnyert projektek kidolgozásában az átlagos (kétharmados) arányban vettek részt pályázatírók, az átlagos körüli (75-150 millió forint) támogatást elnyert cégek esetében a mintában minden pályázó igénybe vett pályázatíró szolgáltatást, az átlagosnál alacsonyabb támogatási összeget elnyert projekteknek valamivel több mint fele. A pályázatíró szolgáltatást igénybe vevő válaszadók 40%-a csak fix összeggel, a pályázat megírását konkrét munkadíjjal honorálta, míg további 54% a fix díjon felül sikerdíjat is adott a pályázatírónak, míg elenyésző 6% csak sikerdíjat fizetett (fix díj nélkül).

Projektmegvalósítási nehézségek

A kérdőív következő kérdései arra próbáltak rávilágítani, hogy a nyertes a pályázati kiírásra beadott projektjét az **eredeti tervezett költségvetéssel és ütemezésben meg tudta-e valósítani?** A kutatás során kiderült, hogy a **pályázók 45%-ának ez nem sikerült.** Az okok alapvetően két részre bonthatók, az eredeti tervektől eltérő pályázók felének esetében az okok a támogatási szerződés megkötésének elhúzódására vagy a beadott eredeti támogatási összegnél kisebb támogatás megítélésére vezethetők vissza, a másik felének esetében „belső” problémák adódtak, mint pl. tervezési hibák, kivitelezési problémák. Több esetben is panaszolták a pályázók, hogy a projekt kezdésének

elcsúszása miatt – az erős szezonalitásról ismert Balaton parton – csak ősz közepére készültek el, ami egy teljes nyári szezon bevételeinek kiesésével járt. Számításuk szerint ez a kiesés nagyobb haszonelmaradást jelentett, mint a teljes támogatási összeg.

A válaszadó *nyertesek* nagy része, **több mint 80%-a támogatás teljes összegét le tudta hívni**, bár 15%-uknál előforduló költségűllépés miatt magasabb lett a projektre fordított önrész, mivel a projekt tartalmi vállalásain, ezáltal a támogatási szerződés előírásain ekkor már nem igen lehet módosítani. A válaszadók 20%-ánál különböző okok miatt nem sikerült lehívni a teljes megítélt és leszerződött támogatási összeget, pl. a projektgazda számára utólag, az elszámoláskor derült ki egyes költségekről, hogy nem elszámolhatók. Ez valószínűleg nagyrészt a projektmenedzser felkészületlenségére vezethető vissza.

A kutatás során felmértem, hogy a projektek megvalósítása során **a támogatás folyósítása időben megtörtént-e?** A válaszadók véleményének alapján **a projektek több mint egynegyedénél előfordult** – a pályázók véleménye szerint – „*mondvacsínált*” **hiánypótlásból fakadó késés**. A válaszadók háromnegyede nem jelzett ilyen problémát. A késések és a projektméret vagy cégméret között a kutatás nem mutatott ki szignifikáns összefüggést.

Érdekes eredményre vezetett a kérdőív **projekt adminisztratív költségarányára** rákérdező része. A válaszadók esetében ez a költségarány a projekt összköltségvetéséhez képest 0 és 10% között mozgott. A projektmérettel súlyozva az átlagos adminisztratív költség egy projekt esetében **a teljes projektméret 2,37%-a**, ami 30-50%-os támogatási intenzitást alapul véve a támogatás 7,9% és 4,75% között mozog. Ez véleményem szerint az infrastrukturális beruházások körében a még elfogadható méret felső részébe tartozik.

Több pályázó az „egyéb” rubrikába az **APEH eljárását és szabályait bíráló megjegyzéseket** tett. Különösen fontos az áfa visszatérítés 2004-2005-ben érvényben volt, de mára már módosított szabályairól alkotott vélemény. Az egyik pályázónak 2005-ben a projekt első nyolc hónapja alatt még érvényben lévő **áfa-arányosítási szabály miatt közel 5 millió forintot kellett befizetnie az államnak**. Jelzése szerint a Legfelsőbb Bíróság elmarasztalta az államot egy próbaperben és a befizetett összegek kamatos visszafizetésre kötelezte. A precedens értékű ítélet mentén ő is perre készül.

A projektek eredményei

A ROP 1.2 pályázati kiírás indikátorai közül a bruttó és nettó hatások összehasonlítására a legjobban alkalmas „**a támogatás hatására hivatalosan létrejött munkahelyek száma**” illetve az abban tapasztalható esetleg eltérés. A kutatás során azonban sajnos az adatlapos felmérés is csak „**a hivatalos**” adatokat tartalmazta, és arra a kérdésre, hogy a létrejött munkahelyek közül hányan dolgoztak már korábban a cégnél megbízási vagy alvállalkozói jogviszonyban, esetleg kapcsolt (tulajdonosi összefonódásban lévő) vállalkozásnál vagy egyéb jogviszonyban (pl. fekete munkavállaló) **nem kaptam őszinte válaszokat**. Ez onnan tudható, hogy minden válaszadó nulla fő, korábban már foglalkoztatott munkavállalót jelölt be, azonban a személyes interjúk során kiderült, hogy a nem projektcéggént, frissen alakult pályázókat leszámítva bevett gyakorlat volt a felsorolt „megoldások” közül új munkahelyek létrehozása, mely azonban a kutatás szempontjából csak a munkavállalói jogviszony kifehérítésének minősül.

Meglepő eredményt hozott annak vizsgálata, hogy a **turisztikai cégek** mekkora hányada tartja be **nyilvánossági kötelezettségének** azon részét, hogy honlapot üzemeltet és azon szerepelteti az uniós támogatást elnyert beruházást és az uniós finanszírozás tényét (jelen esetben eltekintve a nyilvánosság formai követelményének betartásától). **Honlapot** a teljes alapsokaság **74%-a üzemeltet**, azonban ezeknek csupán 36,5%-a, azaz **a támogatást elnyert pályázók 27%-a tüntette fel honlapján, hogy uniós forrásból fejlesztést valósított meg**, mely közül is csak valamivel több mint a fele tett eleget ezen kötelezettségének a nyilvánossági kézikönyv betartásával.

A projekt eredményei lehetnek egyes esetekben bizonyos **szinergikus hatások**. Az **átlagos körüli** (75-150 millió forint) és az **átlagost jóval meghaladó** (150 millió forint fölötti) **támogatást elnyert projektek 63%-ának**, míg az 75 millió forint támogatásnál kevesebb elnyert projektek 18%-ának esetében elmondható, hogy valamilyen típusú szinergikus hatás fellépett a beruházás következtében. Alapvetően útépítés (aszfaltozás és közúti csomópont építése), közvilágítás, valamint közmű (ivóvízhálózat, gázhálózat, elektromos hálózat) építése és parkosítás fordult elő a projekteknél. A kivitelezés finanszírozója jellemzően a pályázó, de néhány esetben a helyi önkormányzat volt. Az eredmény magáért beszél. Bizonyos kritikus méretet el nem érő beruházás esetében sem az önkormányzat, sem a pályázó nem motivált plusz beruházások kivitelezésére, ami újból a regionális politika egyik alapelvére, a **koncentráció fontosságára** hívja fel a döntéshozók figyelmét!

A projekt talán legfontosabb eredménye egy pályázó számára, ha növeli *versenyképességét*. Az erre irányuló kérdésnél figyelembe kellett venni, hogy több projekt még frissen zárult vagy pár hónapon belül fog zárulni, így *a válaszadók 18%-ánál még nem mérhető* a versenyképesség változása. Ahol mérhető, ott a következő eredményekre jutottam a támogatás összegével súlyozva az önbevalláson alapuló versenyképesség növekedést tekintve. A nagyon alacsony (25 millió forint alatti) támogatást elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan 7%, amiből 2,7%-ot tekint az uniós támogatás eredményének. Az alacsony (25-75 millió forint közötti) támogatást elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan 9%, amiből 2,1%-ot tekint az uniós támogatás eredményének. Az uniós támogatást megelőzve elsősorban külső, piaci tényezők változása és a saját marketing hatékonyságának növelése okozta a versenyképesség növekedését. Vagyis *az átlagosnál alacsonyabb támogatási összeget elnyerők esetében nem beszélhetünk jelentős versenyképesség növekedésről, melyen belül különösen elenyésző az uniós támogatás hatása*. Ez a támogatotti kör teszi ki az alapsokaság több mint felét. Az átlagos támogatás körüli (75-150 millió forint közötti) összeget elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan valamivel kevesebb, mint 8,5%. Ebből a válaszadók 3,8%-ot tekintenek az uniós támogatás és 4,7%-ot tőkeemelés eredményének. Ezen kör esetében már érzékelhető a versenyképesség növekedése, melyből bár nem mondható jelentősnek az uniós támogatás hatása, de legalább meghaladja a 45%-ot. Az átlagost jelentősen meghaladó (150 millió forint fölötti) támogatást elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan 17,5%, amiből 10,8%-ot tekint az uniós támogatás, és 2-2% körüli mértékben külső, piaci tényezők változása, saját marketing hatékonyság növelés és tőkeemelés eredményének. Ez a csoport teszi ki a támogatotti kör valamivel több, mint 17%-át. Elmondható tehát, hogy a koncentráció elvét betartva jelentős hatás érhető el az uniós támogatásokkal, azonban *a ROP 1.2 intézkedés keretében a támogatások szétaprózódása miatt, összességében az uniós támogatások szignifikánsan pozitív hatása csak a teljes támogatotti kör 17%-ában mérhető*.

A *projektek eredményeként megnövekedett vendégéjszakák számának mérése* csak azon projektek esetében lehetséges, ahol a projekt már 2007 elejétől kifejtette hatását, ezért a válaszadók közül *csupán hat esetében releváns* ennek mérése. Az adatlap hiányossága sajnos, hogy nem kérdez rá: a vendégéjszakák növekedéséből mennyi

tekinthető a projekt eredményének és mennyi egyéb hatásoknak, például a kapacitás növekedésének, továbbá nem kérdez rá a kihasználtság változására sem. A vendégéjszakák számának növekedése 2007-ben 2006-hoz (illetve a projekt elindítását megelőző időszak évesített értékéhez) képest ***mind a hat projektgazda esetében jelentősen több a régiós növekedésnél.***¹¹⁴ Az azonban, hogy ez milyen mértékben függ össze az uniós támogatásokkal, jelen kutatás keretében nem adható meg.

3.4 A monitoring-rendszer tapasztalatai

A magyar támogatási rendszer projekt szintű monitoring gyakorlatát a HEFOP 4.1.1 intézkedésben monitoring szakértőként szerzett saját tapasztalataim, az OMAI (jelenleg Oktatási és Kulturális Minisztérium Támogatáskezelő Igazgatósága) és az ESZA Kht. munkatársaival folytatott beszélgetésekből származó információk alapján kívánom bemutatni és értékelni. A tapasztalatok alapvetően sajátosan a Térségi Integrált Szakképző Központok (TISZK-ek) felállításával kapcsolatosak, de sok közülük általános tanulságok levonására is alkalmas.

A HEFOP 4.1.1 speciális pályázat volt, mivel csak olyan konzorciumok nyerhettek, melyek a HEFOP 3.2.2 kiírással együtt pályázták meg azt, és mind a két kiíráson nyertek. Ez biztosította a TISZK-ekkel szemben elvárt infrastrukturális és tartalmi követelmények megvalósulását. A kiírás sajátosságai közé tartozott:

- kötelező intézményi racionalizálás,
- nagy sáv szélességű számítógépes hálózati végpontok létrehozása minden teremben, „hogyan lehetősé válnon a multimédiás gyakorlati oktatás és videokonferenciák rendezése”,
- átlagos pályázatokhoz képest alacsony önerő (6,25 %),
- régióként kettő TISZK létrehozását irányozta elő,
- a nyertes konzorciumnak létre kellett hozni egy önálló jogi személyiségű non-profit gazdasági társaságot (akkor közhasznú társaság, jelenleg non-profit kft.) vagy költségvetési szervet, mely a TISZK-et működteti.

¹¹⁴ A régiós növekedési adatokat a Jelentés a turizmus 2006. évi teljesítményéről, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 2007. kiadvány tartalmazza.

A pályázati rendszer monitoring előírásai és „gyakorlata” folyamatosan változott a projektek 2004 év végi indulása óta. Először közvetlenül az OMAI-hoz tartoztak a projektek monitoring feladatai, majd egy időre egy külső konzorciumhoz alvállalkozásba, mely a monitoring munkát gyakorlatilag csak annyiban érintette, hogy nem az OMAI, hanem egy kft felé kellett a számlát kiállítani. A 2006-os választásokat követő átalakításokkor az ESZA Kht-hez került át a TISZK-es pályázatok monitoringja, mivel a szakképzés is átadásra került tárca szinten (OM-tól SZMM-hez). A felügyelet változása nem érintette a monitoringot végző személyi állományt, ami nagyjából állandó a projekt indulása óta, ez pedig stabilitást nyújtott jelen intézkedés esetében.

A monitoring rendszer bár alapjaiban nem, de bizonyos eljárásrendi részeket illetően 2006 decemberével megváltozott. A korábban előírt részletes, negyedéves beszámolók (projekt előrehaladási jelentések – PEJ) mellett új rendszert vezettek be, mely jelenleg is működik. E szerint a projektgazdák (átlagosan negyedévente) a támogatás legalább 5%-ának elköltése után beadhatnak egy pénzügyi jelentést (egyszerűsített projekt előrehaladási jelentés – EPEJ), vagyis a közreműködő szervezet nem vizsgálja a számlák, bizonylatok tartalmi teljesülését, csak a pénzügyit (formai szempontból). A szakmai beszámolókat csak félévente nyújtják be a projektgazdák (PEJ), mely jelentősen megnehezíti az egyes projektek nyomon követését és a monitoring szakértők munkáját is, mivel gyakorlatilag félévente „újra kell tanulni” az egyes TISZK-ek támogatási szerződéseiben írott minden pályázóra más-más speciális szakmai és pénzügyi előírásokat. Az „adminisztratív” beszámolók számának csökkentése azonban nem csökkenti a teljes adminisztráció mértékét, csak a folyamatosságról a „kampányszerű” beszámolásra helyezi a hangsúlyt. Ez azonban csak látszólag segíti a pályázókat, mivel folyamatos külső szakmai kontroll híján előfordulhat, hogy fél évvel később derülnek csak ki közbeszerzési vagy tartalmi hiányosságok a projektnél, amit fél év távlatából (vagy még később)¹¹⁵ sokszor elég nehézkes orvosolni.

A rendszer lehetőséget biztosít a monitoring szakértő helyszíni látogatására (mely nem helyszíni ellenőrzést jelent, ahol a közreműködő szervezet pénzügyi, szakmai és közbeszerzési ellenőrzést végez a projekt megvalósulás helyszínén), azonban erre átlagosan egyszer kerül sor egy projekt megvalósítása során (több éves projektek

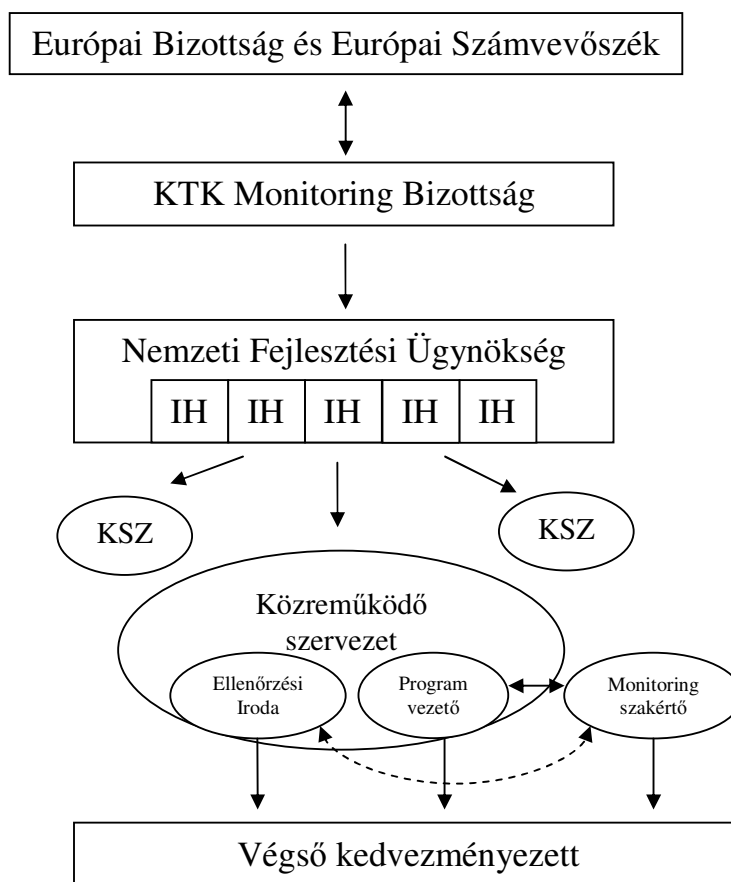
¹¹⁵ A rendes PEJ-eket, melyek félévente kerülnek beadásra, a pályázók például január 1. és június 30. közötti időszakra készítik el. Az elkészülés igénybe vesz további 30 napot, a szakmai, pénzügyi és közbeszerzési monitoring folyamat a közreműködő szervezetnél pedig további 30-60 napot. Vagyis előfordulhat (legrosszabb esetben), hogy akár háromnegyed év is eltelhet egy hiba elkövetése és kijavítása között. Elég nehézkes egy már beszerzett árura, szolgáltatásra vonatkozó kifogásokat fél évvel az áru leszállítása vagy a munka elvégzése után pótolni.

esetében előírászerűen évente egyszer). A helyszíni látogatás lényege nem csupán az ellenőrzés, hanem a szakértő részéről tanácsadás a kedvezményezett felé, hogy mit és hogyan kellene másként csinálni a projekt sikeres lebonyolítása érdekében. Éppen ezért szükséges lenne félévente, a két féléves PEJ között félidőben rendszeresen kilátogatnia a szakértőknek a kedvezményezettekhez. Ez a látogatás az előző PEJ értékelésekor kért korrekciók végrehajtását és a szakmai megvalósulás következő beszámolás előtti sikeresebb kivitelezését segíthetné elő. Azonban erre a szűkös anyagi keret, a kedvezményezettek sokszor szűk látásmódja és a szakértők leterheltsége miatt jelenleg nincs reális lehetőség.

A monitoring rendszer további hibája, hogy a monitoring szakértő és a kedvezményezett között nincsen előírt, kötelező, rendszeres konzultáció, pontosabban a közreműködő szervezetek ezt saját hatáskörben általában egyedileg szabályozzák. Akár személyes, akár elektronikus vagy telefonos úton a monitoring szakértő segítséget nyújthatna mind a projekt szakmai, pénzügyi megvalósításában vagy az egyes jelentések formai összeállításában. Ez a projektmenedzserek „élete” mellett sokszor a szakértő munkáját is jelentősen könnyítené a jelentések ellenőrzésekor. A konzultáció formáját tekintve érdemes lenne megfontolni egy elektronikus fórum létrehozását az egyazon intézkedéshez tartozó monitoring szakértők és projektmenedzserek számára, ahol az esetleg már valahol felmerült problémának és annak orvoslásának módjait közzé téve segítheti a többiek munkáját. Jelenleg is van éves találkozó a monitoring szakértőknek, de ez nem elégséges (programonként, illetve Közreműködő Szervezeteként ez persze eltérő képet mutathat). Nagy kérdés ugyanakkor, hogy a végső kedvezményezettek igényelnék-e a konzultációs lehetőséget és rendszeres helyszíni látogatásokat? Jelenleg a pályázók jelentős része „hatóságként” tekint a közreműködő szervezetekre, nem mer, vagy nem akar segítséget kérni. Sőt sokszor a jobbító szándékú javaslatokat is „támadásnak” veszik, mivel nem tudatosan bennük (ebben persze a monitoring rendszer is hibás), hogy a monitoring szakértő és a kapcsolattartó a közreműködő szervezetben azért dolgozik (jobb esetben), hogy a projektje az eredeti, elvárt tartalommal és pénzügyi eszközökkel, szabályosan és sikeresen megvalósuljon. Ennek a „görcsös” és sokszor frusztráló árokvédelmi „politikának” az ország uniós forráslehívó képességének szempontjából rendkívül káros kihatása lehet az ÚMFT tekintetében, és ezt a társadalomnak, valamint a politikai szereplők mindegyikének fel kellene ismernie!

A monitoring folyamata során (lásd 10. ábra) a programvezető, illetve a közreműködő szervezet egy kijelölt munkatársa tartja a kapcsolatot az adott kedvezményezettel az ügyfélbarát „egyablakos rendszer” keretében, az ellenőrzési irodával és a (szakmai ellenőrzést végző) monitoring szakértővel. Ez a felállás a programvezető feladatává teszi a monitoring szakértő és a kedvezményezett, a monitoring szakértő és az ellenőrzési iroda, valamint a kedvezményezett és az ellenőrzési iroda közötti információk közvetítését is. Ez az amúgy is leterhelt programvezetőket további feladatokkal látja el, ami az információk elakadásához vezethet. Ezt a rendszer módosításával el lehetne kerülni.

10. ábra: A monitoring rendszer felépítése



A közreműködő szervezetek részéről hasznos lehetne a PEJ sablonjának megvitatása a monitoring szakértőkkel és a visszajelzések beépítése, mert az segítené a szakmai beszámoló tartalmának fejlesztését.

Az ERFA által támogatott intézkedések esetében sem előírás általában a műszaki végzettség a monitoring szakértők személyével szemben, ez azonban néha akár komoly problémát is okozhat. Egy műszaki végzettségű (pl. építészmérnök) szakértőnek feltűnik a helyszíni látogatás során, ha egy projekt során szignifikáns eltérés van a PEJ beszámolókból szereplő fejlesztendő alapterület és a ténylegesen megépített alapterület között, azonban ugyanez egy közgazdász végzettségű szakértőnél már kevésbé valószínű. Ezért szükséges lenne az ERFA által támogatott pályázati ablakoknál olyan vezető monitoring szakértő kijelölése, akinek építészmérnök vagy egyéb szakirányú műszaki végzettsége van.

További előrelépést jelentene a monitoring rendszerben, ha a szakértők nem főállás mellett, „szabad idejükben” végeznék a szakértői munkát, hanem ez lenne a főállásuk, azaz megfelelő díjazással és megfelelő mennyiségű, rendszeres(!) munkával lehetne ellátni őket. Ehhez szükség volna egy „szakértői pool” létrehozására a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség keretein belül, hogy a jól képzett és tapasztalt szakértőket más intézkedéseknél, más közreműködő szervezetek is igénybe tudják venni.

4. A támogatások felhasználását segítő (nem támogatási) intézményrendszer hatékonysága

Az oktatási és tanácsadói intézmények, vállalkozások, illetve bankok hatékonyságának mérése komoly kihívás elé állította a kutatást.

Az oktatási intézmények terén volt talán a legkönnyebb a helyzet, mivel a Budapesti Corvinus Egyetemről érkező doktoranduszt szívesen fogadták egy rövid beszélgetésre.

Hiteles információkhoz jutni azonban bankoktól reprezentatív módon nem lehetséges. A megkeresett személyek nem vállalták nevüket a kényesebb információkhoz, illetve sokszor kaptam általános jellegű információkat, sablon szövegeket, melyek nagy része az interneten is megtalálható volt. Azonban néhány banki szakembertől eljutottak hozzám érdekes információk, melyeket a bank és a munkatárs nevének említése nélkül írok le. A megkeresett interjúalanyok munkáltató bankjait a 4.2 fejezetben összesítve kívánom felsorolni.

A tanácsadó cégek szerteágazó minősége és számossága miatt szintén nem lehetséges egy disszertáció keretében reprezentatív felmérés elvégzése. Ennek ellenére tizenöt tanácsadó cégnél dolgozó szakértő véleményét tudtam megismerni, akikkel módom volt hosszabb-rövidebb ideig beszélgetni a tanácsadói rendszerről, a pályázatírásról, projekt menedzsmentről és a pályázók általános helyzetéről.

4.1 Az oktatási rendszer hozzájárulása a hatékonyság növeléséhez

A humán erőforrás fejlesztése kiemelt fontosságú mind a pályázók, mind a tanácsadók, mind a támogatási intézményrendszer munkatársai számára a pályázat megírásától, kiírásától a megvalósítás folyamatán át a monitoring és fenntarthatóság időszakáig.

Az európai uniós csatlakozást megelőzően és közvetlenül a csatlakozáskor hatalmas érdeklődés volt a pályázatírás „rejtelmes” tudománya iránt, amit az oktatási intézmények és az élelmesebb vállalkozók egy része ki is használt.

A magyar oktatási rendszer igen felkészületlen volt az uniós csatlakozás kihívásaira a támogatási rendszer tekintetében. Gyakorlatilag nem volt használható pályázatíró és

projekt/pályázat menedzseri képzés 2003 második feléig. 2004 elején, az első pályázatok kiírásakor eszmélt az oktatási intézmények nagy része, az oktató és tanácsadó cégek valamivel hamarabb, hogy a piac igényli ezt a képzést, és pont a kínálat szűkössége miatt nagy üzlet volt azoknak, akik időben ébredtek. A Budapesti Corvinus Egyetem kiemelkedő szerepet játszott az „EU Forrás és Programmenedzsment 2004-2006”, illetve a „Projektmenedzsment” tanfolyamok beindításával a kiváló pályázati és projektmenedzser szakemberek kiképzésében.

Az uniós tagságból eredő előnyök kiaknázása érdekében döntő fontosságú volt, hogy a kis- és középvállalkozások praktikus tudás- és ismeretanyag elsajátítása útján képesek legyenek az uniós támogatások minél nagyobb arányú felhasználására. Ennek érdekében döntött 2003 nyarán a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium a „Multiplikátor Képzési Program” indításáról, amelynek célja az volt, hogy a 2004. évi – az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásából társfinanszírozott – pályázati rendszer beindulásával egyidejűleg álljanak rendelkezésre olyan képzett pályázatíró szakemberek, akik képesek megfelelő színvonalon elkészíteni a kis- és középvállalatokat érintő pályázatokat. A képzés költségeit a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium összesen 58,2 millió forinttal támogatta. A képzésben résztvevő személyek által fizetendő díjak 50%-os (pályázatírók), illetve 75%-os (pályázati tanácsadók) mértékű térítésével. A képzési programot egy záróvizsgával lehetett teljesíteni, melynek feltétele volt, hogy a jelentkezők folyamatosan részt vegyenek az oktatáson és sikeres írásbeli vizsgát tegyenek. A sikeres vizsgát tevők jogosultságot nyertek arra, hogy a GKM honlapján¹¹⁶ működtetett Pályázatkészítői Regiszterben szerepeljenek. A Regiszterben elkülönülten szerepelnek a tényleges pályázatkészítő tevékenységet végző szakemberek, illetve a tanácsadási, információnyújtási tevékenységgel felruházott érdekképviselők, szakmai szövetségek munkatársai. A régiós bontásban több ezer szakértő elérhetőségét tartalmazza a Pályázatkészítői Regiszter. Fontos hangsúlyozni, hogy a Pályázatkészítői Regiszter kizárólag tájékoztatási célokat szolgál, a regiszterben való szerepeltetés (az oktatáson való részvétel és a sikeres vizsga) nem garancia arra, hogy az ott szereplő pályázatkészítő teljes biztonsággal jó pályázatot készít. Emellett fontos kiemelni, hogy a regiszterben

¹¹⁶ www.gkm.hu/feladataink/kkv/tamforras/palyirok/multiplik.html?query=P%C3%A1ly%C3%A1zat%C3%A9sz%C3%ADt%C5%91%20Regiszter /2008.03.05./

szereplő szakemberek által készített pályázatok nem élveznek semmiféle előnyt a pályázatok elbírálásakor.

A Nemzetközi Bankárképző Központ Rt. által lebonyolított Multiplikátor Képzési Program első körére (2004. február-április) jelentkezők száma többszörösen meghaladta a maximális résztvevői létszámot (450 fő), ennek ismeretében határozott a Minisztérium vezetése a program folytatásáról.¹¹⁷ A folytatásként meghirdetett II. Multiplikátor képzési program keretében 2004 szeptembere és 2005 áprilisa között további három képzési körben egyenlő regionális eloszlásban 1260 főt (képzési körönként 420 fő) képeztek ki a Tempus közalapítvány szakmai közreműködésével.¹¹⁸

Az uniós pályázati képzések során 2004-től folyamatosan változott a „tananyag” mennyisége és minősége is. 2003 végén és 2004 elején a pályázati képzéseken a frissen elkészült első NFT és az európai uniós direktívák, kiadványok alkották a tananyag elméleti részét, míg a közösségi programok és előcsatlakozási alapok (különösen Phare) projektjei, valamint a nemzetközi tapasztalatok a gyakorlati részét. Ez utóbbi az első GVOP pályázatok megjelenését követően jelentősen módosult, illetve bővült. 2005 során a támogatási rendszer bizonytalanságaiból kifolyólag fontos volt a képzések során minisztériumi tisztségviselőktől kapott gyakorlati tanácsok sora és a tapasztalattal rendelkező oktatók segítsége. 2006 után azonban a rendszer „stabilizálódott”, azaz az eljárások, elvárások állandósultak, a rendszer kinőtte gyermekbetegségeit, a képzésekre vonatkozó pályázói igények hangsúlya pedig eltolódott.

A pályázatíró cégek és személyek köre 2006-ra nagyrészt kialakult, így megnehezült erre a piacra betörni, és még nehezebb lett fennmaradni. Nem sokkal az első támogatást nyert projektek elindulását követően kiderült, hogy a „nagy üzlet” már nem csak a pályázat megírásában, hanem annak menedzselésében van. Így ez a piac is átalakulóban van. A kezdeti állami „motivációkat” követően a továbbiakban már nincs szükség állami beavatkozásra, legfeljebb minőségbiztosítási rendszer felállítására, mely segítheti a pályázókat és a végső kedvezményezetteket a számukra legoptimálisabb szolgáltatások eléréséhez. Ennek szerepét a SAKK mellett több más intézmény által

¹¹⁷ www.bankarkepzo.hu/multi.html /2007.08.08./

¹¹⁸ www.tpf.hu/pages/subpage/index.php?id=556&page_id=564 /2007.08.08./

(MKIK, Budapesti Corvinus Egyetem, GKM Multiplikátor képzés) kialakított rendszer tölti be párhuzamosan.

A támogatási rendszer átalakulásával csökken a „pályázatiíró” munka és növekszik a mélyebb, speciálisabb szaktudást igénylő feladatok súlya, mint a különböző kutatási, infrastruktúra és vállalatfejlesztési megvalósíthatósági tanulmány összeállítása és a projektek megvalósítását lehetővé tevő pénzügyi- és projektmenedzsment. Ezt érzékelve többek között a WIFI Hungária Oktató és Továbbképző Intézet¹¹⁹, a Bankárképző¹²⁰, a Tempus Közalapítvány¹²¹, a Budapesti Műszaki Egyetem¹²² és a Budapesti Corvinus Egyetem¹²³ is elindította projektmenedzsment képzéseit. Érdekes fejlemény, hogy a Corvinus Egyetemen már közel másfél éve nem jött össze a pályázatiíró képzéshez szükséges minimális jelentkező, miközben 2005-ben kétszer 60 fős képzés indult egymással párhuzamosan. Ez jelzi a piaci helyzet és az oktatási igények változását.

Amiből továbbra is hiány van a piacon, az az ERFA támogatású projektekhez szükséges közreműködő szervezetek által alkalmazott monitoring szakértők képzése. A jövőben a tömeges TÁMOP, de főleg a TIOP projektek monitoringjához szükséges szakértői pool még nem alakult ki, mivel az elvárások magas szintje miatt igen kevés szakértő kerül felvételre. Ezen egy rövid programú képzés sokat tudna segíteni, de a piac még nem ismerte fel ezt az igényt, csak a támogatási intézményrendszer, azonban a két oldal igényei egyelőre még nem találkoztak.

Az oktatási intézményeket a 2004-2006 közötti időszakban képzett pályázatiírók és uniós projektmenedzserek számával terveztem mérni. Ezen adatok összegyűjtésekor alapvetően a képző intézmények honlapján található listákra támaszkodtam, illetve telefonon adtak tájékoztatást. A SAKK akkreditációval rendelkező képzőhelyeken és a multiplikátorképzést végző intézmények adatait kerestem ki és összesítettem! A multiplikátorképzésnél volt csak megjelölve a résztvevő „küldő intézménye”, mely általában kis- és közepes méretű vállalkozás volt, de a résztvevők között jelentős számban voltak önkormányzati munkatársak, civil szervezetek önkéntesei egyaránt.

¹¹⁹ <http://www.wifi.hu/page.php?lang=hu&show=kepzesek/1/18> /2008.03.06./

¹²⁰ http://www.bankarkepzo.hu/tanf_eusakapenzugy.html /2008.03.06./

¹²¹ http://www.tpf.hu/pages/content/index.php?page_id=559 /2008.03.06./

¹²² <http://www.mti.bme.hu/tanfolyam/0205.html> /2008.03.06./

¹²³ <http://www.uni-corvinus.hu/index.php?id=13458#c13220> /2008.03.06./

16. táblázat: A pályázatíró és projektmenedzser képzéseken végzettek megoszlása intézményenként

	pályázatírók	pályázati tanácsadók	projekt-menedzsment
Multiplikátor képzés (Bankárképző Rt., Tempus KA)			
Közép-Magyarországi régió	562 fő	146 fő	-
többi régió	892 fő	327 fő	-
Budapesti Corvinus Egyetem	850 fő		110 fő
Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem	15 fő (kettő kurzus indult be)		130 fő
WIFI	nem indult be egyszer sem		120 fő
Szent István Egyetem Felnőttképzési Központ	150 fő		0
Municipium Magyarország Alapítvány	400 fő		0 fő

A visszajelzések alapján levonható az a következtetés, miszerint kifejezetten pályázatíró képzésre 2007 második fele óta gyakorlatilag nincs igény. A 2004-2005 során tapasztalható fellángolást követően a pályázatírás iránt érdeklődők már mind elvégeztek ilyen tanfolyamot, a friss diplomások jelentős része pedig a graduális képzés keretében szerzi meg a szükséges információkat a témában induló fakultatív vagy választható tantárgy felvételével. A nagyobb képző intézmények 2007 nyara óta nem tudták elindítani pályázatíró képzésüket a minimális jelentkezői létszám miatt. A képző intézmények közül többen projektmenedzsment képzést hirdettek, látva a pályázói feladatok és érdeklődés módosulását, azonban az erre jelentkezők száma nem közelíti meg a korábban pályázatíró tanfolyamot végzettekét, ha egyáltalán be tudott indulni a képzés. Ez alól kivételt csak a Műszaki Egyetem jelentett, ahol az egyetem profiljának köszönhetően a projektmenedzser képzés jóval nagyobb múlttal rendelkezik és nagyobb presztízsnek is örvend.

4.2 A magyar bankrendszer és az uniós támogatások

A magyar bankrendszer alatt jelen kutatás keretében a kereskedelmi bankokat értem, mivel a Magyar Fejlesztési Bank és háttérintézményei speciális, irányító hatóság és közreműködő szervezet típusú feladatokat látnak el. A magyar bankrendszer hatékonyságát az uniós pályázatokhoz kiadott *bankgarancia ígérvények kiadásának átlagos idejével* és az *uniós pályázatokhoz nyújtott hitelek számának, összegének és költségének* aránya az uniós pályázatok számához és összegéhez indikátorokkal terveztem mérni. Sajnos az ezek kialakulásához szükséges adatokat semelyik megkeresett bank nem kívánta kiszolgáltatni.

Ami azonban egy vezető beosztású kereskedelmi banki munkatárssal folytatott személyes interjú során kiderült, az önkormányzati hitel piacot évente 240-270 milliárd forintra lehet becsülni, melynek mintegy 15-20%-a tudható be az EU-támogatásokkal kapcsolatos önerő és projektfinanszírozási hiteleknek, ezt az „alacsony” arányt az önkormányzatok pályázataihoz általában alacsony önerővel magyarázta. Ez éves szinten 35-50 milliárd forintnyi hitelkihelyezést jelent, melyen az önkormányzati piacon meghatározó piaci részesedéssel rendelkező OTP, K&H és Raiffeisen bank (együttesen ~70%) osztozik elsősorban.

A vállalati piacon a GVOP és GOP pályázatokat figyelembe véve gyakorlatilag a kiosztható támogatási összeg 120-130%-ára tehető a piac mérete (bankgarancia-ígérvények és kiadott bankgaranciák, a támogatás előfinanszírozása, valamint a projektekhez tartozó beruházási hitelek is belekalkulálva). Az egyes bankok piaci részesedését ebben az esetben is nehezen lehet meghatározni, de az interjúalany becslése szerint az OTP piacvezető, második a K&H, utána következnek az Erste Bank, az MKB, a Raiffeisen és az Unicredit 15% körül (pályázattól függően, bankgarancia és hitel együttesen). Az Inter-Európával egyesült CIB Bank részesedését a fúzió miatti piaci mozgások miatt nem tudta megbecsülni.

A bankok EU részlegeinek munkatársai azonban sokkal segítőkészebbek voltak a pályázatokkal és pályázókkal kapcsolatos tapasztalataik megosztásában. Jellemző vélemény, hogy sok esetben ott hibáznak a pályázók, hogy a nyereség érdekében olyan szakmai követelményeket vállalnak, amelyeket nehéz vagy lehetetlen tartani a

megvalósításkor. Ennek a folyamatnak azonban súlyos következményei lehetnek. Az ügyfelek felkészültsége változó színvonalú, általánosan jellemző az alapvető információk hiánya. Erre tekintettel az ügyfelek minél teljesebb körű tájékozottsága érdekében a bank munkatársai előadásokat tartanak az ország különböző pontján, sok esetben külső szakértők bevonásával. A legtöbb bank minden fiókjában rendelkezik egy olyan munkatárssal, aki részt vett valamilyen uniós pályázati vagy projektmenedzsment képzésen, hogy segítséget tudjon adni a felkészületlenebb ügyfeleknek. Ez sokszor az adott bank EU irodájának belső, „házi” képzése.

Az Erste Bank EU Irodája szerint a bank saját információs, tájékoztató anyagainak köszönhetően javult az ügyfelek felkészültsége az uniós pályázatok terén. Az Erste Bank EU Irodájának szakértői, Trombitás Zoltán és Szócs Árpád szerint a pályázatoknál az egyik legfontosabb szempont a jogosultság tisztázása, vagyis például az, hogy az adott pályázatnál van-e TEÁOR-lehatárolás, vagy a cég beletartozik-e a meghatározott kkv-kategóriába. Másik fontos problémaként említették, hogy az ügyfelek egy része nem méri fel a pályázott projektek finanszírozási igényét, a pénzek megérkezésének valós időigényét, így az áthidaló banki finanszírozás költsége és fedezetigénye esetenként felkészületlenül éri őket.

Bodáné Cser Erzsébet, az IC Bank értékesítési igazgatójának véleménye szerint az ügyfelek gyakran panaszkodnak arra, hogy a pályázati kiírások és a beadási határidők nem igazodnak a gazdaság ritmusához, rendkívül eseti jellegű és szinte kiszámíthatatlan, hogy mikor mire lehet pályázni. További problémának tartja az önrész biztosítását: ezt a kis- és középvállalkozások gyakran csak úgy tudják előteremteni, hogy működő vállalkozásuk finanszírozásából vonnak el pénzt. Az alatt a hosszú idő alatt, amíg a pályázat elbírálása lezajlik, és a nyertes megkapja az előleget, gyakorlatilag a kivont önrész, az előfinanszírozás vagy a szükséges fedezet és az azzal járó költségek veszélybe sodorhatják a vállalkozás működését. A pénzügyintézetek természetesen segíthetnek a problémák megoldásában, ám nem tudják ellensúlyozni a pályázati rendszer hibáit. A bankgarancia kiadása alkalmával ugyanis megvizsgálják az érintett vállalkozást, és meggyőződnek arról, hogy életképes-e a pályázat tárgyát képező projekt támogatás nélkül. Az IC Bank csakis úgy ad ki bankgaranciát, hogy egyidejűleg arról is nyilatkozik: amennyiben ügyfele nem kapja meg a támogatást, akkor vállalja a fejlesztés finanszírozását, mert a vállalkozás szempontjából szükségesnek és kivitelezhetőnek tartják a beruházást. Ugyanakkor a pályázóknak is az eddigieknél

alaposabban kell átgondolniuk, hogy akkor is akarják-e a beruházást, ha nem kapják meg a támogatást. A támogatás ugyanis csak hab a tortán; a tudatos vállalkozás- és gazdaságfejlesztés ennél előrelátóbb.¹²⁴

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében jellemzően már csak azon vállalatok fognak tudni pályázni, részben a speciális feltételek (kötelezően előírt árbevétel növekedés a projekt befejezését követő 5 évben), részben a támogatási intenzitás alacsony szintje miatt, ami predestinálja azt, hogy csak a „jól menő”, stabil anyagi háttérrel rendelkező vállalatok kapnak támogatást elsősorban olyan projektekre, melyek uniós finanszírozás nélkül is megvalósulnának. Ez az első nemzeti fejlesztési tervhez képest eltérő gazdaságfejlesztési logikát, filozófiát jelent, melynek előnye, hogy erősíti a versenyképes (főleg külföldi tulajdonú) középvállalati réteget, hátránya, hogy az alultőkésített, a talponmaradásért küzdő kisvállalati réteg pályázási lehetőségét gyakorlatilag megszünteti. Hiszen nincs az a kisvállalat, mely előre akárhány évre is be merne vállalni árbevétel növekedést olyan feltételekkel, hogy a vállalat nem tudja tartani, kamatostul és büntetéssel kell visszafizetni a megkapott uniós támogatást. Ezen kisvállalati réteg segítségét a GOP 4 prioritásából kapható kedvezményes hitel, garancia és tőkésítési konstrukciók nem tudják ellensúlyozni.

¹²⁴ Világgazdaság 2006.01.31. Kocsi Margit: Új hajtóerőt jelent a kkv-knak a második NFT

4.3 Pályázatírók és tanácsadók – nyerészkedés vagy tényleges segítség

Kutatásom során egy fókuszcsoporthoz tartozó interjút (Metodus Kft., Magyar Pályázatkészítő Iroda Kft., Árindex Kft., Central European Consulting Kft. – 2006. március 6.) és több egyéni interjút is készítettem különböző tanácsadó cégek vezetőivel vagy munkatársaival (K&H Euro Consulting Kft., PriceWaterHouseCoopers Kft. EU Szolgáltatások, EU Projekt Iroda Kft., Dr. Rubovszky Turisztikai Tanácsadó Bt., Trend's Bt., G.A.P. Bornemissza és Karsay Kft., és Kensington Kft., – 2006. március – május). A felmérés a pályázatíró és tanácsadó cégek jelentős, és folyamatosan változó körének csak egy kicsi, de meghatározó részét öleli fel, ezért nem tekinthető reprezentatívnak.

A fókuszcsoporthoz tartozó interjúk szerkezete az alábbi volt:

- A kérdezettek által ismert intézményi kapcsolati háló felrajzolása
- Közös ügyek az érintkezési pontokon
- Elakadások, problémák, illetve megtartandó jó gyakorlatok a visszajelzések tükrében
- Kihívások és igények, amelyekre fel kell készülni

A pályázatírók a beszélgetések és interjúk során rengeteg problémát vetettek fel, mellyel kapcsolatban elvárásokat is megfogalmaztak. Ezen elvárásokat több fő probléma köré lehet csoportosítani:

1. Együttműködés a tervezésben és a végrehajtásban

- Magyarország váljon Európa Szilícium Völgyévé, mely egyben segítené a lisszaboni kritériumok teljesítését is, illetve hozzájárulna a magyar szürkeállomány megtartásához.
- Rendszeres párbeszéd fenntartása velük akár tervezés, akár a kiírások tesztelése, akár a visszajelzések begyűjtése céljából. Igénylik, hogy legyen olyan workshop, ahol elmondhatják a tapasztalataikat.

- A projektek legtöbbször komplexek, ezért a célokat és azokat mutató számokat is eszerint kellene kialakítani (társadalmi hatásával együtt), azaz vegyék figyelembe a szakmai specialitásokat a kiírásnál és az eredménymérésnél.
- Kis összegű tömegpályázatoknál egyszerűsített eljárás lenne szükséges.

2. Szolgáltató államigazgatás

- A közreműködő szervezetek ügyfélszolgálatában kiképzett embereket foglalkoztassanak. Minden KSZ figyeljen a saját HR-jére.
- Legyen pályázóbarát, szolgáltató jellegű a rendszer, ne hatóságként működjön. A pályázót partnerként kezelje, hiszen csak együttműködve érhető el a cél.
- Megtartandó jó gyakorlat: ügyfél referenci rendszer a közreműködő szervezeteknél.
- A szubszidiaritás elvét követve a döntések ott születessenek meg, ahol a legtöbb mérlegelendő információ a rendelkezésre áll. Ne várokoztassák a hivatali ügyintézés miatt őket.
- Legyen képes szolgáltató módon működni és gyorsan reagálni. Határidőcsúszások ne forduljanak elő, de főleg ne halmozódjanak! A pályázat értékelése és a döntéshozatal gyors legyen (beadástól számítva max. 60 nap), és hagyjon elég időt a megvalósításra. („Üzletileg borzasztó hátrányba tud kerülni az ember! Néha fölvetődik a kérdés, hogy véletlenül vagy szándékosan hozzák az embert – a pályázót – üzletileg hátrányba?”)
- A működési sebesség a piaci környezet sebességéhez igazodjon.
- Az ügyintézés gördülékeny és gyors legyen: a döntést jelző értesítést követő 30 napon belül a szerződést meg lehessen kötni.
- A megkötött szerződések mind a két oldal kötelezettségeit írják elő, ne csak a kedvezményezettét. A pályázati beadási határidő utáni elbírálási határidőt, és más határidőket is tartsa be a közreműködő szervezet és az irányító hatóság.

3. Bankgarancia és pénzügyi nehézségek

- Bankgarancia rendszer felülvizsgálata. Pályázattípusoknak megfelelő garancia típust állapítsanak meg.
- A banki pályázat előfinanszírozási hitelek, illetve a bankgaranciák költségei akár a támogatásnak több mint a felét is elérhetik. A megnyert pályázati pénzből legalább a projekt költségeinek 25-30%-át fedezni lehessen. Ez alatt nem éri meg pályázatot benyújtani. „Vállalkozásbarát legyen a támogatási rendszer és ne bankbarát!” – kéri.
- Ne öt év legyen a bankgarancia az informatikai projekteknel, hanem a beruházás avulásához igazodjon.
- Ne kérjenek a teljes támogatási összeg 120%-ára bankgaranciát, csak 100%-ára!
- A kisebb beszállító cégek (KKV-k) számára az alacsonyabb támogatások megpályázása érne meg (500e Ft – 8-10 M Ft közötti), amelyre tudnának bankgaranciát kérni. A 16 M Ft-os alsó határ túl magas a számukra.
- Hibátlan elszámolás után a 60 napos kifizetési határidő teljesüljön!

4. Egyéb pályáztatással kapcsolatos gyakorlati problémák és elvárások

- Tágabb, rugalmasabb, komplex technológiai megoldásokra adjon lehetőséget a pályázati kiírás, mert a technológiai fejlődés is erre tart.
- Társulások, konzorciumok is pályázhassanak, illetve az önkormányzatok vállalkozásokkal együtt is (PPP).
- Elektronizált megoldások: pályázatbenyújtási lehetőség biztosítása és a beadott pályázatok állásának nyomon követhetősége az internet segítségével. A szerződésmintát és a PEJ-t le lehessen tölteni az internetről.
- A pályázati kiírásokat lehetőleg ne módosítsák menet közben, ha mégis szükséges, akkor bizonyos rögzített rendszerességgel tegyék, hogy lehessen követni.
- Minél kevesebb legyen a támogatási szerződések módosítása.

Ezen problémák és elvárások (talán néha kívánságok) egy részének teljesítése (mint a szolgáltató államigazgatás) már jó úton halad, egy másik része (főleg a bankgaranciával kapcsolatban) nehezen kivitelezhető, mivel az állam és az Európai Unió is biztosítani szeretné önmagát. Azonban ezen szabályokkal kapcsolatban is történtek már változtatások, könnyítések, de talán lehetne még benne további finomításokat eszközölni, cizellálni egyes csoportokra az előírásokat.

Van azonban néhány olyan elvárás, amely kivitelezése csak részben múlik a támogatási intézményrendszeren vagy annak jóindulatú hozzáállásán, mivel ahhoz (mint pl. a minél kevesebb szerződésmódosítás) a pályázói akarat, együttműködés vagy hozzáértés is szükséges lenne.

Egy nagyon fontos már korábban is felvetődött probléma megoldásához azonban csupán a döntéshozói akarat vagy elszántság hiányzik. A pályázókkal, pályázatírókkal, illetve azok érdekképviselőivel való együttműködés és egyeztetés folyamatának valós tartalommal való megtöltése. (Itt azonban meg kell jegyezni, hogy sok érdekképviselőt sajnos gittegyletként működik, és csak szűk csoportok érdekeit tartja szem előtt, ezért kívánatosabb a pályázói és pályázatírói csoportok prioritásonként való közvetlen megkeresése.)

5. Nemzetközi gyakorlat az Unió más tagállamaiban

Az európai uniós támogatások hatékonyságának és hatásosságának mérésére nincs általánosan elfogadott módszertan az Európai Unióban. Az egységes módszertan és a rendelkezésre álló angol nyelvű tudományos kutatási eredményeket bemutató szakirodalom szűkössége miatt nem lehetséges átfogó összehasonlító elemzés elvégzése. A kutatás során csupán a Magyarországon is átvehető, a támogatási intézményrendszer felépítésére és működésére vonatkozó nemzetközi gyakorlat („best practice”) bemutatására szorítkozom.

A tagállamok elsősorban bruttó hatások és makro adatok alapján következtetnek, illetve csak próbálnak következtetni, az uniós támogatások hatásainak a bruttó hazai össztermék és a foglalkoztatás alakulásában, és ezáltal a gazdasági fejlődésben és a munkanélküliség változásában játszott szerepére. Azonban ezeket a hatásokat sokan sokféleképpen értelmezik, illetve félre értelmezik. Legjobb példa erre Írország és Görögország. A kelet-közép-európai országok gyakorlatilag kivétel nélkül Írországot tartják etalonnak az európai uniós támogatások felhasználásában, és Görögországot a „rossz példának”. Pedig azért ennél sokkal árnyaltabb a kép. Jim Fitzpatrick a „kelta tigris” ugrását hét egymással kölcsönhatásban lévő tényezővel magyarázta:

- négy belföldi tényezővel: makrogazdasági politikák, vállalatpolitika, munkaerő kínálat és infrastruktúra,
- kettő európai uniós tagsághoz kapcsolódó elemmel: strukturális alapok és egységes belső piac,
- továbbá egy – alkalmazkodást kívánó – külső adottsággal, a globalizációval.

Az EU-források kapcsán pedig többek között arra hívta fel a figyelmet, hogy az uniós támogatások önmagukban nem elegendőek a gazdasági felemelkedéshez, illetve időbe telik, amíg a források felhasználása érzékelhető lesz.¹²⁵

Az uniós támogatások csak az egyik oka volt a sok közül a nyolcvanas és kilencvenes évek „ír gazdasági csodájának”; a foglalkoztatás bővítése (a nők bevonása a munkaerőpiacra), a külföldi tőke beáramlása (mely nem feltétlenül az uniós támogatásokkal volt összefüggésben, hanem világgazdasági trendekkel, valamint

¹²⁵ Fitzpatrick, Jim [2004] EU structural funds and competitiveness. Can the Celtic Tiger come to Hungary? Írország Budapesti Nagykövetsége, a Budapesti Ír Kereskedelmi Képviselő és a Magyar EU Bővítési Üzleti Tanács rendezte konferencia előadása, 2004. június 2., Budapest

Írország földrajzi és kulturális adottságaival) vagy a kitűnő, nemzeti konszenzuson alapuló gazdaságélénkítő és -fejlesztő programok mellett.

Görögország esetében pedig az uniós átlaghoz képest csekélyebb gazdasági fejlődés nem csupán az uniós pénzek kevésbé hatékony felhasználásának köszönhető, hanem „periférikus” fekvésének, a kilencvenes évek balkáni feszültségeinek és az egymást váltó kormányok inkoherens, sokszor inkompetens gazdaságpolitikájának.

Az európai uniós támogatási rendszerek közösségi jogi háttere, illetve jogi szabályozása egységes, hiszen az Európai Bizottság minden uniós költségvetés elfogadása után irányelvet dolgoz ki a tagállamok számára a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásáról. Ennek ellenére az egyes tagállamok *gyakorlata és támogatási rendszereik hatékonysága jelentősen eltér* egymástól. Csehország, Szlovénia, Málta esetében egyértelműen kijelenthetjük, hogy a támogatási intézményrendszer felépítése az ír, és egyben a magyar rendszerrel is jelentős hasonlóságokat mutat, illetve a többi újonnan csatlakozó állam rendszerével is komoly hasonlóságokat mutat. Ennek ellenére a tagállami gyakorlatban jelentős eltérések mutatkoznak.

5.1 Írország és Egyesült Királyság

Írország

Az intézményi modellek vizsgálatánál a strukturális alapok felhasználásában – számszerűleg is igazolhatóan – mind *abszorpció, mind hatékonyság és hatásosság tekintetében a legjobbak* közötti eredményeket Írország¹²⁶ mutat fel. E tagállamon belül is az egyik európai szinten is modellértékűnek tekintett, a strukturális alapok felhasználásában hatékonyan és sikeresen tevékenykedő közreműködő szervezet a humánerőforrás-fejlesztési területen az ír FÁS.

A FÁS¹²⁷ az Európai Szociális Alap (ASZA) programok legjelentősebb közreműködő szervezeti (KSZ) szintű lebonyolítója Írorszáiban, de tevékenységét több intézkedés kapcsán az Európai Regionális Fejlesztési Alap is finanszírozza. A 2000-2006-os ír Nemzeti Fejlesztési Terv keretein belül zajló legnagyobb program, a Foglalkoztatási és

¹²⁶ Forrás: Ex ante KTK midterm elemzés

¹²⁷ Lásd www.fas.ie

Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program 51 intézkedéséből 13 kezelését végzi, a program 21 ESZA-társfinanszírozású intézkedéseinek végrehajtásában pedig ez az egyetlen ügynökség-jellegű közreműködő szervezet, vagyis jelentős a *KSZ feladatok szervezeti koncentrációja*. A szervezet állami tulajdonú gazdasági társaság formájában működik, a tulajdonosi jogokat a Gazdasági, Kereskedelmi és Foglalkoztatási Minisztérium gyakorolja fölötté. A cég igazgatótanácsában a munkavállalók, munkaadók, az ifjúsági szervezetek és négy minisztérium képviselői vannak jelen, vagyis a szervezet stratégiai irányítása a partnerség jegyében zajlik. *A társasági forma a tapasztalatok szerint nagyban hozzájárul a hatékony gazdálkodás és az intézmény alkalmazkodóképességének, rugalmasságának megteremtéséhez. Ez a szervezeti forma lehetővé teszi a működés teljesítménymutatókhoz kötött értékelését is.*

A vállalkozásoknak nyújtott szolgáltatások ágazati szinten indulnak: a FÁS rendszeresen felméri az egyes szektorok humánerőforrás-igényeit, képzési szükségleteit, és ennek megfelelően fejleszti szakképzési rendszerét, a munkaadók és munkavállalók szakértőivel közösen létrehozott ágazati Szakképzési Bizottságokban. A vállalaton belüli szakképzést szintén támogatja, és szolgáltatásként is végzi a FÁS. A vállalkozások szintén részesülnek a munkaerő-közvetítési szolgáltatások előnyeiből.

Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban¹²⁸ több, a strukturális alapok által társfinanszírozott program esetében is versenyeztetéssel választják ki a közreműködői feladatokat ellátó szervezeteket. Így történt ez a 2000-2006-os angliai EQUAL Közösségi Kezdeményezési Program esetében is, amelynek program-végrehajtási feladatait az ECOTEC végzi.

Az ECOTEC¹²⁹ egy gazdasági és társadalmi fejlesztésekre specializálódott, kutatással, tanácsadással és menedzsment szolgáltatásokkal egyaránt foglalkozó magáncég. A fejlesztési programok menedzsmentjében már a megelőző években is tapasztalatot szerző cég az EQUAL National Support Unit feladatkört az Irányító Hatóság által kiírt nyílt versenyeztetési eljárás keretében nyerte el.

A kedvezményezettekkel való kapcsolattartás fontos eleme a projektciklus-szemlélet és az erre alapuló munkaszervezés, amelynek az egyik legfontosabb megjelenési formája a

¹²⁸ Forrás: Ex Ante KTK midterm elemzés

¹²⁹ Lásd: www.ecotec.com

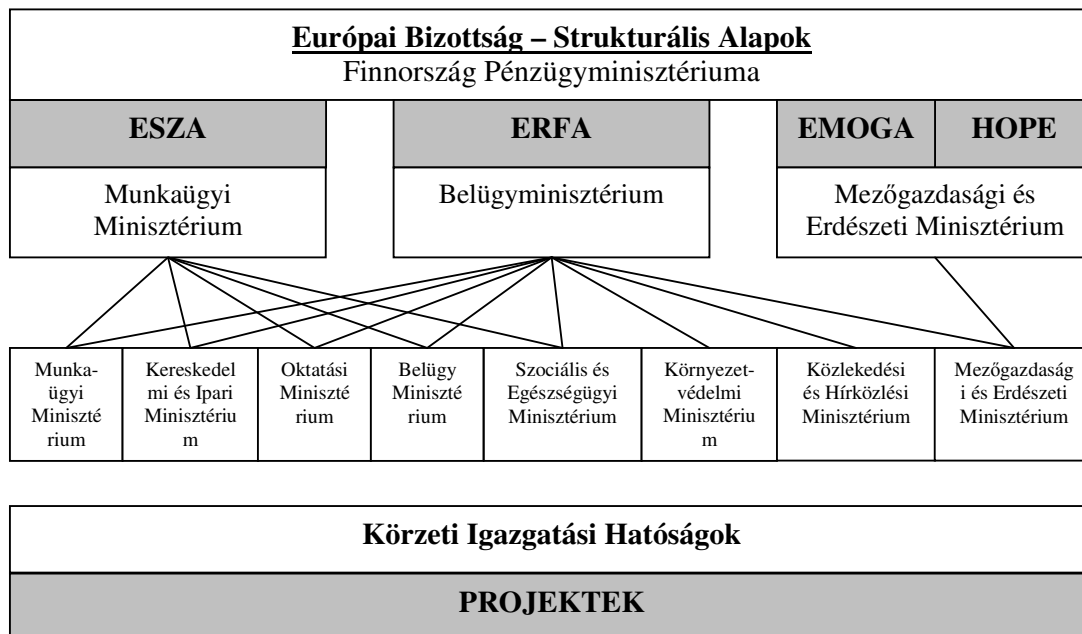
projektekhez rendelt munkatárs intézménye a projektek teljes élettartamán keresztül. A programértékelés megállapításai szerint ez egyrészt az ügyfél-elégedettséget is növelte, másrészt a kedvezményezettek általi megkeresésekre adott reakciók időigényét csökkentette. A működés másik jellegzetessége az *erőteljes módszertani megalapozottság és folyamatos továbbfejlesztés*.

5.2 Skandináv államok (Svédország és Finnország)

Finnország

Finnország (Svédországhoz hasonlóan) a csatlakozás után állt csak neki a saját támogatási intézményrendszerének kiépítéséhez. A **késés** oka az volt, hogy a belépésről szóló népszavazás előtt nem akartak belső vitába bonyolódni az Európai Unió regionális politikájáról. A strukturális alapokba való finn bekapcsolódás leggyengébb pontja az adminisztratív rendszer volt.

11. ábra: Strukturális alapok rendszerének finnországi intézményi felépítése



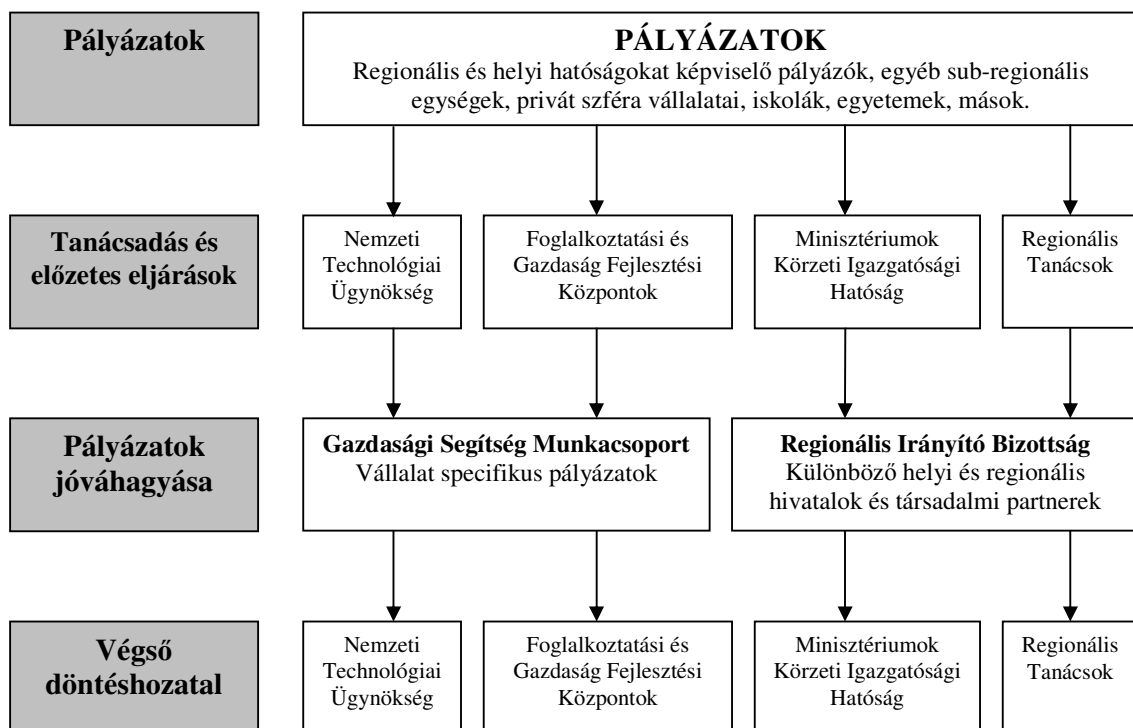
Forrás: [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.p](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.pdf)

[df](#) (31.) /2005.11.17./

A regionális politikával kapcsolatban felmerülő feladatok elvégzését a már működő nemzeti hatóságok hatáskörébe utalták. Ezek az intézmények azonban nem csak *tapasztalatlanok* voltak, de a finn hagyományokból adódóan *erőteljesen centralizáltak* is. (Finnország uniós csatlakozása előtt a régiók szerepe erősen korlátozott volt, míg a települési önkormányzatok széleskörű autonómiával rendelkeztek), ami tovább nehezítette a munkát. Ezen hátráltató tényezők miatt a „beletanulás” a költségvetési időszak csaknem felét felemésztette.¹³⁰

A 6-os célkitűzésre szánt források először a *pénzügyminisztériumon keresztül* áramlottak az egyes strukturális alapok kifizető hatóságaiként is funkcionáló minisztériumok felé (Munkaügyi Minisztérium [ESzA], Belügyminisztérium [ERFA], Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztérium [EMOGA,HOPE]), ahonnan a pénz a közvetítő szerepet betöltő nyolc minisztériumhoz, illetve a projekteket kiválasztó ún. körzeti igazgatási hatóságokhoz (District Administration Authority) került.

12. ábra: A finnországi támogatási rendszer működési mechanizmusa



Forrás: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6finland.pdf

(32.) /2005.11.17./

¹³⁰ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.pdf
/2005. november 16./

Az allokáció bonyolultságát jelzi, hogy a nyolc minisztériumnak és a Regionális Igazgató Bizottságoknak (a partnerség elvének megfelelő testület a célkitűzések megállapításában, az azok közötti forrásmegosztásban vett részt) a három prioritáson belül összesen 26 intézkedés között kellett megtalálni a megfelelő egyensúlyt.

Beszámolók szerint a *kezdeti időszak kaotikus volt*, senki sem tudta, kinek mi a feladata. *A tapasztalatlanság és a kellő mennyiségű információ hiánya egyrészt lelassította, másrészt alkalmanként megduplázta az elvégzendő feladatok mennyiségét.* A nehézségek a végrehajtás minden szintjén érezhetőek voltak, de az idő előrehaladtával a rendszer is egyre olajozottabban kezdett működni.

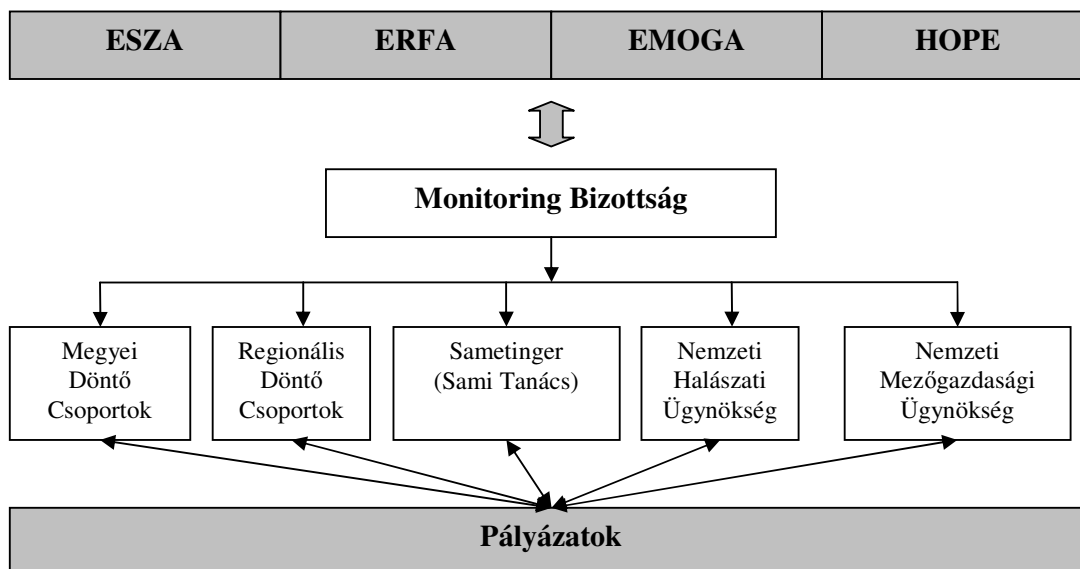
A legégetőbb problémát mégis az új típusú, *utólagos finanszírozási rendszer lassúsága* okozta, melyet a finn pénzügyminisztérium még saját forrásainak mozgósításával is megpróbált orvosolni, pedig ez a kormány számára valós pénzügyi kockázatot jelentett abban az esetben, ha a Bizottság végül mégsem fogadná el az adott projekt egyes költségteleit.

Svédország

Svédországban az egységes programozási dokumentumról folyó viták nem is annyira a támogatások mikéntjéről, mint a kormány és a helyi-regionális hatóságok hatalmi vetélkedéséről szóltak. A pénzek felügyeleti joga végül a kormány kezébe került. A svéd végrehajtási rendszer sem volt kevésbé bonyolult, mint a finn. A döntéseket a megyei adminisztratív testületeken belül működő különböző Döntő Csoportok hozták. A teljes uniós támogatást a lakosság számával arányosan felosztották, a határokon átnyúló projektek kezelésére felállították az ún. Regionális Döntő Csoportot. A lappokkal kapcsolatos projektekről a Lapp Tanács, a legnagyobb projektekről pedig a Monitoring Bizottság foglalt állást. Az egyes projektek lebonyolítása azonban Magyarország számára is tartogat tapasztalatokat. Svédországban alkalmazzák talán *a legjobban az uniós szabályokat, emellett itt a kiskapuk helyett tényleges partnerségre, szubszidiaritásra és transzperanciára törekedtek a projektek megvalósítása során.*¹³¹

¹³¹ Flamm László (szerk.) [2003]: Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz. EU Munkacsoport, Budapest, 43-96. oldal

13. ábra: A svédországi támogatási rendszer működési mechanizmusa



Forrás: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.pdf

f (30.) /2005.11.17./

5.3 A kontinentális gyakorlat – Belgium és Németország

Belgium

Belgiumban a regionális programokat területi elven, az egyes célkitűzésekre koncentrálnak, alakították ki, tehát nem szektorális megközelítésben, mint Magyarország esetében. Intézményi hasonlóság, hogy minden programhoz kijelölnek egy irányító hatóságot (Hainaut tartomány esetében Vallón Régió Kormány). A közreműködő szervezetek feladatát úgynevezett „Task Force”-ok látják el, amelyek a nyertes pályázatok kiválasztásában is segítőkészek, illetve döntés-előkészítő feladatokat látnak el, gyakorlatilag a közreműködő szervezetek feladatait látják el. A *Task Force-ok* közül – a magyar gyakorlattól eltérően – több szervezet *magántulajdonban* van.

Németország

Németország esetében egy jelentős eltérés mutatkozik a magyar rendszerhez képest, ez pedig a *kétszintű közreműködő szervezeti* felosztás. Ez egy újabb szint megjelenését jelenti a rendszerben, mert egyrészt tovább bonyolítja a pályázati rendszert, viszont a potenciális pályázók számára egyszerűsíti a támogatásokhoz való hozzájutást az egyablakos pályázatkezeléssel, illetve a helyi szinten megjelenő intézmények működésével. Brandenburgban az irányító hatóság a tartományi Pénzügyminisztérium felelős a program hatékony és előírászerű lebonyolításáért. A feladatok sokrétűsége miatt megállapodás született a tartományi Pénzügyminisztérium és további három, az operatív program irányelveinek átültetésében illetékes minisztérium (intézkedésgazda) között, hogy az alap-specifikus programokat három ún. Alapirányítóra ruházzák át. Ezek az első szintű közreműködő szervezetek. Ennek ellenére a pályázatok konkrét elbírálásában a fenti hivatalok nem vesznek részt, mert az ún. „üzleti partnerek” a közvetlen kapcsolattartók a pályázókkal, melyek a második szintű közreműködő szervezetek. Üzleti partnerek voltak a Brandenburgi Tartományi Beruházási Bank az ERFA esetében, a Munkáért és Struktúráért Felelős Ügynökség az ESZA esetében és a Vidékfejlesztési Hivatal az EMOGA esetében.

5.4 Mediterrán államok (Görögország, Olaszország és Portugália)

Olaszország

Olaszországban a jelenlegi, 2000-2006-os programozási időszak a bevezetett *radikális változások „tesztje”*. Számos innovációt vezettek be; többek között lehetővé tették az olasz régiók számára, hogy közvetlenül menedzseljék a strukturális alapokat. A források menedzselésében jelentős elmozdulás történt. A 2000-2006-os programozási időszakra meghatározott Közösségi Támogatási Keret forrásainak 70%-át közvetlenül a régiók kontrollálják. Az európai uniós támogatások hatékony és hatásos felhasználásának érdekében nélkülözhetetlen az együttműködés a rendelkezésre álló erőforrások felbecsülésében, a beavatkozások megtervezésében és ösztönzésében, és elengedhetetlen hozzá a helyi szakértők és gazdasági szereplők bevonása.

Olaszországban a „fejlesztési ügynökségek” strukturált rendszerben működő, a lokális és szubregionális szintű társadalmi-gazdasági fejlesztést célul kitűző intézmények. Az *ügynökségek* olyan szervezetek, amelyek hozzájárulnak *a helyi fejlesztés akadályainak leküzdéséhez a helyi társadalmi tőke fejlesztésén, a vállalkozások tranzakciós költségeinek csökkentésén, a társadalom minőségének javításán keresztül*. Ezzel szemben azonban sokszor – politikai akarat és pénzügyi eszközök hiányában – csak adminisztratív feladatokat látnak el, és nem rendelkeznek önálló mozgástérrel. (Feladataik és helyzetük a magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökségekhez hasonlítható a leginkább.)

Portugália

Portugáliában a 2000-2006-os programozási időszakban a *projekt-kiválasztási rendszerek*¹³² működéséből meríthetők hasznos tapasztalatok. A pályázati kiírások kihirdetése után a projektek benyújtása folyamatosan, az év bármely időszakában megtörténhet. Ezzel a projektgazdák (pályázók) részére biztosítják annak lehetőségét, hogy szakmailag megalapozott és kellőképpen kidolgozott projektjavaslatokat tudjanak benyújtani, ebben az esetlegesen szűkre szabott határidők ne korlátozzák őket. A több évig változatlan rendszer az új fejlesztési ötletek felszínre kerülésére, vagy a meglevők adaptálására is kellő lehetőséget ad.

Az önkormányzati beruházások esetében még egy speciális megoldás is létezik a regionális operatív programok keretében. Lehetőség van ugyanis arra, hogy a – NUTS IV szintet jelentő – *önkormányzatok* NUTS III szinten szerveződő *társulásai* *beruházási programot* készítsenek, amely *önálló intézkedésként jelenik meg a ROP-ban*. Vagyis ebben az esetben a projekt kiválasztás egy decentralizált térségi programozási folyamat keretében történik meg, a finanszírozás hozzárendelése pedig program- és nem projekt alapon történik. Ugyanakkor ez a megoldás programirányítási kapacitásokat és kompetenciákat követel meg az önkormányzati társulások szintjén.

A *vállalkozásoknak* szóló támogatási konstrukciók esetében leggyakoribbnak a *folyamatos benyújtású, de szakaszos elbírálású* pályázatok tekinthetők. Az adott periódusban benyújtott pályázatok közül lefölözéses alapon csak a legjobb értékelést kapott elképzelések kapnak támogatást, ugyanakkor a többi projektjavaslat

¹³² Az esettanulmány forrása: Application and selection mechanisms in Portugal for SF co-financing. Luis Madureira Pires, 2005.; valamint a szerzővel lefolytatott interjú. –Ex ante KTK midterm elemzés

automatikusan belekerül a következő szakasz bírálati körébe is – így elkerülhető az egyes időszakok közötti nagyobb projektminőség-ingadozás.

Görögország

A görög támogatási rendszerben a 1994-99-es tervezési időszakban a legjelentősebb probléma a *monitoring és a menedzsment területén* felmerült hiányosságok voltak, melyek hozzájárultak ahhoz, hogy számos projekt esetében *késések, költségútlépések* léptek fel, valamint kevesebb outputtal zárultak. Az okok összetettek:

1. Az Irányító Hatóságoknál *nem megfelelő képzettségű* személyeket alkalmaztak.
2. Sok esetben *nem voltak előre megadott világos célszámok és indikátorok*, melyek mérték voltak a projekt *sikerességét*.
3. A projekt *pénzügyi teljesítése állt előtérben* és ez kötötte le az energiát, a *visszajelzések begyűjtése és a hosszú távra vonatkozó stratégiai tervezés háttérbe szorult*.
4. Az *információáramlás* az egyes Irányító Hatóságok és a KTK további szervei közt *rendkívül korlátozott* volt.
5. Az Irányító Hatóságok esetében *a mai napig is szükséges lenne a nemzetközi tapasztalatcsere, mivel a „másoktól való tanulás” elemei hiányoznak*.

Ezen listában *kísérteties hasonlóságokat* vélünk felfedezni a magyar támogatási rendszerrel, valamint a 2004 és 2005 évi működés során tapasztaltakkal. Tudatában annak, hogy az uniós támogatások felhasználásának legrosszabb példája Görögország, ez nem hízelgő Magyarországra nézve. Érdemes tennünk ellene, és átvenni a megoldást jelentő, bevált tapasztalatokat a többi országtól.

A HERMIN-modell alapján a 2000-2006-os támogatási időszakra vonatkozóan mind a három régi kevésbé fejlett tagország (Görögország, Portugália és Spanyolország) és Írország esetében is elkészült a támogatások hatásainak elemzése. A támogatások nélküli helyzethez képest a GDP növekedésére gyakorolt hatás 2006-ra Görögországban és Portugáliában 6% körüli, Spanyolországban pedig 2,4%-os. A hatás viszonylag mérsékelt Írországban (1,8%), azonban meg kell jegyezni, hogy a strukturális alapokból származó támogatások a kormányzati kiadásoknak már csak 10%-át teszik ki ebben az időszakban. A támogatások jelentősen növelik a beruházásokat, melyek az infrastruktúrafejlesztés és az emberi erőforrások fejlesztése következtében kialakuló

multiplikátor-hatásokon keresztül fokozzák a keresletet és javítják a termelékenységet is. A beruházások növekedésére gyakorolt hatás már a támogatási időszak első évében, 2000-ben is jelentős volt. Különösen Görögországban (27%-os növekedés) és Portugáliában (20%-os növekedés) kiemelkedő a támogatások szerepe. A támogatások az időszak végén, 2006-ban is komoly pluszforrást jelentenek a támogatások nélkül rendelkezésre álló beruházási források nagyságához képest (Görögországban 23%-kal, Portugáliában 14%-kal magasabb szintet elérve).¹³³

5.5 A kelet-közép-európai, új tagállamok tapasztalatai

Az uniós strukturális alapok 2005. évre vonatkozó, az uniós tagállamok számára előirányzott keretének majdnem teljes összegét sikerült lekötni 2005-ben. 2005-ben összesen 27,1 milliárd euró támogatást kötöttek le az európai regionális fejlesztési és a kohéziós alap keretében a tagállamok, valamint az ISPA-ban Bulgária és Románia számára. Ami a támogatások konkrét kifizetéseit illeti, 2004-ben összesen 16,9 milliárd eurót utaltak át a regionális fejlesztési alap, 3 milliárdot a kohéziós, valamint az ISPA keretében. Összességében a négy strukturális, valamint a kohéziós és az ISPA-alapon keresztül 33,1 milliárd eurónyi kifizetés történt a 25 tagállam, illetve a tagjelölt Bulgária és Románia számára. Az új tagállamoknak 2005 végéig átutalt támogatások aránya nagyjából megegyezik a régi tagországok számára a 2000–2006-os költségvetési időszak kezdetétől számított két év alatt – 2001 végéig – kifizetett összegnek. Átlagosan a bizottság a 2004–2006 közötti időszakban az új tagállamok számára előirányzott támogatás 20%-át fizette ki a 2004-ben csatlakozott tízeknek. Az EB kimutatása szerint 2004-ben Magyarország számára összesen 401 millió euró támogatást fizettek ki kohéziós támogatásként, míg Csehország ugyanebben az időszakban feleannyit, 204 millió eurót kapott.¹³⁴

A következő időszak egyik megoldandó kérdése az lesz, hogy a pályázók – különösen az önkormányzatok – minél nagyobb arányban teljesítsék vállalásaikat, vagyis minél kevesebb vesszen el a már szerződésekkel lekötött támogatási összegekből. A régi uniós

¹³³ Kengyel Ákos [2005]: Kohézió és finanszírozás. Európai Tükör, 2005. június. 16-18.

¹³⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim4/4inter_hu.pdf
/2008.03.06./

tagállamok tapasztalatai ugyanis azt mutatják, hogy a már lekötött pénzekből 10-15%-nyi morzsolódik le, azaz végül ennyit nem használnak fel.¹³⁵

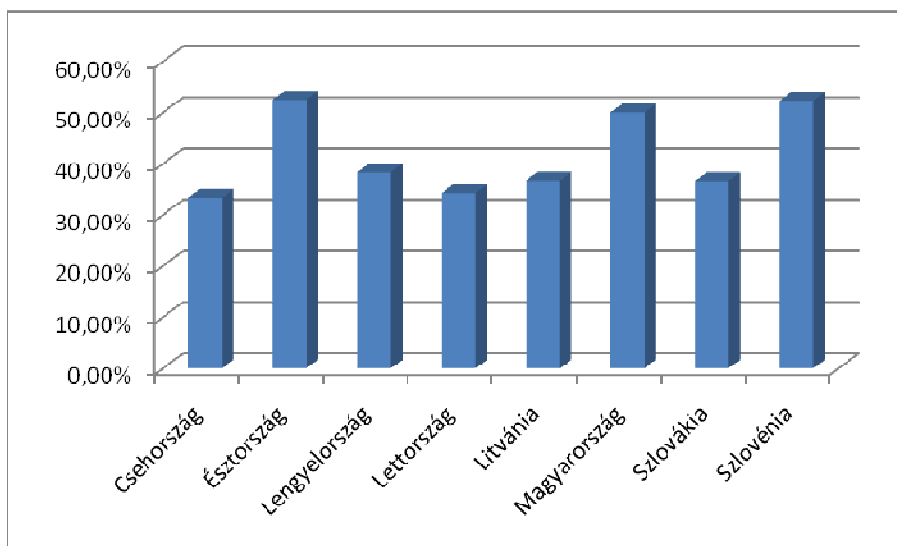
17. táblázat: Az Európai Bizottság jelentése¹³⁶ szerint 2006 év végéig az új tagállamok teljes, a strukturális alapokból érkező támogatás felhasználása a következőképpen alakult

Tagország	1. Megítélt támogatás (€)	2. Lekötött támogatás (€)	3. Kifizetett támogatás (€)	% (2)/(1)	% (3)/(1)
Csehország	1 584 354 541	1 584 354 541	528 304 603	100.00%	33.35%
Észtország	371 363 452	371 363 452	191 290 193	100.00%	51.51%
Lengyelország	8 275 812 636	8 275 812 636	3 175 230 208	100.00%	38.37%
Lettország	625 568 826	625 568 826	214 170 533	100.00%	34.24%
Litvánia	895 172 684	895 172 684	329 180 650	100.00%	36.77%
Magyarország	1 995 717 160	1 995 717 160	997 824 262	100.00%	50.00%
Szlovákia	1 123 151 017	1 123 151 017	411 970 858	100.00%	36.68%
Szlovénia	237 509 597	237 509 597	124 271 115	100.00%	52.32%

Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/annex/2006_sf_annex_en.pdf

/2008.03.17./

14. ábra: A SA támogatások lehívásának összehasonlítása az új, kelet-közép-európai tagországoknál



¹³⁵ Világgazdaság 2006.01.27. Tar Gábor: Csúcs az EU-pénzek kifizetésére 2006

¹³⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Annex to the REPORT FROM THE COMMISSION 18th Annual Report on Implementation of the Structural Funds (2006) {COM(2007) 676 final}

Jelentősen romlott Csehország nettó pénzügyi pozíciója az EU-költségvetéssel szemben 2005-ben a tagság első esztendejéhez, 2004-hez képest. Az Európai Bizottság legutóbbi adataiból kiderül, hogy tavaly alig 42,3 millió euróval több pénzt kapott az ország az EU-kasszából annál, mint amennyit oda befizetett, szemben a 2004-es 228 milliós egyenleggel. A strukturális és kohéziós alapoknál ellenben szembeszökő a különbség a várt és a megvalósult bevétel között: az előbbi 827 millió, az utóbbi 212,1 millió euró. A szinte katasztrofálisan rossz teljesülés magyarázata prágai szakértők szerint elsősorban a cseh intézményrendszer bonyolultságában rejlik. 2006 elején már megkezdődött az eljárási folyamatok egyszerűsítése, ennek eredményeként különösen április-májustól ugorhat meg a kifizetési kérelmek száma, s jelentősen javulhat a cseh EU-egyenleg.¹³⁷

A kereskedelmi mérleg hiánya a GDP-hez képest a támogatási időszak elején mindegyik ország esetében kedvezőtlenebbül alakul, közép- és hosszú távon viszont mérséklődik, majd pedig megszűnik. A különböző modellszámítások eredményei ismeretében megalapozottan állítható, hogy az Európai Unió regionális politikai támogatásainak szerepe a kevésbé fejlett tagországok felzárkózásában számottevő. A támogatások valóban hozzájárulnak a versenyképességet meghatározó feltételek kedvezőbbé válásához, a fejlődési kilátásokat befolyásoló beruházások megvalósulásához. A regionális támogatások hosszú távon esélyt teremthetnek az önjáró fejlődés kialakulására, az adott régió vagy ország vonzóvá tud válni a beruházók számára, és a siker már nem az uniós transfereken múlik.¹³⁸

¹³⁷ Világgazdaság 2006.04.27. EU-támogatások: Csehország gyengén teljesít

¹³⁸ Kengyel Ákos [2005]: Kohézió és finanszírozás. Európai Tükör, 2005. június. 16-18.

5.6 A nemzetközi gyakorlat átvehető elemei

Az Európai Unió régi tagállamainak gyakorlatai sok hasznos információt tartogatnak Magyarország számára. Nem csupán az intézményrendszer működésére tekintettel találunk kitűnő, illetve elrettentő példákat, hanem a támogatási rendszer működésének szabályozására, a fejlesztéspolitikai elképzelésekre, a HR-menedzsmentre, illetve projektmenedzsmentre vonatkozóan is.

A nemzetközi gyakorlatból az intézményrendszeri modellbe átemelhető egyik legfőbb elem alapvetően a *közreműködő szervezetek működését* érinti, a másik a rendszer pályázóbarátként való kezelését segítő regionális ügynökségek vagy pályázati tanácsadó központok létrehozására vonatkozik. Az ügynökségek feladatainak kialakításánál figyelembe kellene venni az olasz, a német és a skandináv modellt. A svédországi megyei adminisztratív testületeken belül működő különböző döntő csoportok, és a régiókon átnyúló projektek esetében az ún. regionális döntő csoportok, a németországi „második szintű közreműködő szervezetek”, az ún. „üzleti partnerek”, illetve az olasz „fejlesztési ügynökségek” létrehozásakor mindig ugyanaz a cél lebegett az intézményrendszer felállítóinak szeme előtt: *a támogatásokkal kapcsolatos döntéshozatal - illetve annak előkészítése - regionális szinten, a pályázókhoz minél közelebb történjen*, és minél jobb projektötletek generálódjanak. Ezt ingyenes vagy kedvezményes tanácsadással segítik azért, hogy hatékony és hatásos legyen a támogatások felhasználása, illetve hogy a pályázók minél gyorsabban hozzájussanak a támogatásokhoz.

Módszertani javaslatként alapvetően az ír és a brit „best practice”-eket, jó gyakorlatokat ajánlom mindenki figyelmébe. Az ír FÁS és a brit ECOTEC példája azt mutatja, hogy a *versenyeztetés* – mind közreműködő szervezeti mind az ügynökségi szinten – hatékony, számonkérhető és sikeres működést eredményezhet. Azzal a komoly feltétellel, hogy a kiválasztási folyamat legyen megfelelő. A közreműködő szervezetek feladatainak koncentrálása, egy kézben hagyása szintén gyors és pályázóbarát működéshez vezet, a már említett megfelelő kiválasztási folyamat függvényében. Itt a *koncentrálás* egyben azt jelenti, hogy több prioritás illetve intézkedés esetében képes ugyanaz a közreműködő szervezet eljárni, illetve hogy a szakmai és ellenőrzési feladatok ellátását nem osztják meg több szereplő között, hanem egyazon intézmény kezében összpontosítják.

Portugáliában a 2000-2006-os programozási időszakban a *projekt-kiválasztási rendszerek* működéséből meríthetők hasznos tapasztalatok. A pályázati kiírások kihirdetése után a projektek benyújtása folyamatosan, az év bármely időszakában megtörténhet. A több évig változatlan rendszer az új fejlesztési ötletek felszínre kerülésére, vagy a meglevők adaptálására is kellő lehetőséget ad. A *vállalkozásoknak* szóló támogatási konstrukciók esetében leggyakoribbnak a *folyamatos benyújtású, de szakaszos elbírálású* pályázatok tekinthetők. Az adott periódusban benyújtott pályázatok közül lefölözéses alapon csak legjobb értékelést kapott elképzelések kapnak támogatást, ugyanakkor a többi projektjavaslat automatikusan belekerül a következő szakasz bírálati körébe is – így elkerülhető az egyes időszakok közötti nagyobb projektminőség-ingadozás.

Konklúzió

*Dilemmák a kohéziós politika reformjában*¹³⁹

Méltányosság vagy hatékonyság

A jelenlegi kohéziós politika minden uniós tagországnak és régiónak nyújt támogatást, gazdagnak és szegénynek egyaránt. Különös, hogy a támogatások több mint 40%-a olyan országokba áramlik, amelyek jóléti szintje az európai uniós átlag fölött van. Ezt részben a szubszidiaritással lehet indokolni. Például nemzeti kormányok decentralizált nemzeti politikáik kialakításakor elmulasztják figyelembe venni a nemzetközi spill-over hatásokat. Ez esetben a közösségi intervenció hatékony lehet. Legtöbbször azonban nem ez az oka a közösségi beavatkozásoknak, hanem a méltányosság elve. Tény, hogy az Európai Unióban a támogatások egy jelentős hányada áramlik relatív gazdag országokba, ezért helye van a hatékonyság növelésének, például úgy, hogy a kohéziós politika gazdagok és szegények között osztja el a támogatásokat.

Újraelosztási hatékonyság vagy politikai zsákmányszerzés

Mivel a kohéziós politikát explicit módon a redisztribúció motiválja, érdekes megfigyelni, hogy gazdag országok és gazdag régiók egyaránt részesülnek támogatásban. Ennek politikai okai vannak. A kohézióra szánt költségvetés minden új tervezési időszakban és az Európai Unió minden bővítésével tovább növekszik. Egy ország által kapott támogatás mértéke látszólag a következő tárgyalási forduló minimumát jelenti. A kohéziós pénzek elosztásának ilyenfajta diszkrecionális megközelítése növeli a politikai zsákmányszerzés valószínűségét. Az ilyen jellegű politikai befolyásolásnak azonban ára van. A kohéziós költségvetés ilyenfajta egymást követő kitágítása valamikor paradox módon erodálhatja a kohéziós politika és annak a nemzetek közötti szolidaritásra épülő céljai iránti közösségi támogatást.

¹³⁹ Sjef Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij and Richard Nahuis 2003]: Funds and Games, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper No. 3/October 2003 alapján.

Regionális vagy nemzeti újraelosztás

A kohéziós politika felzárkózási céljai regionális szinten lettek definiálva. De miért érdekli az Európai Uniót a regionális különbségek csökkentése a gazdag országokban, azaz olyan országokban, amelyek egyben a kohéziós költségvetés legfőbb fenntartói? Egyik válasz erre az, hogy az Európai Unió képes a nemzeti politikákon felülemelkedve regionális érdekeket nézni. Ennek ellenére, a kormányok nemzeti szinten való felsülése nem igazolná az Európai Unió beavatkozását. Általánosságban azonban nem tűnik hatékonynak az a rendszer, hogy az Európai Unió begyűjti a pénzt a gazdag nemzetektől és utána visszaosztja azt ugyanazon ország elmaradottabb régióinak.

A felzárkózás nemzeti megközelítése sokkal természetesebb és három további előnye is van összehasonlítva a regionális megközelítéssel. Először is, a nemzeti megközelítés hatékonyabb a tagállamok közötti jövedelmi különbségek csökkentésében. Másodszor, a nemzeti megközelítést korrektebbnek tekintik a nemzetek, mivel a regionális megközelítés megszegi a horizontális méltányosság alapelvét. Például azon országok, ahol nincsenek regionális különbségek kevesebb támogatást kapnak egy velük nemzeti szinten azonos jóléttel rendelkező országhoz képest, ahol nagyok a regionális különbségek. Végül, a nemzeti szintű támogatások kiküszöbölik a kizorítási hatást, ami fontos probléma a regionális megközelítésnél. Létező gyakorlat ugyanis, hogy a nemzeti kormányok csökkentik az elmaradott régiók nemzeti támogatását az Európai Unió kohéziós támogatásainak hatására.

Tervezés vagy verseny

Az országok számára a kohéziós támogatásokra rendelkezésre álló költségvetés előre meghatározott összeg minden tervezési időszak elején. A regionális kormányok ezt követően állhatnak elő saját javaslataikkal a rendelkezésre álló támogatások lekötésére. Természetesen az Európai Unió különböző feltételekhez köti a támogatásokat. Az integrált megközelítés azonban több problémát is felvet. Csökkenti a rugalmasságot a regionális projektek kiválasztásakor. A helyi kormányok, önkormányzatok általában több információval és tudással rendelkeznek arról, hogyan lehet a regionális növekedést

a leghatékonyabban elősegíteni. A megfelelő helyi stratégia azonban nem feltétlenül konzisztens az Európai Bizottság feltételeivel.

Másodszor az integrált megközelítésből fakadóan a regionális hatóságok olyan projekteket is terveznek, ami bár teljesíti az Európai Unió elvárásait, nem feltétlenül hatékony a regionális növekedés elősegítésében. Az integrált megközelítés erkölcsi kockázatot is okozhat a helyi és regionális hatóságok belső válaszaiban, miszerint a hatóságok olyan projekteket is támogathatnak, amelyek alacsony termelékenységűek, ezáltal biztosítva a régió támogatási kritériumokon belül tartását. Ezen hatások csökkentik a közösségi befektetések hatékonyságát.

Elszámoltathatóság vagy egyszerűség

A kohéziós támogatások abszorpciójához a regionális hatóságoknak teljesíteniük kell különböző jogi és adminisztratív feltételeket. Az Európai Bizottság elvár bizonyos értékelési folyamatokat is, hogy ezáltal kontrollálni tudja, az Európai Unió alapjaiból a forrásokat valóban arra költötték, amire eredetileg tervezték. Az intézményi elvárások, kontroll mechanizmusok és értékelési folyamatok keményebbek lettek a 2000-es berlini európai tanács ülésén elfogadott reformok óta. Az elszámoltathatóságnak azonban ára van. A komplex szabályok és előírások jelentős adminisztratív terheket rónak a helyi és regionális hatóságokra. Ez csökkenti a régiók abszorpciós kapacitását, különösen a szegényebb régiókban. A kohéziós politika átalakítása pénzügyi transzferek rendszerévé csökkentené a folyamat komplexitását.

Addicionalitás vagy abszorpció

Annak biztosítása céljából, hogy az Európai Unió alapjai extra beruházáshoz vezetnek az infrastruktúra vagy a humán erőforrás területén, és nem nemzeti beruházásokat váltanak ki ezen területeken, a kohéziós támogatás társfinanszírozást ír elő a nemzeti kormányok bevonásával. A társfinanszírozás annak az esélyét is csökkenti, hogy az alapok pénzét alacsony hatékonyságú projektekre költse. Az addicionalitás elvével az a probléma, hogy azt nehéz érvényesíteni a gyakorlatban. Az uniós alapok ezért továbbra is eredményezhetnek kiszorítási hatást. A nagyon szegény régióknál ugyanakkor, a társfinanszírozás elvárásai már önmagában is túlzott elvárások lehetnek. Aránylag

szegény országok vagy helyi hatóságok számára gyakran nem áll rendelkezésre elég pénzügyi eszköz a programok vagy projektek társfinanszírozásához. Tehát a magas társfinanszírozási arányok meggátolhatják a kohéziós támogatások abszorpcióját a relatíve nagyon szegény régiókban. Számukra egy alacsonyabb társfinanszírozási arány meghatározása lenne szükséges a növekedés stimulálásához.

Hatékonyak, hatásosak-e az uniós támogatások?

A kutatás méretei miatt nem lehetséges egy dolgozatban az egész rendszer átfogó, részletes elemzése. Így szükséges volt kiemelni néhány területet, amelyre a dolgozat koncentrált. Ezen területek a következők:

1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága.
2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága és hatásossága, ezen belül a ROP 1.2 pályázati kiírás kedvezményezettjeire koncentrálna.
3. A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonysága.
4. A kutatás negyedik, kiegészítő célja nemzetközi összehasonlítás keresése régi és új uniós tagállamok pályáztatási gyakorlatáról.

1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága program szinten.

A 2004-2006 között rendelkezésre álló uniós támogatások lekötése már 100% fölötti a rendelkezésre álló kerethez képest, ami biztosítja, hogy a később kiderülő lemorzsolódás miatt is minimálisra csökkenthető az uniós támogatások egy részének „elvesztése”, vagyis visszafizetésének kockázata. 2007 óta a lekötött támogatások pénzügyi teljesítése, azaz kifizetése is olyan ütemben halad, ami valószínűsíti a lekötött támogatások időben (2008 év végéig) történő maradéktalan kifizetését. Mindezt figyelembe véve **a támogatási intézményrendszer program szinten hatékonynak mondható.**

2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága és hatásossága, valamint a támogatási intézményrendszer hatékonysága projekt szinten.

Kutatásom tárgyának a regionális operatív program „A turisztikai potenciál erősítése a régiókban” prioritáson belül egy elsősorban kis és közepes vállalatokat támogató intézkedést, az 1.2 „Turisztikai fogadóképesség javítását” választottam. Vizsgálni szerettem volna a nem nyertes pályázatok között is a pályázatírókat igénybevettek arányát, de sajnos erre a ROP IH nem biztosított semmilyen lehetőséget, ezért a kutatás csak a nyertes pályázók sokaságára vonatkozik.

Az intézkedés 93 nyertes pályázójából **egy esetben** a levél visszajött, miszerint „**címzett ismeretlen** helyre költözött”. Azon pályázók esetében, ahol sikerült beszélnem egy illetékessel **négy esetben** kiderült, hogy **a pályázó végül különböző okokból nem kapott támogatást** (alacsony támogatás intenzitás vagy vállalt önerő hiánya miatt elálltak a szerződéstől, építéstervezési hibák miatt megghiúsult a projekt, vagy csak nem győzte kivárni a támogatás odaítélését és bankhitelből megvalósította a projektet), **bár az NFÜ honlapján nyertes projektként továbbra is szerepel.**

Az önkéntes adatfelvételek esetében a 20% fölötti válaszadói hajlandóság a kutatások eredményére vonatkozóan elfogadottnak minősül. Jelen kutatás esetében ez az arány mind a cégek számát, mind az összes támogatás arányát tekintve 25% fölött van.

A kutatási adatlapokból és a telefonos beszélgetésekből kiderült, hogy több esetben a végső kedvezményezett frissen alapított projektcég vagy már működő nagy (pl. építési) vállalat, ahol az árbevételnek csupán töredékét adja a projekt eredménye. Ez magyarázza a nulla árbevételű és alkalmazott nélküli, valamint a milliárdos árbevételű és több száz embert foglalkoztató cégek jelenlétét a kutatás alapsokaságában. Az évek óta tisztán turisztikai típusú bevételből „élő” cégek mind árbevétel, mind foglalkoztatotti létszám tekintetében jellemzően a középmezőnybe tartoznak, vagyis 50-250 millió közötti éves árbevétel és 5-30 fő közötti bejelentett alkalmazott jellemző rájuk.

A válaszadók csoportja árbevétel és regionális eloszlás tekintetében nem különbözik jelentősen az alapsokaságtól, így ezen szempontok alapján nincs szükség az eredmények súlyozására, figyelembe véve az alapsokaság nagyságát és a válaszadók

arányát. Ezért árbevétel és regionális eloszlás tekintetében **a válaszadók mintáján kapott eredmény statisztikailag releváns az alapsokaság tekintetében.**

A **pályázók 45%-ának nem sikerült** a pályázati kiírásra beadott projektjét az **eredeti tervezett költségvetéssel és ütemezésben megvalósítani.** Az okok alapvetően két részre bonthatók, az eredeti tervektől eltérő pályázók felének esetében az okok a támogatási szerződés megkötésének elhúzódására vagy a beadott eredeti támogatási összegnél kisebb támogatás megítélésére vezethetők vissza, a másik felének esetében „belső” problémák adódtak, mint pl. tervezési hibák, kivitelezési problémák. A válaszadó **nyertesek** nagy része, **több mint 80%-a a támogatás teljes összegét le tudta hívni**, bár 15%-uknál előforduló költségátúllépés miatt magasabb lett a projektre fordított önrész. A projektek megvalósítása során a válaszadók véleményének alapján **a támogatás folyósításában a projektek több mint egynegyedénél előfordult** a pályázók véleménye szerint **mondvacsínált hiánypótlásból fakadó késés.** A válaszadók esetében az adminisztratív költségek aránya a projekt összköltségvetéséhez képest 0-10% között volt. A projektmérettel súlyozva az átlagos adminisztratív költség egy projekt esetében **a teljes projektméret 2,37%-a**, ami 30-50%-os támogatási intenzitást alapul véve a támogatás 4,75%-a és 7,9%-a között mozog. Ez véleményem szerint az infrastrukturális beruházások körében a még elfogadható költségarány felső részébe tartozik.

A ROP 1.2 pályázati kiírás indikátorai közül a bruttó és nettó hatások összehasonlítására a legjobban alkalmas **„a támogatás hatására hivatalosan létrejött munkahelyek száma”**, illetve az abban tapasztalható esetleges eltérés. A kutatás során azonban sajnos az adatlapos felmérés is csak **„a hivatalos” adatokat** tartalmazta, és arra a kérdésre, hogy a létrejött munkahelyek közül hányan dolgoztak már korábban a cégnél, **nem kaptam összeválogatott válaszokat.**

A projekt eredményeiben lehetnek egyes esetekben bizonyos **szinergikus hatások.** Az **átlagos körüli** (75-150 millió forint) **és az átlagost jóval meghaladó** (150 millió forint fölötti) **támogatást elnyert projektek 63%-ának**, míg az 75 millió forint támogatásnál kevesebbet elnyert projektek 18%-ának esetében elmondható, hogy valamilyen típusú szinergikus hatás fellépett a beruházás következtében. Alapvetően útépítés (aszfaltozás és közúti csomópont építése), közvilágítás, valamint közmű (ivóvízhálózat, gázhálózat, elektromos hálózat) építése és parkosítás fordult elő a projekteknél. Ez az eredmény újra

felhívja a figyelmet az Európai Unió által megkövetelt alapelv, **a koncentráció fontosságára.**

A projekt talán legfontosabb eredménye egy pályázó számára, ha növeli **versenyképességét**. Az erre irányuló kérdésnél figyelembe kellett venni, hogy több projekt még frissen zárult vagy pár hónapon belül fog zárulni, így **a válaszadók 18%-ánál még nem mérhető** a versenyképesség változása. Ahol mérhető, ott a következő eredményekre jutottam a támogatás összegével súlyozva az önbevalláson alapuló versenyképesség növekedési adatokat. A nagyon alacsony (25 millió forint alatti) támogatást elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan 7%, amiből 2,7%-ot tekint az uniós támogatás eredményének. Az alacsony (25-75 millió forint közötti) támogatást elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan 9%, amiből 2,1%-ot tekint az uniós támogatás eredményének. Vagyis **az átlagosnál alacsonyabb támogatási összeget elnyerők esetében nem beszélhetünk jelentős versenyképesség növekedésről, melyen belül különösen elenyésző az uniós támogatás hatása.** Ez a támogatotti kör teszi ki az alapsokaság több mint felét. Az átlagos támogatás körüli (75-150 millió forint közötti) összeget elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan valamivel kevesebb, mint 8,5%, amiből 3,8%-ot tekint az uniós támogatás eredményének, így itt már érzékelhető a versenyképesség növekedés, és bár nem mondható jelentősnek az uniós támogatás hatása, legalább meghaladja a 45%-ot. Az átlagost jelentősen meghaladó (150 millió forint fölötti) támogatást elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan 17,5%, amiből 10,8%-ot tekint az uniós támogatás eredményének. Ez a csoport teszi ki a támogatotti kör valamivel több, mint 17%-át. Elmondható tehát, hogy **a koncentráció elvét betartva jelentős hatás érhető el az uniós támogatásokkal, azonban a ROP 1.2 intézkedés keretében a támogatások szétaprózódása miatt, összességében az uniós támogatások szignifikánsan pozitív hatása csak a teljes támogatotti kör 17%-ában mérhető.**

A magyar támogatási rendszer projekt szintű monitoring gyakorlatát a HEFOP 4.1.1 (Térségi Integrált Szakképző Központok infrastrukturális feltételeinek javítása) intézkedésben monitoring szakértőként szerzett saját tapasztalataim, az OMAI (jelenleg Oktatási és Kulturális Minisztérium Támogatáskezelő Igazgatósága) és az ESZA Kht.

munkatársaival folytatott beszélgetésekből származó információk alapján kívánom bemutatni és értékelni.

A monitoring rendszerben 2004-es felállítása óta rengeteg apró és több jelentős változás is megfigyelhető. Az *„adminisztratív” beszámolók számának csökkentése az egyik fontos lépés volt, azonban ez nem jelenti a teljes adminisztráció mértékének csökkentését, csak a folyamatosságról a „kampányszerű” beszámolásra helyezte a hangsúlyt.* Ez *csak látszólag segíti a pályázókat*, mivel folyamatos külső szakmai kontroll híján előfordulhat, hogy fél évvel később derülnek csak ki közbeszerzési vagy tartalmi hiányosságok a projektnél, amit fél év távlatából (vagy még később) legtöbbször nehézkes orvosolni. Szükséges lenne félévente, a két féléves PEJ között félidőben rendszeresen kilátogatniuk a szakértőknek a kedvezményezettekhez. Ez a látogatás az előző PEJ értékelésekor kért korrekciók végrehajtását és a szakmai megvalósulást, a következő beszámolás előtt a sikeresebb kivitelezést segíthetné elő.

A monitoring rendszer hibája továbbá, hogy a monitoring szakértő és a kedvezményezett között nincsen előírt, kötelező, rendszeres konzultáció. Nagy kérdés persze, hogy a végső kedvezményezettek igényelnék-e a konzultációs lehetőséget és rendszeres helyszíni látogatásokat? *Jelenleg a pályázók jelentős része „hatóságként” tekint a közreműködő szervezetekre, nem mer, vagy nem akar segítséget kérni.* Sőt sokszor a segítő szándékú javaslatokat is „támadásnak” veszik, mivel nem tudatosul bennük (ebben persze a monitoring rendszer is hibás), hogy a monitoring szakértő és a kapcsolattartó a közreműködő szervezetben azért dolgozik (jobb esetben), hogy a projektje az eredeti, elvárt tartalommal és pénzügyi eszközökkel, szabályosan és sikeresen megvalósuljon.

Az ERFA által támogatott intézkedések esetében sem előírás általában a műszaki végzettség a monitoring szakértők személyével szemben, ez azonban néha komoly problémát is okozhat. Előrelépést jelentene a monitoring rendszerben, ha a szakértők nem főállás mellett, „szabad idejükben” végeznék a szakértői munkát, hanem főállásban és megfelelő díjazással végeznék a feladatukat, ami természetesen a szakértők megfelelő mennyiségű, rendszeres(!) munkával történő ellátását feltételezi. *Ehhez szükség volna egy „szakértői pool” létrehozására a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség keretén belül,* hogy a jól képzett és tapasztalt szakértőket más intézkedéseknél, más közreműködő szervezetek is igénybe tudják venni.

Mindezeket figyelembe véve a támogatási intézményrendszer projekt szintű hatékonysága javult a vizsgált időszakban, de még van tere további fejlődésnek, különösen a monitoring fejlesztése és a független hatásértékelések „megbecsülése és segítése” terén.

A potenciális pályázói kör, vagyis a végső kedvezményezettek támogatás-felhasználásának hatékonysága is megfelelőnek mondható, azonban a támogatások hatásossága a szinergiák kifejtése és nyertesek versenyképességének javítása terén problémás.

3. A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonysága.

Az oktatási-képzési, a banki finanszírozási valamint pályázatírói és -tanácsadói intézményrendszert tekintve megállapítható, hogy az oktatási-képzési rendszer továbbra is reaktív piaci stratégiát folytat, vagyis ritka a kezdeményező fellépés, főleg a piackövető stratégia a jellemző. Gyakorlatilag nem volt használható pályázatíró és projekt/pályázat menedzseri képzés 2003 második feléig. A Budapesti Corvinus Egyetem kiemelkedő szerepet játszott az „EU Forrás és Programmenedzsment 2004-2006” illetve a „Projektmenedzsment” tanfolyamok beindításával a kiváló pályázati és projektmenedzser szakemberek képzésében. Az uniós tagságból eredő előnyök kiaknázása érdekében döntő fontosságú volt, hogy a kis- és középvállalkozások praktikus tudás- és ismeretanyag elsajátítása útján képesek legyenek az uniós támogatások minél nagyobb arányú felhasználására.

A visszajelzések alapján levonható az a következtetés, miszerint kifejezetten *pályázatíró képzésre 2007 második fele óta gyakorlatilag nincsen igény.* A 2004-2005 során tapasztalható fellángolást követően a pályázatírás iránt érdeklődők már mind végeztek ilyen tanfolyamot, a friss diplomások jelentős része pedig a graduális képzés keretében szerzi meg a szükséges információkat a témában induló fakultatív vagy választható tantárgy felvételével. A nagyobb képző intézmények 2007 nyara óta nem tudták elindítani pályázatíró képzésüket a minimális jelentkezői létszám hiánya miatt. A képző intézmények közül többen projektmenedzsment képzést hirdettek, látva a pályázói feladatok és érdeklődés módosulását, azonban az erre jelentkezők száma nem közelíti meg a korábban pályázatíró tanfolyamot végzettekét, ha egyáltalán be tudott indulni a képzés.

A magyar bankrendszer hatékonyságát az uniós pályázatokhoz kiadott *bankgarancia ígérvények kiadásának átlagos idejével* és az *uniós pályázatokhoz nyújtott hitelek számának, összegének és költségének* aránya az uniós pályázatok számához és összegéhez indikátorokkal terveztem mérni. Sajnos az ezek kalkulálásához szükséges adatokat semelyik megkeresett bank nem kívánta kiszolgáltatni.

Egy vezető beosztású kereskedelmi banki munkatárssal folytatott személyes interjú során kiderült, hogy az önkormányzati hitel piacot évente 240-270 milliárd forintra lehet becsülni, melynek mintegy 15-20%-a tudható be az EU-támogatásokkal kapcsolatos önerő és projektfinanszírozási hiteleknek. A banki munkatárs ezt az „alacsony” arányt az önkormányzatok pályázataihoz általában alacsony önerővel magyarázta. Ez éves szinten 35-50 milliárd forintnyi hitelkihelyezést jelent, melyen a önkormányzati piacon meghatározó piaci részesedéssel rendelkező OTP, K&H és Raiffeisen bank (együttesen ~70%) osztozik elsősorban.

A vállalati piacon a GVOP és GOP pályázatokat figyelembe véve gyakorlatilag a kiosztható támogatási összeg 120-130%-ára tehető a piac mérete (bankgarancia-ígérvények és kiadott bankgaranciák, a támogatás előfinanszírozása valamint a projektekhez tartozó beruházási hiteleket is belekalkulálva). Az egyes bankok piaci részesedését ebben az esetben is nehezen lehet meghatározni, de az interjúalany becslése szerint az OTP piacvezető, második a K&H, utána következnek az Erste Bank, az MKB, a Raiffeisen és az Unicredit Bank 15% körüli részesedéssel (pályázattól függően, bankgarancia és hitel együttesen). Az Inter-Európával egyesült CIB Bank részesedését a fúzió miatti piaci mozgások miatt nem tudta megbecsülni.

Mindebből azt a következtetést lehet levonni, hogy **a magyar bankpiac aktív szerepet játszik a megfelelő termékek kialakításával a piaci igények kielégítésére, azonban ennek a szerepnek a betöltésével járó költségeket a pályázók és a végső kedvezményezettek fizetik meg. Ez pedig rámutat a magyar vállalati, önkormányzati és különösen a civil szféra jelentős alulfinanszírozottságára.**

A pályázattíró, pályázati tanácsadó cégek hatékonyságát nem sikerült mérni a kutatás során, mivel *arra vonatkozó adatot, hogy a nem nyertes pályázók körében milyen arányban vettek igénybe ilyen szolgáltatást*, a ROP IH segítségével *nem tudtam szerezni*. A kutatás rámutatott viszont arra, hogy a ROP 1.2 kiírás keretében az átlagos támogatási összeget (93 millió forintot) jóval meghaladó 150 millió fölötti támogatást

elnyert projektek kidolgozásában átlagos (kétharmados) arányban vettek részt pályázatírók, az átlagos körüli (75-150 millió forint) támogatást elnyert cégek esetében a mintában minden pályázó igénybe vett pályázatíró szolgáltatást, az átlagosnál alacsonyabb támogatási összeget elnyert projektek közül valamivel több, mint a fele.

4. A kutatás negyedik, kiegészítő célja nemzetközi összehasonlítás keresése régi és új uniós tagállamok pályáztatási gyakorlatáról.

Az Európai Unió régi tagállamainak gyakorlata sok hasznos információt tartogat Magyarország számára. Nem csupán az intézményrendszer működésére tekintettel találunk kitűnő, illetve elrettentő példákat, hanem a támogatási rendszer működésének szabályozására, a fejlesztéspolitikai elképzelésekre, a HR-menedzsmentre, illetve a projektmenedzsmentre vonatkozóan egyaránt.

A nemzetközi gyakorlatból az intézményrendszeri modellbe átemelhető egyik legfőbb elem alapvetően a **közreműködő szervezetek működését** érinti, a másik a rendszer **pályázóbarátként** való kezelését segítő regionális ügynökségek vagy pályázati tanácsadó központok létrehozására vonatkozik. Az ügynökségek feladatainak kialakításánál figyelembe kellene venni az olasz, a német és a skandináv modellt. A svédországi megyei adminisztratív testületeken belül működő különböző Döntő Csoportok, és a régiókon átnyúló projektek esetében az ún. Regionális Döntő Csoportok, a németországi „**második szintű közreműködő szervezetek**”, az ún. „**üzleti partnerek**”, illetve az olasz „fejlesztési ügynökségek” létrehozásakor mindig ugyanaz a cél lebegett az intézményrendszer felállítóinak szeme előtt: **a támogatásokkal kapcsolatos döntéshozatal – illetve annak előkészítése – regionális szinten, a pályázókhoz földrajzilag minél közelebb történjen**, és minél jobb projektötletek generálódjanak. Ezt ingyenes vagy kedvezményes tanácsadással segítik azért, hogy hatékony és hatásos legyen a támogatások felhasználása, illetve, hogy a pályázók minél gyorsabban hozzájuthassanak a támogatásokhoz.

Módszertani javaslatként alapvetően az ír és a brit „best practice”-t, azaz jó gyakorlatokat ajánlom mindenki figyelmébe. Az ír FÁS és a brit ECOTEC példája azt mutatja, hogy a **versenyeztetés – mind közreműködő szervezeti, mind ügynökségi szinten – hatékony, számonkérhető és sikeres működést eredményezhet**. Azzal a komoly feltétellel, hogy a kiválasztási folyamat legyen megfelelő. A közreműködő szervezetek feladatainak koncentrálása, egy kézben hagyása szintén gyors és

pályázóbarát működéshez vezet, a már említett megfelelő kiválasztási folyamat függvényében. Itt a *koncentráció* egyben azt jelenti, hogy több prioritás, illetve intézkedés esetében képes ugyanaz a közreműködő szervezet eljárni, illetve, hogy a szakmai és ellenőrzési feladatok ellátását nem osztják meg több szereplő között, hanem egy azon intézmény kezében összpontosítják.

Portugáliában a 2000-2006-os programozási időszakban **a projekt-kiválasztási rendszerek működéséből meríthetők hasznos tapasztalatok**. A pályázati kiírások kihirdetése után a projektek benyújtása folyamatosan, az év bármely időszakában megtörténhet. Ezzel a projektgazdák (pályázók) részére biztosítják annak a lehetőségét, hogy szakmailag megalapozott és kellőképpen kidolgozott projektjavaslatokat tudjanak benyújtani, ebben az esetlegesen szűkre szabott határidők ne korlátozzák őket. A több évig változatlan rendszer az új fejlesztési ötletek felszínre kerülésére, vagy a meglevők adaptálására is kellő lehetőséget ad. **A vállalkozásoknak** szóló támogatási konstrukciók esetében leggyakoribbnak **a folyamatos benyújtású, de szakaszos elbírálású** pályázatok tekinthetők. Az adott periódusban benyújtott pályázatok közül lefölözéses alapon csak a legjobb értékelést kapott elképzelések kapnak támogatást, ugyanakkor a többi projektjavaslat automatikusan bekerül a következő szakasz bírálati körébe is – így elkerülhető az egyes időszakok közötti komolyabb projektminőség-ingadozás.

A bruttó és nettó hatások különbözősége a gyakorlatban

A bruttó hatások mérésére Magyarországon jelenleg leginkább az ECOSTAT kutató intézet által kifejlesztett ECO-TREND modell felel meg. Az ECO-TREND modellen különböző scenáriókon elvégzett elemzés összehasonlításakor négy mutató alakulását szükséges kiemelni. Két indikátor hosszú távú lefutásában jelentős eltérés mutatkozik. Az első, a vásárlóerő-paritáson számított GDP, melynek időszora jelentősen eltér. A „rugalmasabb igazodás, hatékonyabb állam” scenárióban (a Konvergencia program „túlteljesítése” és 90%-os támogatás felhasználás) kapott kedvezőbb értékek részben a nagyobb arányban felhasznált uniós támogatásokkal magyarázhatóak, részben pedig azzal, hogy ebben a változatban a költségvetés kiadási szerkezete is hatékonyabban szolgálja a gazdasági felzárkózást. A „rugalmatlan államszerkezet, ciklikus kiadások” verzióban (a Konvergencia program be nem tartása és 70%-os támogatás felhasználás) nagyobb az elmaradás az alapváltozathoz (nagyjából a Konvergencia program betartása

és 80%-os támogatás felhasználás) képest, mint amennyi a többlet a másik alternatív scenárióban keletkezik. Ennek okai az erősödő fiskális ciklikusság következményeiben keresendők. A második a lakosság rendelkezésére álló jövedelem, melynél sokkal kisebb eltérés tapasztalható, mint a GDP esetében. Összességében a két forgatókönyvben az alapváltozattól való eltérés 2020-ra is 1 százalékponton belül marad. Azonban az államháztartás egyenlege is csak kis mértékben tér el az egyes scenáriókban az alapváltozattól. Ez viszont azt jelenti, hogy ***a vállalkozásoknál maradó jövedelem változik a legerőteljesebben a három szektor (állami, lakossági és vállalati) közül.*** A folyó fizetési mérleg egyenlegének alakulásából az derül ki, hogy a jövedelemtulajdonosok a megváltozott jövedelmi helyzetükre külföldi hitelfelvétellel reagálnak, ami a külfölddel szembeni eladósodást befolyásolja az egyes scenáriókban az alapesethez képest.¹⁴⁰

A disszertáció hipotézise, hogy az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználása Magyarországon hatékony, de nem hatásos.

A hipotézist igazoltnak látom. A hipotézis első fele bizonyítást nyert azzal, hogy a magyar támogatási rendszer az EMIR adatai alapján a 2004-2006 között rendelkezésre álló uniós támogatások közel 105%-át lekötötte, a kifizetések 100%-os teljesíthetősége pedig az „n+2” szabály alapján 2008 év végéig valószínűsíthető. A hipotézis második felét szintén igazoltnak látom a ROP 1.2 kiírásra vonatkozóan.

¹⁴⁰ dr. Cserháti Ilona, Keresztély Tibor, Varga Zsuzsa [2007]: Az EU-transzferek szerepe a hosszú távú felzárkózásban. A gazdaságelemzés módszerei 2007/I., ECOSTAT, Budapest, 2007. november, 65-69.

Irodalomjegyzék

Könyvek, kiadványok

Alexa Noémi [2006]: Strukturális alapok átlátható felhasználása Magyarországon, Transparency International, Budapest, 2006. április
<http://www.transparency.hu/drupal/hu/node/31> /2007.07.03./

Állami Számvevőszék: Jelentés az uniós támogatások hazai monitoring és ellenőrzési rendszere működésének ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, 2007. július
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7563DB1DE8CB69D9C1257322004B6F4B/\\$File/0723J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7563DB1DE8CB69D9C1257322004B6F4B/$File/0723J000.pdf) /2008.01.15./

Becsky Róbert – Izikné Hedri Gabriella [2004]: Az Európai Unió regionális politikája. Hans Seidel Alapítvány, Budapest

Czakó Erzsébet [2005]: Versenyképességi programok néhány tanulsága a kormányzati szféra számára. In: Versenyképesség kutatások Műhelytanulmány 11., BCE Vállalatgazdaságtan Intézet Versenyképesség Kutató Központ, Budapest

Európai Bizottság [2003]: Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_hu.htm /2007.07.04./

Európai Bizottság [2007]: Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4crlen.pdf /2007.07.04./

European Agency for Reconstruction, Programing and Quality Assurance Division, Evaluation Unit [2005]: „Evaluation Guidelines” Revision 1 – May 2005
<http://www.ear.europa.eu/publications/main/documents/RevisedEvaluationGuidelines.pdf#search=%22Revised%20Evaluation%20Guidelines%22> /2008.04.12./

Ex ante [2006]: KTK midterm elemzés, 2006. február www.fejlesztéspolitika.hu /2006.02.10./

Cristodoulakis, Nicos and Kalyvitis, Sarantis [2001]: Structural Funds: Growth, Employment and the Environment – Modelling and Forecasting the Greek Economy, Kluwer Academic Publishers, London

F. Stuart Chapin [1974]: Experimental Designs in Sociological Research, Greenwood Press, New York

- Flamm László (szerk.) [2003]: Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz. EU Munkacsoport, Budapest
- Forman Balázs [2003]: Az EU Strukturális Alapjai és Előcsatlakozási Alapjai. Interpress, Budapest
- Grosse, Tomasz Grzegorz [2004]: Poland and the EU new cohesion policy, Instytut Spraw Publicznych, Warsaw
- Hans-Jürgen Wagener, Thomas Eger, Heiko Fritz [2006]: Europäische Integration – Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik, Verlag Franz Vahlen, München
- Horváth Gyula (szerk.) [2001]: Az Európai Unió strukturális politikájának szabályozása. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs
- Horváth Gyula [2003]: Regionális támogatások az Európai Unióban, Osiris Kiadó, Budapest
- Horváth M. Tamás [2004]: A regionális politika közigazgatási feltételei. MKI, Budapest
- Kengyel Ákos [2002]: Az Európai Unió regionális politikája. Aula Kiadó, Budapest
- Kengyel Ákos [2008]: Kohézió és finanszírozás. Akadémia Kiadó, Budapest
- Kenneth Davey [2003]: Investing in Regional Development – Policies and Practices in EU Candidate Countries, Open Society Institute, Budapest
- Luis Madureira Pires [2005]: Application and selection mechanisms in Portugal for SF co-financing. Lisszabon
- Magyar Nemzeti Bank [2006]: Elemzés a konvergenciafolyamatokról, MNB, Budapest, 2006. december www.mnb.hu /2007.07.04./
- Markus Gangl – Thomas A. DiPrete [2004]: Kausalanalyse durch Matchingverfahren, In: Andreas Diekmann (Hrsg.): Methoden der Sozialforschung, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln
- Nagy Sándor Gyula és Flamm László (társzerzők és alkotó szerkesztők) [2003] Belépődíj. EU Munkacsoport, Budapest, 310.
- Nagy Sándor Gyula és Trombitás Zoltán (társzerzők és alkotó szerkesztők) [2004]: Kulcs a sikeres EU pályázatokhoz 2. EU Munkacsoport, Budapest, 285.
- OECD Development Assistance Manual – DAC Principles for Effective Aid
http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.htm
1 /2007.07.01./
- Palánkai Tibor [2004]: Az Európai integráció gazdaságtana, AULA, Budapest

- Palánkai Tibor [2005]: A magyar gazdaság és társadalom integráció-érettsége, integrációs képessége és felkészültsége, Budapest Corvinus Egyetem ETOK, Budapest
- Pogátsa Zoltán [2004]: Europe Now – Hungary's preparedness for the EU's Structural and Cohesion Funds. ISES Books, Szombathely
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen und Gerd Ronning [2005]: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006 OP des Bundes Ziel 1, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, 2005 (http://www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/ESFPROJEKT/DOWNLOADS/ENDBERICHT_OP-ZIEL1.PDF)
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen und Gerd Ronning [2005]: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006 EPPD Ziel 3, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, 2005 (http://www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/ESFPROJEKT/DOWNLOADS/ENDBERICHT_EPPD-ZIEL3.PDF)
- Ryoh Sasaki [2006]: A Review of the History and the Current – Practice of Aid Evaluation, Journal of MultiDisciplinary Evaluation, Number 5, September 2006 http://evaluation.wmich.edu/jmde/content/JMDE005content/PDFs_JMDE_005/Review_of_Aid_Evaluation.pdf /2007.06.29./
- Sjef Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij and Richard Nahuis [2003]: Funds and Games, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper No. 3/October 2003
- Szemlér Tamás [2001]: Magyarország felkészülése az EU-csatlakozásra a regionális politika területén, külön tekintettel az intézményi és pénzügyi kérdésekre, VKI Kihívások, Budapest
- Szemlér Tamás [2004]: EU-költségvetés 2007-2013: érdekek és álláspontok. VKI, Budapest
- Shandwick, Weber [2005]: Ügyfélkezelési Kézikönyv, a Közösségi Támogatási Keret kezelésében résztvevő irányító hatóságok és közreműködő szervezetek ügyfélszolgálati munkatársai számára, Budapest, 2005.

TÁRKI [2007]: Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak horizontális ex-ante értékelése, Budapest, 2007. március 21. [www.tarki.hu/2007.07.04./](http://www.tarki.hu/2007.07.04/)

Varga Attila and Hans Joachim Schalk [2003]: The economic effects of EU Community Support Framework interventions.

Varga Attila [2007]: A complex macro-regional model for the analysis of development policy impacts on the Hungarian economy, Pécsi Egyetem, Pécs, 2007. március

World Bank Independent Evaluation Group [2003]: Evaluation Tool and Approaches http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html /2007.06.01./

World Bank Operations Evaluation Department [2003]: The First 30 Years. Edited by Patrick G. Grasso, Sulaiman S. Wasty, Rachel V. Weaving. 2003 The World Bank, Washington D.C. 198. <http://www.worldbank.org/oed> /2007.06.09./

Folyóirat, periodika és kiadvány cikkek, elemzések és konferencia előadások

Artner Annamária [2002]: Az Európai Unió strukturális politikájában rejlő lehetőségek a tagországi tapasztalatok alapján különös tekintettel Írországra és Görögországra. VKI Kihívások, Budapest

Artner Annamária [2004]: Az EU keretprogramjainak szerepe az ír gazdaság fejlesztésében. Európa 2002, 2004. december

Az NFT 2002. május 30-án tartott konferenciája. Európa 2002, 2002. június

Baráth Etele [2001]: A regionális politika az integráció szemszögéből. Európa 2002 Különszám 2001. március

Benyó Balázs [2004]: Pénzügyi támogatási eszköztár a kis- és középvállalati szektor versenyképességének szolgálatában. In: EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH, Budapest

Bocsor Márk – Kengyel Ákos – Szűcs András [2000]: A területfejlesztési politika új irányai az Európai Unióban. Közgazdasági Szemle, Budapest, 932-948.

Bradley J., Gács János, Alvar Kangur and Natalie Lubenets [2003]: Macro impact evaluation of National Development Plans: A tale of Irish, Estonian and Hungarian collaborations. Paper presented at the Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Challenges for evaluation in an Enlarged Europe, Budapest, June 26-27, 2003

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/kan_gur.doc /2006.10.03./

- Bradley, J., Herce, J.A., and Modesto, L. [1995] The Macroeconomic Effects of the CSF 1994-99 in the EU Periphery. An Analysis Based on the HERMIN Model. *Economic Modelling* 12: 323–333.
- Czuriga Eszter [2005]: Az Európai Unió kohéziós politikája 2007 után – Az Európai Bizottság jogszabálytervezetei a 2007-2013 közötti kohéziós politikára vonatkozóan. *Európai Tükör*, 2005. február
- Csengődi Sándor-Csire András-Felföldi Zoltán-Juhász Miklós [2006]: Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai – Hét kistérség fejlesztési tapasztalatai. *Európai Tükör*, 2006. szeptember 74-92.
- dr. Cserháti Ilona, Keresztély Tibor, Varga Zsuzsa [2007]: Az EU-transzferek szerepe a hosszú távú felzárkózásban. A gazdaságelemzés módszerei 2007/I., ECOSTAT, Budapest, 2007. november
- Demendy Nóra – Éltes Andrea [2002]: Spanyolország és Portugália az EU strukturális támogatási rendszerében, VKI, Budapest
- Dezséri Kálmán [2004]: Magyarország részvétele az EMU II.-ben és a GMU-ban. In: *EU-Tanulmányok* 2. kötet, NFH, Budapest
- ECOTEC Research and Consulting Ltd [2000]: Ex-Post Evaluation of Objective 1 1994-1999 – A Final Report to the Directorate General for Regional Policy, European Commission
- Evaluation of Socio-economic Development – Guide [2007], GHK Consulting Ltd <http://www.evaled.info/page.aspx?id=mth120> /2007.07.12./
- Faragó László [2004]: Javaslatok az új Nemzeti Fejlesztési Terv regionális megalapozásához. In: *EU-Tanulmányok* 4. kötet, NFH, Budapest
- Fábián András [2001]: Az előcsatlakozási eszközök felhasználása Magyarországon. *Európa 2002 Különszám* 2001. március
- Fitzpatrick, Jim [2004] EU structural funds and competitiveness. Can the Celtic Tiger come to Hungary? Írország Budapesti Nagykövetsége, a Budapesti Ír Kereskedelmi Képviselő és a Magyar EU Bővítési Üzleti Tanács rendezte konferencia előadása, 2004. június 2., Budapest
- Forman Balázs és Nagy Sándor Gyula [2005]: A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályázati gyakorlat hiányosságai, In: *Magyarország Politikai Évkönyve*, DKMKKA, Budapest, 793-803.
- Futó Péter: [2007] Kis- és középvállalkozások munkaügyi támogatásának kérdőíves hatásvizsgálata. *Európai Tükör* 2007. április 112-127.

- Gajda Tibor [2004]: Sikerre ítélve. A magyar nemzeti költségvetés Európai Unióval szembeni költségvetési pozíciója meghatározásának kérdése. Európa 2002, 2004. december
- Gáspár Pál – Wisniewski Anna: [2004] Kelet-közép-európai GMU-stratégiák, magyar következtetések. In: EU-Tanulmányok 2. kötet, NFH, Budapest
- Grima Anuskeviciute [2003]: Encouragement of Small and Medium-sized Enterprises in the EU Pre-accession Context Possible Transformation Measures in Poland, Lithuania and Romania. Európa 2002, 2003. március
- Heil Péter [2001]: Az Európai Unió bővítésének pénzügyi eszközrendszere. Európai Tükör 2001. február-március
- Heil Péter [2001]: Famous, but unknown – a short balance sheet of Phare near the end. Európa 2002, 2001. szeptember
- Herce, J.A., and Sosvilla-Rivero, S. [1995] HERMIN-Spain. Economic Modelling 12: 295–311.
- Herce, J.A., and Sosvilla-Rivero, S. [1994] The Effects of the Community Support Framework 1994-99 on the Spanish Economy: An Analysis Based on the HERMIN Model. Working Paper 94-10R, FEDEA, Madrid.
- Horváth Beatrix [2000]: Az előcsatlakozási alapok. Európa 2002, 2000. szeptember
- Horváth Gyula [2000]: Regionális fejlődés Kelet-Közép-Európában. Európa 2002, 2000. december
- Horváth Gyula [2001]: Az Európai Unió regionális támogatási politikája a 2000-2006 közötti időszakban. Európai Tükör 2001. 2-3. szám
- Horváth Gyula [2004]: Az Európai Unió strukturális politikájának jövőjét befolyásoló tényezők. In: EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH, Budapest
- Hozzáadott értékeink (interjú dr. Baráth Etelével). Piac és Profit 2005. április
- Hrubi László [2004]: A régiók operatív programjainak szerkezete és tartalma. In: EU-Tanulmányok 4. kötet, NFH, Budapest
- Illés Dóra – Illés István [2004]: Az Európai Unió strukturális politikája módosításának forгатókönyvei és a tagállamok álláspontjai. In: EU-Tanulmányok 4. kötet, NFH, Budapest
- Inotai András – Szemlér Tamás [2004]: Részt vállalni a jövőből. Európai Tükör 2004. november

- Inotai András [2004]: Az Európai Unió költségvetése és Magyarország: elvárások, érdekek, hazai teendők és befolyásolási lehetőségek. In: Szemlér Tamás (szerk.): EU-költségvetés 2007-2013: Érdekek és Álláspontok, VKI, Budapest
- Interjú Halm Tamással, NFH elnök-helyetessel. Európa 2002, 2003. december
- Ispánki György [2002]: Képzők felkészítése az NFT OP-jainak széleskörű társadalmi megismertetésére. Európa 2002, 2002. december
- Kengyel Ákos [2004]: Az EU költségvetésének hosszú távú alakulását befolyásoló körülmények. In: EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH, Budapest
- Kengyel Ákos [2005]: Kohézió és finanszírozás. Európai Tükör, 2005. június
- Kengyel Ákos [2007]: Európai uniós források a 2007-2013 közötti időszakban, CEO 2007/1. 14-23.
- Komáromi Róbert [2004]: Tájékoztatási feladatok a strukturális alapok rendszerében. In: EU-Tanulmányok 3. kötet, NFH, Budapest
- Lelkes Orsolya [2004]: A Nemzeti Fejlesztési Terv humánerőforrás-fejlesztési projektjei és társadalmi kirekesztés elleni akcióprogram kapcsolódásai. In: EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH, Budapest
- Losoncz Miklós [2004]: A befektetések ösztönzésével kapcsolatos magyar érdekek, elképzelések. In: EU-Tanulmányok 2. kötet, NFH, Budapest
- Martin P. [1998]: Regional Policies, Growth and Geography in Europe. The World Economy, Vol 21. No.6 pp. 757-774.
- Maruzsa Zoltán [2004]: Az osztrák EU-csatlakozás. In: EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH, Budapest
- Nagy Sándor Gyula és Trombitás Zoltán [2003]: Pályázatok a gyakorlatban – esettanulmány. Az EU-csatlakozás kapcsán tudnivalók kis- és középvállalkozásoknak, Kamaraexpressz Közhasznú Társaság, Budapest, 97-114.
- Nagy Sándor Gyula és mások [2004]: EU-támogatási alapelvek, mint az uniós pályázatok alapkövetelményei. Pályázatvadász II. évf. 2. szám, 29-31.
- Nagy Sándor Gyula [2005]: The financial impact of the Hungarian EU accession relating the environment. In: Prof. Palánkai Tibor és Nagy Sándor Gyula (alkotó szerkesztők): Adjusting to enlargement – Materials of Research Program, HECSA, Budapest, 155.
- Nagy Sándor Gyula (szerző és szerkesztő) [2005]: A magyar támogatási intézményrendszer hatékonysága és 2004 évi működésének kritikus értékelése. Társadalom és Gazdaság 27. kötet, Budapest, 2005. 1-2. szám, 175-193.

- Nagy Sándor Gyula [2006]: Az európai uniós támogatások hatékonyságának problematikája, értelmezése és mérésének módszerei. Európai Tükör, Budapest 2006. február, 100-112.
- Nagy Sándor Gyula [2006]: Az uniós támogatások magyarországi intézményrendszerének hatékonysága 2005-ben. Magyarország Politikai Évkönyve, DKMKKA, Budapest, 790-800.
- Nagy Sándor Gyula [2007]: Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében. Európai Tükör, Budapest 2007. január, 94-102.
- Nagy Sándor Gyula [2008]: Az európai uniós támogatás-felhasználás hatékonyság-mérésnek módszertana. In: Tanulmányok Palánkai Tibor akadémikus 70. születésnapja tiszteletére, Aula Kiadó, Budapest 367-377.
- Pálné Kovács Ilona [2004]: A területfejlesztési politika értékelési rendszerének alapjai. In: EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH, Budapest
- Roberts, Peter [2003]: Partnerships, programmes and the promotion of regional development: an evaluation of the operation of the Structural Funds regional programmes. Progress in Planning 59 (2003) 1–69
- Sáriné dr. Simkó Ágnes [2004]: A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolatának korszerű lehetőségei. In: EU-Tanulmányok 4. kötet, NFH, Budapest
- Somlyódy Edit [2004]: Az uniós tagországok közigazgatásának szerepe a strukturális politika végrehajtásában. In: EU-Tanulmányok 4. kötet, NFH, Budapest
- Szalavetz Andrea [2004]: Iparstratégia és ágazatfejlesztés az EU-tag Magyarországon. In: EU-Tanulmányok 2. kötet, NFH, Budapest
- Szanyi Miklós [2004]: Külföldi tőke és ágazati versenyképesség. In: EU-Tanulmányok 2. kötet, NFH, Budapest
- Szepesi Balázs – Szűrszabó Péter [2006]: Indikátorok használata az ÚMFT végrehajtásának és hatásainak nyomon követése és értékelése céljából. Európai Tükör, Budapest 2006. szeptember, 101–112.
- Szigetvári Tamás – Túry Gábor [2004]: Az EU-támogatások közvetítésének pénzügyi és intézményi rendszere Magyarországon – helyzetkép és javaslat. Európa 2002, 2004. szeptember
- Tót Éva [2004]: Az egyeztetési folyamatok szerepe a magyar Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP) megalkotásában. In: EU-Tanulmányok 3. kötet, NFH, Budapest

Török Ádám [2004]: Mit mivel mérünk? A versenyképesség értelmezéséről és mérési problémáiról. In: EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH. 2004.

Treyz, Frederick and Treyz, George [2003]: Evaluating the Regional Economic Effects of Structural Funds Programs Using the REMI Policy Insight Model, Regional Economic Models, Inc. Challenges for evaluation in an Enlarged Europe, Budapest, June 26-27., 2003 ec.europa.eu/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/treyz.doc /2007.08.01./

Viszt Erzsébet [2004]: A versenyképesség alakulása Magyarország nemzetközi összehasonlításban. In: EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH, Budapest

Viszt Erzsébet [2004]: Tőkekiáramlás Magyarországról: irányok, motivációk, akadályok. In: EU-Tanulmányok 2. kötet, NFH, Budapest

Cikkek

Világgazdaság 2005.11.25. Lassú a pályázatok elbírálása

Világgazdaság 2005.04.15. Van még uniós pénz a kasszában

Világgazdaság 2005.09.21. Budapesten aktívak a kkv-k

Világgazdaság 2005.04.07. Előleget kaphat minden nyertes

Világgazdaság 2005.06.06. Nem tolonganak előlegért

Világgazdaság 2005.12.02. Az EU-hoz fordulhatnak a pénzükre váró civilek

Világgazdaság 2005.11.14. II. NFT: terv, vagy csatatér?

Világgazdaság 2005.12.15. Áfaarányosítási visszaigénylések

Világgazdaság 2005.06.09. Kohéziós pénzek veszélyben

Világgazdaság 2005.06.29. Támogatás uniós projektek előkészítéséhez

Világgazdaság 2005.09.14. Hogyan dolgoznak a tervezők?

Budapest Analysis hírlevele 2005.11.01.

Internetes források

Bankárképző Zrt. hivatalos honlapja:

www.bankarkepzo.hu/multi.html /2007.08.08./

www.bankarkepzo.hu/tanf_eusakapenzugy.html /2008.03.06./

Budapesti Corvinus Egyetem hivatalos honlapja:

www.uni-corvinus.hu/index.php?id=13458#c13220 /2008.03.06./

Budapesti Műszaki és Gazdálkodástudományi Egyetem hivatalos honlapja:

www.mti.bme.hu/tanfolyam/0205.html /2008.03.06./

Economist folyóirat: www.economist.com /2006-2007/

ECOTEC Research & Consulting Ltd: www.ecotec.com /2006.02.13.-2006.02.16./

Európai Bizottság hivatalos honlapja:

ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jii/jeremie_en.htm /2007.08.13./

europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.pdf /2005.11.16./

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm /2006.10.03./

FAS közreműködő szervezet hivatalos honlapja: www.fas.ie /2006.02.13.-2006.02.16./

Gazdasági és Közlekedési minisztérium hivatalos honlapja:

www.gkm.hu /2007.08.08./

www.gkm.hu/feladataink/kkv/tamforras/palyirok/multiplik.html?query=P%C3%A1ly%C3%A1zat%C3%A9sz%C3%ADt%C5%91%20Regisztr /2008.03.05./

Magyar Köztársaság Parlamentjének hivatalos honlapja:

www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=31&p_almenu=7&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU /2008.03.04./

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (korábban Hivatal) hivatalos honlapja:

www.nfh.hu /2003-2006 folyamatosan/

www.nfu.hu /2006-2008 folyamatosan/

Origo Management Fórum:

manager.mfor.hu/cikkek/cikk.php?article=20165&ter=15 /2005.07.07./

manager.mfor.hu/cikkek/cikk.php?article=19365&ter=15 /2005.05.12./

Portfolio.hu internetes gazdasági lap:

www.portfolio.hu/cikkek.tdp?h=17&k=3&i=60376 /2005.10.25./

www.portfolio.hu/cikkek.tdp?h=17&k=3&i=62288 /2005.12.09./

www.portfolio.hu/cikkek.tdp?h=17&k=3&i=60778 /2005.11.01./

RWI ESSEN hivatalos honlapja:

www.rwi-essen.de/servlet/page?_pageid=438&_dad=portal30&_schema=PORTAL30

/2005-2007 folyamatos/

Tempus közalapítvány hivatalos honlapja:

www.tka.hu /2007.07.02./

www.tpf.hu/pages/subpage/index.php?id=556&page_id=564 /2007.08.08./

www.tpf.hu/pages/content/index.php?page_id=559 /2008.03.06./

VÁTI Kht. hivatalos honlapja: www.vati.hu/main.php?folderID=1985 /2007.07.02./

WIFI Kft. hivatalos honlapja:

www.wifi.hu/page.php?lang=hu&show=kepzesek/1/18 /2008.03.06./

Függelék

Kutatási adatlap

1. Működési, jogi forma

Bt. (for-profit) Kft non-profit Kft/Kht Zrt/Nyrt Önkormányzat/civil sz.
(aláhúzással, karikázással jelölje)

2. Megvalósítás helyszíne

Régió	Megye	Kistérség	Helység

3. Céges alapadatok

(„X”-el jelölje)

MFt	KONKRÉTAN	< 100	100-500	500-1000	1000-1500	2000 <
Árbevétel 2005						
Árbevétel 2006						
Árbevétel 2007						
<i>fő</i>		< 5	5-10	10-50	50-100	100 <
Foglalkoztatotti létszám 2005						
Foglalkoztatotti létszám 2006						
Foglalkoztatotti létszám 2007						

(Ha nem kíván megadni konkrét adatot, kérem jelölje az intervallumot!)

4. A projekt adatai

Projekt költségvetése	M Ft	< 50	50-100	100-200	200 <	(karikázással jelölje)
-----------------------	------	------	--------	---------	-------	------------------------

Pályázatíró céget, tanácsadót alkalmazott-e?

Igen

Nem

Ha igen, milyen formában történt a díjazás:

fix díj

és/vagy

sikerdíj... %?

Megjegyzés:

Turisztikai vonzeró típusa	Szálloda	Panzió	Kemping	Turista szálló	Ifjúsági szálló	Üdülőház
----------------------------	----------	--------	---------	----------------	-----------------	----------

(karikázással jelölje)

Projekt előtti terület		
épületek száma	db	
Kiépített terület	m2	
Kiépített (új) terület		
épületek száma	db	
Kiépített terület	m2	
Fejlesztett terület		
épületek száma	db	
fejlesztett terület	m2	

Év		2004	2005	2006	2007
évente eltöltött regisztrált vendégéjszakák száma	db				
eredeti szobaszám	db				
új szobák száma	db				
eredeti férőhelyek száma	db				
új férőhelyek száma	db				

(Kérem, konkrét adatokat adjon meg!)

Az **eredeti költségvetésből, eredeti ütemezésben** meg tudta e valósítani az eredetileg tervezett projektet? Ha nem, miért?

Felhasználta-e a teljes támogatási összeget?

Igen

Nem

Ha nem, miért?

Kisebbségi költségvetéssel elkészült a projekt		Utólag az elszámolásnál derült ki egyes költségekről, hogy nem-elszámolható	
Magasabb lett az önrész a tervezettnél?		Utólag visszavették a támogatás egy részét (pl. szabálytalan felhasználás miatt)	

Mekkora volt az **adminisztráció**, annak **költsége** a projekt méretéhez képest?

_____ %

A **támogatás folyósítása** időben (a törvényi kereteket betartva) megtörtént-e? Ha nem, miért? Hiánypótlás, késés?

5. A projekt eredményei

A támogatás hatására **hivatalosan** létrejött munkahelyek száma: _____ db

Ebből mennyien **dolgoztak korábban a cégnél** valamilyen formában?

Megbízási szerződés:		Kapcsolt vállalkozásnál munkavállaló:	
Alvállalkozói szerződés:		Egyéb.....	

Volt a projekt következményeképp valamilyen **szinergikus hatás**? (pl. útépités):

Javult-e a **cég gazdasági helyzete, versenyképessége** a projekt megvalósítása óta? Ha igen, **milyen tényezők** játszottak szerepet?

EU-s támogatás		marketing hatékonyság	
tőkeemelés		foglalkoztatás és bevételek kifehéredése	
piaci helyzet változása		adó és jogszabályi változások	
természeti hatások		egyéb okok.....	

(Százalékos értéket adjon meg, kérem!)

Szakszavak jegyzéke

Addicionalitás:

A strukturális alapok felhasználásának egyik alapelve. Jelentése, hogy a strukturális alapok támogatásai nem helyettesíthetik az adott ország fejlesztési forrásait, illetve hogy a tagállamoknak saját pénzeszközeikkel hozzá kell járulniuk a közösségi támogatási rendszerhez.¹⁴¹

Agenda 2000

A 2000-2006 közti pénzügyi időszak főbb irányelveit meghatározó dokumentum, amely már figyelembe vette a leendő bővítést, és elhatárolta számukra a megfelelő pénzügyi eszközöket.

Aquis communautaire

Az Európai Unió közös joganyagának (alapító szerződések és azok módosításai, csatlakozási szerződések, rendeletek, irányelvek, ajánlások) összefoglaló elnevezése. A francia kifejezés jelentése: közösségi vívmányok.

AVOP – Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program

Az AVOP a Nemzeti Fejlesztési Terven belül az első prioritás (versenyképesebb termelőszektor) megvalósulását szolgáló ágazati operatív program, az agrárium és a vidék fejlesztésén keresztül a gazdasági versenyképesség megteremtésének operatív programja a mezőgazdaságban.¹⁴²

Célkitűzés

Az Európai Unió 2007-13 közötti időszakban a regionális politikában három célkitűzést állított fel az egyes régiók kohéziós támogatásaira vonatkozóan.

1. célkitűzés: Konvergencia célkitűzés (a strukturális alapok költségvetésének 81,9%-a), melyet az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap támogat.

- Vásárlóerő paritáson számolt (NUTS II régió) GDP közösségi (EU25) átlag 75%-a alatt van;

¹⁴¹ www.nfu.hu /2008.03.21./

¹⁴² www.nfu.hu /2008.03.21./

- phasing-out (statisztiaki hatás miatt), vagyis azon régiók, melyek az EU15-ök vásárlóerő paritáson számolt GDP átlagának 75%-át nem érik el, de a (Románia és Bulgária nélküli) EU 25-ök 75%-át már meghaladják, kivezető, fokozatosan csökkenő támogatást kapnak 2013-ig;
 - valamint az EU távoli régióinak támogatásai.
2. célkitűzés: Regionális versenyképesség és foglalkoztatás (15,7%) keretében a legkevésbé fejlett régiókon kívül eső ipari, városi és vidéki térségek számára van lehetőség a szerkezetváltást elősegítő regionális és foglalkoztatáspolitikai programok támogatására. „Több és jobb munkahely”. Az 1. célkitűzésből „frissen” kikerült régiók ún. „phasing-in”, bevezető jellegű támogatásra jogosultak, ami az átlagosnál magasabb támogatási szintet jelent. Minden a konvergencia célkitűzés alá nem eső régiót támogathat az ERFA és az ESZA
3. célkitűzés: Európai területi együttműködés (2,4%) a régi INTERREG program folytatása, azaz határmenti, nemzetközi és interregionális együttműködés támogatása az ERFA-ból. Azon NUTS III régiók kaphatnak támogatást, melyek belső vagy egyes külső szárazföldi ill. tengeri határon fekszenek (a tengeri legfeljebb 150 km távolságra).¹⁴³

Egységes Monitoring Informatikai Rendszer (EMIR)

Az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló programok monitoring rendszerének kialakításáról szóló 124/2003. (VIII. 15.) Korm. Rendelet 15. §-ában meghatározott, a nemzeti költségvetési, illetve nemzetközi támogatással megvalósuló programok figyelemmel kísérése céljából létrehozott egységes számítógépes rendszer, amely kizárólagosan jogosult a programok monitoring adatainak gyűjtésére és rendszerezésére.¹⁴⁴

¹⁴³[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/ce_1083\(2006\)_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/ce_1083(2006)_hu.pdf) /2008.03.25./

¹⁴⁴ az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. Rendelet 18. §

Egységes Programozási Dokumentum

2000-2006 közötti időszakban az EU kohéziós politikájának 2. és 3. célkitűzésen belül a NUTS-II. támogatott régiók esetében elkészített dokumentum. Ha az EU-támogatás kevesebb volt 1 milliárd eurónál, az 1. célkitűzés esetében is Egységes Programozási Dokumentum formájában kellett elkészíteni a fejlesztési tervet. A KTK-hoz hasonlóan az EPD-ról is a tagország és az Európai Bizottság a regionális és a nemzeti fejlesztési tervek alapján tárgyaltak. Ez egy egyszerűbb programozási dokumentum volt, nem tartoztak hozzá külön operatív programok.¹⁴⁵

Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)

A strukturális alapok legnagyobbika, létrehozásakor (1972) a fejlettségi különbségeket csökkentő legfőbb eszköznek szánták. Az ERFA célja, hogy a régiók között mutatkozó egyenlőtlenségek kiküszöbölésével erősítse az Európai Unió gazdasági és társadalmi kohézióját. Ennek érdekében az ERFA:

- közvetlen beruházási támogatást nyújt a vállalkozások (főként a kkv-k) számára, mellyel fenntartható munkahelyek megteremtését kívánja elősegíteni;
- finanszírozza a kutatási és innovációs, távközlési, környezetvédelmi, energetikai és közlekedési infrastruktúrák kialakítását;
- pénzügyi eszközökkel (kockázati tőke-alapok, helyi fejlesztési alapok stb.) járul hozzá a regionális és helyi fejlődéshez, valamint a városok és a régiók közötti együttműködéshez;
- technikai segítségnyújtási intézkedéseket finanszíroz.¹⁴⁶

Európai Szociális Alap (ESZA)

Az ESZA a foglalkoztatás javítását és a munkába állás esélyeinek növelését szolgálja az EU-ban. Az alap által nyújtott támogatás a „konvergencia” és a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzésekre használható fel.

Az ESZA a tagállamok tevékenységét az alábbi területeken támogatja:

- a dolgozók és a vállalkozások alkalmazkodóképességének növelése: élethosszig tartó tanulási rendszerek kidolgozása, a munkaszervezés innovatívabb formáinak kialakítása és terjesztése;

¹⁴⁵ Kengyel Ákos: Kohézió és Finanszírozás, Akadémia Kiadó, Budapest, 2008. 84-86.

¹⁴⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_hu.htm /2008.03.21./

- a munkakeresők, az inaktívak, a nők és a bevándorlók foglalkoztatáshoz való hozzáféréseinek elősegítése;
- a hátrányos helyzetűek társadalmi integrációjának erősítése és a munkaerő-piaci diszkrimináció elleni harc;
- az emberi erőforrások fejlesztése az oktatási rendszerek reformja és az oktatási intézmények hálózatainak létrehozása segítségével.¹⁴⁷

Európai uniós támogatások

Az európai uniós támogatások több forrásból érkehetnek. Ezek lehetnek a strukturális alapok, a Kohéziós Alap, valamint ezek előcsatlakozási alapjai, továbbá a közösségi kezdeményezések és egyéb közösségi, belső politikák tevékenységeit segítő alapok, ad hoc pályázatok. A jelen doktori értekezés esetében az európai uniós támogatások alatt azon támogatásokat értem, melyek a Nemzeti Fejlesztési Terv alapján az operatív programok intézkedésein keresztül kerülnek (kerületek) megpályázásra – ezek a strukturális alapokból érkező források jelentős hányada – továbbá azon pénzeket, melyek a Kohéziós Alaphoz beadott magyar projektekre érkeznek. E fogalomból kizárom és a doktori értekezés során nem vizsgálom a mezőgazdasági jellegű támogatásokat, azaz az AVOP-ot és a közvetlen agrártámogatásokat.

Értékelés

A strukturális és kohéziós alapokból történő támogatás igénylése céljából benyújtott pályázatnak az értékelési szempontrendszer alapján történő vizsgálata, a pályázatra vonatkozó részletes szakmai vélemény megfogalmazása.¹⁴⁸

GVOP – Gazdasági Versenyképesség Operatív Program

A GVOP a magyar Nemzeti Fejlesztési Terven belül az első prioritás (versenyképesebb termelőszektor) megvalósulását szolgáló ágazati operatív program, a gazdasági versenyképesség operatív programja.¹⁴⁹

¹⁴⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/fse/index_hu.htm /2008.03.21./

¹⁴⁸ A strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet 2. § (1) bek. d) pontja.

¹⁴⁹ www.nfu.hu /2008.03.21./

Hatásosság

A támogatások felhasználásának hatékonyságánál bonyolultabb, jóval összetettebb megközelítést igényel a hatásosság fogalma. A felhasználás hatékonyságát a projektszinten a támogatás hatására megtermelt hozzáadott értékkel (kvalitatív megközelítés), programszinten a GDP hozzáadott növekedéssel lehet kifejezni, melynek mérése mindkét esetben igen bonyolult módszertan kifejlesztését igényli. Ha például egy (gazdaságfejlesztési) projektcsoporthoz nem tud az iparági banchmarknál jobban teljesíteni, akkor annak támogatása nem volt gazdasági szempontból hatásos, azaz felesleges volt.

Hatékonyság

Az uniós támogatások lehívásának hatékonysága alapvetően a rendelkezésre álló pénz lekötésének, lehívásának arányából, illetve a lekötött, lehívott és esetleg visszafizetett összeg arányából állapítható meg. A lehívás hatékonysága mérhető program és projektszinten egyaránt (kvantitatív megközelítés).

HEFOP – Humánerőforrás-fejlesztés Operatív Program

A HEFOP a magyar Nemzeti Fejlesztési Terven belül a második prioritás (Növekvő foglalkoztatás és az emberi erőforrások fejlesztése) megvalósulását szolgáló ágazati operatív program, a humanerőforrás-fejlesztés operatív programja.¹⁵⁰

Intézkedés

Olyan eszköz, amelynek segítségével egy prioritást többéves keretben megvalósítanak, és amely lehetővé teszi műveletek finanszírozását. Intézkedés a Szerződés 87. cikke szerinti bármely támogatási rendszer, valamint minden olyan támogatás, amelyet a tagállamok által kijelölt szervek nyújtanak, továbbá a támogatási rendszerek vagy előbb említett típusú támogatások bármely csoportja, és ezeknek bármely kombinációja, amelyek célja megegyezik.¹⁵¹

¹⁵⁰ www.nfu.hu/ /2008.03.21./

¹⁵¹ A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 9. Cikk h) pontja

Irányító Hatóság

A strukturális alapok lebonyolításában résztvevő szervezet, az operatív programok vezető szervei, felügyeli a KSz-ek munkáját, számos kérdésben döntési joga van. Minden OP-hoz, valamint a KTK-hoz is tartozik egy IH.¹⁵²

Kedvezményezett

A projektet, illetve a központi programot végrehajtó, a támogatási szerződést kedvezményezettként aláíró szervezet vagy magánszemély.¹⁵³

Kifizető hatóság

A tagállam által kijelölt egy vagy több, országos, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amelynek feladata a kifizetés iránti kérelmek készítése és benyújtása, valamint a Bizottságtól érkező kifizetések fogadása. A tagállam meghatározza a kifizető hatósággal való kapcsolattartására, illetve az e szerv és a Bizottság közötti kapcsolattartásra vonatkozó részletes szabályokat.¹⁵⁴

KIOP – Környezetvédelmi es Infrastruktúra Operatív Program

A KIOP az NFT harmadik prioritásának (Jobb infrastruktúra, tisztább környezet) megvalósulását szolgáló ágazati operatív program, a környezetvédelem es infrastruktúra operatív programja.¹⁵⁵

Kohézió

A DG Régió által összeállított területi kohézióról szóló 2004-es jelentés szerint a „*területi kohézió az emberi tevékenységek kiegyensúlyozott elosztását jelenti az Unió területén*”. Tulajdonképpen annak az uniós célnak a területre való alkalmazását jelenti, amely szerint a fejlesztés fenntartható és kiegyensúlyozott kell, hogy legyen.

¹⁵² www.nfu.hu /2008.03.21./

¹⁵³ Az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. m) pontja

¹⁵⁴ A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 9. Cikk o) pontja

¹⁵⁵ www.nfu.hu /2008.03.21./

Kohéziós Alap

A Gazdasági és Monetáris Unió kialakításának előmozdítására hoztak létre, hogy a fejletlenebb tagállamok is képesek legyenek megtenni a szükséges lépéseket a GMU irányába. A Kohéziós Alap azon tagállamokat támogatja, amelyekben az egy főre eső bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alacsonyabb a közösségi átlag 90%-ánál. Az alap célja, hogy csökkenjen ezen országok gazdasági és szociális lemaradása, és ezáltal stabilizálódjon a gazdaságuk. A támogatások a „konvergencia” célkitűzésre irányulnak, így az alapra ugyanazok a programozási, kezelési és ellenőrzési szabályok érvényesek, mint az ESZA-ra és az ERFA-ra. A 2007–2013-as időszakban az alábbi országok jogosultak a Kohéziós Alap támogatására: Bulgária, Ciprus, a Csehország, Észtország, Görögország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Portugália, Románia, Szlovákia és Szlovénia. Spanyolország átmeneti támogatásban részesülhet, mivel egy főre eső GNI-je alacsonyabb a 15 tagállamra számított közösségi átlag 90%-ánál. A Kohéziós Alap az alábbi területeken finanszíroz tevékenységeket:

- transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztése, ezen belül olyan projektek, melyek az Unió által kijelölt elsődleges fontosságú európai érdekeket szolgálják;
- környezetvédelem, mely területen a Kohéziós Alap az energiafelhasználásra és a közlekedésre irányuló projektekhez is hozzá tud járulni, amennyiben azok a környezetvédelem szempontjából egyértelmű hasznot eredményeznek: energiafelhasználás hatékonysága, megújuló energiaforrások alkalmazása, vasúti közlekedés fejlesztése, az intermodalitás támogatása, a tömegközlekedés fellendítése stb.

A Kohéziós Alapból nyújtott pénzügyi támogatást a Tanács (minősített többséggel hozott) határozattal felfüggesztheti, amennyiben egy tagállam túlzott államháztartási deficittel rendelkezik, és nem tesz lépéseket a fennálló helyzet orvoslására, vagy intézkedései eredménytelennek bizonyulnak.¹⁵⁶

Koncentráció

Mint a strukturális alapok felhasználásának egyik alapelve, egyrészt a rendelkezésre álló pénzeszközök koncentrációját jelenti, másrészt azt, hogy ezeknek a pénzeszközöknek a legfejletlenebb területekre kell irányulniuk.

¹⁵⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_hu.htm/2008.03.21/

Közösségi kezdeményezés programdokumentuma

Az Európai Bizottság által jóváhagyott dokumentum, amely valamely közösségi kezdeményezés tagállami szintű végrehajtására vonatkozóan a több évre szóló prioritásokhoz kapcsolódó intézkedések egységes rendszerét tartalmazza.¹⁵⁷

Közösségi Támogatási Keret

2000-2006 közötti időszakban az 1. célkitűzés alá eső régiókra vonatkozóan volt szükséges elkészíteni. A KTK megvalósítását az operatív programok szolgálták. Az egyes érintett tagállam által kidolgozott és az Európai Bizottság által jóváhagyott dokumentum tartalmazta:

- a kialakult fejlődési egyenlőtlenségek bemutatását,
- az EU és az adott ország közös tevékenységének stratégiáját és prioritásait, a meghatározott fejlesztési célkitűzéseit,
- a várható következmények értékelését,
- a pénzügyi tervet, mely minden egyes prioritásra és évre meghatározta a strukturális alapokból, az Európai Beruházási Banktól és más pénzügyi eszközökből származó hozzájárulás pénzügyi eloszlását, valamint minden alap esetében a rendelkezésre álló hazai közpénzekből és magánforrásokból származó hozzájárulást,
- a program megvalósítását szolgáló intézményrendszer leírását.

Ha az EU-támogatás kevesebb volt 1 milliárd eurónál, az 1. célkitűzés esetében is Egységes Programozási Dokumentum formájában kellett elkészíteni a fejlesztési tervet.¹⁵⁸

Központi program

Olyan program, amelynél a támogatott programok, illetve projektek kiválasztása pályáztatás nélkül, előre meghatározott feltételrendszer szerint történik. A feltételrendszer közzététele a program-kiegészítő dokumentumban megnevezett végső kedvezményezettek közvetlen megkeresésével valósul meg.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. n) pontja, letölthető az NFÜ honlapjáról: www.nfu.hu

¹⁵⁸ Kengyel Ákos: Kohézió és Finanszírozás, Akadémia Kiadó, Budapest, 2008. 84-86.

¹⁵⁹ Az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. k) pontja

Közreműködő szervezetek

A strukturális alapok és a Kohéziós Alap kezelése során eljáró szervezet, a strukturális alapok esetén az irányító hatóság által átruházott hatáskörben; (az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. Rendelet 2. § (1) bek. f) pontja)

Magyar támogatási intézményrendszer

Az európai uniós támogatások magyar intézményrendszere igen összetett. Beletartoznak a Nemzeti Fejlesztési Terv koordinációjáért és kivitelezéséért felelős Nemzeti Fejlesztési Hivatal és Európai Ügyek Hivatala, az operatív programok és a Kohéziós Alap irányító hatóságai (melyek minisztériumi főosztályok), a közreműködő szervezetek (melyek állami, általában közhasznú társaságok, minisztériumi háttérintézmények).

Magyar támogatási politika

Az európai uniós támogatások keretösszege a 2004-2006-os időszakra adott. Ennek ellenére a magyar támogatáspolitikának komoly beleszólása van ezen keretösszeg különböző célokra való előirányzására. Vagyis a magyar politikusok, a magyar intézményrendszer dönti el, hogy a különböző fejlesztési területekre mekkora uniós támogatási (és a társfinanszírozás alapelveinek megfelelően magyar költségvetési) összeget szánnak. Az operatív programok közötti elosztáson túl a magyar támogatáspolitikai dönti el, hogy egyes intézkedésekre milyen végső kedvezményezett csoportot határoz meg. Vagyis kijelölhet konkrétan bizonyos intézményeket végső kedvezményezettnek, úgynevezett központi projekt keretében, vagy megpályázhatóvá teheti az adott keretet a civil szféra, a vállalkozások, önkormányzatok vagy egyéb más intézmények (pl. kutatóintézetek, oktatási intézmények) számára. Természetesen ezeket a döntéseket az Európai Bizottság illetékeseinek is jóvá kell hagynia.

Monitoring

A források felhasználásának (pénzügyi monitoring), az eredményeknek és a teljesítményeknek (szakmai monitoring) mindenre kiterjedő – többek között szabályossági, hatékonysági és célszerűségi – vizsgálata rendszeres jelleggel projekt, illetve program szinten.¹⁶⁰

Monitoring Bizottság

Monitoring tevékenységet végző, elsősorban a program megvalósításában részt vevő partnerek képviselőiből álló, önálló jogalanyisággal nem rendelkező testület (Az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. h) pontja

Monitoring rendszer

A monitoring tevékenység folytatása céljából létrehozott intézmények, szervezetek és eszközök, valamint ezek működtetése érdekében fogatosított intézkedések összessége.¹⁶¹

Nem állami intézmények

Az uniós támogatások felhasználását segítő nem állami intézmények alatt a bankokat és a pályázókat segítő egyéb szervezeteket (tanácsadó, pályázatíró vállalkozásokra, pályázatírást és projektmenedzsmentet oktató intézmények) értem. A kereskedelmi bankoknak elsőrendű lehetősége és a rendszeren belül „kvázi” feladata a finanszírozás elősegítése. Vagyis az uniós pénzeknél szokásos utólagos finanszírozásból adódó likviditásprobléma áthidalásának megoldása különböző hitelkonstrukciókkal. Az uniós pályázatok bizonyos részénél szükséges bankgarancia ígérvény csatolása a pályázati dokumentumhoz és visszavonhatatlan bankgarancia a támogatási szerződéshez. A pályázatíró, tanácsadó és oktató cégek feladata szintén fontos, hiszen a pályázatírási

¹⁶⁰ Az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. g) pontja

¹⁶¹ Az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. j) pontja

gyakorlat a 2004-es bővítés után igen alacsony szinten állt. Az új támogatási rendszer az oktatási intézményeket és a profi pályázatírókat is kihívások elé állította.

Nemzeti Fejlesztési Terv

Helyzetelemzést, stratégiát a tervezett fejlesztési területek prioritásait, azok konkrét céljait és a hozzájuk kapcsolódó pénzügyi források megjelölését tartalmazó dokumentum, amelyet a Magyar Köztársaság készít az Európai Unió programozási irányelveinek, célkitűzéseinek megfelelően a fejlődésben lemaradó régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítésére a kiemelt szükségletekre figyelemmel.¹⁶²

Nemzeti Fejlesztési Terv II.

Vagy második Nemzeti Fejlesztési Tervet lásd ÚMFT.

NGO (Non-governmental organisation)

A civil szervezetek angol elnevezéséből képzett rövidítés, mely a magyar szakirodalomban is elterjedt.

NSRK – Nemzeti Stratégiai Referencia Keret

A 2007-2013 közötti időszakban a fejlesztési terv hivatalos európai uniós elnevezése. A strukturális alapok általános rendeletben lefektetett rendelkezések szerint a jelenlegi Nemzeti Fejlesztési Terv és Községi Támogatási Keret helyét a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) váltja fel. Mindazonáltal a jelenlegi szabályozástól eltérően az NSRK nem lesz a KTK-hoz hasonló menedzsment eszköz, és a támogatás mértékétől függetlenül minden tagállamnak kell ilyet készítenie. Célja, hogy biztosítsa, hogy az alapok a Kohéziós Stratégiai Iránymutatásokkal (Community Strategic Guidelines), valamint a nemzeti reformprogramokkal összhangban kerülnek felhasználásra. Az NSRK-nak tartalmaznia kell tehát egy rövid stratégiai leírást és a programozást előkészítő referenciákat, a kohéziós politika végrehajtásának koordinációjára vonatkozó rendelkezéseket. Az NSRK-t a tagállam fogadja el és a Kohéziós Stratégiai Iránymutatások elfogadását (az általános rendelet elfogadását követő 6 hónapon belül) követően három hónappal a Bizottság számára meg kell küldenie. A Bizottság és a

¹⁶² Az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. p) pontja, letölthető az NFÜ honlapjáról: www.nfu.hu

tagállam megegyezésre kell jusson az NSRK tartalmát illetően. Az operatív programok az NSRK-val egy időben is benyújthatók a Bizottságnak.¹⁶³

NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)

Magyar jelentése „tervezési-statisztikai egységek rendszere” – az Unió közös regionális politikájának területi egységei, összesen öt különböző szint meghatározásával.

Operatív program

Az Európai Bizottság által jóváhagyott és a Közöségi Támogatási Keret végrehajtására vonatkozó, több évre szóló intézkedésekhez kapcsolódó prioritások egységes rendszerét tartalmazó dokumentum.¹⁶⁴

Partnerség

Két vagy több szervezet közötti, formális vagy informális megállapodásban rögzített együttműködési forma. Az Unió által támogatott projektek esetében a tervezés-programozás, a finanszírozás, a megvalósítás (illetve a monitoring es ellenőrzés) során kötelezően figyelembe veendő elv. Formái:

- projektpartnerség – a pályázati projekt idején való együttműködés (konzorciumi partnerség vagy támogatói partnerség)
- intézményi partnerség – intézmények közötti együttműködés a projekt idején
- stratégiai partnerség – együttműködés a projekt után is
- komplex partnerség – szektorok közötti együttműködés a projekt idején.¹⁶⁵

Prioritás

A közösségi támogatási keretrendelvényben vagy támogatásban elfogadott stratégia valamely prioritása; ehhez rendelik hozzá az alapokból és egyéb pénzügyi eszközökből, valamint a tagállam megfelelő pénzügyi forrásaiból származó hozzájárulást, továbbá a meghatározott célok összességét.¹⁶⁶

¹⁶³ www.nfu.hu/content/282 /2008.03.21./

¹⁶⁴ Az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. Rendelet 2. § (1) bek. n) pontja letölthető az NFÜ honlapjáról: www.nfu.hu

¹⁶⁵ www.nfu.hu /2008.03.21./

¹⁶⁶ A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 9. Cikk h) pontja

Program

Meghatározott célrendszer érdekében végrehajtandó feladatok és azok végrehajtására kidolgozott keretfeltételek egysége. (Az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. s) pontja)

Program- és projektszint

A támogatási rendszernek két szintjét különböztetem meg a projekt és a program szintjét. Ezek a szintek jól körülhatárolhatóak. A projektszint jelenti azon megközelítést, mikor a pályázó vagy projektmenedzser szemszögéből vizsgáljuk meg az adott problémát, míg a programszint jelenti azt a megközelítést, mikor a magyar támogatási intézmények tekintetében – melyek a programok kialakítását és a pályázatok kiírását, befogadását, értékelését végzik –, értelmezzük az adott kérdést.

Program kiegészítő dokumentum

A tagállam vagy az irányító hatóság által kidolgozott és szükség szerint felülvizsgált, a támogatási stratégia és támogatási prioritások végrehajtásáról szóló dokumentum, amely intézkedésekre bontva tartalmazza a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 18. cikk (3) bekezdésében meghatározott elemeket. A dokumentumot tájékoztatásul megküldik a Bizottságnak.¹⁶⁷

Projekt-ciklus menedzsment, PCM

A projekt-cikluson alapuló menedzsment-módszertan, logikailag egymásra épülő tervezési, végrehajtási és ellenőrzési lépések sorozata. Eredetileg az OECD dolgozta ki, de az Európai Unió is messzemenően preferálja használatát, mert ennek révén közösségi szinten egységes gyakorlatot lehet kialakítani e téren.¹⁶⁸

¹⁶⁷ A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete 9. Cikk m) pontja

¹⁶⁸ www.nfu.hu /2008.03.21./

Projektmenedzsment ismeretek

A különféle szervezetek (vállalkozások, önkormányzatok, intézmények) folyamatosan változó működési környezetben végzik a tevékenységüket. Ez a folyamatosan változó működési környezet arra készíti ezeket a szervezeteket, hogy maguk is változzanak, azaz fejlődjenek. A fejlődés irányait a szervezeti stratégia határozza meg, de megvalósításának eszközei a projektek. Így elmondható, hogy a szervezetek hosszú távú sikeres működése a sikeresen megvalósított projekteken múlik. Ugyanakkor sokszor tapasztalható, hogy a szervezetekben kezdeményezett projektek igen nagy hányada sikertelenül teljesül. Ennek meghatározó oka a projektvezetésben való szakmai felkészültség hiánya. A sikeres projektek alapja a szakmailag megalapozott projekt kialakítás, a létrehozandó projekteredmény (a projekt cél) egyértelmű megfogalmazása. Ehhez korszerű, elméleti-módszertani megalapozottságú projektvezetési tudásra van szükség.

Programozási időszak

A strukturális alapok felhasználásának időkerete, mely biztosítja a támogatási rendszer kiszámíthatóságát. A 2000-2006 közti időszakot ugyancsak hétéves időszak követi, 2007-2013-ig.

ROP – Regionális Operatív Program

A ROP az NFT negyedik prioritásának (Erősebb regionális es helyi potenciál) megvalósulását szolgáló területi operatív program, a regionális fejlesztés operatív programja.¹⁶⁹

Strukturális alapok

A Tanács által 2006. július 11-én elfogadott 1083/2006/EK rendelete alapján az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap.

Szabályos felhasználás

Egy projekt esetében akkor beszélhetünk a támogatás szabályos felhasználásáról, ha a projekt során megvalósult a pályázatban vállalt és a támogatási szerződésben előírt

¹⁶⁹ www.nfu.hu /2008.03.21./

tartalom és forma, megtörtént a projekt előírt társfinanszírozása, a projekt összköltségével való elszámolás valamint a projekt megvalósítása a hatályos magyar (számviteli, közbeszerzési stb.) és uniós (versenypolitikai stb.) előírásoknak megfelelően történt meg.

Támogatási Szerződés

A Kedvezményezett és a Közreműködő Szervezet közötti szerződés, melynek alapján – az Irányító Hatóság jóváhagyása mellett – a támogatások kifizetése történik.¹⁷⁰

Technikai segítségnyújtás

Elkülönített keret, amelynek célja a Közösségi Támogatási Keret, az operatív program, valamint a Kohéziós Alap projekt szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes megvalósításának segítése.¹⁷¹

ÚMFT – Új Magyarország Fejlesztési Terv

Az ÚMFT a 2007-13-as uniós költségvetési időszakra vonatkozó (Magyarországon a második) nemzeti fejlesztési terv magyar kormány általi, hivatalos elnevezése.

Prioritások	Operatív program
1. Gazdaságfejlesztés	Gazdaságfejlesztés OP (GOP)
2. Közlekedésfejlesztés	Közlekedés OP (KOP)
3. Társadalmi megújulás	Társadalmi megújulás OP (TÁMOP)
	Társadalmi infrastruktúra OP (TIOP)
4. Környezeti és energetikai fejlesztés	Környezet és energia OP (KEOP)
5. Területfejlesztés	Nyugat-dunántúli OP
	Közép-dunántúli OP
	Dél-dunántúli OP
	Dél-alföldi OP
	Észak-alföldi OP
	Észak-magyarországi OP
	Közép-magyarországi OP
6. Államreform	Államreform OP (ÁROP)
	Elektronikus közigazgatás OP (EKOP)
Az ÚMFT koordinációja és kommunikációja	Végrehajtás OP

¹⁷⁰ www.nfu.hu /2008.03.21./

¹⁷¹ A strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet 2. § (1) bek. g) pontja.

Végső kedvezményezett

Olyan jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, amely a projekt hasznosítója, és a projekt megvalósításának fizikai, műszaki vonatkozásaival foglalkozik. SAPARD esetében az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, egyéni vállalkozó, amely a projektek végrehajtásáért felelős.¹⁷²

¹⁷² Az Európai Unió előcsatlakozási eszközök és az Átmeneti Támogatás felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendjéről 119/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet 2. § 27.) pontja

Publikációk

Könyvrészek

Nagy Sándor Gyula és Trombitás Zoltán (társzerzők és alkotó szerkesztők) [2004]:
Kulcs a sikeres EU pályázatokhoz 2. EU Munkacsoport, Budapest, 285.

Folyóiratcikkek

Nagy Sándor Gyula és mások [2004]: EU-támogatási alapelvek, mint az uniós pályázatok alapkövetelményei. Pályázatvadász II. évf. 2. szám, 29-31.

Nagy Sándor Gyula (szerző és szerkesztő) [2005]: A magyar támogatási intézményrendszer hatékonysága és 2004 évi működésének kritikus értékelése. Társadalom és Gazdaság 27. kötet, Budapest, 2005. 1-2. szám, 175-193.

Nagy Sándor Gyula [2006]: Az európai uniós támogatások hatékonyságának problematikája, értelmezése és mérésének módszerei. Európai Tükör, Budapest 2006. február, 100-112.

Nagy Sándor Gyula [2007]: Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében In. Európai Tükör, 2007. január 94-102.

Nagy Sándor Gyula [2008]: EU-funds efficiency and the first National Development Plan in Hungary 2004-2006. Transition Studies Review 49 Volume XV 2/2008.

Nagy Sándor Gyula [2008]: Az európai uniós támogatások hatékonysága és hatásossága közötti különbség a ROP 1.2 intézkedésnél. Európai Tükör, Budapest 2008.

Műhelytanulmányok

Nagy Sándor Gyula és Trombitás Zoltán [2003]: Pályázatok a gyakorlatban – esettanulmány. In: Az EU-csatlakozás kapcsán tudnivalók kis- és középvállalkozásoknak. Kamarapressz Közhasznú Társaság, Budapest, 97-114.

Forman Balázs és Nagy Sándor Gyula [2005]: A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályáztatási gyakorlat hiányosságai. Magyarország Politikai Évkönyve, DKMKKA, Budapest, 793-803.

Nagy Sándor Gyula [2005]: The financial impact of the Hungarian EU accession relating the environment. In: Prof. Palánkai Tibor & Nagy Sándor Gyula (alkotó szerkesztők): Adjusting to enlargement – Materials of Research Program, HECSA, Budapest, 103-112.

Nagy Sándor Gyula [2006]: Az uniós támogatások magyarországi intézményrendszerének hatékonysága 2005-ben. Magyarország Politikai Évkönyve, DKMKKA, Budapest, 790–800.

Nagy Sándor Gyula [2008]: Az európai uniós támogatás-felhasználás hatékonyság-mérésnek módszertana. In: Tanulmányok Palánkai Tibor akadémikus 70. születésnapja tiszteletére, Aula Kiadó, Budapest 367–377.