

A fejlesztési támogatások munkahely-teremtésben játszott szerepének javítási lehetőségei

Összefoglaló

Készült „A partnerség és a párbeszéd szakmai hátterének megerősítése, közös kezdeményezések támogatása” című, TÁMOP 2.5.2 kiemelt program támogatásával, a Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal megbízásából, a „A rendezett munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó szabályozás hatása a támogatások odaítélése illetve a megítélt támogatások adófizető munkahelyek teremtésében játszott szerepének javítási lehetőségei” c. projekt keretében

2011. június 30.

Készítette:

**Balás Gábor, Bognár Fruzsina, Borbás Gabriella, Csité András,
Kiss Gábor, Pocsarovszky Ráchel és Szabó-Morvai Ágnes**



„A használható tudásért”
HÉTFA Kutatóintézet

H-1051 Budapest Október 6. utca 19. IV/2

E-mail: info@hetfa.hu

Tel.: +36-30/730-6668

Fax.: +36-1 /700-2257

www.hetfa.hu

FŐBB EREDMÉNYEK

A projekt célja

1. A Kormány a 2010 második felében lefolytatott tervezési munka eredményeként **2011. január 14-én indította útjára az Új Széchenyi Tervet** és a terv végrehajtását szolgáló pályázati konstrukciókat. A 10 évre meghirdetett fejlesztési terv **7 kitörési pont** köré csoportosította a beavatkozásokat. Tette ezt annak érdekében, hogy fő célját, az **egymillió új adófizető munkahely megteremtését** biztosíthassa. Annak érdekében, hogy az Új Széchenyi Terv meghirdetett fő célját, az adózó munkahelyek létrejöttének támogatását elérje, fontos, hogy a támogatások odaítélése során **a támogatások a rendezett munkaügyi kapcsolatokkal bíró, a foglalkoztatás szempontjából perspektivikus vállalatokat tudják fejlődésükben támogatni.** A korábbi tapasztalatok szerint ezt a célt részben a programok megfelelő fókuszálásán, részben a támogatások kiválasztási rendszerében meglévő nem szándékolt torzítások csökkentésén keresztül lehet elérni.

2. Az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Programja (ÚSZT VP) 2011-ben **a korábbról megörökölt fejlesztési intézményi környezetben indult el**, amelyet alapvetően meghatároz az uniós fejlesztési szabályrendszer 2013-ig adott kerete. A rövid tervezési időszakban e keretek tekintetében csak a legfontosabb változtatásokat lehetett elvégezni, számos kérdésben azonban csak **2014-től nyílik tágabb tér a szükséges intézményi, szabályozási változtatások elvégzésére.**

3. A jelen dokumentum alapjául szolgáló **kutatás célja** az volt, hogy – az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Programjának **munkahely-teremtési céljához kapcsolódóan** – a **2011–2013. közti szabályozási módosításokhoz és a 2014. év utáni intézményi változtatásokhoz szükséges információkat** felszínre hozza. A kutatás során feltárt összefüggések – szándékaink szerint – hozzájárulnak a **már folyamatban lévő pályázatok munkahely-teremtés szempontjából értelmezett hatékonyabbá tételéhez.** A projekt során olyan **javaslatokat** teszünk, amelyek a kohéziós politika reformjával kapcsolatosan megkezdődött uniós tárgyalásokban **a magyar tárgyaló felet segíthetik**, illetve a hazai tervezői gondolkodást támogathatják azoknak az intézményi kereteknek a kialakításában, amelyek Magyarország számára 2014-től hatékonyabban szolgálhatják az ÚSZT VP működését a **kitűzött munkahelyteremtő célok elérésében.**

A dokumentum a projekt során elvégzett kutató-elemző munka eredményeit foglalja össze. A főbb eredményeket tartalmazó jelen fejezetben egységében összefoglaljuk vizsgálatunk lényeges megállapításait, és közzé adjuk azokat a javaslatainkat, amelyek a fejlesztéspolitikai intézményrendszer hatékonyságának javítását, a vállalkozói támogatásoknak az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Program céljaihoz való jobb igazítását szolgálják. Ezt követően javaslatot teszünk olyan későbbi vizsgálatokra, amelyek segítségével további finomhangolásokkal lehet javítani a

vállalkozásfejlesztési politika 2011. utáni működését. A jelentés következő nagyobb egységében az **I. NFT és az ÚMFT működésének vizsgálata során született értékelések főbb megállapításait**, a feltárt gyengeségeket és erősségeket foglaljuk össze. **Ezt követően az I. NFT konstrukcióinak kedvezményezett vállalkozásairól készített adatelemzésünk eredményeit közöljük**, melyekben megvizsgáljuk, hogy az Új Széchenyi Terv vállalkozásfejlesztési pályázatai tekintetében milyen paraméterezések segíthetik a kitörési pontokhoz kapcsolódó célcsoport jobb lehatárolását. Adatelemzési eredményeinkről és a feldolgozott értékelésekről részletesen a zárójelentés függelékében számolunk be.

Az intézményrendszeri értékelések főbb megállapításai

4. Az eddig készült fejlesztés-intézményrendszeri értékelések főbb megállapításainak összefoglalásával az a **célunk**, hogy bemutassuk, milyen **markáns megállapításokat** és javaslatokat tettek az értékelők **a fejlesztéspolitika hatékonyságával kapcsolatban**. Nem kizárólag a 2007 óta futó Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) értékeléseivel foglalkoztunk, hanem a 2004 és 2006 között az uniós fejlesztések keretét jelentő I. Nemzeti Fejlesztési Tervhez (NFT) kapcsolódó értékeléseket is bevontuk összefoglalónk körébe, hisz a **számos változás ellenére az ÚMFT működése a korábbi NFT logikáját és mechanizmusait követi**. 2007-ben az ÚMFT elindításakor számos intézményi, eljárásrendi, jogszabályi változás történt ugyan a korábbi időszakhoz képest, **a fejlesztéspolitikai döntéshozatal alaplogikája azonban továbbra is az 1990-es években kiépült PHARE intézményi működést követi és a források mielőbbi szabályos elköltésére optimalizál**, míg az **eredményesség és hatékonyság kérdései háttérbe szorulnak a folyamatban**. A változtatások ellenére érdemben a projektek minden kockázati elemét már az egyes döntés (szerződés, kifizetés) előtt bebiztosító, a fejlesztési célokat versengő projekteken keresztül tervező, a programozási szempontokat a projekteken számon kérő, **alapvetően a forrásvesztés kockázatának minimalizálására optimalizált intézményi felállás** nem változott.

5. A legfontosabb **változások 2007-ben részben uniós változások nyomán jöttek létre**, így a megerősödött koordinációs szükségletek ellenére meggyengült koordináció az uniós változásokból ered. Ez részben a vidékfejlesztési források leválasztásával és a kohéziós alap forrásainak integrálásával függ össze, részben pedig azzal, hogy a monofund elv miatt nőtt a koordinációs feladat. Ennek esélyeit azonban rontotta, hogy a korábban koordináló Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatósága helyett az új pénzügyi ciklusban az egyes OP-kért felelős irányító hatóságok felelősségének növelésével párosult.

6. **2007-től fontos változásokat hozott a hazai jogi, politikai környezet, és az első fejlesztési periódus tanulságait levonó apparátusi szándék is**. Ezek közül a három legfontosabb a következő volt:

- a. az IH-knak az **egyetlen nagy fejlesztési intézménybe, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségbe történő összevonása**, a szakpolitika felelősségeinek és kompetenciáinak csökkentése;
- b. az IH-k és a közreműködő szervezetek közötti feladatmegosztást és ösztönzést újraszabályozó **teljesítmény alapú szolgáltatási management szerződések (SLA-k) létrejötte**;
- c. az eljárásrendben az **automatikus pályázatadás** lehetőségének megteremtése.

7. Bár az eredményességet és a hatásosságot vizsgáló értékelések kis száma csak korlátozottan ad lehetőséget a minden OP-ra és célra történő általánosításra, de a legtöbb ilyen értékelés kimutatta, hogy **az intézményi hatékonyság gyengesége komoly eredményességi veszteségeket is okozott a fejlesztéspolitikának**. Másképpen fogalmazva szinte bármely kitűzött cél esetében a legnagyobb probléma az intézményrendszer gyenge képessége arra, hogy az adott cél szempontjából legjobb projekteket létrehoz[z]a[ssa]. Az értékelések az intézményrendszer működésének vizsgálatakor általános érvénnyel, minden alkalommal visszatérően kiemelik a **döntési folyamatoknak a pályázatkezelés minden szakaszában való elhúzódsát**.

- a. Minden programtípusnál a pályázatok többsége a megadott **határidőn túl kapott csak támogató döntést** és jutott szerződéshez, legnagyobb lemaradás az I. NFT-ben, a ROP-ban történt, de a projektgazdák kapacitásaihoz viszonyítva a HEFOP késése sokkal drámaibb hatású volt.
- b. Az értékelések a pályázatkezelési folyamat valamennyi eleménél érzékelték és jelezték a **határidő általában többszörös túllépését**.
- c. A legtöbb NFT-s OP-nál kimutatható volt, hogy **nem a KSZ, hanem az IH döntési/jóváhagyási szakaszában voltak a lemaradások**.
- d. Volt értékelés, amely rámutatott olyan esetekre, ahol az ismétlődő kiírásoknál a csökkenő pályázatszám és a **korábbi tapasztalatok ellenére is egyre rosszabb döntési mutatók** születtek.
- e. Az **ÚMFT** fokozatosan gyorsított a folyamatokon, elsősorban az ismétlődő kiírások és az automatikus pályázatok növekvő száma miatt, de még mindig **általában alatta marad a vállalt jogszabályi határidőknek**.

8. A **csúszás okai** közt az értékelések kiemelik, hogy az intézményrendszer **minden kockázatot előre le akar fedezni**, ezért garanciákat kér és azokat előre leellenőrzi. Több értékelés felhívta a figyelmet **az alultervezett szervezeti kapacitásokra**, de többek jelezték, hogy nem a kapacitási optimalizálási hibák állnak a csúszások hátterében. Ez nem is véletlen, mivel a **pályázói keresletfelmérés hiánya miatt általában nem tudta az intézményrendszer megfelelően tervezni** saját kapacitásait, ami a feladatok egymásra torlódását eredményezte. Több esetben a **döntések**

többszereplős természete okozott koordinációs problémákat. Az ÚMFT kezdetekor, de számos politikai háttérrel siettetett kiírásnál is, **előkészítetlen pályázati meghirdetések okoztak csúszásokat a pályáztatás különböző szakaszaiban**. Több értékelés felhívta a figyelmet arra, hogy **az intézményrendszerben nem volt következménye a csúszásnak**, illetve nem volt díjazása a határidők betartásának. Ezen 2009-ben változtattak a **késedelmi kamat bevezetésével** és az SLA-k felülvizsgálatával, de ezen intézkedések hatásairól egyelőre nem született még értékelés.

9. Sokszor **maguk a gyorsítási kísérletek is okai a csúszásoknak**, mivel a kockázatok előre lefedezése miatt **a támogató döntéseken „spórolni” csak a szerződéskötés terhére lehet**. Legkésőbb e szakaszban mindig bekérik a garanciát jelentő dokumentumokat, ami a szerződéskötés csúszását eredményezi. Fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet, hogy az ÚMFT 12 konstrukciójának pályázói költségfelmérése szerint **a pályázati szakaszban jelentkező költségek többsége a vesztesek költsége**, így a **szerződéskötéshez áttolt információ bekérések jelentős mértékű költségmegtakarítást okozhatnak a kedvezményezetteknek**, ami akkor is eredmény, ha a teljes folyamat összességében nem gyorsul általa.

10. A csúszások önmagukon túlmutató, **a fejlesztéspolitika eredményességét rontó problémákat okoznak**. Ezek közt a problémák közt kiemelendő, hogy a **csúszások jelentősen növelték a projektmegvalósítás pénzügyi kockázatait**. A csúszásból eredő **likviditási terhek mértéke** – főleg az alacsonyabb likviditási tartalékokkal rendelkező kisebb szervezetek (pl. civilek) esetében – még a tapasztalt pályázókat is csődbe vihette. A csúszások miatt **a projektek sok esetben értelmüket veszítették**. A csúszás miatt ésszerűvé vált tartalmi változtatásokat csak újabb csúszások kockáztatásával vállalhatnak be a projektgazdák, ezért sok esetben inkább a már **elavult tartalommal fejezik be a projekteket**. A projektmegvalósításhoz kapcsolódó, a döntések és kifizetések csúszása miatt magasabb likviditási költségek a kevésbé tőkeerős vállalkozásoknál **a pályázatoktól való távolmaradás okai között szerepelnek**.

11. A jelentős csúszások miatt azt gondolhatnánk, hogy a fejlesztéspolitikai döntések tartalmi minősége ad kárpótlást a késésekért, azonban az értékelések nem ezt mutatják. A pályáztatási folyamatot ugyanis az jellemzi, hogy **az intézményrendszer által észlelt hibák kijavítása sem történik meg minden esetben**, noha az ismétlődések kialakítanak egyfajta tanulási folyamatot, ahol az újabb kiírások általában javítják az előzőek hibáit. A döntések során sokszor a **pályázati célt alig befolyásoló tényezők a meghatározóak**, mert a fő cél szempontjából a legrelevánsabb információk sem állnak rendelkezésre. Formai okokból a **jó minőségű pályázatok jelentős részét nem is bírálja el** érdemben az intézményrendszer. Jellemző a pályáztatásra az is, hogy **a kiírásban nem is szereplő információkat kérnek be a hiánypótlások során**, s a pályázatokról döntők nem vizsgálják a projektek alapvető tartalmi kérdéseit, így szükségességüket és végrehajtási kockázatukat. A **monitoring rendszer információi nem elérhetőek vagy rossz minőségűek**, ezért a **visszacsatolás információi inkább csak informálisak**, az **észlelt problémák kezelése levált az előrehaladási és**

monitoring rendszerről. Az **informatikai rendszer ráadásul komoly működési kockázatokkal** és adatbiztonsági hibákkal működik, s **gyenge minőségű az ellenőrzési rendszer** is. A központi közigazgatáshoz tartozó központi projektek gazdáinál, illetve a kiemelt projektgazdáknál **komoly ösztönzési problémák** fedezhetőek fel a döntést követően.

12. Mindennek okait az értékelők következőkben látták:

- a. **Folyamatos időnyomás**, ami állandó **kapacitáshiánnyal** párosul a túlbiztosítást szolgáló sok feleslegesen bekért dokumentum miatt.
- b. **Szervezetfejlesztési problémák**, pl. túlbonyolított, de „alulpapírozott” belső információkezelés, tisztázatlan felelősség a többszereplős döntéshozatalokban, egymásnak ellentmondó belső szabályzatok, információáramlási, kommunikációs problémák a szervezetek között.
- c. **Módszertani hiányosságok az indikátorrendszer kialakításakor** (pl. adatgyűjtés), ill. tervezési hibák a pályázati kiírásokban.
- d. **Ösztönzési problémák**, a rögzített határidők és hozzájuk kapcsolódó szankciók hiánya, ill. a tartalmi hibák szankcióit csak belső „puha” szabályzatok definiálják.
- e. **Gyakori szervezeti átalakítások** miatt fellépő zavarok.
- f. A hazai **kormányzati-szervezeti kultúra hiányosságai**, a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák közti koordináció gyengesége, aminek értékelésekor látnunk kell, hogy noha az NFÜ kimagaslóan jól teljesít a **magyarországi kormányzat** egészéhez képest, de az utóbbi **rossz minősége a fejlesztéspolitikára is kihat.**

13. A hibák következtében a programok eredményességéről csak az értékeléseken keresztül, eseti jelleggel kap információt a döntéshozó, így a **szakmai döntések, korrekciók általában nem tényalapon születnek.** Az informálisan észlelt, de formálisan nem feltárt **hibák kijavítása gyakran elmarad**, jelentősen rontva a fejlesztési források eredményességét. Végrehajtási többletköltségek terhelik a pályázókat, pl. menet közbeni ismételt adatkérésekkel próbálja a pályázóktól a szükséges információt begyűjteni az intézményrendszer, **nem tervezett többletköltséget okozva a pályázóknak**, vagy egymásnak ellentmondó válaszok miatti költségeket generál, feleslegesen nagyszámú vesztes projektet hozva létre.

14. A szabályozás minőségére vonatkozóan az értékelések azt hangsúlyozták, hogy a **jogszabályok nem átláthatóak és az intézményrendszerre nézve puhák**, egymásnak ellentmondók. Sokáig hiányzott a kellő jogorvoslat a rendszerben, amely bevezetése után rámutatott a kiválasztási rendszer instabilitására.

15. Az intézményrendszer működését jellemző „**szabályossági görcsnek**” több oka is van:

- a. **Instabil jogszabályi környezet** az unióban és itthon, a jogi keretek késlekedő kialakítása.
- b. A fejlesztéspolitikai **célok ismeretének hiánya**, a velük való azonosulás gyenge volta.
- c. Az **uniós szabályok értelmezésének bizonytalansága**.
- d. A **nemzeti szakigazgatási beágyazottság öröksége**.

16. Mindennek következtében **háttérbe szorul a fejlesztéspolitika eredményességére** való ösztönözöttség, a bizonytalanság pedig többletköltséget okoz a projektgazdáknak.

17. A fejlesztéspolitikát **folyamatos centralizáció** is jellemzi. A területfejlesztési szereplők már 2004-től, az ágazati szereplők pedig 2006-tól háttérbe kerültek a kizárólagos jogköröket bíró NFÜ-vel szemben. A **támogatáspolitikai és a szakágazatai szabályozás sokszor egymásnak ellentmondó folyamatokat** követett, így pl. bezárított korábban fejlesztéssel támogatott kórházakat, iskolákat. A koordinációt szolgáló intézmények fokozatosan elhalnak, s **a szakmai szervezetek részvétele a fejlesztéspolitikai döntési folyamatokban esetleges**. A **fejlesztéspolitika képtelen integrált projektek létrehozatalára**, saját fejlesztéseinek összehangolására, egymásra épülő konstrukciók nem tudnak létrejönni. A fejlesztések **koordinációját kizárólag helyi szinten lehet megvalósítani** egyedi sikerként, a komplex fejlesztéseket egyedül néhány sikeres „**fejlesztési központként**” működő önkormányzat, illetve a pályázati források lehívására specializálódott szervezet tud megvalósítani.

18. A **nem megfelelő integráció okait** a következőkben azonosították az értékelők:

- a. NFÜ-s **szervezeti kultúra**, amely a magyar kormányzati kultúrát átható kooperációs kultúra hiányát vette át.
- b. A hagyományos kormányzati **szakpolitika-alkotás komoly minőségi hibáktól terhelt**, s nem tudja a fejlesztéspolitika „projektmenedzsment nyelvén” elmondani elvárásait.
- c. 2006 után a fejlesztéspolitika centralizációja a **politikai kormányzás kibontakozását** segítette.
- d. A kormányzati **politika instabilitását nem tudja** a szabályozottabb folyamatokkal és hosszabb projektciklussal dolgozó **fejlesztéspolitika követni**.

19. A fentiek következtében **komplex problémák megoldására alkalmatlan a mai fejlesztéspolitika. Pénzügy-technikailag ugyan hatékonyabb** intézményrendszer jött létre, de csökkent a fejlesztéspolitika kapcsolata a többi szakpolitikával; attól nagyrészt független politikaalkotásba kezdett, így az I. NFT-t jellemző szabályozási-támogatási **összehangolatlanságok kockázata növekedett.**

20. A **társadalmi partnerség** tekintetében az NFÜ – uniós előírásokat követve – **úttörő módszereket** vezetett be, hasonló partnerséget más kormányzati szervezet jószerevével nem folytatott. Ennek ellenére a résztvevő **társadalmi szervezetek elégedetlenek** véleményük figyelembe vételével, az egyeztetést inkább csak **formalitásnak** tartják. **Gyanakvás övezi a pénzek felhasználását** mind a civilek, mind a nyilvánosságban megszólalókat tekintve.

21. Az **okok közt** az értékelők azt emelik ki, hogy a fejlesztéspolitikában alkalmazott társadalmi partnerség

- a. mivel új intézmény Magyarországon, minden szereplő számára **tanulási folyamatnak** tekinthető.
- b. A rendszer egészét átható **bizalmatlanság miatt** a bürokraták „önvédelméből” létrehozott bonyolult szabályozás a társadalom számára **áttekinthetetlenné és érthetetlenné** vált.
- c. A **szabályok bizonytalansága** miatt a pályázók nem bíznak a rendszer pártatlanságában, gyanakvóvá válnak és hajlamosak lesznek a korrupciós állítások elfogadására.
- d. A fejlesztéspolitika megítélése nagyon **erősen korrelál a mindenkori kormányzati megítéléssel**, attól érdemben nem tudott elszakadni.

22. A legtöbb vizsgálat a kiválasztási, pályázatértékelési folyamatok valamilyen, a céltól független torzítására hívják fel a figyelmet, ami azt jelzi, hogy sok esetben **nem a projekt minősége és a projekt szükségessége, hanem a pályázók projektmenedzsment felkészültsége befolyásolja a nyeresi esélyt.** A területi vizsgálatok jellemzően az **elmaradottabb vidékek pályázóinak kisebb nyeresi esélyeire** hívják fel a figyelmet. A **pártpolitika döntéshozó** szerepét is statisztikailag szignifikánsnak találta egy tanulmány. Több értékelés arra hívja fel a figyelmet, hogy a **közsféra a saját maga javára torzítja a forráselosztást.**

23. A fejlesztéspolitika intézményesülésére több értékelés is felhívja a figyelmet, külön figyelmet érdemel a „fejlesztési központ” elmélet, amelynek elemzése során kimutatták, hogy **kialakult Magyarországon egy alapvetően a pályázati források hatékony felhasználására szakosodott szereplői rendszer.** A **pályázói költségfelmérés 2008-ban kimutatta, hogy a vállalkozások több mint kétharmada igénybe vesz pályázatírókat, még a legegyszerűbb pályázati kiírások esetén is.** Egyes értékelések a **pályázói költségek magas arányával magyarázzák a kisebb, gyengébb**

szereplők kiszorulását. A pályázói költségek mögött a végrehajtási kockázatokat előre lepapírozó szabályossági görcsben lévő intézményrendszer áll. A bonyolultabban definiálható és ellenőrizhető szakmai szempontok helyett **az egyszerűbb pénzügytechnikai kérdések és a költséghatékonyság a projektek áralapú versenyéhez vezettek a minőségi verseny helyett.**

24. A fejlesztéspolitika intézményrendszeri hatékonyságát és szemléletét meghatározó, az **előzetes kockázatminimalizálásra törekvő szabályossági attitűdje**, ill. a **kormányzati szakpolitikáktól való függetlenedése** olyan nem szándékolt torzításokat és **indokolatlan kockázatokat vitt a fejlesztéspolitika működésébe**, melyek eleve veszélyeztetik bármilyen célzott fejlesztéspolitika kialakítását. Az eredményes fejlesztéspolitika kialakításához ezért **első lépésben ezeket a korlátokat kell lebontani.**

Az I. NFT foglalkoztatási hatásai

25. Magyarország 2004-es EU-csatlakozása révén a vállalkozásfejlesztésre jutó forrásokban jelentős növekedés következett be. Az első fejlesztési tervidőszakban (2004–2006) az **I. Nemzeti Fejlesztési Terv révén az ország mintegy 2,36 milliárd EUR** hazai és EU-forrást tudott felhasználni a fejlesztési célok megvalósítására, míg a **második időszakban (2007–2013) összességében 30,1 milliárd EUR-t.** A fejlesztési források az ország átfogó gazdasági-társadalmi felzárkózását igyekeztek szolgálni, s a célok között **hangsúlyos szerepet kapott a foglalkoztatás növelése is.**

26. A vizsgálat e részében azt tűztük célként magunk elé, hogy a rendelkezésünkre álló, a hazai vállalkozások gazdálkodásának elemzését lehetővé tevő adatbázisokon olyan vizsgálatot végezzünk, ami alapján feltárható, **mely típusú támogatások eredményezték a legjelentősebb foglalkoztatásbővülést.** Azt vizsgáltuk tehát, hogy **mely vállalkozáscsoportok használták a legsikeresebben munkahely-teremtésre az EU-társfinanszírozású forrásokat.**

27. Mivel a 2007 utáni fejlesztési időszakra vonatkozóan nem álltak rendelkezésünkre a megfelelő ökonometriai vizsgálat lefolytatására alkalmas (kontroll csoport) adatok, ezért **a vizsgálatot az I. NFT támogatásaira szűkítettük**, azon belül is azokra a projektekre, melyek kedvezményezettjei a hazai jogszabályok szerint társasági adófizetési kötelezettséggel bírtak. Az elemzés adatbázisát a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által kifejlesztett, a támogatási szerződések adatait rögzítő **EMIR-adatsorokból és az ezzel összekapcsolt, ám anonimizált APEH társasági adó (TAO) bevallási adataiból** állítottuk elő.

28. Az 1. NFT 5 operatív programja (AVOP, GVOP, HEFOP, KIOP és ROP) közül a **GVOP-ban találjuk a legtöbb támogatott vállalatot (7700 támogatott)**, míg ezt követi az AVOP 1600, majd a HEFOP 1100 támogatottal. A KIOP és a ROP programjaiban nagyságrendileg jóval alacsonyabb a támogatottak száma 44, illetve 145. Azonban ez az a két program, ahol a legnagyobb átlagos támogatási összegeket találtuk, a szerződéses összeg átlaga a KIOP esetében 475 millió forint, míg a ROP-ban 110 millió forint volt.

Ugyanez a többi operatív programban jóval alacsonyabb: az AVOP-ban 38 millió forint, a HEFOP-ban 29 millió forint, míg a legtöbb támogatottat számláló GVOP-ban mindössze 12 millió forint.

29. A pályázatok deskriptív statisztikai elemzésével feltártuk, hogy **a sikeres és nem sikeres pályázók aránya minden tevékenységi körben nagyjából megegyező**. A sikeres pályázók aránya a mikrovállalkozásoknál a legalacsonyabb (14 százalék), míg a közepes méretű vállalkozásoknál a legmagasabb (23 százalék). A nagyvállalatoknál 20 százalék körül alakult a támogatást kapó pályázatok aránya.

30. A támogatás projektköltséghez viszonyított aránya (**támogatási intenzitás**) az ágazatok között jelentős eltéréseket mutat: a **legmagasabb az oktatás területén** tevékenykedő vállalatoknál, ahol majdnem 70 százalékos a támogatási intenzitás, **míg a legalacsonyabb a mezőgazdaságban, ahol ez az arány 40 százalék**. A támogatási intenzitás a **mikro- és a nagyvállalatoknál 52 százalék** volt, míg a kis- és közepes méretű vállalatoknál 48, illetve 49 százalék.

31. A pályázatok során elnyert **támogatás átlagos nagysága 23,5 millió forint**, a mediánja 5 millió forint, vagyis **a kis összegű támogatások sokkal gyakoribbak**, mint a nagy összegű kifizetések. A **legnagyobb átlagos kifizetéseket a mezőgazdaságban és energiaiparban tevékenykedő vállalatoknál találjuk**, 39,7 és 45,3 millió forint, míg a **legalacsonyabb** átlagos támogatás az **építőiparban** történt (7,5 millió forint). A **vállalattal mérettel a támogatások és a projektek nagysága is növekszik**. A mikro- és kisvállalkozások esetében átlagosan 32 millió, illetve 37 millió forint volt az átlagos projektméret, a középvállalkozásoknál 85 millió forint, míg a nagyvállalatoknál 239 millió forint.

32. A fejlesztések foglalkoztatási hatásainak ökonometriai vizsgálatok arra voltak kíváncsiak, hogy a azoknál a vállalatoknál, amelyek kaptak támogatást, **a támogatás hatására mennyivel nőtt a foglalkoztatottak száma**. Ehhez **párosítással kombinált különbségek különbsége módszer** használtunk, amellyel a támogatási időszak előtt egymáshoz hasonló, támogatott és nem támogatott vállalatok foglalkoztatásnövekedésének eltérését mértük meg a támogatást követő időszakban. Elemzésünkben háromféle módszerrel becsültük meg az 1. NFT támogatásainak foglalkoztatási hatását. Az alap módszerrel 16,62 százalékos átlagos foglalkoztatási hatást mértünk a teljes sokaságra (ATE). A kombinált módszerrel ennél magasabb értékeket kaptunk: a 2005-ben nyújtott támogatások esetében 28,7 százalék, a 2006-ban nyújtott támogatások esetében 32,5 százalékos foglalkoztatási hatást találtunk. A pályázási szelekcióval kiegészített kombinált módszer alapján ezek az értékek 2005-ben 25,1 százalék, 2006-ban pedig 30,1 százalék. Ez utóbbi értékeket tartjuk a legmegbízhatóbb pontbecslésnek. Az ezekhez tartozó 95 százalékos konfidencia-intervallum 2005-ben 21,5-28,7 százalék, míg 2006-ban 26,1-34,1 százalék. Tehát nagy vonalakban azt mondhatjuk, hogy az **I. NFT támogatásainak foglalkoztatási hatása nagy biztonsággal 21 százalék és 35 százalék között volt**. A pályázati szelekcióval kiegészített kombinált módszerrel megmérve a támogatások támogatott cégekre

gyakorolt foglalkoztatási hatását (ATT) a következő eredményeket kaptuk. Ez a hatás 2005-ben 23,9 százalék, míg 2006-ban 25,8 százalék volt. 95 százalékos biztonsággal állíthatjuk, hogy a támogatási hatás 2005-ben 21,9-25,9 százalék, míg 2006-ban 23,7-27,8 százalék között mozgott. Az alaplómódszerrel vizsgálva azt találtuk, hogy a bértömeg a foglalkoztatásnál kisebb mértékben növekedett, vagyis e módszer alapján a cégek a támogatásokat inkább a létszám fejlesztésére, és nem a meglévő alkalmazottak bérfejlesztésére fordították. A 2005-ben nyújtott támogatások kétéves foglalkoztatási hatását vizsgálva azt láttuk, hogy az a teljes sokaságra 30 százalék, a támogatottakra 27,3 százalékos volt. Ezek némileg magasabb értékek, mint a megfelelő egyéves foglalkoztatási hatások, vagyis **a támogatás hatására a második évben lassabb ütemben, de tovább nőtt a cégek alkalmazottainak létszáma.**

33. Az operatív programok szerinti vizsgálatban a **GVOP-nak volt szignifikáns hatása**, mégpedig a teljes I. NFT támogatási hatásának megfelelő mértékű hatása. A konstrukciók szintjén az alacsony elemszám miatt nem lehet egyértelműen jobb vagy rosszabb támogatási intézkedéseket elkülöníteni.

34. Az egyéb tényezők vizsgálata azt mutatta meg, hogy **a külföldi tulajdonossal rendelkező, illetve a magasabb exportarányal rendelkező cégek esetében kisebb a támogatások foglalkoztatási hatása.** A mikrovállalatok esetében szignifikánsan magasabb a létszám százalékos változása, ám ez létszámban valószínűleg alacsonyabb, mint a nagyobb vállalatoknál. A parciális elemzés megmutatta, hogy a nagyobb projektönerő, illetve a magasabb fokú munkaintenzitás növeli inkább a támogatások foglalkoztatási hatását.

Javaslatok

Az intézményrendszer hatékonyabb működését szolgáló javaslatok

35. Az uniós fejlesztési forrásoknak a rendezett munkaügyi kapcsolatokban létrejövő adózó munkahelyek létrejöttében játszott szerepét **a kialakult fejlesztéspolitikai gyakorlat lényeges átalakítása segítheti**. Ezen átalakítások jelentős része a 2013-ig tartó fejlesztési ciklusig megteremthető, s noha a javasolt intézményi átalakítások feltehetően csak 2014-től léphetnek hatályba, azok előkészületeit mégis érdemes már a következő években meglépni. A fejlesztéspolitika **munkahelynövelő hatása alapvetően három csatornán** érkezhethet:

- a. **Közvetlenül és célzottan** a munkahely-teremtést szolgálhatja azoknak a fejlesztéseknek a támogatása, amelyek a korábbi tapasztalatok szerint **tartósan képesek legális munkát teremteni** a támogatottaknál. Ez esetben a javaslatunkban azokra a fejlesztésekre, projektekre, foglalkoztatókra és előírásokra kívánunk rámutatni, amelyek már korábban is sikeresnek bizonyultak a foglalkoztatás növelésében.
- b. **Átfogóan** segítheti a fejlesztéspolitika a munkahely-teremtést, ha **nem hozza versenyhátrányba és adott esetben sikeresen részesíti előnyben azokat a foglalkoztatókat, akik nagyobb szerepet vállalnak a legális foglalkoztatás megteremtésében**, illetve azokat a szektorokat, amelyek kapacitásbővülése várhatóan a foglalkoztatás erősebb bővülését eredményezi. Ebben az esetben az átalakítás első lépésének azoknak az **ellenősztrőzőknek, torzításoknak a megszüntetésére** kell fókuszálnia, amelyek az elmúlt években a fejlesztéspolitika működését meghatározták. Fontos felhívni a figyelmet, hogy foglalkoztatóként mind itt, mind az előző pontban nem csak a vállalkozások, de a civil és az önkormányzati szféra is fontos szereplője a fejlesztéspolitikának.
- c. Harmadsorban a **fejlesztéspolitika közvetetten a foglalkoztatási viszonyok jövedelmezőségének javítását segíthetik** a humánerőforrás minőségét javító közvetlen humánfejlesztések és közszolgáltatási fejlesztések, amelyek az önkormányzatok (vagy velük közszolgáltatási jogviszonyban álló vállalkozások) és a civil szervezetek fejlesztéseit, valamint közvetetten a munkavállalók foglalkoztathatóságának fejlesztését szolgálják. Ez esetben az átalakítási javaslatoknak azt kell szolgálniuk, hogy a fejlesztések **a közszolgáltatás minősége szempontjából legfontosabb fejlesztéseket támogassák**. Jelen tanulmányban ezzel a közvetett csatornával nem foglalkoztunk, de az itt felvázolt intézményi átalakítások az e szempontból fontos fejlesztési forráskoordinációt is nagyban segíthetik.

36. Mindhárom foglalkoztatásbővítési csatorna szempontjából fontos az eddigi fejlesztéspolitika két fontos kudarcának megszüntetését célzó intézményi és eljárási átalakítások végrehajtása: a rossz célzás és a (bármilyen) fejlesztési cél szempontjából

kontraproduktív torzítások kiszűrése. A **fejlesztéspolitikát gyakorlati működése során a teljes céltalanság jellemezte** az elmúlt években, egymással versengő, egymást kioltó, egymást felülíró célok, és így a végrehajtók által **valójában soha komolyan nem vett célok** mentén zajlott a fejlesztések központi menedzsmentje, melynek háttérében a fejlesztéspolitika céljáért felelős intézmény (vagy személy) hiánya, illetve definiálatlansága, valamint az intézményi ösztönzők deklarált céloktól való teljes elszakadása állt. Míg az előbbi kezelése a fejlesztéspolitika kormányzati célrendszerben történő világos elhelyezését (pl. integrációját), az utóbbi részint a fejlesztések felelősségi rendszerének újragondolását, részben pedig a céltól független felelősségi ösztönzők, például a szabályossági és abszorpciós elvárások súlyának radikális csökkentését igénylnék a politikai szférában.

37. E megfontolások alapján úgy látjuk, hogy a fejlesztéspolitika eredményességének növelését leghatékonyabban azzal lehet elérni, ha olyan **célt határozunk meg a fejlesztéspolitika számára**, amely egy átfogó kormányzati feladatrendszerben jelöli ki a kormányzás egészébe integrálódó fejlesztéspolitika feladatait. A szereplőkkel szembeni elvárásokat e célhoz mérten kell meghatározni, majd az operatív célhoz mérten kell valamennyi szereplő sikerességét vagy sikertelenségét kiértékelni. Az Új Széchenyi Terv **1 millió új adófizető munkahely-létesítési célja alkalmasnak látszik** e szerep betöltésére.

38. A fejlesztéspolitikát uraló „szabályossági görcsök” **oldása érdekében határozottabban és egyértelműbben kell támaszkodni a projektgazdák utólagos eredményfelelősségére**. Amellett, hogy a monitoring erősítésével csökkenteni kell az előzetes outputkontrollt a kiválasztásban, ennek az intézményrendszer felelősségének csökkentésével is társulnia kell, hogy az ne termeljen ki újabb szabályosságbiztosító előzetes eljárásokat.

39. A kormányzati célokhoz illesztett fejlesztési **intézményrendszer tanulóképes**, idomulni tud a kijelölt feladatokhoz, így **új szervezet kiépítése nem szükséges, ám néhány szervezetrendszeren belüli átalakítást végre kell hajtani:**

- a. Az NFÜ-ben működő irányító hatóságok feladatait át kell értelmezni, biztosítani kell, hogy azok ne a fejlesztéspolitika alakítóiként, hanem végrehajtóiként működjenek.
- b. A szakminisztériumokban ki kell alakítani az ágazati politikák tervezéséhez értő apparátust, melynek feladatául kell adni megalapozott ágazati stratégiák, cselekvési tervek készítését.
- c. Irányító és koordinációs fórumokat kell működtetni az ágazati politikák között. A fejlesztési források tekintetében koordináció szükséges az ÚSZT, az EMVA és a hazai források között.

- d. Az NFÜ-n belüli koordinációs funkciókat meg kell erősíteni, az irányító hatóságok nem működhetnek egymástól független, egymással nem kommunikáló fejlesztési egységekként.

40. A centralizált fejlesztéspolitikai döntéshozatal koncentrálja a döntési kockázatokat, s kiegészülve a kormányzás egészében tapasztalható hatékonysági problémákkal e kockázatokat fel is erősíti. Javasoljuk ezért a **decentralizált döntéshozatali struktúrák erősítését**. A döntések decentralizációjának egyik legfontosabb lépése az lenne, ha kísérletek indulnának közvetett támogatások, úgy nevezett „global grant” konstrukciók kialakítására. Ezeket a megoldásokat – a tapasztalatok alapján – ki kell terjeszteni a fejlesztési konstrukciók szélesebb körére. A közvetett támogatások odaítélési jogának delegálását mind a megfelelő legitimitású területi szereplőkre, mind a civil szervezetekre, de adott esetben az ágazati minisztériumokra is megfontolandónak tartjuk. A „global grantet” tartjuk annak a fejlesztési megoldásnak, melynek révén az egy adott problémakörre specializált, komplex fejlesztési programok végrehajthatóak.

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

Javaslatok a vállalkozói támogatások ÚSZT céljaihoz való illesztésére

42. Annak érdekében, hogy a fejlesztéspolitika munkahelyteremtő hatékonyságát javítani lehessen az intézményrendszerben, a hatékonyságjavulás útjában álló másik akadályt is le kell bontani: **a kontraproduktív szabályozási torzítást**. Az elmúlt évek valamennyi értékelése, hatásvizsgálata rámutatott, hogy a kiválasztási és végrehajtási rendszerben **a „szabályossági görcs” következtében** olyan folyamatos adminisztratív költségnövelő mechanizmusok működnek, amelyek **elriasztották a kisebb, kevésbé tőkeerős szereplőket** a pályázatokon való indulástól, vagy ha elindultak, akkor várhatóan **kisebb eséllyel nyertek a támogatásokért folyó versenyben**. Ennek következtében **az alacsonyan képzettek foglalkoztatásában minden országban meghatározó szerepet betölteni hivatott mikro- és kisvállalkozások kisebb méretű, de nagyobb számosságú szegmense „kiárazódott” a fejlesztési források piacáról**. A növekvő adminisztratív terhek csökkentették a támogatott fejlesztések

hatékonyt is, elavult tervek végrehajtására kényszerítve a pályázókat, indokolatlan és a cél szempontjából **szükségtelen fejlesztési módosításokat kérve tőlük**, a növekvő adminisztráció nyomán lassuló pályázattalási rendszert és **így folyamatosan növekvő likviditási költségeket** okozva. A pályázati részvétel és a végrehajtási menedzsment növekvő költségei révén a pályázók (vesztesek, nyertesek egyaránt) által viselt felesleges költségek is jelentősen emelkedtek, ezzel csökkentve például a foglalkoztatásbővítésre fordítható magánforrásokat. E mechanizmusok hátterében a bürokráciát jellemző **előrebiztosítás szándéka** húzódik meg, nyilatkozatokat, igazolásokat, minden jövőbeni lépést előre meghatározó részletes megvalósítási terveket kérve a fejlesztési folyamat minden lépésénél. **Hatékonyabb foglalkoztatásbővítést szolgáló fejlesztéspolitikát tehát csak a bürokratikus szabályok és az azok mögött meghúzódó rossz intézményi-felelősségi rendszerek** (átláthatatlanságot erősítő szabályok) **tartós leépítésével** lehet elérni. Ehhez az **Új Széchenyi Terv vállalkozásfejlesztési támogatásainak kialakításakor** a korábbi tapasztalatok alapján a **következő szempontok** figyelembe vételére van szükség:

- a. A vállalkozások **támogatási rendszere egyszerűsödjön:**
 - i. mind a bírálat, mind a végrehajtás/kifizetés a pályázó vállalásain és teljesítésén alapuljon,
 - ii. a vállalkozások az üzletvitelükben is megismert kapcsolataik révén, és nem a pályázásra szakosodott pályázati tanácsadók révén jussanak támogatásokhoz,
 - iii. a vállalásalapú egyszerűbb pályázás egyszerűbb elszámolással és így gyorsabb kifizetésekkel párosuljon (különös hangsúly helyezendő az átalány alapú támogatási megoldások bevezetésére),
 - iv. területi vagy ágazati alapon szerveződő vállalkozói közösségek számára lehetővé kell tenni a decentralizált pályázati alap (global grant) jellegű, közös felelősségvállaláson alapuló fejlesztési konstrukciók kialakítását és működtetését.
- b. A fejlesztési támogatások **egyértelmű, a kormányzat által megfogalmazott célok elérését szolgálják**, a kevés célra jelentős támogatás jusson, s az elszámolás a vállalások teljesítése, és ne az elszámolási dokumentáció hossza alapján történjen. Ezzel a támogatási rendszer váljon a vállalkozások számára **kiszámíthatóbbá, előre tervezhetővé**.
- c. Biztosítani kell, hogy az ÚSZT **széles vállalkozói rétegek számára adjon lehetőséget** a vállalkozásfejlesztési források bevonására, a források elérését a vállalkozó kockázattvállalási hajlandósága határozza meg.

- d. A fejlesztéspolitikát uraló „**szabályossági görcsök**” oldását szolgálhatja a **projektgazdák utólagos eredményfelelősségének bevezetése.**
- e. Az intézményrendszer működésében a **célok megvalósulásához kell kötni az intézményi prémiumokat**, vagyis a fejlesztéspolitikát végrehajtó bürokráciát közvetlenül is ösztönzőtté kell tenni a munkahely-teremtési célok teljesülésében.

43. Összefoglalva javaslatunk lényegét, a fejlesztéspolitika foglalkoztatásnövelési kapacitása csak akkor növelhető, **ha egyszerre sikerül csökkenteni a nem szándékolt torzításokat okozó bürokráciát és egyben sikerül növelni a pontos célzás valószínűségét.** Ehhez jól definiált felelősségre van szükség mind a politika, mind a bürokrácia szintjén.

44. Amennyiben sikerült a fejlesztéspolitika nem szándékolt torzításait kizárni, olyan konstrukciókat kell tervezni, amelyek **alapvetően a mikrovállalkozások, a munkaintenzív vállalkozások és a főleg hazai piacra termelő vállalkozások fejlesztéseit részesítik előnyben.** Az eddigi pályázatok ökonometria elemzése alapján elmondható, hogy e vállalkozáscsoportokra inkább jellemző, hogy a támogatások hatására tartósan bővítik létszámukat.

Javaslatok további fejlesztéspolitikai kutatásokra

45. Kutatásunkban a jelenleg rendelkezésünkre álló adatok felhasználásával igyekeztünk a lehető legtöbb információt és következtetést levonni a pályázati források foglalkoztatási hatásaival kapcsolatban. A kutatás során felmerült számos olyan kutatási igény, amelyeket a jelenlegi adatokkal vagy a rendelkezésre álló időben nem lehetett elvégezni. Ezeket a kutatási kérdések röviden:

- a. **Hasznos lenne a vizsgálatot kiterjeszteni az ÚMFT támogatásaira,** hiszen 2007 után az ÚMFT-ben közel 3,5-szer több pályázati pénzt kaptak a hazai cégek, mint az I. NFT időszakában, illetve a 2007 utáni időszakban vált gördülékennyé az EU-s források felhasználása és az ezzel kapcsolatos kifizetések. Ebben az esetben már konstrukció szintű vizsgálatot is lehetne végezni a nagyobb elemszám segítségével.
- b. Amennyiben hosszabb adatsor állna rendelkezésre a támogatott és nem támogatott cégekről, **érdemes lenne megvizsgálni a támogatások tartós foglalkoztatási hatását.** Ez esetben olyan időtávon kellene vizsgálandni, amely túlnyúlik az esetleges foglalkoztatási kötelezettség időtartamán. Ugyanis az a foglalkoztatás, amely nem csupán a támogatási szerződésben előírt ideig áll fenn, kívánatosabb és a támogatás jobb hasznosulását mutatja, mint az, amely a kötelezettség lejártával megszűnik.

EXECUTIVE SUMMARY

As the result of the design work carried out in the second half of 2010, the Hungarian Government has **launched the New Széchenyi Plan on the 14th of January 2011**. The 10-year development plan has grouped the interventions around 7 break-out points, following the aim to **create one million new tax payer jobs**. In order to get the New Széchenyi Plan achieve this main goal, it is important to secure that granted aids support **development of companies with appropriate labour relations, and those that are prospective regarding the employment**. Previous experiences have shown that this target can be reached partly by adequate focus of the programs, and partly through the reduction of unintended bias in the aids selection system.

Due to Hungary's EU-accession in 2004, the amount of resources for business development has increased significantly. In the first development plan period (2004-2006) **through the I. National Development Plan (I. NDP), the country could use about 2.36 billion euro** domestic and EU funds to achieve developmental goals, **while in the second period (NHDP, 2007-2013) the amount of funds was on the whole 30.1 billion euro**. The development resources aimed to serve the country's overall economic and social convergence, and among the goals, **the increase of employment received a stressful role**.

The aim of the research, this document is based on, was to – **relating to the job creating purpose** of the New Széchenyi Enterprise Development Programme – expose the **information needed for the regulatory amendments between 2011-2013 and for the institutional changes after 2014**. We have examined the questions standing in the focus of the research with **document-analysis and econometric data-analysis** during the project.

In the first major unit of the report, we summarized the main **findings of other evaluations on the operations of I NDP and the NHDP**, their identified strengths and weaknesses. Thereafter, **we published the results of our data-analysis applied for examine the beneficiary companies of the I. NDP's constructions**, in which we have investigated, what parameters can help to a better delineation of target groups associated to the break-out points in the aspect of business development tenders of the New Széchenyi Plan.

According to the main findings of earlier evaluations **despite numerous changes, the operation of New Hungary Development Plan (NHDP) between 2007-2013 follows the logic and mechanisms of the earlier (2004-2006) I. National Development Plan**. Although a number of institutional, procedural and legislative changes have been obtained at the launching of NHDP in 2007, compared to the previous period, **the basic logic of decision-making in development policy, however, still follows the institutional operation of PHARE built in the 1990's, and optimize for the proper use of resources at the earliest**, whereas **the effectiveness and efficiency issues become irrelevant in the process**. Despite of the changes, the **institutional setup**, which secures all the risk elements of the projects before the decisions (contract, payment), plans the development goals through competing projects, demands programming aspects from projects, and **basically optimizes for the minimization of risk for resource loss**, has not changed substantively ("regularity cramp"). Most of the evaluations showed that regularity cramp **caused serious effectiveness damage (deficit) for the development policy**.

Several reasons stand behind the **regularity cramp**, characterizing the operation of the institutional system:

- a. **Unstable legal environment** in the EU and in Hungary, the delayed development of legal frameworks.
- b. The **lack of knowledge of development policy objectives**, the weak identification with them.
- c. The **uncertainty in the interpretation of EU rules**.
- d. The heritage of a **firm national technical administration**.

The Hungarian cohesion policy is characterized by **centralization**. The regional development actors got into the background since 2004, and also the sector actors since 2006, contrary to the National Development Agency, which has gained exclusive powers. **Cohesion policy and the sectoral regulations has followed often contradictory processes**, eg. has closed hospitals and schools, which were supported previously. The coordinating institutions gradually die off, and the **participation of professional organizations in cohesion policy-making processes is accidental**. **The policy is therefore unable to create integrated projects**, coordinate its own improvement, and no well-integrated construction can be created. The developments **can only be coordinated at local level** as an individual success, complex improvements can be achieved only by a few successful local governments operating as a "**development center**", and by organizations specialized in acquiring fund sources. Considering the above, we found that **cohesion policy in Hungary is inadequate for solving complex problems**.

With the econometric analysis on the employment impact of developments, we investigated **how the number of employees increased** at those companies, which received support. As a conclusion we can state, that the employment impact of I. NDP was between 21,9 and 28,8 %, which means that **after the grant period the number of employees in assisted companies has increased with 25 %, than in non-subsidized companies**.