

Mozgástér a 2013-ig tartó uniós források súlypontjainak meghatározásában

Vezetői összefoglaló

Írásunk áttekinti, milyen korlátokra való tekintettel vizsgálhatja felül a 2010 tavaszán hivatalba lépő új kormány a 2013-ig programozott uniós fejlesztési források felhasználását.

A források összessége feltehetően még elegendő lesz arra, hogy a hátralévő 3 évben valódi fejlesztéspolitikai programot valósítson meg a kormány. Egyrészt azért, mert a források lekötése még nem fogja elérni azt a szintet, ami érdemben megakadályozná a felhasználás átalakítását, másrészt azért, mert a lekötések felét kitevő kiemelt programok körében komoly mozgástere van a mindenkori kormánynak.

A forrásfelhasználás korlátai sokkal inkább az EU által elfogadott fejlesztési programok prioritásainak szintjén fognak jelentkezni. Ezek mértéke az új fejlesztési irányvonal részleteitől is függ. Ezen a szinten két úton lehetséges a források megfelelő újraallokálása. Az egyik lehetőség a prioritások konkrét tartalmában meglévő nagy tagállami mozgástér kihasználása, a másik egy megfelelően előkészített és professzionálisan lebonyolított uniós tárgyalással lefolytatott programmódosítás.

Amennyiben szükséges lenne a bizottsági tárgyalás ahhoz, hogy az uniós források felhasználását egy fókuszáltabb cél irányába fordítsa az ország, akkor

- megfelelő indoklást kidolgozó szakértői csapattal,
- az eljárási szabályok maximális betartásával,
- az uniós bürokrácia együttműködéséhez szükséges diplomáciai eszközök megfelelő alkalmazásával és
- diszkrét, de erős politikai támogatás mellett

az átalakítás megvalósítható – hacsak a politikai körülmények nem alakulnak kedvezőtlenül.

Egy ilyen átalakítás várható fél éves időigénye ellenére sem okozna fennakadást abban, hogy a forrásokat az új célok szerint használja fel a kormány, mivel a források időbeli átcsoportosításának lehetősége nagy mozgásteret ad, illetve mert az átalakítási kérelem benyújtásától (aminek előkészítési igénye 2-3 hónap) már elszámolható minden, később jóváhagyott többletforrás.

Bevezető

Bár a pontos adatok nem elérhetőek, a becslések szerint a strukturális és kohéziós alapból származó uniós pénzek több, mint 80%-át már megnyitották a pályázók számára, és ez a „mutató” 2010 közepére várhatóan meghaladja a 90%-ot. Amint a Gazdaság és Szociális Tanács számára 2009 júniusában készített tanulmány bemutatta¹, az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) néven futó kohéziós és strukturális alapokat magába foglaló fejlesztési programok forráselosztása egy valódi súlypontokat nem tartalmazó állapotot tükröz. Az ÚMFT a kormányzás egyéb eszközeitől elszakítottan, alapvetően programcélok nélkül, de erősen centralizált irányítás mellett nagy sebességgel költi a pénzt. Ez a céltalan pénzköltés jó esetben csak 'nem használ' az országnak, de rosszabb esetben káros, mert számos, egyébként innovációra ösztönzött szereplőt is támogatásfüggővé tesz, illetve ad hoc módon befolyásolja, és így torzítja az állami forrásoktól nagymértékben függő szereplők (önkormányzatok, civilek) döntéseit is.

A következőkben azt vizsgáljuk, milyen nehézségek merülhetnek fel, ha a 2010-ben hivatalba lépő kormány ezen változtatni kíván, és saját kormányprogramjában szereplő hosszabb távú célok szerint szándékozik újragondolni a 2013-ig Magyarország rendelkezésére álló forrásokat. A kérdést az általános elvek szintjén vizsgáljuk, amelyek a tényleges, konkrét célok ismeretében konkretizálhatóak. Vizsgálatunkat leszűkítjük az ÚMFT név alatt osztott forrásokra.

Megállapításunk szerint a látszat ellenére jelentős mozgástér van még a források felhasználásában. E mozgástér kisebb része a már megvalósult tényleges lekötések feloldásában, nagyobb része azonban a még szerződéssel le nem kötött források elköltésének ésszerű újragondolásában van. Ez utóbbihoz megfelelő szakmai előkészítés (érvkészlet összeállítása) mellett valószínűleg megszerezhető a szükséges uniós jóváhagyás is. Ez az átállás végiggondolt menedzsment technikákkal még rövid távú fennakadást sem okozna az uniós források felhasználásában.

Egy új kormányzati fejlesztéspolitika mozgásterét két dolog korlátozhatja:

- Összességében nem áll már rendelkezésre elegendő forrás egy politikai program megvalósításához;
- Bizonyos forrástípusok kimerültek, és csak nehézkes átcsoportosítással lehet a forrásokat az adott célhoz átrendezni.

Amennyiben az első probléma nem áll fenn, a kormányzati célok megvalósítása csak a források szerkezetének a program szerkezetéhez való igazításához szükséges átcsoportosításokat igényli, illetve a forrás–felszabadításhoz kapcsolódó eljárások adminisztratív és politikai költségeivel jár. Ha viszont a források összessége sem elegendő a tervezett kormányzati program megvalósítására, akkor a felszabadítható források megtalálására kerül a nagyobb hangsúly.

Először összefoglaljuk, hogy a források felhasználásának milyen determinációi vannak uniós és hazai szinten. Míg az uniós kööttségek előrevetítik egy átcsoportosítás korlátait, a hazai kööttségek megmutatják, hogy a különböző szinten lekötött források milyen mértékben

¹ PPH Közpolitika Elemző Kft. (2009) A fejlesztéspolitika alapkérdései-
http://www.mgszt.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=40&Itemid=17

tekinthetőek már elköltöttek. Ezt követően áttekintjük, milyen szinten állnak a források lekötései, és várhatóan mekkora források állnak rendelkezésre az új kormányzat számára. Végül megvizsgáljuk, hogy az adott keretek közötti forrásátcsoportosításnak milyen akadályai lehetnek uniós szinten. Ez utóbbi részeként röviden kitérünk arra is, milyen érveket tud Magyarország egy forrásátcsoportosításban felvonultatni.

Kötöttségek

Uniós szinten adott kötöttségek

Ellentétben a 2004–2006-os időszakkal, 2007–2013-ra az Európai Unió az operatív programok szintjén „kötött szerződést” Magyarországgal, ahol a programok egyes részei (prioritásai) számára határoztak meg 7 éves keretösszeget, illetve egy-egy program egészére határoztak meg éves kereteket.

Az ország számára biztosított Kohéziós és Strukturális Alapok forrásainak teljes összegét az uniós hét éves költségvetésében rögzítették. Ezen források kezdeti allokációját a programok és prioritások között a tagállami (kormány) döntéssel megszülető nemzeti stratégiára (uniós zsongonban Nemzeti Stratégiai Referencia Keret – NSRK, vagy magyar hivatalos nevén Új Magyarország Fejlesztési Terv – ÚMFT) alapozott magyar álláspont és az uniós stratégiára (CSG – Community Strategic Guideline) alapozott uniós álláspont vitájának eredményeként osztották el.

A forrásokról szóló alkut bizonyos szabályok behatárolták, amelyek az alkuk újrakötésénél is fontos szerepet játszanak. Ezeket a korlátokat a forrásokat biztosító három alap - az Európai Regionális fejlesztési Alap (ERFA), a Kohéziós Alap (KA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) - felhasználási szabályait rögzítő uniós rendeletek határozzák meg. Ezek közül témánk (a források felszabadítása, átcsoportosítása) szempontjából a legfontosabbak a következők:

1. Egy-egy operatív program prioritásának 7 éves kerete rögzített és csak uniós jóváhagyással módosítható, illetve egy-egy operatív program 1-1 adott éves kerete rögzített és csak uniós jóváhagyással módosítható (más programok rovására/előnyére).
2. A programokat nem finanszírozhatja egyszerre ESZA és ERFA forrás (monofund elv).
3. Az ERFA és ESZA forrásokból a Közép-Magyarországi Régióban évről évre csökkenő keretekkel 2011-től már csak a „Regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés” alá eső régiók támogatásának megfelelő kerettel gazdálkodhat²
4. Az egyes programok éves keretének megfelelő összeg legfeljebb az adott évet követő második évéig (2010-ig az azt követő harmadik évéig) hívható le, utána elveszik. (N+2,

² A következő pontban kifejtettek szerint a „gazdálkodás” azt jelenti, hogy az adott évi kereteknek 3, majd 2 évvel későbbi időpontban már kifizetésre kell kerülnie, így formálisan 2010-ben a 2007-es keretek elköltési feladata „szorít” csak. A támogatások átlagos átfutási idejét is figyelembe véve ugyanakkor az adott évi keret felhasználásáról érdemben mégiscsak abban az évben tud döntést hozni (értsd gazdálkodni) az NFÜ, amelyikhez az a keret tartozik.

illetve N+3 szabály). Ez a szabály kiterjed a Kohéziós Alap finanszírozású operatív programokra is.³

Az első pont kapcsán szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy az uniós jóváhagyás nem terjed ki egy-egy operatív program prioritásainak éves kereteire, vagyis egy-egy OP-n belül az évek között a prioritások adhatnak át egymásnak forrást az elvi időarányos részhez képest, addig, amíg az adott prioritási keret el nem éri a hétéves korlátját. Ennek jelentősége az, hogy egy adott átcsoportosításról szóló uniós tárgyalás lezárultáig az OP-n belüli források ideiglenes átcsoportosításával már akkor is meg lehet kezdeni egy új struktúrájú forráslekötést, ha a tárgyalások adott esetben egy évig is elhúzódhatnak.⁴

A második pont – témánk szempontjából legfontosabb – üzenete, hogy minden olyan átcsoportosítás, amely eredményeként az egyes alapokból finanszírozott programok összaránya is változik, erősen problematikus, mert nem csak tagállami forrásúraosztást jelent, de azt is, hogy az egyes alapok magyarországi aránya változna. Lévén, hogy ezzel az uniós erőegyensúly is egy átcsoportosítás témájává válik (más uniós igazgatóság felelős az ESZA forrásokért és más az ERFA és KA forrásokért), az ilyen átcsoportosítások költségei (főleg időigénye) hatványozottan magasabbak.

A harmadik pont nagyon erős korlátot jelent a tekintetben, hogy egy, súlypontjában a Közép-Magyarországi Régióban felhasználandó forrásokra építő kormányzati program 2011-től aligha megvalósítható. Megtévesztő lehet, hogy a kifizetések látszólag még megengednének a KMR-ben is bizonyos döntéseket, de a támogatások átfutási ideje (a pályázat meghirdetésétől a utófinanszírozásos kifizetések lezárultáig) azt eredményezi, hogy 2011-ben, a forrásvesztés terhe mellett kötelezően kifizethető keretekhez már nem nagyon lehet hozzányúlni. E korlátozás nem csak a más programokból való forrás-átcsoportosítást, de a már részben lekötött források visszavételéből származó források újralekötését is korlátozza (különösen az N+2 szabály miatt). Némi mozgásteret jelenthet a Kohéziós Alap regionális szabadsága (vagyis, hogy a KA források felhasználásánál nem vizsgálják, hogy melyik régióban valósul meg a projekt). Elvileg van lehetőség előzetes megállapodás alapján nem KMR-ben megvalósuló, fejlesztésnek minősülő, az ország egészét érintő, de fizikailag a Közép-Magyarországi Régióban (KMR) megvalósuló projektekre (pl. minisztériumi informatikai fejlesztések), de ilyen megállapodás az unióval jelenleg csak az ÁROP és EKOP programok esetében van.⁵

A negyedik pont jelentősége a források „ elvesztésének ” lehetőségében van. Amennyiben egy tagállam nem képes az adott évre vonatkozó forrásainak számlalapú lehívására az adott évet követő második év végéig (2010-ig harmadik év végéig), akkor a le nem hívott forrásokat az ország elveszíti. A közhiedelemmel ellentétben ez a szabály nem projekt szinten, hanem OP (és

³ További két kötöttség érdemel még említést, melyek azonban projektszinten okozhatnak technikai korlátokat és egy konkrét program kidolgozásában kell rá tekintettel lenni. Ezek a vállalati támogatások (state-aid) szabályok, mint például a regionális támogatási térképre vonatkozó megkötések (mekkora minimális önrészt kell előírni egyes programokhoz). A másik szabály az alapok közötti 10%-os átjárhatóság szabályait, amellyel a monofund elvet akarták oldani, de amelynek szabályai a mai napig annyira kidolgozatlanok, hogy bár érdemes figyelembe venni, de építeni e „kiskapura” nem tanácsos.

⁴ A KEOP és a KÖZOP esetében figyelembe kell venni azt is, hogy nem mindig ugyanazok az alapok finanszírozzák a prioritásokat, így ott csak bizonyos prioritások között van egy éven belüli átjárhatóság.

⁵ A KMOP mellett a TÁMOP-ban is valós problémát okoz ez a szabályozás, illetve mivel a TÁMOP lassabban halad a többi OP-nál, ez további nyomást jelent a KMOP-ra, a források mielőbbi lekötésére.

alap) szinten vannak meghatározva (még csak nem is egy-egy prioritás szintjén). Egy erőteljesebb átcsoportosítás, forrásvisszahívás során – az utófinanszírozásból adódóan – az új projektek számla benyújtásainak összessége nem feltétlenül lesz képes teljesíteni az új, megnövelt forrású OP egészének szintjén adott évben elköltendő összeget⁶. E kockázat csökkentésére természetesen számos technika áll rendelkezésünkre (pl. a keretek túlvállalása), de ezen technikák jelentős részénél a magyar költségvetési tartalékoknak komoly puffer szerepet kell játszaniuk az uniós források felhasználásában.

Az unióval kötött keretek csak a prioritások célja és 7 éves kerete tekintetében határozzák meg az uniós elvárást. A Brüsszel által elfogadott dokumentumok a kiírások tartalmára, az adott prioritás célját elérő projektekre vonatkozóan csak indikatív megállapításokat tartalmaznak, ezért egy-egy prioritás nagyon sokfajta projektípust, pályázati kiírást finanszírozhat. Erősebb kötöttségek a már meghozott állami döntések tekintetében állnak fenn.

Állami kötöttségek – mikor és mennyire lekötöttek a források?

Az operatív programok felhasználásába egy esetet – a nagy projektek esetét – leszámítva az európai döntéshozók nem szólnak bele mindaddig, amíg a velük kötött megállapodás aggregált kereteit és a források felhasználási szabályainak rendeletekben meghatározott eljárásait nem sérti a tagállam.

Tagállami szinten a források odaítéléséről kizárólag a Kormányzat dönt a maga szervezetrendszerében delegált hatáskörökben. A legátfogóbb döntéseket a Kormány hozza meg, de a legtöbb operatív döntés az Irányító Hatóságok vezetőinek kezében van. Kormányzatinál magasabb szintű (országgyűlési) döntést semmilyen uniós forrásokkal kapcsolatos kérdés nem igényel. Megfelelően előkészített (társadalmiasított) országgyűlési döntések (pl. egy OFK [Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió] módosítás vagy egy nagyobb ívű ágazati stratégiaalkotás) ugyanakkor komoly érveket jelenthetnek a tagállam unióval való tárgyalásai során.

A hazai szervek által lekötött források státuszát az adott projekteket jellemző eljárásrend határozza meg, de nagyjából 4 szinten határozhatóak meg:

Az első szint az akciótervek szintje. Az éves keretek tervezett felhasználásáról két évente akciótervet fogad el a kormány. Ezen akciótervek létét magyar kormányrendelet írja elő. Ennek a gyakorlatban kis determinációs súlya van. Sok esetben a kiírt pályázatok sem keretükben, sem céljukban, sem fontosabb felhasználási szabályukban nem hasonlítanak a kormány által jóváhagyott akciótervekre. Kezdetben az akciótervet utólag hozzáigazították a kiírásokhoz, de ez sem minden esetben történt meg. Az akciótervek egyetlen elemben hordoznak „kötöttséget”. Kiemelt projektek esetében az akciótervben való projekt szintű nevesítés előírás. A kiemelt

⁶ Mivel az ERFA és a KA külön prioritásban nevesített módon együtt is finanszírozhat OP-t, ezért ez esetben a keretek nem csak OP szinten, de prioritás (OP/alap) szinten is kötöttek. Ez a KÖZOP és a KEOP esetében további korlátot jelent az N+2-ben, de ott sem projekt szinten. Amint írtuk azonban, e két OP esetében a nagyprojekt eljárási szabályainak kötöttségei viszont valós projektszintű korlátokat jelentenek. Hasonlóan OP alatti szinten jelentkezik az N+2-es szabály a többfajta(!) régiót (multi objective) érintő ESZA-s OP-knál, ahol a KMR részesedésére tekintettel kell lenni az N+2-es szabály vizsgálatánál.

projektek eljárásrendjében, illetve annak gyakorlatában azonban az akciótervi nevesítés keretösszege, és a végül a kiemelt projektről kötendő szerződés keretösszege között jelentős eltérések voltak tapasztalhatóak. 2009 tavaszán maga a kormány vont vissza 12, már kormánytámogatást kapott és akciótervi nevesítést elért kiemelt projektet, jelezve, hogy ez még semmifajta jogi következménnyel nem járt. Természetesen a visszavonás politikai költségei ilyenkor is adóttak, de (ellentétben például a 4-es metro 1998-as döntésével) még pert sem kockáztat a kormányzat egy ilyen döntéssel.

Az akciótervekben való nevesítés tehát sem pályázatnál (egyik formájúnál sem), sem kiemelt projektnél nem jelent valódi forráslekötést.

Második szint: a kiírt pályázati keretek. Az akciótervi nevesítéssel szemben erősebb elköteleződést jelent egy pályázati kiírás megjelentetése. A kiemelt projekt esetében ugyancsak megjelenik egy kiírás (tervezési felhívás néven), tehát gyakorlatilag ugyanezt a funkciót a kiemelt projekt esetében is megtaláljuk. Ez esetben azonban a jogi forrásvesztési kockázatoknál továbbra is erősebbek a politikai kockázatok. A szokásos gyakorlatban nem feltétlenül jelent kötöttséget a „megnyitott pályázati keret” kategória, hiszen többször is volt már példa egy pályázati kiírás idő előtti visszavonására. Bár technikai probléma nem merül fel, a már kiírt, de még le nem járt pályázatok vagy még döntéssel ki nem értesített pályázatok visszavonásánál lényegesen nagyobb a politikai költség, mint az akciótervi „lekötés” esetében. Azok a kiemelt projektek, ahol ez a költség jó eséllyel menedzselhető.

A kiírt pályázati keretek visszavonása a győztesek kiválasztása előtt tehát jogilag egyszerűen, de bizonyos kiírások esetében csak komolyabb politikai költségek árán valósítható meg.

Harmadik szint: a támogatói döntéssel bíró, de még le nem szerződött pályázatok. A pályázati döntés és a támogatási szerződések megkötése között általában több, mint 3 hónap telik el, ezért várhatóan jelentős lesz 2010 félidejében az a pályázati állomány, ahol a nyertesek már kiválasztásra kerültek, de még szerződéskötéses elköteleződés nem történt. A döntésről (IH vezetői hatáskör) való értesítés előtt a költségek hasonlóak, mint a kiírt, de még el nem döntött pályázatoknál. Amennyiben a pályázó értesítése már megtörtént a támogató döntésről, elkezdődik az a procedúra, amelyben a támogatási szerződés megkötéséig számtalan lehetőség van a projektek visszahívására. Ugyanakkor az már jogászai kérdés, hogy kárigényt nyújthat-e be a pályázó az ilyen döntés visszavonására. Ez feltehetően az adott pályázati konstrukció formájától függ, bár a kiírások általában tartalmazzák azt a klauzulát, mely szerint a támogatási szerződés megkötése előtt a pályázó csak „saját felelősségére” kezdheti meg a projekt megvalósítását. Ugyanakkor a gyakorlat szerint a pályázók nem várják meg a szerződéskötést a projektek megkezdésével, mivel a határidőket a szerződéskötés csúszása ellenére sem szokása az NFÜ-nek hozzáigazítani az új szerződéskötési dátumhoz. A kialakult gyakorlat miatt a már nyertes, de még nem szerződött projektgazdáknál olyan költségek jelentkezhettek, amelyek később, peres eljárásban esetleg vita tárgyát képezhetik. Ezen eljárási szakaszban a viszony azonban nem szimmetrikus kiíró és pályázó között, mert a pályázónak jogában áll költségmentesen elállnia a pályázatától, még a szerződés megkötése előtt. Ennek általában a pályázó „élethelyzetének” megváltozása az oka (pl. sajtóértesülések szerint a válság kitörése óta a KKV-k jelentős számban léptek vissza már megnyert pályázatoktól). Előfordulhat az is, hogy a pályázó a támogatási szerződés megismerésének hatására gondolta újra pályázatát, ami szintén

nem szokatlan, tekintve, hogy sokszor a pályázatírók által leadott és nyertes pályázat beadása után szembesül a pályázó először azzal, milyen kötelezettségeket is vállal magára a támogatással.

Győztes, de még nem szerződött pályázóktól a források visszavonása tehát adott esetben nem csak politikai, de valós kártérítési költségekkel is járhat, ugyanakkor a támogatási szerződések tartalmában való szigorítás önkéntes visszalépéseket is generálhat e szakaszból. Erre a következőkben visszatérünk.⁷

Negyedik szint: a szerződéses kötelezettségvállalások szintje. Valójában ez az a kategória, ahol az állam a projektgazdák felé már valós kötelezettséget vállalt projektjeik finanszírozására. Ezek a kötelezettségvállalások minden esetben az IH vezetőinek aláírásával történnek. Mivel ez kizárólag kormányzati hatáskör, a mindenkor kormány kötelezettségvállalása klasszikus szerződéses viszonyt eredményez a felek között. Innen való bármilyen visszalépés alapesetben csak közös megállapodással, vagy egyoldalú elállás esetén csak kártérítéssel lehetséges. Tömeges módosítások esetén a döntések politikai kockázatait, illetve azoknak a kormányzat hitelességére gyakorolt hatásait is érdemes figyelembe venni. Annak megállapítása, hogy mekkora itt a mozgástér, alapvetően jogi értelmezést, és az előzőekben érintett kockázatok mérlegelését kívánják. Mindezek kapcsán három megjegyzést tennénk:

1. A projektek jelentős részénél, különösen a lekötött források felét kitevő kiemelt projektek nagy részénél a projektgazda állami szereplő, vagyis az államnak saját intézményével szembeni szerződését kell újragondolnia.
2. Pályázatírói vélemények szerint a projektek jelentős részénél olyan túlvállalásokkal is nyertek pályázók, amelyek teljesíthetetlenek, és amelyek tételes kiszűrése a pályázattal szemben nem mindig valósul meg. Egy alaposabb ellenőrzés számos olyan hibát feltárna, amely az eredeti projektcélnak való megfelelés nem teljesülését mutatná ki. Emiatt egy szigorúbbnak ható NFÜ-s ellenőrzési gyakorlattól való félelem a szerződések felülvizsgálatának kezdeményezésére ösztönözné a pályázókat.
3. A már szerződésben lekötött források visszahívásának jogi kockázatán túl az N+2-es szabályból adódó költségek is megfontolandóak. Ha a 2010-ben visszahívott források után a 2010-ig kifizetett források nem érnék már el az egyes OP-knál a 2007-es keretösszeget, akkor a visszahívott forrásokat nem a forrásátcsoportosításra, hanem az uniós számára hívhatja vissza az ország.

Összességében tehát a már leszerződött források esetében általában jelentős jogi, peres és politikai költségekkel lehet csak forrásokat visszahívni, de bizonyos esetekben ez is megoldható, amennyiben 1) a veszteséget szenvedő projektgazda maga is állami szereplő,

⁷ Speciális esete a szerződés előtti állapotnak a nagyprojektek esete. Ezeknél a projekteknél az uniós jóváhagyás előtt előszerződés köttetik, és a végső szerződést az uniós jóváhagyását követően írják alá. Amennyiben az uniós nem hagy jóvá egyes projekteket vagy projekttelemeket, akkor az előszerződés ellenére jelentős forrásokat vonnak ki a már meglévő projektekből. Mivel azonban ezeknél a projekteknél a projektgazda a legtöbb esetben állami szereplő (vagy nagy önkormányzat), ezért ilyenkor a kieső uniós források általában a hazai költségvetést terhelik meg.

vagy 2) amennyiben a projektgazdák a kellemetlenebb következmények elkerülése érdekében önkéntesen hozzájárulnak projektjük szerződésének felülvizsgálatához.

Elvi ráadás : a kifizetett támogatások szintje. Elvi lehetőségként érdemes jelezni, hogy a már kifizetett támogatások visszahívása is lehetséges, mivel a pályázónak kötelező projektjét 3-5 évig fenntartania, nem megfelelő fenntartást kimutató ellenőrzés során a visszafizetés kockázatával szembesülnek a pályázók. Ez azonban csak elvi mozgásteret jelent a cél szempontjából, három okból: egyrészt számos esetben csak a korábbi projektgazdák csődbevitelével/felszámolásával oldható meg a visszafizetés (itt is fennáll az a szerződéses konstrukció, ami csak a teljesítés teljességét vagy annak hiányát különbözteti meg), emiatt a forrásoknak csak töredéke szerezhető vissza komoly konfliktusok és jelentős politikai költségek árán; másrészt 2010-ig várhatóan olyan szinten lesz a kifizetési arány, hogy az új fejlesztési programok indítása szempontjából nem tűnik szükségesnek egy ilyen lépés; harmadsorban az ilyen visszahívásoknál a már jelzett N+3 szabály miatt elsősorban az unió befizető tagállamai lennének a kedvezményezettek, és nem Magyarország.

Várhatóan mekkora források állnak majd még rendelkezésre 2010 közepén?

A következő táblázatban röviden összefoglaltuk, hogy az NFÜ honlapján 2009. november 2-án közzétett számok alapján a források felhasználása milyen szinten áll. A mellékletben ugyanezen táblázatot prioritás szinten is közöljük.

A táblázatban pirossal jelöltük az 50%-ot meghaladó értékeket, narancssárgával emeltük ki azt, amikor az időarányos értékeknél lényegesen gyorsabb forrásfelhasználást jeleznek a számok. Így jelöltük azokat az esteket, amelyeknél 1) az odaítélés meghaladja a 40%-ot, 2) a szerződéssel való lekötés meghaladja a 30%-ot és 3) a kifizetés meghaladja a 20%-ot. Bár a tapasztalatok szerint komoly eltérések vannak egyes konstrukciónál a honlapon közzétett adatok és a valós adatok között, ez aggregált szinten valószínűleg nem jelent nagyságrendi eltéréseket.

Amint a mellékelt táblázatok jelzik az NFÜ forrásallokációs gépezete nagy sebességgel dolgozik, különösen 2009-ben gyorsultak fel a pályázati kiírások. Fel kell készülni tehát arra, hogy 2010-ben bizonyos területek forrásigényei kormány szinten nem lesznek kezelhetőek, ezért az unióval folytatott tárgyalásokra lesz szükség, hogy egy-egy területre forrásokat csoportosíthasson át a kormányzat.

Az előző fejezetben bemutatott lekötési szintek első két kategóriájáról hivatalos adatok nem elérhetőek, csak becsléseket adhatunk. A már említett, GSZT számára készült elemzés során 2009 első felében a megnyitott keretre 65% körüli becslést adtak a szakértők, most ugyanezen kategória 80% fölött becsülhető, és várható, hogy 2010 áprilisáig a megnyitott keretek meghaladhatják az összes forrás 90%-át is. Azonban, amint az előzőekben jeleztük, a források feletti kormányzati mozgástér megteremtése az IH döntéssel támogatott, illetve a szerződéssel lekötött esetekben ütközik komoly korlátokba. **Becslésünk szerint tehát az új kormányzat 2010 közepén hozzávetőlegesen az uniós források 30-40%-a fölött fog még szabadon rendelkezni.** Ez a döntési szabadság ugyanakkor komoly költségeket is fog jelenteni, tekintve,

hogyan a források felénél a felhasználás szerkezetére az előző kormányzat már tett ígéretek a projektgazdák felé.

OP	keret 2007-13	odaítélve	leszerződve	kifizetve
ÁROP	42 763 709 334	35,2%	33,5%	10,9%
DAOP	219 175 000 000	31,8%	26,5%	7,4%
DDOP	206 422 000 000	39,5%	33,3%	5,5%
ÉAOP	285 440 000 000	25,5%	22,8%	4,8%
EKOP	104 581 632 984	47,0%	42,2%	11,1%
ÉMOP	264 553 000 000	27,0%	20,1%	4,8%
GOP	728 102 384 424	54,7%	46,8%	14,0%
KDOP	148 680 000 000	30,7%	24,7%	5,5%
KEOP	1 219 243 000 000	22,2%	18,5%	1,7%
KMOP	429 504 000 000	48,9%	43,0%	12,6%
KÖZOP	1 888 859 000 000	66,2%	61,1%	9,6%
NYDOP	135 823 000 000	29,3%	25,2%	5,4%
TÁMOP	1 008 060 607 792	27,5%	22,1%	7,1%
TIOP	568 626 279 943	31,2%	29,1%	2,6%
VOP	91 944 668 736	42,4%	46,5%	25,5%
Összesen	7 341 778 283	41,8%	36,9%	7,5%

forrás: www.nfu.hu (letöltés: 2009. november 2.)

Ez a forrásmennyiség ugyanakkor komoly manőverezési lehetőségeket kínál. A valós korlátok a prioritások szintjén fognak jelentkezni, ezért az adatokat kicsit részletesebben is érdemes megvizsgálni.

A programok/prioritások gyors forráslekötése mögött részben a lekötéssel kapcsolatos uniós szabályok állnak, vagyis az N+3-as szabály miatti forrásvesztés megelőzése. Alapvetően négy operatív program esetében várható, hogy a források nagyon magas arányban kerülnek odaítélésre és adott esetben leszerződésre 2010 második félévének végéig: ezek a GOP, a KMOP, a KÖZOP és a VOP. A többi operatív program esetében a szűk keresztmetszetek nem a program egésze, hanem az egyes prioritások szintjein lesznek. Az e négy operatív program gyorsasága mögött meghúzódó okok, és ebből adódóan a mozgástérrel kapcsolatos lehetőségek a következők:

- GOP:
 - A programot alapvetően az egyik legjobb menedzsmentmutatókkal bíró közreműködő szervezet működteti, ugyanakkor a források idő előtti lekötését elsősorban nem a hatékonyság, hanem az a politikai akarat indokolja, amellyel engedélyezték a program irányító hatósága számára a vállalkozásoknak juttatott támogatások időarányosnál lényegesen nagyobb sebességgel történő lekötését.

- Bár ezen program esetében a keretösszeget a nyáron beadott, de még el nem fogadott módosítások nyomán megemelték (110 Mrd forinttal), ezen módosításokat is figyelembe véve a támogatási döntések és a szerződések már most meghaladják a 40%-ot (47,6% és 40,7%).
- A magas lekötési arány mögött alapvetően a 2-es (vállalati direkt támogatások) és a 4-es prioritás (közvetett pénzügyi eszközök, mikrohitel vagy pl. a Jeremy) gyors forráslekötései állnak. Ugyanakkor fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a 4-es prioritás forrásainak lekötése mindössze annyit jelent, hogy a forrásközvetítő szervezetekkel (pl. bankok, hitelgarancia intézmények) a szerződések már megkötöttek, ugyanakkor a kifizetés még korántsem áll ilyen magas szinten, vagyis várható, hogy 2010 félidejében e források jelentős része még nem éri el a vállalkozásokat.
- Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a GOP-on belül a K+F támogatásokra még jelentős források állnak lekötetlenül, amelyek átcsoportosítása ugyanakkor várhatóan komoly uniós ellenállásba ütközhet (lásd később). Tekintettel arra, hogy a GOP forrásai nem költhetőek el a Közép-Magyarországi Régióban, és ott a GOP fejlesztéseinek tükrében a KMOP prioritásai az irányadóak, a GOP-ot érintő átcsoportosítások mozgástéréről folytatott uniós tárgyalások során adott esetben lehet a K+F források KMR-re fókuszálódó keresletére hivatkozni.
- A GOP sajátossága, hogy a forrásközvetítőknek átadott összegeket leszámítva gyakorlatilag nem tartalmaz kiemelt projekteket.
- KMOP:
 - A program tulajdonképpen a többi ERFA finanszírozású program letükrözése a Közép-Magyarországi Régióban.
 - A program gyors haladásának legfontosabb oka, hogy mint „phasing-in”⁸ régió, 2010-ig a forrásainak háromnegyedét le kell kötnie, mivel utána már nem a felzárkózási problémákkal küzdő, úgynevezett konvergencia régiók (egy főre jutó) forrásmennyiségére jogosult, hanem csak a strukturális problémákkal küzdő, átalakuló régiók forrásaira, amely státusz lényegesen kisebb évi lekötést engedélyez. A sietség oka tehát az, hogy e régióban 2010 utánra a források felhasználása gyakorlatilag nem átvihető.
 - Az előbbi okokból 2010 után a kormányzat keze is nagyon meg van kötve a tekintetben, hogy a KMOP-ban új programokat kezdeményezzen.
 - Bár valamennyi prioritás – a településfejlesztési forrásokat leszámítva – időarányosan nagyon gyorsan halad, kiemelkedik közülük az első, amely a K+F forrásokat tartalmazza, illetve a negyedik, amely a humáninfrastruktúra (pl. kórházak) fejlesztéseit finanszírozza. Az első prioritást összevetve a GOP hasonló prioritásának lassúságával akár strukturális okokat is sejtethet, ami a már jelzett módon jó hivatkozási alap lehet a GOP K+F prioritásában lévő források átcsoportosításához.
 - A KMOP jelentős kiemelt projekthalmazzal rendelkezik, ugyanakkor hogy ez nyit-e potenciális mozgásteret egy forrásátcsoportosító kormányzati akarat előtt, éppen a phasing-out struktúra miatt kérdéses.

⁸ Szabályozási szempontból Közép-Magyarország phasing out régióinak számít, de finanszírozási szempontból – ami itt a releváns kérdés – erre a régióra a phasing in szabályok vonatkoznak.

- **KÖZOP:**
 - A legnagyobb előrehaladást mutató program, amely az uniós források 40%-át birtokolja.
 - A gyorsaság elsősorban projektmenedzsment okokkal magyarázható. Amikor a 2007-es időszak szabályozásában a Kohéziós Alap (KA) fejlesztéseit is integrálták a fejlesztési tervek rendszerébe, akkor már látható volt, hogy ez komoly menedzsment kihívást fog jelenteni a felzárkózó országok számára, mivel a KA-ból finanszírozott fejlesztések jellemzően hosszú előkészítést igénylő, nagy infrastruktúrális projektek, amelyek számára az N+2, illetve kezdetben N+3 forráslekötési szabály komoly projektkockázatot jelent.
 - A program szinte kizárólag kiemelt projekteket tartalmaz, tehát a kormányzat számára saját hatáskörben tartott projekteket, ugyanakkor, mivel ezek zömében uniós nagyprojektnek is minősülnek, ezen projektek bármilyen módosítása egyenkénti uniós döntést igényel.
 - Két, zömében KA finanszírozású program található az uniós fejlesztési rendszerben: a Környezet és Energia, illetve a Közlekedési program. Míg az előbbi a gondos előkészítés-gyors lebonyolítás stratégiáját választotta (ezért is áll még kiugróan alacsonyan a lekötése), az utóbbi a gyors indítás és a projektek „végigrugdosásának” stratégiáját választotta. A KÖZOP gyors lekötése tehát ennek tudható be. A projektek gyors elindításának kockázata komoly projekthibákat okozhat, ami forrás-felszabadulásokat eredményezhet az uniós rendszerben (lásd a 4-es metro támogatásának gyakori felülvizsgálata). Ugyanakkor e projektekből felszabaduló források lehetséges, hogy csak a hazai forrásokkal való visszapótlásokkal szabadul fel, vagyis amit a KÖZOP meghagy, az valójában nem többlet, csak kötelező hazai forrásbevonást jelent (lásd ismét 4-es metro), mivel a KÖZOP projektjeinek többsége nagyprojektként uniós jóváhagyást is jelent, tehát csak bonyolultan visszavonható.
 - A program legnagyobb szelét a 4-es metro projektje jelenti, amelyet azonban az uniós döntéshozók látványosan és közismerten nem kedvelnek, és a projekt további megcsonkolása várható.
- **VOP:**
 - A Végrehajtási program, és hozzá hasonlóan valamennyi OP technikai segítségnyújtási keret felhasználása időarányosan, illetve nem egy esetben annál is gyorsabban halad. Ezek a források az intézményrendszer működését finanszírozzák.
- **ÁROP-EKOP:**
 - Bár forráslekötése nem lépte át a kritikus szintet, de a kormányzati reformhoz kapcsolódó források lekötésében az NFÜ szintén az időarányos előtt tart. Mivel e két OP esetében a TA keretre vonatkozó adatokat az NFÜ honlapja nem tartalmazta, ezért a lekötés itt feltehetően már jelentősen előrébb tart, mint az időarányos.

A többi operatív program esetében az egyes prioritások felhasználásai állnak az időarányosnál lényegesen jobban. Hogy ez mekkora korlátozást jelent egy átcsoportosításnál, az az átcsoportosítási igények függvénye.

Meglévő források átcsoportosításának tagállami mozgástere – tárgyalási kényszerek az unióval

Amennyiben a források összessége (már) elegendő egy markáns kormányzati fejlesztéspolitika megvalósítására, az a kérdés merül fel, hogy milyen módon és nehézségekkel lehetséges az esetleg szükséges uniós jóváhagyást megszerezni az átcsoportosításokhoz.

Az átcsoportosítás jogilag lehetséges, de az írott eljárások és a valós ügymenet nem mindig esik egybe. A jogszabályi keretet biztosító 1083/2006-os Tanácsi rendelet nevesítetten tartalmazza azokat az eseteket, amikor a tagállam kérheti a forrásainak átcsoportosítását, illetve kereteiben meghatározza az átcsoportosítási eljárásrendjét, azonban az írott eljárásrendnek eddig nagyon kevés éles tesztje zajlott. A válságra hivatkozva Magyarország mellett csak Litvánia kezdeményezte a források átcsoportosítását, így egy átcsoportosítási felvetés fogadtatását elsősorban ezen tapasztalat, valamint az eredeti forrásallokációról folyó uniós tárgyalások tapasztalati alapján lehet kiértékelni. A kérdés megvizsgálásához beszélgetéseket folytattunk mindkét folyamatban részt vevő szereplőkkel, okfejtésünket az ő tapasztalataikra alapozzuk.

Mielőtt az átcsoportosítási eljárásra rátérnénk, fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a prioritások tartalma csak indikatívan került meghatározásra. Ami kötött, az a források hét éves kerete és a prioritás célja, továbbá az adott prioritást finanszírozó strukturális alap felhasználási szabályai. (Nagyprojekteket tartalmazó prioritások esetében természetesen lényegesen több kötöttség is adott.) **Egy-egy adott prioritáson belül annak meghatározására is nagy tagállami mozgástér van tehát, hogy a prioritás célját milyen eszközökkel éri el, s így sok esetben már a pályázat kiírásának szintjén is jó irányba lehet fordítani egy-egy prioritást.** Példának okáért bár a GOP üzleti környezet prioritása elsősorban a vállalati hálózatok kialakítását támogatja, azonban ha a hálózatok támogatása a közös innováció elősegítése, akkor az innovációt támogató prioritás is finanszírozhatja ezt, és így prioritásközi forrásátcsoportosítás nélkül is „átcsoportosítható” forrás a GOP 1-es és 3-as prioritása között.

Amennyiben a belső mozgástér nem alkalmas a források szerkezetét a kívánt programhoz igazítani, akkor uniós jóváhagyással az egyes OP prioritások között kell a forrásokat átmozgatni. Ennek a hivatalos eljárásrendje röviden a következő:

Az átcsoportosítás hivatalos jogi kerete

Az 1083/2006-os Tanácsi rendelet 33-ik cikkelye foglalkozik az átcsoportosítás lehetőségével. A számunkra releváns első két pontja a következőket mondja ki:

„33. cikk

Az operatív programok felülvizsgálata

(1) A tagállam vagy a Bizottság az érintett tagállammal egyetértésben kezdeményezheti az operatív programok felülvizsgálatát, és – szükség esetén – a program hátralévő része tekintetében módosíthatók az alábbi egy vagy több esetben:

- a) jelentős társadalmi-gazdasági változásokat követően;
- b) a közösségi, nemzeti vagy regionális prioritásokban bekövetkezett jelentős változások nagyobb mértékben vagy eltérő módon való figyelembevétele céljából;
- c) a 48. cikk (3) bekezdésében említett értékelés fényében; vagy
- d) végrehajtási nehézségek következtében.

Az operatív programokat az 50. és 51. cikkben említett tartalékok⁹ kiosztását követően szükség esetén felülvizsgálják.

(2) A Bizottság az operatív programok felülvizsgálata iránti kérelmekről a lehető leghamarabb, de legkésőbb annak a tagállam általi szabályszerű benyújtását követő három hónapon belül határozatot fogad el.”

Röviden összefoglalva tehát:

- 1) van rá mód és lehetőség, hogy megfelelő indok mellett a tagállam kezdeményezze a módosítást, továbbá a rendelet meg is határozza, milyen típusú érvek számítanak legitimnek a tárgyalás során;
- 2) a folyamat korlátozott időt vesz igénybe, amelynek végén a bizottságnak válaszolnia kell, hogy az érvek meggyőzték-e és a módosítás utáni forrásszerkezet megfelel-e az eredeti célnak, vagyis, hogy
 - a. a CSG-ben foglaltakat támogatja és
 - b. összhangban van-e a nemzeti stratégiával.

A rendelet többi részében foglalt szabályozások alapján a hivatalos eljárásrendhez még egy kiegészítés tehető. A módosítási eljárás nagyjából hasonló ahhoz az ügymenethez, amit az OP-k eredeti elfogadásánál alkalmaztak, de kiegészül két elemmel: egyrészt kötelezően értékelést kell lefolytatni a tervezett változtatások indokoltságáról (ez egyébként az eredeti előzetes értékelés tükröképe), másrészt a Monitoring Bizottsággal el kell fogadtatni a módosítást (ami nagyjából az eredeti kötelező partnerségi folyamat átértelmezését jelenti¹⁰).

Annak ellenére, hogy a fenti eljárás nagyon gyors megoldást sejtet, a valóságban ez a három hónap csak nettó időt jelent, és pusztán a kérelem benyújtásától számított időt tartalmazza. A bizottsági gyakorlat szerint amikor kiegészítő kérdést tesznek fel a tagállamnak az érveléséhez, a válasz megérkeztéig „felfüggesztik az órát”. A tárgyalási szakaszban a bizottság általi újabb érvek bekérése tehát tudatos időhúzást is szolgál, így egy módosítás sikerének kulcsa a megfelelő érvkészlet összeállításában van.

Az átcsoportosítás előkészítéséhez érdemes további 2-3 hónapot hozzászámolni, vagyis összességében körülbelül fél év alatt lehet az átcsoportosítást megvalósítani. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a forrásokat, annak tervezett új szerkezetének meghatározása után, ne lehetne az új szerkezet szerint költeni, mivel a prioritási kereteknek csak a 7 éves kerete rögzített, így OP-n belül az átalakítás fél évre is előre lehet az új szerkezetnek megfelelően hozni a forrásokat.

A rendelet szerencsére meghatározza a legitim érvek szerkezetét is: Lehet átcsoportosítani, ha bizonyított, hogy

- 1) a tervezéskori feltételezésekhez képest komoly külső változások álltak be,
- 2) ha új, hosszú távú stratégiai célkitűzések jelennek meg,
- 3) ha a programok nem hozzák az ígért hatást (értékelési eredmény) vagy
- 4) ha egyes prioritásoknál végrehajtási nehézségek merültek fel.

⁹ Nemzeti (50-es cikk) és rendkívüli tartalék (51-es cikk). Magyarország ilyen nem képezett.

¹⁰ Míg ez esetben hivatalosan maga a monitoring bizottsági tárgyalás a partnerségi folyamat, a magyar álláspont „jogosságának” egy nagyon fontos érve lehet, ha e mellett széles társadalmi körben lefolytatott partnerségi véleménygyűjtést is fel tud mutatni.

Míg egy átfogó módosítás mögött az első három érv bármelyike „könnyen” igazolható, addig az átcsoportosítás belső szerkezetében főleg a harmadik és a negyedik érv lehet a tagállam segítségére. Minél több érv áll ugyanakkor egy módosítás (és annak minden eleme) mögött, természetesen annál nagyobb eséllyel vihető keresztül. Az érvek előállítása tehát komoly, de kifizetődő szakértői munkát jelent. Az átalakítás során tehát ebbe az előkészítő elembe érdemes a legnagyobb erőforrást befektetni.

Míg az eljárás lehetőségét és általános eljárásrendjét a jogszabály leírja, a tekintetben nem ad útmutatást, hogy a formális szabályok adta keretek között a gyakorlatban mely átcsoportosítási kérelmek tudnak könnyebb tárgyalásokon, azaz gyorsabban sikert elérni. E tekintetben a legutóbbi módosítás és az OP-k egykori tárgyalási tapasztalatai adhatnak támpontokat. Amint a 2009-es forrásátcsoportosítás mutatja, az átcsoportosításnak a bizottság várhatóan nem magát a tényét fogja megakadályozni, hanem annak szerkezetében kívánja majd saját akaratát érvényesíteni.

Átcsoportosítás a gyakorlatban

A 2008 őszén bejelentett módosítási igényünket 2009 nyarán hagyta jóvá a bizottság. A majdnem egyéves átfutási időnek egyszerre voltak okai az átcsoportosítás szerkezeti hibái, a kérelem megfelelő érvekkel való alátámaszthatatlansága és a bizottsági eljárásban rejlő ellenállás. Bár az átcsoportosítás elfogadására a regionális ügyekért felelős biztos aláírása kerül, az átcsoportosítások időigénye és belső szerkezete elsősorban a professzionális bürokráciaként működő igazgatóságok előterjesztésein múlik. Bizottsági gyakorlatban politikai szintre csak a legvitásabb ügyek kerülnek, és a biztos olyan esetben is az őt felkészítő igazgatóság álláspontját képviseli. (Az, hogy egy új bizottság új biztosa hogyan fog viselkedni, nem jelezhető előre.) Az átcsoportosítás engedélyezett összetétele és gyorsasága tehát elsősorban a magyar szakértői munka minőségén múlik majd.

Az átalakítási csomag egyes részleteinél a tárgyalások annál nehezebbnek ígérkeznek,

- 1) minél több és befolyásosabb igazgatóság érdekeit érinti a módosítás,
- 2) minél több ellenérvet lehet a bizottság számára fontos CSG vagy Lisszaboni stratégia szemszögéből mellé állítani, illetve
- 3) minél kevesebb és gyengébb minőségű indoklást ad az ország egy-egy átalakítási elemhez vagy
- 4) minél több, a bizottságban eddig Magyarországgal tárgyaló bürokrata számára fontos elemet érint.

Az első ponthoz két megjegyzést érdemes fűzni:

Az első, hogy bár az eljárásrend nem különbözik az OP-n belüli és az OP-k közötti forrásátcsoportosítások vonatkozásában, de az ESZA és ERFA finanszírozású OP közötti átcsoportosítás a vesztes alapot felügyelő igazgatóság nagyon erős ellenállásába fog ütközni. Erre jó példa a 2009-es átcsoportosítás, ahol a GOP irányában a TÁMOP felől javasolt átcsoportosítások végül teljes egészében elbuktak a tárgyalások során.

A második, hogy a jelenlegi bizottsági gyakorlat szerint igazgatóság közti véleményezésekre (ú.n. interservice consultation) kell küldeni minden tagállami kérelmet, amely egyrészt megfelelő erőforrást (muníciót) szolgáltat a tárgyalásokon ténylegesen résztvevő Igazgatóságoknak álláspontjuk megalapozására, másrészt az átalakítási csomag legvárhatóbb apró elemei válhatnak vitás pontokká, amire érvekkel fel kell készülni. Ilyen konzultáción olyan igazgatóságok is észlelhetik érdekeik sérelmét, akik egyébként nem gazdái az alapoknak. A tapasztalat szerint az ilyen konzultációkba egyik legtöbb erőforrást feláldozó igazgatóság a környezetvédelmi, így a fenntartható fejlődéssel alátámasztott valamennyi prioritás megbolygatása komoly bizottsági erővel fogja magát szemben találni, amint például a kerekpárút-fejlesztési források tervezett elvonása esetében is történt.

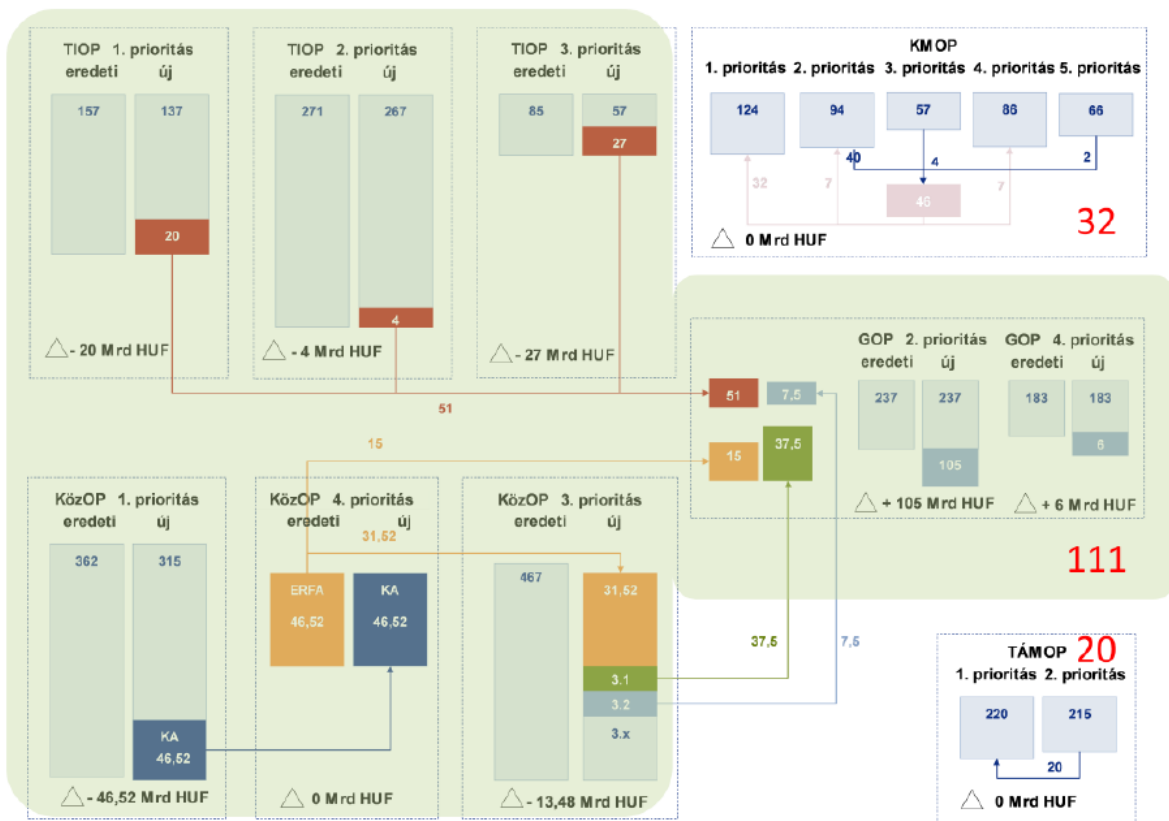
A harmadik pont arra irányítja a figyelmet, hogy szakmai érvekkel megfelelően elő nem készített álláspontot könnyedén ír felül a bizottság, ahogy azt 2009 folyamán is tette. A 2009-es átalakítások során bebizonyosodott, hogy nem az átcsoportosítás összege, hanem megalapozottsága volt a tárgyalásokon a meghatározó. Nem csak az átalakítás egészéhez, de minden egyes pontjához érdemes megfelelő számú érvet felvonultatni. A 2009-es kiinduló csomagban például olyan módosítások is be voltak tervezve nagyon kis összeggel, amelyek nem az indoklásban szereplő célt szolgálták, hanem más, menedzsment szempontú forrásátalakításokat irányztak elő, érvek nélkül feleslegesen nagy támadási felületet adva a bizottságnak a tárgyalás során.¹¹

Az utolsó pont látszólag a véletlen körülírása, de nem teljesen így van. A korábbi tárgyalások tapasztalatainak feldolgozásával beazonosíthatóak azok a programelemek, amelyek fontosságát korábban a bizottság részéről már jelezték. Így például a magyar tárgyalófél meglepetése ellenére várható volt, hogy a 2009-es módosítási kérelmünkben a kerekpárút-fejlesztések elvonására tett javaslat komoly ellenállásba fog ütközni. Hasonlóan várható volt, hogy komoly ellenállásba fog ütközni a bizottsági körökben erősen támogatott ÁROP forrásainak csökkentése is.

A fenti példa fordítva is megadható. A bizottsági tárgyaló fél informálisan maga is fogja jelezni, hogy milyen egyéb átcsoportosítást tart vállalhatónak, és ezek mibenlétére ugyancsak fel lehet készülni, hiszen várhatóan éppen azokat a pontokat javasolja majd „beáldozni”, amelyekkel szemben eddig is a legtöbb kritikát fogalmazta meg. Így pl. a fenti példát folytatva informálisan jelezték, hogy a kerekpárutakon megtakarítani tervezett összeggel egyenértékű elvonás a 4-es metrótól számukra elfogadható kompromisszum lenne.

A 2009-es átcsoportosítást a következő ábra foglalja össze:

¹¹ Jellemző példa, hogy a magyar álláspont szerint a válság miatt kialakult piaci forrásszűke miatt kell a GOP 2-es prioritására (direkt támogatások) több forrást allokálni. A bizottságnak fel volt dobva a magas labda, amit le is csapott a tárgyalásokon: „ha a probléma a banki források beszűkülése, akkor miért nem a GOP 4-es prioritásába (pénzügyi eszközök, pl. mikrohitel) kíván Magyarország átcsoportosítani?” Az adott érvkészlet mellett nem volt erős magyar válasz a felvetett kérdésre.



Forrás: Tétényi Tamásnak a Magyar Közgazdasági Társaság 47-ik közgazdasági vándorgyűlésén 2009. szeptember 25-én megtartott előadása

A végső átcsoportosításban három dologra érdemes figyelni:

- 1) Az átcsoportosítás teljes összege (111+20 Mrd Ft) nem éri el az ÚMFT keretének 2%-át, vagyis a „Nagy Gazdasági Világválság óta legnagyobb válság”-ra hivatkozott átcsoportosítás egészen minimális változásokat hozott az ÚMFT-ben.
 - a. Az eseti bizottság február 24-i ülésének háttéranyagából tudjuk, hogy a kormány ennek dupláját szeretne elérni, de az sem érte volna el a 4%-ot.¹²
 - b. A főkedvezményezett GOP esetében is csak a keret 13,5%-os megemelését, illetve a még ki nem osztott keret 25%-os emelését jelentette a változás, bár a 2008 őszén még meg nem hirdetett forrásokhoz képest az eredeti terv +50%-ot jelentett volna. Az eredeti terv a „sok helyről kevés átcsoportosítása a GOP-ra” stratégiája volt, de az elvonások összetételét alátámasztó érvek nem megfelelő megalapottsága miatt csak ennek felét tudta megvalósítani.
 - c. Az elvonások mindössze két prioritás esetében haladták meg a 20%-ot: a TIOP 3-as (foglalkoztatáspolitikához kapcsolódó infrastruktúra fejlesztések) és a KMOP 3-ik prioritásánál (környezeti és turisztikai fejlesztések), bár a KÖZOP 4-es, legkisebb prioritásának forrás szerkezetében teljes cserét hajtott végre (ERFA forrásról KA forrásra).
- 2) ERFA és ESZA között forrásátcsoportosítás nem történt.

¹² Ha csak a 2008 őszén még meg nem hirdetett kerethez viszonyítunk, a tervezett változás akkor sem több, mint 2,2, illetve 4,4%.

- 3) KMOP-t érintő átcsoportosítás csak belső átcsoportosítást eredményezett, és ez a jövőben is csak így lehet.
- 4) Az ESZA források gyakorlatilag nem vettek részt az átcsoportosításokban, bár amint a már idézett háttéranyagból tudjuk, a tervek szerint a végül megvalósult 20 Mrd-nyi látszat-átcsoportosításnak majdnem a 4-szeresét tervezték (77 Mrd).

A résztvevőkkel folytatott beszélgetések szerint jelentős átcsoportosítási elképzelések buktak el a tárgyalások során, alapvetően a következő okokból:

Az indoklásban és az átcsoportosítás mértékében és szerkezetében (főleg az elvonások tekintetében) nem volt meg az összhang, így elemenként levadászhatóak voltak a kiinduló álláspont javaslatai. Ezt a hiányosságot az érvelésben később sem tudták pótolni.

Az átalakítási csomag kis tételekben nagyon komoly bizottsági érdekekkel ütközött, így különösen problémás volt az ESZA források átcsoportosítási kezdeményezése, amelyek bár látszólag az ESZA összegének nagyon kis százalékát érintették, de éppen a DG Employment számára fontos elemeket próbáltak gyakorlatilag megszüntetni (ÁROP) egy rosszul alátámasztott cél érdekében.

Az eljáráshoz szükséges előkészítő lépések későn vagy nem a megfelelő módon indultak meg, így például

- az előkészítő munkálatok alatt a bizottsággal folytatandó informális tárgyalások helyett a hírzárlat stratégiáját választotta a kormány¹³ és erőből próbálta átvinni a javaslatot, így a brüsszeli bürokrácia is kevésbé kompromisszumkészen állt a tárgyalások elé;
- az átalakítást megalapozó értékelés eredményeitől félve azt csak késve, a végleges átalakítási szerkezet ismeretében indították el;
- a politika előbb kommunikált az átalakítás tartalmáról, minthogy formális előkészítése megtörtént volna az átcsoportosítási javaslatnak, és a szakmai előkészítő munka a tényleges átalakításról csak a bejelentés után indult, így a kommunikáció eleve 3 hónappal korábban megtörtént a szándékról, minthogy az érdemi lépést, a kérvény benyújtását meg lehetett volna tenni.

A fenti tanulságokon túl még egy fontos következménye lehet a 2009-es átcsoportosításoknak a jövőbeni átcsoportosításokra nézve. Ha rövid időn belül kezdeményezi Magyarország az újabb átalakítást (amit egyébként erre vonatkozó szándék esetén ésszerű minél hamarabb megtennie), akkor a tárgyalások során szembesíteni fogják Magyarországot mindazon érvekkel, amelyekkel idén az átalakítást alátámasztottuk. Ez gyengíteni fogja bármely egyébként jogos, de már felhasznált érv súlyát.

Egy utolsó megjegyzés az eljárásrenddel kapcsolatban: a bizottság az átcsoportosítások időigényével szembesülve maga is az átcsoportosítási eljárás egyszerűsítésére készül. Ennek tartalma egyelőre ismeretlen, de bizottsági szóbeszéd szerint az egyszerűbb kisösszegű és csak

¹³ Ahhoz, hogy idő előtt Brüsszel ne kapjon információt az átalakítás részleteiről a szakértői szinten is komoly információáramlási korlátok voltak, ez az érdemi szakértői munkát is hátráltatta, ami azért vált problémává, mert a változtatás előkészítését nem egy zárt szakértői csapat készítette elő, hanem a fejlesztéspolitikai egyeztetéseket máskor is vívó szakszervezetre bízták, aki a titkolózó környezetben nem tudott elegendő inputot összeszedni a minisztériumi szakemberektől.

egy-két prioritást érintő „technikai” módosítások megkönnyítésére készülnek, mivel ezen kicsi átalakítások jelenleg pontosan ugyanolyan hosszas procedúra révén megvalósíthatóak, mint a régiek.

Várhatóan mikortól költhetjük új struktúrában a forrásokat?

Az átalakítás időigénye a benyújtástól számított nettó három hónap. Egy gyors, az érveket megfelelő minőségben és mennyiségben gyártani képes szakértői csapat alkalmazásával, a várható 2-4 kérdéskört figyelembe véve, a hivatalos tárgyalási szakasz 4 hónap alatt teljesíthető. Ennek feltétele, hogy az eljárási előkészítések is kézben legyenek tartva és 2-3 hónappal a hivatalos kérelem benyújtása előtt elkezdődjék előkészítésük. Fontos megemlíteni, hogy a bizottság személyi összetételének kedvezőtlen változása jelentősen megnehezítheti az esetleges magyar átcsoportosítási javaslatok sikerre vitelét.

Amint fent már bemutattuk, a források felhasználásának uniós korlátait a prioritások 7 éves keretösszege és az OP-k éves keretösszege jelenti, de ilyen korlát nincs a prioritások éves keretére. Amennyiben az új fejlesztéspolitikai paradigma elkészül, és az ehhez szükséges átalakítási igények is meghatározásra kerültek, akkor az átcsoportosítások által kedvezményezett prioritások esetében előre lehet hozni a források lekötését, ám cserébe az újabb kiírásokban a várhatóan vesztes prioritásokban lassítani kell a források költését. Egyetlen esetben kell megvárni a kérelem benyújtásának időpontját (de nem a bizottsági döntést!): ha valamely olyan prioritásból lenne szükséges újabb forrásokat allokálni, ahol már a 7 éves keret is kifogyott. Amint a melléklet mutatja, ez is előállhat egyes esetekben. Ez esetben viszont a benyújtás időpontjától kezdve ismét elkezdődhet a források meghirdetése, mivel a szabály szerint a kérelem benyújtásától kezdve tett kötelezettségvállalások elszámolhatóak lesznek, amennyiben utólag a bizottság engedélyezi az adott módosítást (1083/2006, 56-os cikkely 3-es pont.)^{14 15}

Összefoglalva: a források átalakításával kapcsolatos brüsszeli eljárásrend hossza gyakorlatilag nem korlátozza Magyarországot abban, hogy a tervezett új struktúrában költse a forrásokat.

Összefoglalás

Összefoglalva a következők megfontolását javasoljuk:

Amint meghatározásra kerül az az új magyar fejlesztéspolitika, amihez uniós forrásokra van szükség, akkor

¹⁴ Ez természetesen megint csak az eredeti forrásallokáció tükörképe a szabályozásban, mivel 2007 január 1-től a forrásokat már költhette Magyarország annak ellenére, hogy az OP-kat csak 2007 nyarának végén fogadta el a bizottság.

¹⁵ Természetesen amennyiben a módosítást a bizottság nem hagyja jóvá, az így tett kötelezettségvállalások a magyar költségvetést terhelik.

- 1) Először meg kell vizsgálni, hogy – figyelembe véve az egyes prioritási cél elérése érdekében alkalmazható eszközök tág körét – a jelenlegi prioritások mennyiben korlátozzák az új program megvalósítását?
- 2) Ha korlátozzák: van-e összességében elegendő forrás az adott program 2013-ig tartó céljainak elérésére?
- 3) Ha nincs elegendő forrás, megvizsgálandó, milyen többlet forrást kell/lehet felszabadítani, elsősorban a kiemelt projektek közül?
- 4) Ha összességében elegendő a forrás, csak az összetétele nem megfelelő, illetve bizonyos pontokon, de összességében jelentős mértékben korlátozza a program megvalósulását, akkor
 - a. össze kell állítani a tervezett átalakítási csomagot csak azokról a pontokról, ahol a jelenlegi forráskeret korlátozza a politikát; ennek részeként figyelni kell arra, hogy
 - i. KMOP-ra többletforrás nem átcsoportosítható és
 - ii. lehetőleg ERFA-ESZA mozgást ne tegyen szükségessé az átalakítás;
 - b. erős szakértői csapatot felállítva meg kell kezdeni az érvkészlet összeállítását, amelyhez segítségképpen
 - i. fel kell térképezni, hogy a korábbi tárgyalásokon (OP-k elfogadása és a 2009-es átcsoportosítás) az érintett prioritásoknál milyen bizottsági vélemények hangzottak már el, továbbá
 - ii. meg kell határozni és el kell indítani azt az értékelési eljárást, ami az adott átalakítást megalapozhatja¹⁶;
 - iii. ennek részeként vagy ezzel párhuzamosan érdemes a kedvezményezettek bevonásával partnerséget lefolytatni pályázókkal az eddigi rendszer hibáiról és az általuk várt átalakításokról, továbbá
 - iv. a kormánynak el kell fogadnia egy új/felülvizsgált NSRK-t¹⁷.
- 5) Amint a tervezett átalakítási csomag részletei kialakultak,
 - a. azonnal be kell nyújtani a kérelmet Brüsszelbe,
 - b. az értékelés várható záróidőpontjához igazítva össze kell hívni a monitoring bizottsági üléseket,
 - c. el kell kezdeni az új struktúra szerint költeni a forrásokat.
- 6) A tárgyalások során figyelni kell, hogy
 - a. előzetesen többször is informálják a bizottsági bürokráciát a tervezet tartalmáról,
 - b. erős szakértői csapat álljon készen a folyamatosan jövő brüsszeli kérdések azonnali megválaszolására;
 - c. politikai szinten a téma fontosságát hangsúlyozva magas szintű tárgyalásokat kezdeményezzenek Brüsszellel, a részletekkel kapcsolatos megegyezést a szakértői szintre hagyni.¹⁸

¹⁶ Ha jelentősek lesznek az átalakítások, akkor valószínűleg Stratégiai Környezeti Vizsgálatot is le kell folytatni.

¹⁷ Bár az 1083/2006-os Ek rendelet szerint elég lenne az OP-k szintjén a forrásátcsoportosítást lepapírozni, de egy átfogó, több OP-t is érintő módosítás, ami mögött a tagállami célok megváltozása áll, a bizottság számára is jobban kommunikálható, ha egy átfogó felülvizsgálat részeként egy új stratégiában ölt testet.

¹⁸ A politikai támogatás hasznosságát jól mutatja az a bizottsági pletyka, hogy amikor a magyar kormány meghívta Danuta Hübnert magyarországi látogatására 2007-ben és kitézte annak időpontját, akkor a regionális

Egy mondatban összefoglalva: Amennyiben szükséges lenne egyáltalán a bizottsági tárgyalás ahhoz, hogy az uniós források felhasználását egy fókuszáltabb cél irányába fordítsa az ország, akkor

megfelelő indoklást kidolgozó szakértői csapattal,
az eljárási szabályok maximális betartásával,
az uniós bürokrácia együttműködéséhez szükséges diplomáciai eszközök megfelelő alkalmazásával és
erős, de nem elsődleges politikai támogatás mellett

az átalakítás megvalósítható, és még rövid ideig sem okozna fennakadást a források felhasználásában.

Melléklet – A 2009 november 2-án lekötött források az NFÜ honlapja szerint prioritási szinten

OP	Prioritás	odaítélve	leszerződve	kifizetve
ÁROP		35,2%	33,5%	10,9%
	1	34,1%	31,6%	12,1%
	2	78,2%	75,4%	20,8%
	3	14,7%	14,7%	2,0%
	4	78,0%	78,0%	50,4%
	5	0,0%	0,0%	0,0%
DAOP		31,8%	26,5%	7,4%
	1	14,2%	9,2%	2,9%
	2	29,6%	29,4%	6,2%
	3	49,2%	35,7%	15,0%
	4	49,7%	38,0%	8,2%
	5	16,7%	16,6%	1,2%
DDOP		39,5%	33,3%	5,5%
	1	21,2%	18,4%	6,3%
	2	34,1%	31,5%	5,0%
	3	40,5%	22,0%	3,6%
	4	61,7%	59,4%	5,1%
	5	33,3%	25,3%	5,1%
ÉAOP		25,5%	22,8%	4,8%
	1	20,4%	18,0%	2,3%
	2	28,6%	21,9%	4,0%
	3	33,3%	31,4%	7,4%
	4	39,5%	36,6%	7,3%
	5	10,3%	7,5%	0,9%
EKOP		47,0%	42,2%	11,1%
	1	87,9%	83,2%	16,8%
	2	30,6%	23,2%	11,7%
	3	8,2%	8,2%	0,3%
	4	79,7%	79,7%	17,6%
	5	0,0%	0,0%	0,0%
ÉMOP		27,0%	20,1%	4,8%
	1	22,1%	8,5%	3,8%
	2	25,2%	19,7%	3,2%
	3	21,0%	8,6%	1,0%
	4	33,8%	29,5%	6,3%
	5	41,7%	41,7%	10,7%

GOP	6	21,5%	38,2%	21,2%
		54,7%	46,8%	14,0%
	1	19,8%	13,6%	4,9%
	2	74,9%	56,7%	19,8%
	3	24,6%	21,9%	5,7%
	4	83,6%	83,6%	22,3%
KDOP	5	81,0%	80,8%	12,5%
		30,7%	24,7%	5,5%
	1	29,1%	7,3%	1,5%
	2	46,0%	33,2%	6,4%
	3	2,7%	2,7%	0,3%
	4	22,1%	22,1%	6,9%
KEOP	5	57,0%	52,7%	5,9%
	6	22,2%	43,7%	23,2%
		22,2%	18,5%	1,7%
	1	15,7%	13,4%	0,3%
	2	30,0%	25,3%	1,8%
	3	5,5%	5,0%	0,7%
KMOP	4	11,1%	4,5%	1,2%
	5	8,5%	6,3%	1,9%
	6	14,0%	10,0%	3,0%
	7	50,7%	49,5%	13,6%
	8	122,1%	89,4%	16,2%
		48,9%	43,0%	12,6%
KÖZOP	1	55,1%	46,9%	19,6%
	2	49,3%	46,8%	12,6%
	3	50,0%	47,4%	6,9%
	4	65,6%	55,6%	13,2%
	5	20,7%	11,0%	1,9%
	6	23,9%	37,5%	18,1%
NYDOP		66,2%	61,1%	9,6%
	1	112,0%	96,6%	19,9%
	2	41,2%	41,2%	0,8%
	3	40,0%	37,7%	2,9%
	4	61,3%	60,9%	1,8%
	5	83,6%	76,3%	20,2%
TÁMOP	6	164,5%	164,5%	6,4%
		29,3%	25,2%	5,4%
	1	10,3%	8,3%	1,5%
	2	29,9%	26,2%	3,8%
	3	24,1%	13,7%	1,4%
	4	38,6%	33,0%	10,6%
TÁMOP	5	41,5%	38,2%	5,3%
	6	21,6%	39,6%	24,9%
		27,5%	22,1%	7,1%

	1	53,4%	40,3%	12,2%
	2	23,5%	21,1%	11,3%
	3	19,6%	16,0%	4,7%
	4	16,2%	8,3%	1,6%
	5	16,3%	14,5%	4,2%
	6	4,4%	3,2%	0,9%
	7	78,1%	78,1%	9,4%
	8	0,0%	0,0%	0,0%
TIOP		31,2%	29,1%	2,6%
	1	43,1%	35,8%	1,1%
	2	24,4%	24,4%	1,9%
	3	24,1%	24,1%	6,1%
	4	70,3%	70,3%	6,4%
VOP		42,4%	46,5%	25,5%
	1	30,3%	33,3%	16,4%
	2	69,3%	75,6%	45,8%
Összesen		41,8%	36,9%	7,5%