

A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései

A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve

- vitaváltozat, háttér tanulmányokkal -

*„Mert nekünk Szentatyám, a nagy erőnk
Abban van, hogy nem tudjuk, mit akarunk.
És szándékaink mély bizonytalanságából,
Bámulatra méltó manőverezési készség születik.”*

(Anouilh: Becket)

A kutatást készítették:



PPH Közpolitikai Elemző Kft.
- A hasznosítható tudásért -



HBF HUNGARICUM
GAZDASÁGI TANÁCSADÓ ÉS SZOLGÁLTATÓ KFT.

a



megbízásából

Az összefoglalót írta és a kutatást vezette: Balás Gábor (PPH)

Budapest, 2009. május 31.

Vezetői összefoglaló

A Gazdasági és Szociális Tanács Titkársága 2008. december 15-én kötött szerződést a PPH Közpolitika Elemző Kft.-vel, hogy a magyar fejlesztéspolitika legfontosabb 2007-8-as eseményeinek bemutatásával és elemzésével készítse el „A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései” című tanulmányt.

A munka során a 2007-8-as évek fejlesztéspolitikájának 80%-át lefedő két legnagyobb alrendszerét a Nemzeti Fejlesztési Tervet (NFT) és az Új Magyarország Fejlesztési tervet (ÚMFT) vizsgáltuk, kiegészítve az NFT-vel párhuzamosan futó Kohéziós Alap Program elemzésével.

Munkánkban azt elemezzük, hogyan szolgálták az EU-s forrásokra épülő fejlesztési programok az ország társadalmi-gazdasági állapotának javítására irányuló célok megvalósítását, hogyan működött a programok végrehajtásáért felelős intézményrendszer.

Összességében azt találtuk, hogy a magyar fejlesztéspolitika képes a források szabályos lekötését biztosítani. Azonban drágán működik és érzéketlen arra, milyen társadalmi, gazdasági eredményekkel járnak a megvalósuló fejlesztések. Hiába a sok tehetséges ember, fejlesztési szándék és euró: kormányzati célok és elvárások híján, bizalmatlan légkörben a fejlesztéspolitika nem képes előremutató változásokat indukálni.

A fejlesztéspolitika intézményrendszere 2007-8-ban teljesítette a maga elé kitűzött célokat, bár egyelőre komoly minőségi hibákkal

A fejlesztéspolitikáért felelős intézményrendszer számára 2007-8-ban a legfontosabb – és sikeresen teljesített – cél a források gyors és szabályos felhasználása volt. Ez az NFT esetében a zárás éveiben a kifizetések felgyorsítását és a 100%-os kifizetési cél elérését jelentette. Az ÚMFT esetében ezt szolgálta a programok minél előbbi elfogadása, a pályázatok mihamarabbi kiírása valamint az eljárások átfutási idejének NFT-hez viszonyított gyorsítása.

Az NFT-ben sikerült elérni, hogy 2009 közepére várhatóan az utolsó fillérig lehívjuk az uniós forrásokat. (Ezt feltehetően a többi kelet európai új tagállam is teljesíteni fogja.) Az ÚMFT esetében az elsők között fogadta el a Bizottság az operatív programjainkat és a kezdeti lassúság ellenére 2009 első negyedévére sikerült az időarányos részt (30%) megközelíteni a források lekötésével (24%). Brüsszeltől azonban érdemben még csak a Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) és a Végrehajtási Operatív Program (VOP) tudott forrást lehívni. Az előleget is figyelembe véve a forrásoknak még csak az 1%-át sikerült kifizetni.

Az ÚMFT és az NFT összehasonlításából úgy tűnik, hogy az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) tanult az NFT hibáiból és a szervezeti átalakítások az intézményi hatékonysági mutatók jelentős javulását hozták. 2007-8-ban az önkormányzatokat kivéve valamennyi pályázó esetében gyorsabbá váltak a döntések. A javulás még csak a pályázati döntéshozatali szakasznál mérhető. A végrehajtás, kifizetés szakaszáról nem áll még rendelkezésre elegendő adat az ÚMFT értékelésére. Ha az NFT végrehajtásában 2006-7-ben tett „gyorsító intézkedések” egy részét sikerül integrálni, akkor a gyorsulás az ÚMFT végrehajtási szakaszában is éreztetni fogja hatását.

A döntéshozatal felgyorsítása nem járt együtt a folyamatok minőségének javulásával. Az elutasított pályázatok 62%-a nyújtott be panaszt, melynek 33%-át jogosnak ítélték meg. Az intézményi

hatékonyságot javító lépések sokszor a pályázókra terhelték át a költségeket. Az egységesített eljárások bevezetésének számtalan hibája, a sűrűn változó pályázati kiírások, az EMIR kitöltő modul működési problémái és az egységesítés során több száz oldalasra duzzadt útmutatók mind a pályázóknál jelentkező idő- és pénzbeli ráfordításokat növelték.

Úgy tűnik azonban, hogy a problémákra az NFÜ a korábbiaknál rugalmasabban tud reagálni. Az észlelt hibák kijavítására 2008 őszén jelentős egyszerűsítési lépéseket készített elő, amelyek 2009 elején léptek életbe. A változtatások eredményeit egyelőre nem tudjuk értékelni.

A fejlesztéspolitika jelentős átalakuláson ment keresztül

A fejlesztéspolitika szervezeti keretei 2006. július elsejét követően nagymértékben megváltoztak. Ezt részben az ÚMFT-vel megnövekedő források fogadására való felkészülés indokolta, részben a kormányzás filozófiájának 2006 nyarán történt változása. A szervezeti átalakítások áthúzódtak 2007-re is, sőt utóhullámai egészen 2008 végéig meghatározóak voltak. A változtatások a személyi állomány nagymértékű fluktuációjával jártak együtt a szervezetrendszer minden szintjén.

Az NFT-hez és az ÚMFT-hez kapcsolódó feladatokat az átalakítások közepette is kisebb zökkenőkkel, de nagyobb fennakadás nélkül sikerült lebonyolítani. Ezt a fejlesztéspolitikában érintett minden szereplő komoly sikerként könyveli el.

A fenti átalakítások következményeként kialakult struktúrában az ÚMFT végrehajtása az NFT-hez képest lényegesen centralizáltabbá vált. A központosítás fő rendező elve a hierarchikus kapcsolatokon alapuló egységes felelősségi rend kialakítása, amelyhez azonban nem alakították ki a horizontális koordináció szabályait. Ez a logika érvényesült mind a fejlesztéspolitikai intézményrendszer belső viszonyainak átrendezésekor, mind a fejlesztéspolitika más szakpolitikákhoz fűződő kapcsolatainak változásában.

A centralizálástól sokan az Irányító Hatóságok (IH) közötti együttműködés megerősödését várták. Ez a remény azonban nem teljesült, úgy tűnik, az IH-k közti koordináció inkább gyengült. Az IH-k bekerülésével szerepük meghatározóvá vált az NFÜ belső döntéshozatalában, ami jelentősen csökkentette az NFÜ korábbi koordinációs tevékenységeinek intézményi súlyát. E folyamattal párhuzamosan az uniós szabályok átalakulásából adódóan növekedett a tagállamokra háruló adminisztrációs felelősség, így az új időszakban a komplexebb programok, projektek megvalósítási lehetőségei szűkültek be leginkább.

Összességében a centralizáció eredményt ért el a végrehajtás felgyorsításában és a végrehajtási problémákra való reagáló képességben, azonban ezt csak nagy minőségi hiányosságok és a tartalmi szempontok hátrасorolódása mellett tudta egyelőre produkálni.

A magyar fejlesztéspolitika fő kihívása manapság már nem az, hogy képes-e felhasználni a Brüsszeli forrásokat. 2007-8 azt mutatja, hogy ezt Magyarország már tudja teljesíteni. Az alapkérdése az, hogy értelmesen használja-e fel a forrásokat?

Az NFT eredményei kétségeket ébresztenek

A fejlesztéspolitika eredményeit nyomon követni és számba venni hivatott visszacsatolási rendszerek egyelőre gyerekcipőben járnak. Az NFT eredményeiről annak indikátorai nem voltak képesek megfelelő információt adni. Sok esetben tapasztalták azt a monitoring során, hogy az indikátorok még azelőtt az eredmények teljesülését mutatták, hogy a fejlesztések megvalósultak volna. Egyelőre értékelések is kis számban készültek és elsősorban a végrehajtás kérdéseire fókuszáltak nem a beavatkozások eredményeire. Az ÚMFT forrásainak 2007-8-as hasznosulásáról még kevesebb kiértékelhető információval rendelkezünk. A rendelkezésre álló információk az NFT folyamatainak továbbéléséről tanúskodnak.

Fontos hangsúlyozni, hogy annak ellenére, hogy a fejlesztéspolitika értékelési visszacsatolási rendszerének eddigi működése kevés eredményt hozott, a fejlesztéspolitikai források elköltéséről még mindig lényegesen több információval rendelkezünk, mint más szakpolitikák tevékenységéről.

A fejlesztéspolitika hatásainak makrogazdasági modellekkel való becslése azt jelzi, hogy az NFT a maga elé kitűzött célt az ország GDP-jének közelítését az Európai Unióhoz kis mértékben, de elérhette. Ugyanakkor a számítások szerint az ÚMFT két célját, a növekedés és a foglalkoztatás támogatását, nem fogja tudni teljesíteni. A makro modellek üzenete, hogy a fejlesztéspolitikának alapvetően csak a GDP szintjére lehet hatása, de a növekedési ütem gyorsulásához nem tud hozzájárulni, a foglalkoztatásra pedig hosszú távon alig-alig hat. A modellek szerint tehát az ÚMFT teljesíthetetlen célt tűzött ki maga elé.

Ezen modellek felteszik, hogy az uniós források alapvetően azonos intézményrendszeri hatékonyság mellett kerülnek felhasználásra, mint ahogyan korábban saját nemzeti forrásait felhasználta az ország. E feltételezést két irányból is érheti kritika. Vannak, akik hisznek e források jelentős társadalom átalakító szerepében, és azt feltételezik, hogy a fejlesztéspolitika javítja az intézmények hatékonyságát. Mások szerint viszont komoly a veszély, hogy az uniós „ingyen forrásokkal” kevésbé gondos gazda módjára fog bánni az ország. A téma legtöbb elemzője szerint a fejlesztéspolitika eredményessége nem csak a programok hatékonyságától, nem csak makrogazdasági tényezőktől, hanem az ország intézményrendszerének minőségétől is függ.

Az egyes programértékelések eredményeit a következőkben foglalhatjuk össze:

1. Két alapos, a programba bevont és be nem vont szervezetek jellemzőinek időbeli változását összehasonlító elemzés készült, az egyik az integrált oktatás bevezetéséről, a másik a kis és középvállalkozások beruházásainak támogatásáról. Mindkét értékelés kimutatta, hogy a támogatottaknál valóban láthatóak változások (többlet beruházás, sikeres oktatási teljesítmény), azonban nem garantálható a várt társadalmi, gazdasági hatások érvényesülése. A várt hatás vagy nem kimutatható (a többlet beruházások növekedési hatása a KKV-knál) vagy a fejlesztések még sikeres kísérleteknek tekinthetőek.
2. Több értékelés született, amely az egyes intézkedések során létrejött fejlesztéseket úgy vizsgálták, hogy nem elemezték, mit tett volna a kedvezményezett támogatás nélkül. Ezek az értékelések összességében pozitívabb képet festenek a fejlesztéspolitika teljesítményéről. Ugyanakkor a mért eredmények (outputok) és a várt társadalomformáló hatás közötti kapcsolat ezekből az értékelősekből sem mutatható ki, két okból. Egyrészt a források elég nagy „holtteherrel” kerültek felhasználásra: sok intézkedés esetében igazolódott, hogy a piaci

szféra pályázói a támogatástól függetlenül is megvalósították volna a fejlesztéseiket, illetve a nem piaci szereplők egy részénél egyértelműen működés finanszírozására szolgált a projekt megvalósítása. Másodsorban az értékelések komoly kockázatokat tártak fel az eredmények fenntarthatóságával kapcsolatban. Ezek a kockázatok általában a működtetési források és a fejlesztési célok közötti gyenge kapcsolat következményei.

3. Az NFT intézményrendszeri működésének elosztási mechanizmusait számos értékelés vizsgálta. Ezek tanúsága szerint az NFT projektkiválasztó mechanizmusát erősen torzították a bürokratikus szempontok érvényesülését erősítő mechanizmusok. Ilyenek például a folyamatok szabályozottság orientált irányításából adódó explicit torzulások, a formai hibával kizárt pályázók sokaságával. Másrésztől ugyanezen folyamatszerkezési elvből következően a magas pályázói költségek a pályázók közötti nem szándékolt szelekciót hajtják végre. A vizsgálatok eredményei azt mutatják, hogy a pályázati rendszerben legalább olyan fontos volt az, hogy a pályázó tudjon jól pályázni, mint hogy jó projektje legyen. A sikeres projektnek legalább olyan fontos feltétele volt a megfelelő saját likviditás léte, mint a jól megtervezett projekt. Ez a torzítás természetesen vezetett ahhoz, hogy a pályázók minden típusában a nagyobb, tőkeerősebb szereplők nagyobb eséllyel kaptak támogatást a forrásokból.

Az ÚMFT első tapasztalatai nem jeleznek jelentős minőségi javulást

Az ÚMFT-ről rendelkezésre álló eddigi tudásunk alapján nem várható, hogy eredményesebb lesz az NFT-nél. Az ÚMFT forráselosztási mechanizmusait ugyanazok a torzítások jellemzik, mint az NFT-jét. Az NFT-ben szerzett pályázói tapasztalatok kimutathatóan előnyt jelentenek az ÚMFT-ben való sikerességhez. A fejlesztési források koncentrációját erősíti, hogy az NFT-hez képest lényegesen nagyobb a projektek átlagos mérete az ÚMFT-ben. Az ÚMFT-ben a közvetlen kormánydöntéssel elosztott kiemelt projektek forrásainak aránya jelentősen nagyobb, mint az NFT-ben volt.

A koncentráció ellen ható tényezők is tapasztalhatóak azonban az ÚMFT-ben. A KKV-knak ítélt támogatások egyelőre lényegesen nagyobb arányúak, mint az NFT egészében voltak, bár lehet, hogy ez csak a GOP gyorsabb indulásának a következménye. Az ÚMFT-ben született egy kísérlet, amelyben a pályázati versenyben alapvetően rendszeresen alulmaradó leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségek szereplői számára külön forrásokat biztosítanak. Ez a program egyelőre a döntési szakaszban van, de jelenleg gyökeresen más, kevésbé pénzügytechnikai filozófia szerint kerültek a források szétosztásra, mint a hagyományos konstrukciókban. Amennyiben a végrehajtás során is sikerül biztosítani a projektek megfelelő támogatását, akkor ez a kísérlet egy sikeres minta lehet a programok torzítási mechanizmusainak csökkentésére.

Az első részletes értékelésekig még korai lenne mérleget vonni az ÚMFT elosztási hatékonyságáról. Azonban az első jelek mind a korábbi torz kiválasztási mechanizmus továbbélését, mind a pozitív elmozdulásokat alátámasztják. Ugyanakkor az intézményrendszer vezetőivel készített interjúk is alátámasztják, hogy a pályázati rendszer jelenleg továbbra sem a jó fejlesztéseket, hanem a jó pályázatokat díjazza csak.

A fejlesztési források EU-s előírásai számos előremutató kormányzástechnikai eszköz (partnerség, értékelés, indikátorrendszerek stb.) alkalmazását indították el, azonban kevés jel utal arra, hogy ezen eszközök pozitívan hatnának a kormányzás egészének működési hatékonyságára. A fejlesztéspolitika jelentősen különbözik más magyar kormányzati politikától a tekintetben, hogy céljait írott stratégiák

formálják, folyamatba épített visszacsatolási rendszert működtet és bevonja a partnereket is a döntések egy részébe. Azonban ezek az irányítási eszközök a fejlesztéspolitikában sem szervesültek.

Az ÚMFT esetében egyre nyilvánvalóbb, hogy a kitűzött fejlesztési célokat senki nem érzi magáénak. Senki sem igazítja ehhez döntéseit, részben azért, mert a kitűzött célokban érdekelt szereplők már kívülállóak (szakminisztériumok), részben azért, mert a célok eléréséről rendelkezésre álló információk hiányosak és nem is biztatóak. A szabályos pénzköltésre optimalizált intézményrendszerben viszont a projektgazdák lehetőségeit is erősen korlátozzák a pályázati szabályok, így sok esetben az ő fejlesztési elképzeléseik sem az eredeti céljaiknak megfelelő formában valósulnak meg.

A visszacsatolási rendszerek, ahogy jeleztük részben nem működnek, részben még gyerekcipőben járnak, de mindenesetre egyelőre nem bizonyított, hogy integránsan részét tudnák képezni a fejlesztéspolitikai döntéshozatali folyamatoknak.

A partnerség hasonló cipőben jár, mint a visszacsatolási rendszerek. Léte komoly előrelépés, azonban sokan kritizálják a vélemények beépülésének hiányosságait, illetve azt, hogy a források több mint felét lekötő kiemelt projekteknél nem alkalmazzák ezt az eszközt.

A fejlesztéspolitika közvetett hatása a kormányzásra az ágazati politikákkal való kapcsolatának gyengülése folytán még kevésbé várható. Az ÚMFT egyik legnagyobb eredményességi kockázata, hogy a fejlesztési célok és a szakpolitikák közötti gyenge kapcsolódás miatt az elért eredményeik sem maradnak fenn, illetve a szakpolitika számára nem hasznos fejlesztések kerülnek kialakításra.

A fejlesztéspolitika a társadalomban olyan átalakításokat is elindított, amelyek hatása inkább negatív. Már az NFT-t megelőzően létrejött egy új „szakma”, azóta pedig folyamatosan erősödik az ehhez kapcsolódó tudás értéke: a pályázatírás és a projektdokumentálásé. Az első értékelések alapján úgy tűnik, hogy létrejött egy új piaci szegmens, amelynek hozzáadott értéke a fejlesztésekhez nem a jó, innovatív ötletek kitalálása, hanem a pályázati kiírók elvárásai szerinti becsomagolás technikájának ismerete. 2005-ben a szektorban működő cégek számát legalább 3000-re, a pályázati bizniszből származó éves árbevételüket 15-20 Milliárd forintra becsülték. Ez azóta a pályázható források bővülésével rohamosan növekszik. Egy 2008 eleji felmérés szerint az ÚMFT-ben a pályázók több mint háromnegyede igénybe vesz pályázatíró céget. Kivételt egyedül a már régebb óta projektfinanszírozásból élő szektorok egyes szereplői jelentenek: a nagyobb civilszervezetek és önkormányzatok, valamint a felsőoktatási intézmények. A pályázati tudás felértékelődése azt a veszélyt hordja magában, hogy az ország fejlődését segítő innovatív energiák nem az új ötletek kitalálására, hanem az állami források megszerzésére fordítódnak.

A fejlesztéspolitika szabályait áthatja a bizonytalanság

A fejlesztéspolitika szereplői között erős a bizalmatlanság, ez a minden kockázatot kiiktatni akaró szabályokban és a fejlesztéspolitika szereplői közötti együttműködés nehézségeiben ölt testet. A bizalmatlanság minden relációban jelen van: 1) a fejlesztéspolitika irányítói és kedvezményezettjei között, 2) a fejlesztéspolitika és a többi kormányzati politika között és 3) a fejlesztési intézményrendszeren belül egyaránt.

A bizalmatlanság oka, hogy nincs egyértelműen meghatározott felelősségi rendszer a fejlesztéspolitikai intézményrendszerben, így az eljárások kialakítását a felelősség szétterítése

jellemzi. A felelősség szétterítése túlbürokratizáltsághoz és a szükséges együttműködések kialakulásának korlátozásához vezetnek.

A bizalmatlanság alapvetően korlátozza az együttműködések a fejlesztéspolitika irányításában érintettek között. Ennek egyik következménye, hogy a komplexebb fejlesztési elképzelések csak nagyon nagy befektetéssel tudnak megvalósulni.

A komplex projektek vagy az egymással összefüggő fejlesztéseket tartalmazó fejlesztési stratégiával rendelkezők csak akkor tudnak sikert elérni, ha a rendszer logikáját jól ismerő fejlesztési ügynököt tudhatnak a hátuk mögött. A fejlesztési ügynök legfontosabb képessége és feladata, hogy ismerje jól a fejlesztéspolitika nyelvét és képes legyen a fejlesztéspolitika olykor kegyetlen szabályai között végigmenedzselni az adott fejlesztési elképzelést. Ez igaz mind a fejlesztéspolitika komplex programjaira, mind a fejlesztéspolitika által „támogatott” szakpolitikákra, mind a nagyobb projektgazdák stratégiai elképzeléseinek megvalósítására.

A célok határozottabb megfogalmazására van szükség

A fejlesztéspolitikát és a róla való diskurzust is a céltalanság, a célok alacsony legitimitása jellemzi. Az egykor a célokról komoly vitát folytató kormányzati szereplők, illetve külső szakértők között a források legjobb hasznosulásáról már kevés szó esik. Az ÚMFT előrehaladásáról a kormányzat semmilyen fórumon nem kell, hogy beszámoljon, nem is beszél a fejlesztési források társadalmi, gazdasági hatásairól. Interjúink során a megkérdezett szereplők az elmúlt két év legnagyobb sikerének az NFT forrásainak maradéktalan lehívását és az ÚMFT programjainak gyors brüsszeli elfogadtatását tartották. Ez a vélekedés még azoknál is jellemző volt, akik e célok kizárólagosságát nagyon kritikusan vizsgálták. A konkrét célok hiányából adódóan kudarcok nem jellemzik a fejlesztéspolitikát, csak passzív kudarcok, az elszalasztott lehetőségek fölötti búslakodás.

Az egyértelmű és legitim célok hiányában a fejlesztéspolitika nem is tudja eredményeit kommunikálni a társadalom felé, amely így megítélését a kormányzat egészének megítélésével azonosítja. Ennek a kommunikációs nehézségnek alapvetően két oka van. Egyrészt a már jelzett ismerethiány, vagyis hogy részlegesen állnak rendelkezésre értékelési eredmények. Másrészt a fejlesztéspolitika eredményei csak szakpolitikai kontextusukban érdekesek, de a szakminisztereknek gyakorlatilag nincs közük a fejlesztésekhez. A fejlesztéspolitikát vezető miniszter akkor tudta a társadalom felé is hitelesen megjeleníteni a fejlesztéspolitika eredményeit, amikor saját szakterületéhez kapcsolódó üzenetekkel tudott előállni.

Hogy a fejlesztéspolitikát ne a teljes céltalanság jellemezze, ahhoz sem kívülről sem belülről nem kap semmilyen ösztönzést. A mögöttes ok, részint, hogy saját maga sem tudja pontosan mi a fejlesztéspolitika célja, illetve nem tudja mik az elért eredményei. Másrészt a fejlesztéspolitikai eredmények mögött nincs vállalható fejlesztési vízió. A szakpolitikai eredmények kommunikálása pedig a centralizált rendszerben kontraproduktív, mivel a fejlesztéspolitikát a hosszú távú célok szakmai vitáiból áttolta a napi politikai csaták vitáinak keresztüzébe.

Bár kölcsönösen nagy az igény a szereplők között a fejlesztéspolitika és az ágazati politikák összehangolására, a jelenlegi intézményi szabályozásban csak a fejlesztéspolitika magyar szabályait elfogadni képes ágazati elképzelések tudnak informálisan utat találni a fejlesztésekhez, vagyis az ágazati célok ritkán tudnak célként megjelenni a fejlesztéspolitika számára.

A fejlesztési és az ágazati szakpolitika közötti koordináció gyengesége nem csak a fejlesztéspolitika számára kockázatos, sőt leginkább nem az ő számára kockázatos igazán. A fejlesztések eredményeinek fenntartása, fenntarthatósága sok esetben már az ágazati politika feladata, a túlfejlesztett kapacitások fenntartásának kényszerei hosszú távon megnövelik az egyes ágazatok determinált működési kiadásait, jelentősen szűkítve mozgásterüket.

A fejlesztési források felhasználásával kapcsolatos hiányosságok nem csupán az azokat menedzselő intézményrendszer, hanem az egész kormányzati működés következményei. Ahhoz, hogy a fejlesztéspolitika a kormányzás céljainak fejlesztési eszközévé váljon, koordinálnia kell az ágazatok fejlesztési igényei között. Ahhoz, hogy ez jól működjön, megalapozott szakpolitikákra és a szakpolitikák közötti tartalmi koordinációt megteremtő célokra, azaz jó kormányzásra van szükség. Jó fejlesztéspolitikája tehát csak jó kormányzásnak lehet.

Javaslatok a kormány és a GSZT számára

A tanulmányban javaslatokat fogalmaztunk meg mind a kormányzat, mind a Gazdasági és Szociális Tanács számára.

A fejlesztéspolitika eredményességének növelése érdekében a jelenlegi izolált, öncéljait követő fejlesztési programok helyett olyan célt kell meghatározni, amely kijelöli a fejlesztéspolitika feladatait egy átfogó kormányzati feladatrendszerben. A választott céltől függően a fejlesztéspolitika szolgálhat ösztársadalmi fejlesztési célt vagy célul kaphatja az egyes szakpolitikák hosszú távú céljainak szolgálatát is. A fejlesztéspolitikának integrálódnia kell a kormányzás egészébe, de jó fejlesztéspolitikája csak jó kormányzásnak lehet.

Csökkenteni kell a fejlesztéspolitikai döntéshozatal centralizáltságát. A centralizáltság oldása részint területi decentralizációval, részint ágazati decentralizációval oldható. Ehhez érdemes kísérleteket indítani például az ú.n. global grant típusú közvetett konstrukciók kialakítására.

Erősíteni kell a projektgazdák utólagos eredményfelelősségét, ezzel párhuzamosan csökkenteni kell a kiválasztási eljárások technikai, biztosítási jellegű elemeit.

A Gazdasági és Szociális Tanács számára javasoljuk, hogy kezdeményezzen olyan diskurzusokat, amelyben szembesíti a fejlesztéspolitikát a saját maga által kitűzött célokkal. Ez segítheti a fejlesztéspolitika kiszabadítását a rövid távú szabályossági, forrás lekötési célok teljesítésének kizárólagos nyomása alól.

Javasoljuk továbbá, hogy kezdeményezzen diskurzusokat a fejlesztéspolitikának és a kormányzat egészének kapcsolatáról az egyes szakterületek vonatkozásában. Legyen katalizátora a jó kormányzás kialakulásának, melyben a fejlesztéspolitika a neki megfelelő szerepet töltheti be, a kormányzás hosszú távú céljait szolgálhatja.

Tartalomjegyzék

A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései	1
A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve	1
Vezetői összefoglaló	2
A fejlesztéspolitika intézményrendszere 2007-8-ban teljesítette a maga elé kitűzött célokat, bár egyelőre komoly minőségi hibákkal	2
A fejlesztéspolitika jelentős átalakuláson ment keresztül	3
Az NFT eredményei kétségeket ébresztenek.....	4
Az ÚMFT első tapasztalatai nem jeleznek jelentős minőségi javulást	5
A fejlesztéspolitika szabályait áthatja a bizonytalanság	6
A célok határozottabb megfogalmazására van szükség	7
Javaslatok a kormány és a GSZT számára	8
Bevezető.....	11
1 Gyorsuló intézményrendszer, minőségi problémák	13
1.1 Javult az intézményi teljesítmény.....	13
1.2 ...de csökkentették a szakpolitikákkal való kapcsolatát	15
1.3 Az átmenet és a konszolidáció évei	16
1.3.1 A fejlesztéspolitika felépítését érintő változások.....	17
1.3.2 A szervezetrendszer átalakítása.....	19
1.3.3 Az eljárások átalakítása.....	21
1.4 Összegzés	22
2 Egy forintot sem hagyunk Brüsszelnek	23
2.1 Nemzetközi összehasonlításban sikeresnek bizonyultunk az NFT támogatásainak lehívásában	23
2.2 Egyelőre az ÚMFT pályázatai is megfelelő ütemben haladnak	25
2.3 Összegzés: a források maradéktalan lehívásának célját már tudjuk teljesíteni, de tudunk-e ennél többet?	28
3 Pocsékba nem ment. És kárba?	28
3.1 Tükör által homályosan	28
3.2 A cél túl messze van.....	29
3.3 Elindultak változások, de kétséges, hogy fennmaradhatnak-e	30
3.3.1 Teljesítés igen, eredmények talán, hatások alig	31
3.3.2 Ahol eredmények bizonyítottan vannak, hatásuk ott is bizonytalan az eredmények fenntarthatósági kockázata miatt.....	31
3.3.3 Ha csak az eredményekről kérdezzük az érintetteket, akkor általában elégedettek	32
3.3.4 Ha a végrehajtás eredmény szemléletét vizsgáljuk, akkor kevés a remény	34
3.4 Az első eredmények alapján kétséges, hogy az ÚMFT eredményessége jobb lenne az NFT-énél	37
3.4.1 Az ÚMFT hasonló torzításokat mutat, mint az NFT.....	37
3.4.2 Az ÚMFT fejlesztései még inkább izoláltak a szakpolitikai céloktól, mint az NFT volt, így a fenntartási kockázatok tovább növekedésére lehet számítani	39
3.4.3 Más célt kellene találni a fejlesztéspolitikának?	41
3.4.4 Átalakítja-e a kormányzat működését, javítja-e a kormányzat hatékonyságát a fejlesztéspolitika.....	43
3.4.5 Kérdéses, hogy pozitív társadalmi folyamatokat indít-e el a fejlesztéspolitika	44
4 A bizalmatlanság költsége	46
5 Ha nem tudod hova akarsz eljutni, akkor nem tévedhetsz el	48
6 A nyúl viszi a puskát?	50
7 Javaslatok	52
7.1 Javaslatok a fejlesztéspolitika eredményességének növelésére.....	52
7.2 Javaslatok a Gazdasági és Szociális Tanács számára	53

8	Feldolgozott irodalom	54
9	Rövidítések jegyzéke	60
10	Glosszárrium	61
	Háttér tanulmányok	63
	A fejlesztéspolitika alapkérdései című tanulmányhoz	63
1	A magyar fejlesztéspolitika intézményrendszere	63
2	„Akinak van, adatik hozzá” - Az NFT és az ÚMFT forrásallokációjának néhány sajátossága	135
3	Fejlesztéspolitikai események (2007. január 1 – 2009. február).....	189
4	A fejlesztéspolitika társadalmi megítélése	197
4.1	A fejlesztéspolitika megjelenése a magyar sajtóban	197
4.2	„Körkörös kétkedés” - Az EU fejlesztési források fölhasználásának lakossági megítélése 2008 Magyarországon	206
5	A fejlesztéspolitika eredményéről, teljesítményéről	227
5.1	Mérési probléma? - A fejlesztéspolitika eredményei az értékelések, elemzések tükrében	227
5.2	Esettanulmányok a fejlesztéspolitika meghatározó témáiról	265
5.2.1	A pályázati rendszer működésének sikerei és problémái	265
5.2.2	Kiemelt projektek az ÚMFT-ben	280
5.2.3	Esettanulmány a Leghátrányosabb Helyzetű Kistérségek Felzárkóztató Programjáról- A Dél-Alföldi régió tapasztalataira építve	313
5.2.4	A Pólus Program fejlődése	330
5.2.5	A támogatások eredményeinek fenntartása, nyomonkövetés	362
5.2.6	A I. Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjainak zárása	372
6	Az ÚMFT kapcsolódása a magyarországi szakpolitikákhoz	380

Bevezető

A Gazdasági és Szociális Tanács Titkársága 2008. december 15-én kötött szerződést a PPH Közpolitika Elemző Kft.-vel, hogy a magyar fejlesztéspolitika legfontosabb 2007-8-as eseményeinek bemutatásával és elemzésével készítse el „A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései” című tanulmányt. A PPH Kft a szerződésben vállalta, hogy

- összefoglalja a magyar fejlesztéspolitika 2007 és 2009 közötti legfontosabb eseményeit, a különböző koncepciók, tervek, operatív programok és akciótervek legfontosabb jellemzőit;
- a hozzáférhető adatokat felhasználva elemzi a 2007-8-es időszak támogatásainak területi megoszlását, vállalkozástípusok közötti megoszlását;
- a hozzáférhető adatok, tanulmányok és sajtóelemzés alapján elemzi a fejlesztéspolitika társadalmi fogadtatását;
- az eddig elkészült elemzések és értékelések alapján összefoglalja a programok eredményeiről rendelkezésre álló tudást továbbá
- dokumentumelemzés és a fejlesztéspolitika kulcsszereplőivel végzett interjúk alapján elemzi, hogyan hatott az EU csatlakozás, illetve az EU strukturális és kohéziós alapjainak nagymértékű támogatása a magyar közpolitika-alkotás folyamataira.

A munka eredményeként az öt témakört összefoglaló háttér tanulmány és egy, azok tartalmát közérthető formában összefoglaló dokumentum adja.

Munkában a fejlesztéspolitika 2007-8-ban domináns két alrendszerét: a Nemzeti Fejlesztési Tervet (NFT) és az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (ÚMFT) vizsgáltuk. E két rendszer teszi ki a 2007-8-as években Magyarország számára elérhető fejlesztési források 80%-át. Mivel 2009-től az NFT-vel együtt néhány más kisebb fejlesztési alap is kifut 2009-ben ezért az ÚMFT dominanciája 2009-től kezdve fennmarad, sőt tovább növekszik. Mivel a kohéziós politika (amit Magyarországon általában fejlesztéspolitikának neveznek) 2014 utáni átalakítása még nem ismert. Várakozásaink szerint azonban bizonyos fejlesztési alapok, így elsősorban a határon átnyúló támogatási rendszerek szerepe erősödhet. Ezek működésének áttekintésére a 2014 utáni időszakra való felkészülés részeként érdemes lesz majd sort keríteni. Bár a Kohéziós Alap nem tartozott a Nemzeti Fejlesztési Terv hatálya alá, de az ÚMFT-be való integráltsága és súlya miatt ahol ez releváns volt, már az NFT elemzése során is vizsgáltuk. Míg 2006-ig az agrárfejlesztéseket finanszírozó AVOP az NFT részeként működött a 2007-től induló új pénzügyi időszakban ezek a források már az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretében a fejlesztéspolitika területéről zömmel átkerültek az agrárfejlesztések terebélyesítésére, ezért az AVOP-pal csak az NFT keretében foglalkozunk.

Tanulmányunk célja a fejlesztéspolitika elmúlt két évének vizsgálata. A fejlesztéspolitika elmúlt két éve azonban olyan hosszú két év, amely 2006. július 1-vel a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megalakulásával kezdődött és 2009. június 30-cal a Nemzeti Fejlesztési Terv pénzügyi zárásával fog véget érni. A következőkben tehát tulajdonképpen ennek a három évnek a legfontosabb eseményeivel, tanulságaival foglalkozunk.

A munka során feldolgoztuk a fejlesztéspolitikáról az elmúlt három évben megjelent értékelő, elemző dokumentumokat, a monitoring bizottságoknak és a parlamenti eseti bizottságnak készített

dokumentumokat. Statisztikai elemzést végeztünk az EMIR 2009. április 6-i állapotnak megfelelő adatain, továbbá a Forsense Piackutató Kft. által 2008 folyamán felvett havi közvélemény-kutatási adatokon. Az adat és dokumentumelemzésen túl lefolytattunk 19 vezetői interjút a fejlesztéspolitikával foglalkozó parlamenti képviselőkkel, döntéshozókkal, érintett kormányzati szervezetek vezetőivel, a Bizottságban dolgozó munkatársakkal.

A PPH Közpolitika Elemző Kft., a Megbízó jóváhagyásával a munkába bevonta a HBF Hungaricum Kft. munkatársait is, akikkel közösen a PPH Kft már több a fejlesztéspolitika működését vizsgáló kutatásban dolgozott együtt. A kibővített kutatói kör, így már a fejlesztéspolitika működését, döntéshozatali mechanizmusait személyes tapasztalatuk révén is jól ismerő kutatókból és a fejlesztéspolitika keresleti oldalát is jól ismerő szakértőkből állt össze. A kutatást Balás Gábor vezette, a kutatásban részt vettek és a háttér tanulmányokat készítették továbbá: Adler Tamás, Boza Pál, Czövek Tamás, Csité András, Fazekas Gergely, Hives Zsolt, Horváth Marianna, Jantos Annamária, Kerekes Ildikó, Kmetty Zoltán, Mike Friderika, Puskás Zsuzsa Viktória, Szécsi Árpád, Szepesi Balázs, Vékony András Benjámín.

Munkánk rengeteg támogatást kaptunk, amiért szeretnénk köszönetet mondani. Elsősorban a Gazdasági és Szociális Tanácsnak, hogy lehetővé tette számunkra ennek az érdekes munkának az elvégzését.

Szeretnénk köszönetet mondani továbbá mindazoknak, akik információkkal segítettek munkánkat, így különösen a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnek (NFÜ) és munkatársaiknak, akik készségesen álltak rendelkezésünkre, mind az elemzés elvégzéséhez szükséges adatok és dokumentumok átadásával, mind számos személyes interjú során. Köszönjük mindazon a fejlesztéspolitikához itthon és Brüsszelben kapcsolódó képviselők, döntéshozók és munkatársaik segítségét, akik rendelkezésünkre álltak az interjúk során és segítettek értelmezni a feltárt információkat. Köszönjük az országgyűlési eseti bizottság titkárságának segítségét, hogy rendelkezésünkre bocsátották mindazon anyagokat, amelyeket a bizottság ülései során megtárgyalt. Köszönjük a Forsense Piackutató Intézet segítségét, hogy az elemzéshez rendelkezésre bocsátották a fejlesztéspolitika társadalmi elfogadottságával kapcsolatban 2008 folyamán felvett adataikat.

1 Gyorsuló intézményrendszer, minőségi problémák

Az elmúlt két év eseményei a párhuzamosan futó két nagy fejlesztéspolitikai rendszerhez, az NFT lezárásához, illetve a 2007-től induló ÚMFT előkészületeihez, beindulásához és felfutásához kapcsolódnak. A két rendszer közötti folyamatok a projektgazdák számára, mind a pályázás, mind a források odaítélése, mind a kifizetések területén egymást váltotta (**Hiba! A hivatkozási forrás nem található.**). Ugyancsak a kontinuitást mutatja, hogy amint azt később látni fogjuk az NFT működése során megszerzett tudás, mind a pályázók, mind az intézményrendszer számára hasznosnak bizonyultak az ÚMFT-ben is. Mindezen hasonlóságok ellenére a fejlesztéspolitika két rendszere közötti különbségek nagyon jelentősek.

1. táblázat: Az NFT-ben és az ÚMFT-ben igényelt és megítelt támogatások negyedévenként 2009 április 6-ig.

Támogatási döntés negyedéve	Igényelt támogatás összege NFT M Ft	Igényelt támogatás összege ÚMFT M Ft	Megítelt támogatás összege NFT M Ft	Megítelt támogatás összege ÚMFT M Ft
2004. I.	88 813	0	0	0
2004. II.	281 202	0	18 683	0
2004. III.	360 376	0	63 495	0
2004. IV.	211 871	0	145 241	0
2005. I.	42 182	0	94 929	0
2005. II.	83 526	0	43 187	0
2005. III.	96 742	0	47 820	0
2005. IV.	77 804	0	24 598	0
2006. I.	43 490	0	58 554	0
2006. II.	53 571	0	34 603	0
2006. III.	9 668	0	12 064	0
2006. IV.	7 996	0	20 317	0
2007. I.	3 481	48 940	4 782	21 090
2007. II.	1 505	52 667	4 345	27 831
2007. III.	1 519	70 569	464	16 308
2007. IV.	0	402 051	2 225	253 374
2008. I.	7 182	803 375	10 231	33 087
2008. II.	91	869 197	13 336	170 648
2008. III.	0	350 977	862	987 210
2008. IV.	0	586 425	537	383 095
2009. I.	0	235 629	0	275 979
2009. II.	0	0	0	3 052

A fejlesztéspolitika 2006. július elsejét követően jelentős szervezeti, eljárási átalakításokon ment keresztül. Részben azért, hogy felkészüljön az ÚMFT forrásainak fogadására, részben, hogy megfeleljen a kormányzás filozófiájának 2006 nyarán történt változásához. A szervezeti átalakítások nem értek véget 2006 végén, hanem jelentősen mértékben áthúzódtak 2007-re is, sőt utóhullámai egészen 2008 végéig meghatározóak voltak.

A változások két vezérelve a centralizáció és az egységesítés volt. A következőkben megvizsgáljuk ezen átalakítások legfontosabb következményeit az intézményi hatékonyságra. Azok számára, aki nincsenek napi kapcsolatban a fejlesztéspolitikával a fejezet végén (1.3-as fejezet) röviden bemutatjuk az átalakítás legfontosabb lépéseit is.

1.1 Javult az intézményi teljesítmény...

A két fejlesztéspolitikai rendszer közötti különbségek ellenére azonos feladatok mentén szerveződött a NFT és az ÚMFT végrehajtása 2007-8-ban. **A legfontosabb feladatként mind a két terv esetében a gyorsaság növelése került meghatározásra.** Ez az NFT esetében a zárás éveiben a kifizetések

felgyorsítását és a 100%-os kifizetési cél elérését jelentette¹, míg az ÚMFT esetében a programok minél előbbi elfogadását és a pályázatok mihamarabbi kiírását valamint az eljárási átfutási idők NFT-hez képesti gyorsítását.

Ezeket a célokat sikerült is az intézményrendszernek 2007-8 folyamán elérnie. Amint bemutattuk az **NFT kifizetéseinek felgyorsításával sikerült elérni, hogy 2009 közepére várhatóan az utolsó fillérig sikerül lehívni az uniós forrásokat.** Az ÚMFT esetében még 2006 végén benyújtásra került valamennyi operatív program Brüsszelnek, így a pályázatokat 2006. december 20-át követően ki lehetett írni, amit 2007. január végén meg is tett az NFÜ. Az operatív programokról zajló tárgyalásokat viszonylag gyorsan 2007 nyarára sikerült lezárni és 2007. május 2 az ÚMFT jóváhagyását² követően 2007. szeptember 13-ig az utolsó operatív program, a TÁMOP is megkapta a Bizottság jóváhagyó pecsétjét.

Bár az ÚMFT gyors beindítása az operatív programok elfogadása miatt a tervektől eltérően **nem sikerült** 2007 elejére, **de** a 2007 végén kiírt pályázatok alapján 2008. második negyedévétől kezdve megindult a pályázati dömping. **2009 első negyedévének végére az ÚMFT forrásainak negyedét lekötötték.** A megfelelő lekötési arány elérésében nagy segítséget jelentettek a kiemelt projektek megjelenése a végrehajtásban, azonban ezeknek a megvalósítása, méretüknél fogva várhatóan lassabban fog haladni, mint a kisebb összegű pályázatoké, így a sikeres lekötési arány még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a kifizetések területén is várhatjuk a hasonló gyors felfutást. Ennek is köszönhető, hogy 2008 végéig gyakorlatilag csak a GOP és a VOP részéről történt brüsszeli forráslehívás.

Az ÚMFT és az NFT összehasonlításából úgy tűnik, hogy az NFÜ tanult az NFT hibáiból és a bevezetett szervezeti átalakítások az intézményi hatékonyság mutatók jelentős javulását mutatják. Amint a következő táblázat mutatja 2007-8-ban az önkormányzatokat kivéve valamennyi pályázó érzékelhette a döntések sebességének gyorsulását.

2. táblázat: Átfutási idők változása az NFT és az ÚMFT között, pályázó típusonként

Pályázó típus	Beérkezés és támogatási döntés közt eltelt napok átlagos száma		Beérkezés és elutasítás közt eltelt napok átlagos száma	
	NFT	ÚMFT	NFT	ÚMFT
Állami (központi költségvetési) szervezet	210	103	189	119
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	185	165	147	182
Vállalkozás	124	80	150	94
Egyéb nonprofit szervezet	155	114	120	117
Átlag	135	102	148	132

Forrás: EMIR, 2009.április6-i állapot szerint

¹ Az NFT kifizetéseinek fele az elmúlt két és fél évben történt.

² Mivel a nemzeti stratégiai referencia keretek vagyis Magyarország esetében az ÚMFT tagállami stratégiának minősülnek, ezért a Bizottság nem az ÚMFT-t, hanem csak bizonyos az uniós források felhasználását érintő részeit, az OP-k listáját és forráskeretüket valamint a végrehajtási intézményrendszer bemutatását hagyták jóvá.

Az igazán radikális változások a teljesítményben a KSZ-ek szintjén érzékelhetjük. Különösen látványos változás az NFT és az ÚMFT között az ESZA Kht. teljesítményének változása³, amely az egyik leghosszabb eljárási idővel dolgozó KSZ-ből az ÚMFT-ben a nem normatív pályázatoknál kiemelkedő teljesítményt tudott felmutatni.⁴

Ugyanakkor a **döntéshozatal felgyorsítása nem járt együtt a folyamatok minőségének javulásával**. Az elutasított pályázatok 62%-a nyújtott be panaszt, melynek 33%-át jogosnak ítélték meg.⁵ Vagyis a fejlesztéspolitikai intézményrendszer minden ötödik pályázati döntése hibásnak bizonyult!

Amíg az eljárások átalakítását jellemző egységesítési folyamatok sikeresnek bizonyultak az intézményi hatékonyság javítására, az egységesített eljárások bevezetésének számtalan hibája, a kiírás időpontjában sűrűn változó pályázati kiírások, az EMIR kitöltő modul hibái, az egységesítésükben több száz oldalt elérő útmutatók miatt megnövekedett pályázati dokumentációk, a költségeknek a pályázóknál történő felfutását eredményezte.⁶

A pályázóktól jövő erőteljes **negatív visszajelzésekre azonban úgy tűnik az NFÜ központosított végrehajtási rendszerében a korábbiaknál rugalmasabban tud reagálni** és az észlelt hibák kijavítására 2008 őszén jelentős egyszerűsítési lépéseket készített elő, amelyek 2009 elején léptek életbe. A változtatások eredményeit egyelőre nem tudjuk értékelni.⁷

1.2 ...de csökkentették a szakpolitikákkal való kapcsolatát

Míg a **centralizálás** irányába mutató változtatások a végrehajtási hatékonyságra kedvezően hatottak a **fejlesztéspolitika szakpolitikai beágyazottságát jelentősen csökkentette**. A változás legfőbb elemei a következők voltak.

Az egyes szakterületeken a fejlesztések koordinálása és az ágazati szabályozás és a működési források elosztása szétvált. Az Irányító Hatóságoknak az NFÜ-be történő integrálásával a szakminiszterek korábbi felelőssége a területét érintő fejlesztésekért jelentősen lecsökkent. A fejlesztéspolitika valamennyi fejlesztéséért, annak tartalmától függetlenül egyetlen személy Bajnai Gordon lett a felelős, miközben a fejlesztések szakterületeinek szabályozási környezete és az eredmények fenntarthatóságát biztosító működési források meghatározása továbbra is szakminiszter és a szakminisztériumok hatókörében maradt.

A fejlesztéspolitikában szükséges kormányzati koordináció formális testületei, amelyek korábban az ágazati politikák felelőssége mellett az irányító hatósági feladatok felelősségét is viselő minisztériumok közötti koordinációt szolgálták (pl. FKTB és albizottságai, TOB) **megszűntek vagy tetszhalott állapotba kerültek**.

³ Az EMIR 2009. április 6-i adatai szerint a TÁMOP-ban a beérkezés és a győztes pályázatok kiválasztása közötti idő 64 napra zsugorodott lényegesen megelőzve a korábban mindig leggyorsabb GOP-ot, ahol ez a döntési sebesség 77 nap volt.

⁴ VOP Monitoring Bizottság 2008. októberi ülésén tartott beszámoló alapján.

⁵ VOP Monitoring Bizottság 2008. októberi ülésén tartott beszámoló alapján.

⁶ HBF-PPH (2008)

⁷ A 2008 őszén hazánkat is elérő világgazdasági válságra adott reakcióként meghirdetett fejlesztéspolitikai intézkedések (a fejlesztéspolitikai Bajnai-csomag) ugyan elfedték az átalakítások igazi célját, de valójában a pályázati rendszerben bevezetett egyszerűsítések a válságtól függetlenül lettek kialakítva. Elképzelhető ugyanakkor, hogy az átalakításokhoz szükséges politikai támogatást így könnyebb volt megszereznie az NFÜ koordinációs apparátusának.

A második Gyurcsány-kormány megalakulásával a kormányzás technikájában és struktúrájában megindult változások közvetve és közvetlenül több más tényező révén is tovább nehezített a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák közötti együttműködést.

A fejlesztéspolitikával szembeni elvárások a hosszú távú fejlesztési célok elérése helyett a rövid távú sikerek felmutatása lett. A politikai kormányzás működésének részeként, amint azt a 2006-os választási kampány már előrevetítette a fejlesztéspolitika lett a Kormány legfontosabb politikai üzenet hordozója, így a fejlesztéspolitika a nagypolitikai adok-kapok összetüzebe került, ahol nem a szakpolitikák hosszú távú fejlesztési céljának megvalósítása, hanem a rövid távon is kommunikálható sikerek lettek legfontosabb külső elvárások.

A szakágazati irányítás átalakítása ugyancsak gyengítette a fejlesztéspolitika és az ágazati politikák formális kapcsolatait. 2006 nyarán a szakpolitikák vezetése is jelentősen átalakult és nem csak a korábban az ágazati minisztériumokban stratégiai feladatokat is ellátó IH-knak az NFÜ-be történt átcsoportosítása, hanem a stratégiai szervezeti egységeknek miniszteri kabinetekbe történő átcsoportosításával. Az ÁSZ 2008 júniusi jelentésében idézi az NFÜ elnökét ezzel kapcsolatban: „A feladat ágazatközi szintetizáló vonatkozásait tovább nehezítette, hogy az ún. politikai kormányzásra való áttérés elbizonytalanította az ágazati tervezőket, akiket a központi instrukciók a miniszteri kabinetekbe terelték, és a fejlesztéspolitika tekintetében jelentősen meggyengült jogosítványaik maradtak.”⁸

Hasonló hatást ért el egy a fejlesztéspolitikán kívüli közigazgatási változás, nevezetesen a közigazgatási államtitkári szint megszüntetése is. Ezzel a változtatással tovább csökkentette az egyeztetések szakmai szintjének lehetőségeit és a fejlesztéspolitika formális kapcsolatait az ágazatokkal egyre inkább csak a politikai egyeztetési mechanizmusokra szorította.

A fenti átalakulások hatásait részletesebben az „**Hiba! A hivatkozási forrás nem található.**” fejezetében ismertetjük.

A következőkben, nagyvonalakban bemutatjuk a 2006 júniusát követő szervezeti átalakulások fontosabb elemeit. A fejlesztéspolitikához napi szinten kapcsolódók számára javasoljuk a következő fejezet átugrását, a témát részletesebben is megismerni kívánók számára javasoljuk az „A magyar Fejlesztéspolitika intézményrendszer” című háttér tanulmányt.

1.3 Az átmenet és a konszolidáció évei

Az elmúlt években mélyreható szervezeti átalakuláson ment keresztül a fejlesztéspolitika irányítása. Ez jeleneti egyrészt a 2006 nyarán megalakult második Gyurcsány-kormánynak a fejlesztéspolitika irányítását centralizáló döntését, másrészt mindazon szervezeti változásokat és azok folyamányait, amelyek ebből eredtek. A fejlesztéspolitika szereplőivel lefolytatott interjúk során egyértelműen a 2006. júliussal megkezdődött változást nevezték a fejlesztéspolitika legfontosabb eseményének az elmúlt években.

A változások egy része a fejlesztéspolitika európai szabályozásából következően az ÚMFT-vel szembeni új elváráshoz igazodott, a másik része a fejlesztéspolitikának a hazai kormányzati szerkezetben betöltött helyében bekövetkező változásából adódott.

⁸ Állami Számvevőszék (2008): Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség működésének ellenőrzéséről, 14.o.

1.3.1 A fejlesztéspolitika felépítését érintő változások

Az NFT és az ÚMFT közpolitikai felépítését az alábbi táblázatban mutatjuk be.

3. táblázat: Az NFT és az ÚMFT közpolitikai felépítése

1. Elnevezés	Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT)	Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)
2. Időtartam	2004-2006 (2008)	2007-2013 (2015)
3. Bizottsági Alapdokumentuma	Az Európai Bizottság 2000-2006-os időszakra vonatkozó programozási irányelvei	Közösségi Stratégiai Iránymutatások
4. Bizottsági rendelete	1260/1999 (EK) Tanácsi Rendelet	1083/2006. EK Tanácsi rendelet
5. Cél meghatározása	Hosszú távú cél: az életminőség javítása, Általános cél: az egy főre eső jövedelem szintjében az EU átlagához képest mutatkozó jelentős elmaradás mérséklése.	Átfogó cél: a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés elősegítése.
6. Operatív Programok száma	5 db	15 db
7. végrehajtási dokumentuma	Programkiegészítő Dokumentum minden OP-hoz a programozás teljes időszakára	Akcióterv két éves időtartamra.
8. Társadalmi egyeztetés	Az NFT-re és az OP-kra 2002-2003-ban	2006-tól kezdve minden egyes stratégiai dokumentumra, a pályázati kiírásokig bezárólag

Az uniós szinten 2007-től életbe lépett változtatások egy része a **Bizottságnak a fejlesztések felhasználásainak részleteiben való beleszólását csökkentette a tagállami felelősség növelésével.**

- Az uniós jogszabályok változása a tagállami felelősség növelését hangsúlyozta. A nemzeti stratégiát már nem csak annak bizonyos elemeit hagyták jóvá az új költségvetési időszakban, míg a **Nemzeti Fejlesztési Terv egészéről a Közösségi Támogatási Keret (KTK) formájában szerződést kötött az Európai Unió és Magyarország.** A KTK még tartalmazta az alapok és a

tagállam stratégiáját és a prioritásokat, a kitűzött célokat, valamint az alapok és más pénzügyi források hozzájárulását.

- Az új költségvetési időszakban **ÚMFT dokumentuma (NSRK⁹) viszont nemzeti stratégiának minősül, és a Bizottság az operatív programok szintjén „köt szerződést” a tagállammal.**
- Míg 2004-2006 között az uniós jogszabályok előírták az operatív programok részletes végrehajtási dokumentumának az úgynevezett **Programkiegészítő Dokumentumok (PkD)** elkészítését a tagállam számára. A PkD-k tartalmazták az egyes operatív programok megvalósításának részleteit, az egyes kiírásokra vonatkozó célkitűzéseket, tevékenységeket, a támogatásra vonatkozó információkat, a projekt-kiválasztási kritériumokat, a kedvezményezettek körét. Ilyen dokumentum elkészítését és bizottsági megvitatását az új jogszabály az új tervezési ciklusra nem írta elő. Ennek a dokumentumnak a **szerepét**, hasonló tartalommal a jelenlegi magyar rendszerben az **Akciótervek töltik be**, amelyek elkészítését azonban magyar jogszabály¹⁰ és nem egy európai uniós jogszabály ír elő.

A másik jelentős változás a fejlesztéspolitikai források átrendezéséhez és felhasználásuk szabályaihoz kapcsolódott:

- Az agrár és vidékfejlesztéshez kapcsolódó alapok (EMOGA¹¹, HOPE¹²) utóda kikerült a strukturális alapok közül, így NFT időszakában az operatív programok között még ezen alapokból finanszírozott Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program (AVOP) új költségvetési ciklusban való folytatására már nem terjedt ki az ÚMFT. Az uniós változtatás hatására Magyarországon is külön fejlesztési rendszerben az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretében szervezte meg ezeknek a forrásoknak a felhasználását.
- Az szegényebb EU országok alpinfrastruktúrájának fejlesztésére szánt Kohéziós Alap viszont ugyancsak az uniós jogszabályok változása miatt 2007-től már a strukturális alapokkal egységes programozási keretben kerülnek felhasználásra. E változtatás következtében viszont az alapvetően nagy összegű, több éves fejlesztési projekteket finanszírozó Kohéziós Alapból megvalósuló fejlesztésekre is alkalmazni kell 2007-től az N+2-es szabályt¹³, ami ezen források felhasználását jellemző csúszások miatt a forrásvesztés komoly kockázatát jelenthetik.
- Az Európai Bizottság előírása értelmében a 2007. évtől kezdődően az operatív programok finanszírozásában a többalapos rendszert felváltotta az egy program egy alap elv, az úgy nevezett „**monofund**” elv. Az elv lényege, hogy egy operatív program kizárólag egy strukturális alapból kaphat finanszírozást. Enyhítésként viszont a jogszabály lehetővé teszi, hogy az egyes operatív programokban az adott OP-t finanszírozó alap olyan fejlesztést is támogasson, amelynek tevékenységei legfeljebb 10%-ban a másik strukturális alap által

⁹ Nemzeti Stratégiai Referencia Keret, az uniós jogszabályok által meghatározott nemzeti szintű stratégiai dokumentum, amelyet Magyarországon hivatalosan Új Magyarország Fejlesztési Tervnek (ÚMFT) neveznek.

¹⁰ 16/2006-os MeH-PM rendelet

¹¹ Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap

¹² Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz

¹³ 2010-ig N+3, ami azt jelenti, hogy a programban az N-ik évig tervezett lekötésnek megfelelő összeget az N+3-ik évig lehet számla ellenében lehívni a strukturális alapokból.

finanszírozandó tevékenységek körébe tartozik. Ez az úgynevezett „10%-os átjárhatóság”¹⁴. Az enyhítés ellenére ez a változtatás a nagyobb léptékű komplex fejlesztések összehangolását, amely több uniós alap eszközeit is felhasználná már operatív programokon belül nem, csak operatív programok között engedi megvalósítani.

Mind a két változtatási csomag abba az irányba hatott, hogy felerősítette a fejlesztéspolitikában a nemzeti koordináció iránti igényt. Részben ez az igény, részben viszont a második Gyurcsány-kormány megalakulásával kialakuló „politikai kormányzás” koncepciója jelentős szervezeti átalakításokat indított meg a fejlesztéspolitikában, új helyet jelölve ki a fejlesztéspolitikának a kormányzáson belül.

1.3.2 A szervezetrendszer átalakítása

A fejlesztéspolitika elmúlt évekbeli eseményei közül az egyik legfontosabb a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség létrehozása 2006. július 1-én. Ez a lépés meghatározta a 2007-2013-as programozási időszak operatív programjainak intézményi kereteit, emellett a kapcsolódó szervezeti konszolidációval együtt meghatározóan befolyásolta az elmúlt két évben a fejlesztéspolitika teljesítményét (mind hatékonysági, mind eredményességi szinten). Az operatív programok irányító hatóságai (IH) a minisztériumokból egységesen az NFÜ szervezetén belülre kerültek. Ezek az IH-k látják el ugyanakkor továbbra is az NFT operatív programjainak irányításához kapcsolódó feladatokat is (az Agrár és Vidékfejlesztési OP kivételével, amely maradt az FVM-nél).

Az NFÜ-nek a kormányzaton belüli szervezeti kötődése évről évre változott. Sorrendben a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, majd 2007-től az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, 2008-tól a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter irányítása alá tartozott. Ugyanakkor ezek a szervezeti változások nem jártak személyi változással, mivel 2009 tavaszáig, miniszterelnöki kinevezéséig e tisztségeket folyamatosan Bajnai Gordon töltötte be. A lefolytatott interjúk ugyanakkor jelezték, hogy a fejlesztéspolitikának a kormányzás többi eleméhez való kapcsolódását befolyásolta az, hogy az aktuális felettes minisztériumának mi a kormányzaton belüli helye, milyen szervezeti kultúra, egyeztetési gyakorlat jellemzi.

Ahogy módosult a fejlesztéspolitikának a kormányzáson belüli szerep e úgy alakult át a fejlesztéspolitika politikai irányítása is. 2006 nyarán létrejött a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT), amely a Kormányülést megelőző politikai egyeztetések fóruma lett. A FIT azonban (a hozzá tartozó államtitkári pozíciókkal együtt) 2008 tavaszán megszűnt, helyét a Fejlesztéspolitikai Kabinet vette át.

Az alapvetően a Kormány döntési jogkörébe tartozó fejlesztéspolitika Országgyűlés általi ellenőrzése 2007 folyamán alakult ki, amikor előbb megalakult az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtását felügyelő **eseti bizottság**, majd Bajnai Gordon önkormányzati miniszterre való kinevezését követően interpellálhatóvá vált a fejlesztéspolitika legfőbb politikai vezetője az országgyűlési képviselők számára.

¹⁴ Lehetőséget biztosít továbbá a rendelet arra is, hogy a Kohéziós Alap és a regionális fejlesztési alap közösen finanszírozzon egy operatív programot, de ezekben az esetekben a két alap finanszírozta prioritásokat formálisan szét kell választani az operatív programban.

Az IH-knál is jelentősebb szervezeti változások jellemezték azonban a Közreműködő Szervezetek (KSZ) szintjén. A változások egy része ahhoz kapcsolódott, hogy a korábban KSZ feladatokat ellátó szervezetek egy része nem kapott KSZ feladatot az ÚMFT-ben. Míg az NFT-ben 22 KSZ végezte a feladatokat az ÚMFT esetében már csak 15 KSZ található. Másrészben viszont a KSZ-ek irányításban és a KSZ-IH viszonyban következtek be nagyon jelentős változások, amelyek gyökeresen átalakították ezen szervezetek finanszírozási és irányítási rendjét. Az NFT-hez képesti változások legfőbb elemei a következők:

- A KSZ vezető kinevezése, felmentése az NFÜ (IH) egyetértésével történik.
- Ha a KSZ gazdasági társaság, az NFÜ tagot delegál a felügyelő bizottságba.
- Az NFÜ ellenőrzi és értékeli a KSZ munkáját.
- Az NFÜ teljesítmény alapján, szolgáltatási szerződéseken keresztül finanszírozza a KSZ munkáját.
- Az NFÜ a KSZ tevékenységét felfüggesztheti, a KSZ-t lecserélheti.

A szervezeti mozgások a KSZ-ek szintjén 2007. január elsejét követően sem álltak le teljesen. 2008 folyamán a KIKSZ a MAG Zrt. tulajdonába kerültek¹⁵. A változások néhány esetben jelentős szervezeti átalakulást is eredményezett.

Az intézményrendszer egészében zajló szervezeti átalakítások természetesen magukkal hozták az intézményrendszer személyi állományának nagymértékű fluktuációját is, amely nem csak az alsó, de a vezetői szinteket is érintette.

4. táblázat: A fejlesztéspolitika szervezeti kereteiben bekövetkezett legfontosabb változások

Terület	NFT 2004-2006	ÚMFT 2007-2013
Irányító Hatóság	Az egyes operatív programok irányító hatóságai az adott operatív programhoz tartozó szakminisztériumhoz tartoztak. A KTK IH a MeH-en belül az NFH-ban működött.	Létrejött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, és az irányító hatóságok egységesen az NFÜ alatt kerültek kialakításra. Az új IH-k látják el a régi OP-khoz kapcsolódó feladatokat is. (Kivétel az AVOP, amely maradt az FVM irányítása alatt.)
Közreműködő Szervezet	A KSZ rendszer mind a KSZ-ek működését, mind a szervezeti felépítést tekintve vegyes képet mutatott. A feladatok KSZ-ekhez rendelése az egyes prioritások szerint történt.	A feladatok a KSZ-ek között az egyes konstrukciók szerint kerül megosztásra – egyablakos rendszer bevezetése. A KSZ-ek önállósága nőtt, ezzel együtt nőtt az érdekeltségük a hatékony működésben és az eredményességben.
Feladatmegosztás az IH és a KSZ között	A feladatok megosztása folyamatos delegálással történt, nem volt egységes feladat megosztási rendszer.	A feladatok megosztása minden OP esetében egységes. Programszinten az IH, projektszinten a KSZ a legfontosabb aktor.

¹⁵ A tanulmány írásának időpontjában a VÁTI-nak a MAG Zrt.-be való beolvasztása is napirenden van.

Az átalakulás mértékét jelzi, hogy az ÁSZ-nak az uniós források 2007-es felhasználásáról szóló jelentése szerint az átalakítás az uniós források felhasználásáért felelős **intézményrendszer 73%-kát érintette.**

1.3.3 Az eljárások átalakítása

A fejlesztéspolitika szervezetrendszerének átalakításával párhuzamosan az NFT időszakához képest **jelentősen átalakították a mögöttes eljárási folyamatokat is. Az átalakítások fő irányelve az NFT addigi tapasztalatain alapulva az egységesítés lett.** A korábbi többes részletes szabályozás helyét néhány jogszabályra szűkítették és valamennyi IH-ra és KSZ-re egységes Működési Kézikönyvet alakítottak ki a korábbi szervezetenkénti kézikönyvek helyett.

Az egységesítéshez kapcsolódóan sztenderdizáltak számos folyamatot, amelyet nagymértékben támogatott és egyben katalizált is az EMIR¹⁶-nek a végrehajtási folyamatokban való kötelezővé tett használata. A sztenderdizálás egyszerre kívánta szolgálni a szabályoknak a pályázók felé történő egységesítését és a szervezeti teljesítmény összehasonlíthatóságát.¹⁷

Az egységesítés nem csak befelé, de a pályázók felé is megjelent, így a pályázatok alapvető kellékei lettek az EMIR kitöltő programok, az egységes szerkezetű pályázati dokumentáció és az egyes pályázati elemekhez kapcsolódó egységes útmutatók. Az eljárások átalakításának alapelveit foglalták össze a 16/2006-os *MeHVM-PM* együttes rendelet 2009. január 1-i módosításában az új 2/A §-ban.

1. szövegdoz: Eljárási alapelvek a 16/2006. (XII.28.) MeHVM-PM együttes rendelet¹⁸ szerint

- jogszerű eljárás, hatáskörgyakorlás
- hatáskörrel való visszaélés tilalma, szakszerűség, egyszerűség és együttműködés követelményének szem előtt tartása az eljárások során
- egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése
- projektgazdák tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályi határidők betartásával hozott döntéshez való joga
- a projektgazda és az eljárás egyéb résztvevőinek jogairól és kötelezettségeiről való tájékoztatáshoz való jog biztosítása
- a projektgazdát megillető jogok gyakorlásának előmozdításának követelménye
- jóhiszeműség követelménye az eljárás összes résztvevőjével szemben
- költségtakarékosság- és hatékonyság érvényesítése a projektgazda eljárása vonatkozásában az NFÜ és a közreműködős szervezet részéről
- adatigazolás egyszeri kötelezettsége (valamely adat igazolás a projektgazdától csak egy alkalommal kérhető)

A fejlesztéspolitika működésében 2007. január elsejétől bekövetkező legfontosabb változások kétségtelenül az **új kiválasztási eljárások bevezetése** volt, így a kiemelt projektek eljárásrendje, a

¹⁶ Egységes Monitoring és Információs Rendszer

¹⁷ Amint előzőleg jeleztük az intézményi átalakulásokban az IH-knak a KSZ-ek irányításában betöltött szerepének növekedésében kiemelt helyet foglalt el a KSZ-ekkel kötött egységes szolgáltatási szerződés az úgy nevezett SLA-k (Service Level Agreement), amelyek a KSZ-ek számára egységes normákat határozott meg bizonyos feladatok teljesítésére és ezen normákhoz kötötték a KSZ-ek díjazását is.

¹⁸ 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól

kétfordulós eljárásrend, illetve az automatikus értékelésen alapuló normatív jellegű támogatások bevezetése.

Az eljárások új elemét, pályázóbarát átalakítását szolgálta a szervezetrendszer konszolidációjához kapcsolódóan az egyablakos közreműködő szervezeti rendszer bevezetése, amelynek lényege, hogy egy intézkedéshez kapcsolódó eljárási, pénzügyi és szakmai monitoring feladatokat egy közreműködő szervezeten belül kell ellátni.

Az eljárási szabályokat 2007. január elsejét követően is számtalan alkalommal hozzáigazították az ÚMFT végrehajtásának tapasztalataihoz, így került a rendeletbe például 2008 októberében a „kistérségi programokban meghatározott projektek”, mint új projekt kiválasztási eljárástípus, amelyre a későbbiekben még visszatérünk.

1.4 Összegzés

Az intézményrendszer jelentős átalakuláson ment keresztül 2006 nyaratól kezdve melynek hatására egy sokkal centralizáltabb fejlesztéspolitikai irányítás alakult ki. Az átalakulás sikeresen optimalizálta a fejlesztéspolitikát a források gyors és szabályos elköltésére. Az eredményesség azonban nem került be a célok közé, amint arról az eljárások törvénybe foglalt alapelvei (**Hiba! A hivatkozási forrás nem található.**) is tanúskodnak 2009. január 1 óta.

Az átalakítások az ÚMFT forrásainak fogadására való felkészülést szolgálták és azt, hogy az intézményrendszer megfeleljen a kormányzás filozófiájának 2006 nyarán történt változásához. A szervezeti átalakítások nem értek véget 2006 végén, hanem jelentősen mértékben áthúzódtak 2007-re is, az átalakítások következményei, utóhullámai azonban egészen 2008 végéig meghatározóak voltak az NFÜ működésében. A változtatások együtt jártak a személyi állomány nagymértékű fluktuációjával, a szervezetrendszer minden szintjén.

Az NFT-hez és az ÚMFT-hez kapcsolódó párhuzamosan futó feladatok jelentős kapacitásokat kötöttek le az intézményrendszer részéről. Azt, hogy ezt a két feladatot kisebb zökkenőkkel, de nagyobb fennakadás nélkül sikerült lebonyolítani az átalakítások közepette is, a fejlesztéspolitikában érintett minden szereplő komoly sikerként könyveli el.

A fenti átalakítások következményeként kialakult szakpolitikai, szervezeti és eljárás struktúrában az ÚMFT végrehajtása az NFT-hez képest lényegesen centralizáltabbá vált. A centralizálás fő rendező elve a hierarchikus kapcsolatokon alapuló egységes felelősségi rend kialakítása, melyben horizontális koordinációra nem alakítottak ki szabályokat sem az intézményrendszeren belül, sem azon kívül.

Az IH-k egy intézménybe történő összevonásából származó egyik legnagyobb előny az ágazati érdekek közötti koordináció erősítése lehetett volna. Ez azonban jelenleg még nagyobb korlátokba ütközik, mint az NFT időszakában, miközben az IH-k korábbi szakpolitikai kapcsolatait is meggyengítette. A horizontális koordináció formális lehetőségeinek csökkenése együtt járt az uniós szabályokból adódóan növekvő tagállamon belüli koordinációs igénnyel, így a komplexebb programok megvalósítási lehetőségei szűkültek be leginkább a szervezeti átalakulások során.

A centralizáció eredményt egyedül a végrehajtás felgyorsításában ért el, azonban ezt csak nagy minőségi hiányosságok mellett tudta egyelőre produkálni.

2 Egy forintot sem hagyunk Brüsszelnek

A fejlesztéspolitika irányítói, a politika és a közvélemény is elsődleges elvárásaként azt fogalmazta meg a fejlesztéspolitikával szemben, hogy biztosítsa az uniós források minél gyorsabb és teljesebb körű lehívását, vagy ahogyan ezt a fejlesztéspolitikai szakzsargonban hívják a minél nagyobb abszorpciót.

E cél mentén szerveződtek a legfontosabb események mind az NFT, mind az ÚMFT-hez kapcsolódóan, beleértve azt a szervezeti átalakulást is, amely 2007 - 2008 folyamán következett be a fejlesztéspolitika irányításában. Ebben a fejezetben megvizsgáljuk, hogy hogyan alakult a fejlesztéspolitika abszorpció teljesítménye, és ennek milyen közvetlen és közvetett hatásai lehetnek.

2.1 Nemzetközi összehasonlításban sikeresnek bizonyultunk az NFT támogatásainak lehívásában

A magyar fejlesztéspolitika irányítói egyetlen verseny helyzetet érzékelnek munkájuk során: hogyan állunk a források felhasználásában a többi új tagországhoz viszonyítva? Amint a következő táblázat és az azt követő ábra mutatja **a többi új tagországhoz viszonyítva is sikeresnek bizonyult Magyarország a források lehívásában, bár végeredményében ez egy tipikus kelet-európai teljesítményt jelent csak.**

Magyarország a strukturális alapok felhasználása terén 2006 végén is már az előkelő harmadik helyen állt az új tagországok között.¹⁹ Egyedül a lényegesen kisebb programokat menedzselő Szlovénia és Észtország teljesített jobban hazánknál. Ha ehhez az eredményhez hozzá tesszük a Kohéziós Alap felhasználásának adatait is, akkor látható, hogy 2006 végén minden tekintetben jó forráslehívó teljesítményt mutatott hazánk. Amint az Európai Bizottsági jelentéseiből látszik ezt az eredményt hazánk kiegyensúlyozottabb teljesítménnyel biztosította, mint más új tagország, ahol általában a 2006 folyamán hozott korrekciós intézkedések hozták meg a felzárkózást a forrásfelhasználásban.

2007 végén Magyarország továbbra is a legsikeresebbek egyike a források lekötésében és lehívásában az új tagországok között. A strukturális alapok tekintetében csak Észtország előz meg minket, míg a Kohéziós Alapot is figyelembe véve csak Málta volt képes Magyarországnál több forrást lehívni az uniós költségvetésből. 2007 végén Magyarország a strukturális alapokból rendelkezésre álló forrásait már nagyobb arányban felhasználta, mint e forrásokat már 2000 óta költő Görögország.

Nem kis szerepe volt ebben a 2007 nyarán, őszén lefolytatott „nagytakarítási akciónak” vagy ahogy az NFÜ-s szakzsargon hívta a „rovancsnak”, amikor a kifizetetlen számlák tételes átnézésére fordította az intézményrendszer a kapacitásnak nagy részét, így a korábban túlsúlyban lévő 90 napon túli kifizetetlen számlák arányát 1% alá sikerült leszorítani. Bár az akció után nem állt vissza a kifizetések csúszása a korábbi szintre, de részben újratermelte a lemaradásokat.²⁰

¹⁹ Mivel a régi kohéziós országok, Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország a forrásokat 2000-től, míg az új tagállamok csak 2004-től használhatta fel, ezért értelemszerűen a régi tagországok jelentős felhasználási előnyben voltak. Amint látható a programok végéig ezen előnyük jelentősen csökken, sőt az új tagországok többsége Írország kivételével várhatóan meg is fogja őket előzni a strukturális alapok felhasználásában.

²⁰ ÁSZ (2008)

5. táblázat: A Strukturális és Kohéziós Alapok kifizetései az EU tagállamokban 2006 és 2007 végén a tagállami keret arányában

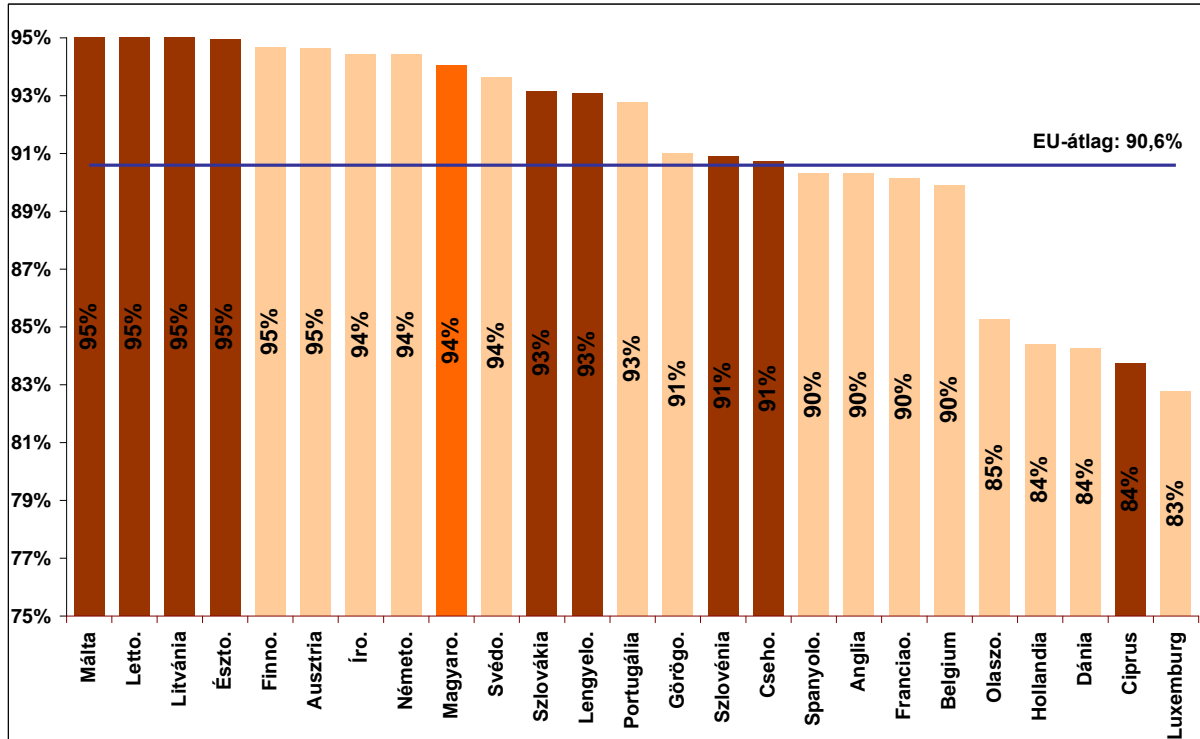
Ország	kifizetett támogatások a 2000-2006-ig						kifizetett támogatások a 2000-2007-ig					
	%			helyezés			%			helyezés		
	SA	KA	SA+KA	SA	KA	SA+KA	SA	KA	SA+KA	SA	KA	SA+KA
Írország	82,1%	90,0%	83,4%	1	1	1	91,9%	91,1%	91,8%	1	1	1
Portugália	75,5%	46,9%	71,4%	2	3	3	88,5%	63,9%	84,9%	2	3	2
Spanyolország	75,1%	62,7%	72,4%	3	2	2	88,1%	71,1%	84,4%	3	2	3
Görögország	53,3%	43,9%	52,0%	4	4	4	81,6%	62,2%	79,0%	8	4	4
Málta	39,7%	11,8%	32,5%	8	13	8	81,7%	55,9%	75,1%	7	5	5
Magyarország	50,0%	22,8%	41,1%	7	6	5	84,9%	38,3%	69,6%	5	8	6
Észtország	51,5%	16,4%	37,6%	6	11	7	86,8%	35,5%	66,5%	4	11	7
Szlovénia	52,3%	23,0%	40,0%	5	5	6	82,4%	36,6%	63,1%	6	9	8
Litvánia	36,8%	18,9%	30,2%	10	9	9	77,6%	36,2%	62,3%	9	10	9
Szlovákia	36,7%	12,1%	30,1%	11	12	10	73,6%	31,2%	62,2%	13	13	10
Csehország	33,4%	18,8%	28,7%	13	10	12	74,7%	33,1%	61,3%	12	12	11
Lengyelország	38,4%	8,0%	29,6%	9	14	11	75,9%	22,8%	60,5%	10	14	12
Lettország	34,2%	21,2%	26,5%	12	7	13	75,3%	46,8%	58,3%	11	6	13
Ciprus	31,6%	20,5%	25,8%	14	8	14	70,6%	42,3%	55,9%	14	7	14
EU10	39,6%	13,9%	31,5%	/			77,2%	30,0%	62,3%	/		
EU4	70,1%	57,6%	67,8%				86,7%	68,9%	83,5%			
Kohéziós országok összesen	65,9%	46,6%	62,0%				85,4%	59,2%	80,1%			
EU25 összes	66,8%	/					85,0%	59,2%	82,0%			

Forrás: saját számítás az EU Bizottság 2007. Éves Jelentés a Strukturális Alapok végrehajtásáról és az EU Bizottság 2007. Éves Jelentés a Kohéziós Alap végrehajtásáról, az ÁSZ (2008), az EU Bizottság 2006. Éves Jelentés a Kohéziós Alap végrehajtásáról és az EU Bizottság 2006. Éves Jelentés a Strukturális Alapok végrehajtásáról

Amint a **Hiba! A hivatkozási forrás nem található.** forráslelválási adatai mutatják 2008 végéig Magyarországhoz hasonlóan a többi új tagországnak is sikerült a strukturális alapok forrásainak²¹ majd 95%-át lehívnia Brüsszelből. Az elszámolási időszak 2009. június 30-ig történt meghosszabbítása révén feltételezhető, hogy hazánk nagyjából teljes egészében le fogja tudni hívni az NFT-ben megítélt támogatásokat. A kifizetési időszak meghosszabbításának lehetőségével természetesen más új tagállamok is éltek. Magyarországon egyedül ROP esetében nem élt e lehetőséggel, mivel e nélkül is sikerült teljesíteni a források 100%-os lehívását.

²¹ A Kohéziós Alap vonatkozásában még nem ismertek a 2008 végi kifizetési adatok a többi tagországa vonatkoztatva. Az NFÜ honlapján 2008. októberi állapot szerint a 2004-ben indult projekteknél a kifizetés egy év alatt 10%-ról felment 78,5%-ra.

1. ábra: Tagállami forrásle hívások (2008. december 31-ig)



Forrás: NFÜ: Háttéranyag az ÚMFT Eseti Bizottság 2009. március 11-i ülésére;

Az adatokból azonban az is látszik, hogy **Magyarország teljesítménye a források le hívását tekintve tipikus kelet-európai teljesítménynek mondható.** Amint egy brüsszeli bürokrata fogalmazott „Magyarország egy elfogadható szabályossági szint mellett a többi új tagországtól egy árnyalattal jobban tudta teljesíteni a források le hívását. **Ez kétségtelenül tekinthető sikernek, de ezt el is lehetett várni egy olyan intézményrendszerrel, amelyet erre a feladatra optimalizáltak.**”

2.2 Egyelőre az ÚMFT pályázatai is megfelelő ütemben haladnak

Az ÚMFT a vártnál lassabban indult, amit részben az operatív programok nyár végi elfogadása, részben viszont az NFT kifizetések gyorsítására fogantatott intézkedések (a 2007 őszi „Nagytakarítás akció”) által lekötött kapacitások magyaráznak.

A 2007 őszi meghirdetett pályázatok eredményeként azonban 2008 második két negyedében már jelentős mennyiségű forrást sikerült lekötni az első akciótervi időszakokra (lásd a Hiba! A hivatkozási forrás nem található. és Hiba! A hivatkozási forrás nem található. adatait). Ezt megelőzően jelentősebb lekötést csak a 2007 nyarán a kormány által jóváhagyott kiemelt projektek egy részére megkötött szerződések jelentettek.

A források lekötésében kulcs szerepet játszott az intézményrendszeri folyamatok gyorsulása, amint azt részletesen bemutattuk az előző fejezetben.

Úgy tűnik azonban, hogy nem csak intézményrendszernek sikerült felkészülnie az NFT-hez képest jelentősen nagyobb forrásokkal rendelkező ÚMFT fogadására, hanem a pályázóknak is, mivel a támogatási igények is duplájukra nőttek az NFT-hez képest, ráadásul ez a növekedés a nyertes projektek visszalépési arányának csökkenésével párosult, azaz nem nagy számú új gyakorlatlan

pályázók megjelenésével sikerült ezt elérni, hanem úgy tűnik a pályázati kereslet intézményrendszerének egésze felkészült a megnövekedett források fogadására.

2009 elején az ÚMFT forrásainak 24%-a került lekötésre, ami az időarányos (30%) teljesítést közelíti. Amint a **Hiba! A hivatkozási forrás nem található.** mutatja a legnagyobb kötelezettségvállalást a Közlekedési OP és a Közép-Magyarországi OP-nál láthatunk.

6. táblázat: Az ÚMFT forrásaira tett kötelezettségvállalások állása

Operatív Program	Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítélt támogatás aránya) - 248 FT/EUR árfolyamon	Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítélt támogatás aránya) - 271 FT/EUR árfolyamon	Lekötés mértéke (kötelezettségvállalás a 2007/8-as pénzügyi tervben /2007-es AT/ és a megítélt támogatás aránya)
KÖZOP	51%	47%	76%
KMOP	47%	43%	77%
EKOP	42%	39%	91%
GOP	40%	37%	99%
ÁROP	34%	31%	82%
DDOP	21%	20%	49%
TIOP	21%	19%	34%
DAOP	19%	17%	64%
NYDOP	18%	17%	50%
KDOP	16%	15%	41%
VOP	16%	14%	44%
KEOP	14%	13%	81%
TÁMOP	14%	13%	36%
ÉAOP	13%	11%	38%
ÉMOP	4%	3%	12%
Összesen	24%	22%	55%

Forrás: EMIR, 2009. április 6-i állapot szerint

A Közép-Magyarországi régió az új tagországok csatlakozása következtében uniós összehasonlításban is a fejlettebb régiók közé tartozik, így úgynevezett „**phasing-out**” régióknak számít, amely azt jelenti, hogy 2011-től már nem az ú.n. Konvergencia régiókra vonatkozó támogatási összegre, hanem a versenyképességi régiókra jellemző támogatási összegre jogosult. Ebből a szemszögből nézve a 47%-os lekötés inkább alacsonynak tekinthető, amit mutat az is, hogy az IH eredeti terveiben első két évre tervezett összegeknek csak a 77%-át sikerült lekötöni.

A KÖZOP sok szempontból is egyedi operatív programja az ÚMFT-nek. Az egyik ilyen sajátossága, hogy szinte kizárólag kiemelt projekt eljárásban ítéli oda a forrásokat és a **projektjeinek egy jelentős része az uniós nagyprojekt kategóriába²² is belesik**, azaz ezeknek a projekteknek a jóváhagyása a Bizottság feladata. A korábbi Kohéziós Alapból megvalósult projektek tapasztalata alapján ezeknek a projekteknek a csúszása jelentős – általában nem a bizottsági jóváhagyás ideje, hanem a projektek nem megfelelő előkészítettsége miatt –, így a 2007-től életbe lépett szabályozás, amely kiterjesztette az N+2 szabályát ezen projekteket finanszírozó OP-kra is komoly kockázatot jelentenek a KÖZOP végrehajtására. A nagy arányú lekötés ezért részben az előre meneküléssel is magyarázható: ha elég sok projektet elindítunk a program legelején, akkor nagyobb eséllyel lesznek olyanok, amelyekre a eszközölhetőek olyan kifizetések amelyek teljesítik az OP N+2²³ kötelezettségét. A fentiek fényében arra is fel kell azonban hívni a figyelmet, hogy bár szerződés már a tagállami döntést követően köttetik a nagyprojektekre, a végső kötelezettségvállalásnak a bizottsági jóváhagyás számít és egy

²² Nagyprojektnek minősül az a fejlesztés, amelynek támogatása meghaladja az 25 M eurót, illetve közlekedési projektek esetén az 50M eurót, azaz az OP-kat jellemző 271 HUF/EUR árfolyammal számolva közlekedés esetében 13,55 Mrd forint határ feletti támogatásnál minősül nagyprojektnek egy közlekedési fejlesztés.

²³ 2010-ig N+3.

esetleges elutasítás esetén a tagállami költségvetés vállalja az addig felhasznált források fedezetét²⁴, így a KÖZOP kötelezettségvállalási adatai egyelőre csak szerződéskötési adatoknak minősíthetőek.²⁵

Érdekes módon a másik alapvetően nagy projekteket finanszírozó operatív program a **KEOP más taktikával vágott neki a 2007-es időszaknak**. A Kohéziós Alap tapasztalta volt, hogy az egyedi politikai döntéssel bevállalt projektek általában olyan rossz előkészítettségi állapotban kerültek az Irányító Hatóság asztalára, hogy a projektek jelentős csúszással tudtak csak megvalósulni²⁶. Ez sokszor a forrásvesztés kockázatát is hordozta. E tapasztalat alapján a KEOP IH **a gyors indítás helyett a gondosabb előkészítés feladataira koncentrálni speciálisan alkalmazott**. Csak a KEOP-ra jellemző **kétfordulós eljárásrendjében**, ahol az első fordulóban győztes pályázóknak a második fordulóra kell előkészíteniük a projekteket, amelynek előkészítési költségeire a KEOP forrást biztosít. Várakozásaik szerint a jobban előkészített projektjeik révén így a megvalósítás szakaszában gyorsabban lefutó projektek kisebb kockázatot jelentenek majd a források elvesztésében. Ez magyarázza a KEOP lényegesen lassabb forrásfelhasználását.

A fenti sietség, illetve megfontoltság a **forint elmúlt hónapokban tapasztalt árfolyammozgásának** ismeretében ugyancsak nem ok nélküli. Amint az adatok mutatják csak ennek a mozgásnak köszönhetően, ha a forint gyenge árfolyama fennmarad, akkor legalább 10%-kal több forintban kifejezett forrást kell felhasználniuk a programoknak. Ezt a forrásfelhasználás tekintetében **egyébként is legkockázatosabb OP-knál inkább problémaként élik meg, mint szerencsének**.

A kitört válság más vonalon is kockázatot jelent a források abszorpciója tekintetében, mivel nem kizárólag a források megnövekedését jelentették, hanem a **pályázói önerőhöz** szükséges hitelekhez **való hozzáférést is szűkítették**. Ennek hatásai egyelőre a pályázói visszalépésekben **nem kimutathatóak**, de ha az ÚMFT-t is az NFT-ben jellemző kifizetési csúszások fogják jellemezni, akkor számos pályázó likviditási helyzetét megrendítheti, hogy hitelből nem vagy csak nagyon drágán fogja tudni áthidalni az utófinanszírozás nehézségeit.

Az ÚMFT források lehívásában még korántsem áll jól Magyarország. A 2008 végéig kizárólag a GOP és a VOP hívott le forrást Brüsszelből. Ehhez hozzávéve az előleget, a kapott támogatásból 2009 első negyedévének végéig a megítélt támogatások 13,6%-át fizették ki. A kifizetett összegek kétharmadát négy nagy kifizetés vitte el, a kifizetések 27,5%-át a 4-es metró projektre, 16,8%-át az M7-esre, 11-11%-át az intézményrendszer működésére és a mikrohitel program fedezetére fizették ki.

²⁴ Nagyjából ennek egy példáját látjuk a 4-es metró kapcsán, ahol a korábbi kifizetések során alkalmazott meghívásos közbeszerzési eljárások miatt a Bizottság bizonyos költségeknek a projektben való elszámolását várhatóan nem fogadja el a jóváhagyás során, így azok fedezetét a magyar költségvetésnek kell majd feltehetően állnia. http://www.nfu.hu/a_nemzeti_fejlesztési_ugynokseg_sajtokozlomenye6

²⁵ A tanulmány készítésének időpontjában 850 ezer Mrd Ft-ra kötöttek a KÖZOP-ban már szerződést. További 150 Mrd Ft-nyi támogatásra volt már meg az IH támogató döntése. 10 nagy projekt került Brüsszelben kiküldésre, ebből 3 kapott eddig zöld jelzést: Debrecen, Miskolc és Szeged villamoshálózat fejlesztése.

²⁶ A korábbi időszak Kohéziós Alap (KA) irányítóhatósági feladatait és a KEOP irányító hatósági feladatait ugyanaz az IH látja el. Az előkészítetlenség miatti csúszások a KA környezeti fejlesztéseinél még nagyobbak voltak, mint a közlekedési fejlesztéseknél.

2.3 Összegzés: a források maradéktalan lehívásának célját már tudjuk teljesíteni, de tudunk-e ennél többet?

A fejlesztéspolitikai intézményrendszeri folyamatok sebessége jelentős hatékonyság javulást mutatott 2007-8-ban. Ez lehetővé tette, hogy nemcsak az NFT-t sikerül várhatóan maradéktalanul felhasználnia Magyarországnak, de ezt a célt kisebb kockázatokkal ugyan, de várhatóan a lényegesen nagyobb forrást biztosító ÚMFT esetében is sikerül majd teljesíteni. Ehhez azonban nem csak a pályázati döntések, de a monitoring és a kifizetés során is biztosítani kell a hatékonyság javulást. Hogy ez teljesül-e az egyelőre még nem megállapítható.

Az igényelt források jelentős növekedése és az alacsony visszalépési arány azt jelzi, hogy nem csak az intézményrendszer, de a pályázók is felkészültek az ÚMFT lényegesen nagyobb forrásainak fogadására.

Felmerül azonban a kérdés, hogy vajon a gyors forráslekötésével milyen minőségű projekteket sikerült kiválasztani, vagyis hogyan befolyásolta a döntések minőségét a nagyobb sebesség. Ahogy a már idézett brüsszeli interjúalanyunk fogalmazott: „nem lehet kétséges, hogy a kelet-európai intézményrendszerek gyorsabban fogják a forrásokat lehívni Brüsszelből, mint mondjuk a finnek. Ugyanakkor Brüsszelben szinte mindenki biztos abban, hogy a finnek által felhasznált kisebb források is fajlagosan legalább annyi hasznot fognak hajtani, ha nem többet, mint a források teljes felhasználását produkáló kelet-európaiak, mivel a finn intézményrendszer a források hasznosulására, a kelet európai rendszerek viszont a gyors forráslehívásra lettek optimalizálva.”

A magyar fejlesztéspolitika egyik alapkérdése manapság tehát már nem az, hogy képes-e felhasználni a Brüsszeli forrásokat, mert a tények azt bizonyítják, hogy igen. A kulcskérdés az, hogy értelmesen használja-e fel a forrásokat?

3 Pocsékba nem ment. És kárba?

Az ÚMFT forrásainak hasznosságáról ma még keveset lehet tudni. 2008-ban kezdődtek az első szalagátvágások, de mivel a projektek többségét a 2008 első három negyedévében hagyták csak jó, ezért objektív okokból a megvalósult eredményekről ma még kevés információval rendelkezhetünk. Az NFT-vel más a helyzet. Az NFT projektjeinek zárása 2007-8-ban érte el a csúcst, így joggal feltételezhető, hogy már megfelelő tapasztalatok állnak rendelkezésre a pénzek hasznosulásáról. Amennyiben az ÚMFT az NFT tovább fejlesztése, akkor a két rendszer közötti különbségek vizsgálatából következtetni tudunk az ÚMFT-ben várható eredményekre. Ezt a kérdéskört járjuk most körül az NFT-ről és az ÚMFT-ről készített értékelések fényében.

3.1 Tükör által homályosan

Az NFT zárásához kapcsolódóan az egyik legkomolyabb feladat a fejlesztéspolitika eredményeinek, tapasztalatainak szisztematikus összegyűjtése és kiértékelése, az eredményeknek az ÚMFT-ben való hasznosítása. Magyarországon a szakpolitika-alkotásban az értékelések szerepe hagyományosan fejletlen. E tekintetben az NFT intézményrendszere sem tudott áttörést elérni, mivel az értékelési tevékenységet csak a többi intézményi elem után alakították ki így, az NFT végrehajtása folyamán az értékelés nem szisztematikus, hanem elsősorban projekt alapon szerveződött. A 2007-től induló

ÚMFT-hez kapcsolódóan azonban az értékelési tevékenység, már a végrehajtás folyamatába integráltan került kialakításra. Az ÚMFT értékelési rendszerében az első évek feladataként az NFT ÚMFT-ben hasznosítható tapasztalatainak feltárása, kiértékelése került meghatározásra. Egyelőre ezek az értékelések még nem készültek el, így még csak kontúrjait látjuk az NFT fejlesztéspolitikájának eredményeiről, hatásairól, az elkészült értékelések, elemzések csak kis szeletét fedik le az NFT tevékenységi körének.

Sajnálatos módon nem csak a fejlesztési folyamatok okait nem tudjuk teljes körűen megismerni, de a monitoring rendszer indikátorainak hiányosságai miatt a folyamatokról is bizonytalanok az információink. Jellemző a gyermekcipőben járó visszacsatolási rendszerre, hogy 2005-8 között szinte minden OP-ban sor került olyan értékelésre, amelynek célja az OP-ban meghatározott és a monitoring rendszerből várt indikátor értékeknek a felmérése. Sok esetben kiderült, hogy az indikátorok nem mérik a programok céljainak megvalósulását, illetve ha mérik, akkor ezek az indikátorok nincsenek összefüggésben az operatív programokból finanszírozott tevékenységekkel. A felmérések nem ritkán azzal az eredménnyel jártak, hogy az eredmények már azelőtt teljesültek, hogy a tervezett fejlesztések megvalósultak volna. A menet közbeni indikátormódosítások érdemben kezelni ezt a problémát nem tudták, ezért ma nem csak az eredmények mozgatórugóiról, de már az egyes programok által elért eredményekről is csak az értékelések adhatnak információt. Ezek viszont, amint előbb jeleztük még csak nagyon töredékesen állnak rendelkezésre.

Annak ellenére, hogy a fejlesztéspolitika értékelési visszacsatolási rendszerének eddigi működése kevés eredményt hozott, amint arra az Állami Számvevőszék a gazdaságfejlesztésről szóló jelentésében felhívja a figyelmet a fejlesztéspolitikai források elköltéséről még mindig lényegesen több információval rendelkezünk, mint más szakpolitikák tevékenységéről.

3.2 A cél túl messze van

Az NFT általános célkitűzése: A társadalmi-gazdasági fejlődés közelítése az EU szintjéhez. Az ÚMFT fő céljai: a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése. Teljesültek-e, teljesülhetnek-e ezek a célok?

A fejlesztéspolitika makrogazdasági hatásaira vonatkozó becslések egyszerre lombozhatják le a fejlesztéspolitika kiemelkedő hatásaiban bízókat és a fejlesztéspolitika hatásaival szemben skeptikusakat. Az NFT hatásait vizsgáló makrogazdasági modell az NFÜ által megrendelt ECORET a 2006. február 15-ig kifizetett és lekötött források (vagyis az NFT összes forrásának 80%-a alapján) becsülte az NFT makrogazdasági hatásait. A becslés szerint 2010-ig a GDP szintjét mintegy 1,2%-kal, a foglalkoztatás szintjét mintegy 15000 fővel a beruházást és a fogyasztást egyaránt 1,5%-1,5%-kal magasabb szinten stabilizálhatja az NFT. Mindezt a hatást a 2003-as magyar GDP 2%-ának megfelelő uniós transzfer révén valósítja meg az NFT. Megvizsgálva viszont, hogy a modell szerint az NFT milyen becsült növekedési és foglalkoztatási többletet eredményezett 2004-től 2007-ig komoly fenntartásaink lehetnek a modellalapú becslésekkel kapcsolatban. A 2004-2007-es években a KSH által mutatott tényleges makrogazdasági eredményekből levonnánk a modellben által az NFT-re becsült hatásokat azt kapjuk, hogy ha a modell becslése helyes, akkor mind a növekedésben, mind a beruházásban, mind a foglalkoztatásban 2005 óta súlyos recesszióban lett volna az ország az NFT nélkül.

Az ÚMFT-re már 5 makromodell becsléssel is rendelkezünk²⁷. Ezen becslések szerint a **foglalkoztatási szintre hosszú távon gyakorlatilag neutrális a fejlesztéspolitika**. Az ÚMFT-nek a **GDP szintjére gyakorolt hatását** a modellek ugyan átlagosan **4%-ra** becslik²⁸, de ezen becslések szerint az uniós források a növekedés ütemét érdemben hosszú távon nem befolyásolják, vagyis **nem állítják új növekedési pályára az országot** csak szinthatást érnek el. Feltételezhetően a legtöbben nagyon alacsonynak érzik ezeket a hatásokat, különösen ha hozzátesszük, hogy mindezt a hatást a 2007-es magyar GDP 22%-ának megfelelő uniós transzferrel fogjuk elérni.

Összevetve a makromodellek becslését a két fejlesztési terv kitűzött céljaival azt kapjuk, hogy ha az NFT-re és az ÚMFT-re adott makrobebecslések helyesek, akkor amíg az NFT kismértékben, de teljesíti az uniós felzárkóztatási céljainkat a GDP szintjéhez való hozzájárulásával az ÚMFT várhatóan kitűzött céljait nem fogja elérni.

Érdemes figyelembe venni, hogy a makrogazdasági modellek milyen feltételezésekkel élnek a források felhasználásának hatékonyságáról. A makro modellek az adott ország korábbi működésének modellje alapján becsli a jövőbeli hatásokat. A modellek alaptulajdonsága tehát, hogy azt feltételezik a strukturális alapokból érkező többlet források felhasználása olyan hatékonysággal történik, mint ahogyan az az országban korábban önerőből rendelkezésre álló források felhasználásánál történt.

Megfontolandó, hogy vajon jogos-e a makrogazdasági modelleknek az a feltételezése, hogy a magyar gazdaság működése az uniós csatlakozás után leírható a csatlakozás előtti gazdasági modellel. Vannak akik azt feltételezik, hogy a strukturális alapok jelentette fejlesztési lehetőségek és fejlesztési gyakorlat komoly pozitív intézményi változást, kultúra váltást eredményezhet Magyarországon amely révén ez a 22,4 Mrd eurónyi forrás több hatást fog elérni, mint amit a modellek a múlt alapján feltételeznek. Más közgazdászok viszont azzal kapcsolatban fogalmaztak meg komoly aggályokat, hogy vajon az „ingyen pénzt” hasonló gondossággal költi-e majd el az ország, mint ahogy korábban saját erőforrásaival gazdálkodott. Ezen aggodalmak, akár csak a korábbi optimista feltételezések egy része a források elosztásáért felelős intézményrendszer elosztási hatékonyságával, más része a fejlesztési szereplők viselkedésére kifejtett hatásokkal kapcsolatosak. Érdemesebb tehát ezekre kérdésekre részletesen kitérnünk. Mindenesetre, amint azt a legtöbb makroközgazdász a fejlesztéspolitika eredményességének működésével kapcsolatban megállapítja: **a fejlesztéspolitika hatásossága feltételezhetően nagyban függ az ország intézményeinek minőségétől.**

3.3 Elindultak változások, de kétséges, hogy fennmaradhatnak-e

Ahhoz, hogy választ kaphassunk arra kérdésre, hogy vajon a fejlesztéspolitika átalakította-e a magyar gazdaság makro szerkezetét még feltehetően több évnek kell eltelnie, az átalakítás egyes eredményeit mikro szinten azonban már vizsgálhatjuk. Az értékelési eredmények e téren sem teljes körűek, ugyanakkor vannak arra utaló mérések, hogy bizonyos fejlesztések jelentős változást indíthattak el vagy a fejlesztések eredményeinek elterjesztése a jövőben jelentős átalakításokat indíthatnának el. **Előrevetítve az egyedi értékelések eredményeit fel kell hívni a figyelmet arra, hogy éppen ez utóbbi kérdésben a fejlesztési eredmények fenntarthatóságával, a kísérleti**

²⁷ Az NFÜ modellje mellett további 4, az Európai Bizottság által megrendelt modell vontakozó becsléseit hasonlíthatjuk össze. A modellek és becslések részletes bemutatását a háttér tanulmányok „Mérési hiba?” című fejezetében találhatók.

²⁸ Messze a legoptimistább becslést az NFÜ által megrendelt az ECORET modellből tovább fejlesztett ún. GMR modell becsli: 8%-ot. A többi modellben a GDP szintre való hatás 2,5 és 4% között található.

fejlesztések eredményeinek elterjesztésével kapcsolatosan erős kétségek fogalmazódtak meg az értékelésekben.

3.3.1 Teljesítés igen, eredmények talán, hatások alig

A fejlesztéspolitika egyes beavatkozásai által elért eredmények és hatások mérésében az értékelések alapvetően három nyomvonalon haladtak. A legmegbízhatóbb, de adat és módszertani okokból legkisebb számosságú értékelés a fejlesztések adatokon alapuló hatásvizsgálata volt, amikor a fejlesztést megvalósítók teljesítményét a fejlesztésben részt nem vett hasonló gazdasági, társadalmi szereplők teljesítményéhez mérhették az értékelők. A másik az elért eredményekről kevésbé megbízhatóan tájékoztató értékeléstípus azt vizsgálta, hogy hasznosak-e a fejlesztések, illetve a fejlesztésekben érintett szereplők megítélése szerint volt-e érdemi hatása, eredménye a fejlesztéseknek, vagyis az output, az érzékelhető változás alapján következtettek egyes beavatkozások sikerességére, vagy sikertelenségére. A harmadik értékelés típus azt vizsgálta, hogy azok a körülmények, ahogyan a fejlesztési forrásokat odaítélték és amilyen vállalásokat a projektgazdák tettek az eredményezhette-e, eredményezheti-e azokat a várt eredményeket, amit maga elé tűzött az adott beavatkozás.

3.3.2 Ahol eredmények bizonyítottan vannak, hatásuk ott is bizonytalan az eredmények fenntarthatósági kockázatai miatt

Kutakodásaink eredményeként mindössze két olyan értékelést találtunk, amely több éves adatbázisokon a nyerteseknek a nem nyertesekkel való összehasonlításából tudott következtetést levonni a támogatások hatására elindult változásokról.

A HEFOP 2.1-es intézkedés értékelése szerencsés csillagzat alatt született. Azon ritka beavatkozások közé tartozik, ahol a beavatkozás eredményeinek folyamatos nyomon követését lehetővé tevő mérés kísérte a program megvalósulást. Az intézkedés célja az integrált oktatás módszertani fejlesztése és bevezetése volt. Amint Kézdi Gábor és Surányi Éva 2008-as értékelése kimutatta²⁹ **a program a résztvevő iskolákban elérte a kívánt hatást.** A programot olyan mérési rendszer kísérte, amely mind a programban résztvevő, mind a programban részt nem vevő, de hasonló iskolai háttérrel és tanulói összetétellel rendelkező iskolákra kiterjedt. Az értékelés megállapította, hogy az integrált oktatási programban résztvevő iskolák diákjainak minden csoportja (a hátrányos helyzetű tanulók és a nem hátrányos helyzetű tanulók, illetve a magukat romának vallók és a magukat romának nem vallók csoportja) jobban teljesített mind a kognitív készségek mérésére alkalmas összehasonlításokban, mind a nem kognitív felméréseken, mint az integrált oktatásban nem részesült hasonló iskolai és családi adottságokkal rendelkező gyerekek. Így az integrált oktatásban részesült gyerekek jobban teljesítettek az országos szövegértési felméréseken, nagyobb volt a saját sorsuk irányításába vetett hitük, pozitívabb volt az önképük és sikeresebben birkóznak meg a stresszes helyzetekkel, mint az ilyen képzésben nem részesült sorstársaik.

A HEFOP 2.1-es **intézkedésnek azonban két fontos sajátosságát meg kell említeni. Az egyik, hogy ez nem egy NFT-s új fejlesztésű program volt, hanem egy 2003-ban még az NFT előtt indult program, amelyet 2004-től a HEFOP finanszírozott** (az átállás nem is ment zökkenő mentesen a szereplők számára), **vagyis ahol a fejlesztés integránsan illeszkedett az ágazati szakpolitikába. A másik, hogy a**

²⁹ Kézdi-Surányi (2008)

program eredményei egyelőre még csak egy kísérleti fejlesztés eredményeinek tekinthetők. Ahhoz, hogy ez a fejlesztés a kívánt hatást az NFT céljaira elérhesse az eredmények elterjesztése szükséges. Ez már az ÚMFT feladata lenne, egy olyan környezetben, ahol az érintettek³⁰, különösen a tanárok és a szülők nagy többsége, nem hisz abban, hogy az integrált oktatási program sikeres lehet. Az eredmények teljes körű elterjesztését célzó program egyelőre nem indult el.

A másik értékelés, amely stabil és időben is követhető adatbázison vizsgálhatta a fejlesztéseket az NFÜ-n belül született. Béres Attila a **GVOP 2.1.1-es kisvállalkozási beruházásokat finanszírozó pályázati konstrukcióját** vizsgálta az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumnak a kettős könyvelést folytató vállalkozásokról készült adatbázisa alapján³¹. Az adatbázis mérete lehetővé tette, hogy az adattisztítás és a többes hatások mérése miatt zavaró adatok kiszűrése után is majd 65000 vállalkozás adatain vizsgálja, vajon a támogatások hatására több beruházást valósítottak-e meg a pályázók, mint támogatás nélkül tették volna és vajon növekedett-e az árbevételük a támogatás hatására?

A vizsgálat eredményei azt mutatják, hogy a pályázó cégek szignifikánsan nagyobbak, tőkeerősebbek és nagyobb növekedési múlttal rendelkeztek, mint a magyar kisvállalkozások általában, vagyis a pályázat eleve azokra fejthette ki hatását, akiknek a könyvei az átlagot meghaladó teljesítményt mutattak.³²

A hatásvizsgálat kimutatta, hogy bár kismértékű többletberuházáshoz vezettek a támogatások, a többlet beruházást a nem nyertes, de pályázó cégeknél is sikerült kimutatni. Úgy tűnik a megvalósult beruházások kétharmada a pályázat nélkül is megvalósult volna.³³ A hatásvizsgálat kimutatta továbbá, hogy **a beruházás évét követő gazdasági évben nem nőtt a bevételük a pályázati támogatásban részesült cégeknek.** Amint a szerző megjegyzi lehet, hogy ez a növekedés szempontjából tapasztalt eredménytelenség hosszabb idő távon, néhány éves adatsorokon már más képet mutatna, mindenesetre egy éven belül nincs növekedés serkentő hatása a pályázatok finanszírozta beruházások megvalósulásának.

Ahol tehát sikerült megmérni a támogatások által elért hatást azt kaptuk, hogy támogatási eredmények vannak, azonban a várt hatások vagy nem azonosíthatóak vagy az eredmények tartós fennmaradásának körülményei, amely a várt hatásokat eredményezhetné még nem biztosítottak. Ugyanakkor két konstrukció értékelés alapján nem vonhatunk le következtetést az NFT egészének eredményességére.

3.3.3 Ha csak az eredményekről kérdezzük az érintetteket, akkor általában elégedettek

A másik értékeléstípusban a megvalósult fejlesztéseket vizsgálták esettanulmánnyal vagy a fejlesztésekben érintettek megkérdezésével. A vizsgálatok e típusa, tehát az output, az érzékelhető

³⁰ Liskó (2008)

³¹ Béres (2008)

³² A szerző ezt a pályázatokhoz kapcsolódó vállalások „elrettentő” hatásával magyarázza. Ezt a kontraszelekciót a gazdasági program pályázataiban alátámasztják a GVI 2007-es felmérése is, amely azonban már a vállalásokat tovább szigorító GOP-os pályázatokon való jelentkezés, nem jelentkezés motivációit vizsgálta a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara tagjaival kitöltetett kérdőív segítségével.

³³ Ugyanezt az eredményt kapta a KPMG időközi értékelése 2006-ban a pályázók kérdőíves megkérdezésével is. Abban a felmérésben a GVOP több másik konstrukciójánál is hasonló mértékű „holtteher-hatást” mértek .

változás alapján következtek egyes beavatkozások sikerességére, vagy sikertelenségére. A kérdések általában arra irányultak, hogy szükségesek voltak-e a vonatkozó fejlesztések, illetve a közvetlen vagy közvetett kedvezményezettek saját életük, tevékenységük szempontjából hasznosnak tartották-e a fejlesztéseket.

Ebben a típusban az eredmények általában pozitívak. **Kudarcos, az érintettek többsége által feleslegesnek, haszontalannak bizonyult pályázati kiírásokkal alig találkoztak az értékelések³⁴. A fejlesztések egyes elemeinél ugyanakkor már többször beszámoltak az értékelések nem megfelelően megvalósult vagy nem az eredeti cél szempontjából hasznos fejlesztésekről.** Saját szempontjukból hasznosnak és szükségesnek tartották a megvalósult fejlesztéseket a kutatásfejlesztéshez a GVOP keretében kapható műszertámogatásokat a támogatók. Fontosnak és szükségesnek találták a szereplők a városrehabilitációs fejlesztéseket a ROP keretében³⁵. A tanárok általában elégedettek voltak és a kapott ismereteket hasznosnak találták a HEFOP képzési elemeiben³⁶, akárcsak a munkanélküliség megelőzésére hivatott átképzési programok résztvevői³⁷.

A fejlesztésekkel való elégedettség természetesen még nem jelenti a fejlesztések tényleges sikerességét is. Amikor az értékelések megvizsgálták, hogy milyen a fejlesztések kihasználtsága, illetve, hogy az eredetileg tervezett eredményekhez képest mit sikerült felmutatni, akkor egyrészt azt találták az értékelések, hogy **a fejlesztések egy része alacsony kihasználtságú (állami műszerpályázati eredmények, turisztikai beruházások³⁸, egészségügyi információs technológia fejlesztés³⁹...), más részről nem feltétlenül a leghatékonyabb megoldással kerültek az adott fejlesztések megvalósításra.**

Továbbá és ismét, **a fejlesztési eredmények fenntartására a pénzügyi források nem vagy csak esetelegesen álltak rendelkezésre.**⁴⁰ Ennek általában a fejlesztési programoknak az ágazati szakpolitikákba való integráltságának hiánya az oka (Tanoda program⁴¹, iskolafejlesztési programok⁴²...). Az értékelések említenek olyan eseteket is, ahol az ágazati szabályozás kifejezetten szembement a fejlesztési célként kitűzött eredményekkel (például a HEFOP 4.3.1-ből megvalósított Regionális egészségcentrum modell⁴³ keretében, de utalhatunk az NFT-ből támogatott 35 olyan iskolára is, amelyek azóta bezárásra kerültek)⁴⁵.

Összességében az egyes intézkedések azon értékelései, ahol a már megvalósult fejlesztéseket vizsgálták pozitívabb képet festenek a fejlesztéspolitika teljesítményéről. Ugyanakkor a mért eredmények (outputok) és a várt társadalomformáló hatás közötti kapcsolat ezekből az

³⁴ Azok a kiírások, amelyekre eleve nagyon kevés pályázat érkezett, általában értékelés nélkül is kudarcosnak lettek minősítve, ezért csak a program egészének vizsgálata során fordult elő, hogy a többi intézkedéssel együtt értékelésre kerültek.

³⁵ MTA-RKK (2007)

³⁶ Lisko(2008), Expanzió (2007)

³⁷ Megakom (2008)

³⁸ ÁSZ (2008) jelentés egyes turisztikai célú beruházások megvalósulásáról.

³⁹ Megakom (2008).

⁴⁰ Megakom (2008)

⁴¹ Lányi (2008)

⁴² Ász (2008)

⁴³ A fejlesztés eredményeként létrejött modellintézményben a fejlesztett kapacitások kihasználásának felfutását tűzték ki célul, de a 2007-ben az egészségügyben bevezetett teljesítmény volumen korlátos finanszírozás éppen a kapacitások kihasználását korlátozza.

⁴⁴ Megakom (2008)

⁴⁵ ÁSZ (2008)

értékelősekből nem kimutatható, két okból. Egyrészt sok intézkedés esetében igazolódott, hogy a piaci szféra pályázói a támogatástól függetlenül is megvalósították volna fejlesztéseiket, illetve a nem piaci szereplők egy részénél egyértelműen működés finanszírozására szolgált a projekt megvalósítása. Másodsorban az eredmények fenntarthatóságával kapcsolatban nagyon komoly kockázatokra hívják fel az értékelések a figyelmet. Az egyes intézkedéseket output oldalról vizsgáló értékelések számosságukban ugyan már jelentősebb nagyságrendet képviselnek, de még mindig nem fedik le az intézkedések és a források tizedét sem.

3.3.4 Ha a végrehajtás eredményszemléletét vizsgáljuk, akkor kevés a remény

Az NFT végrehajtása során **a legtöbb értékelés a végrehajtási intézményrendszer hatékonyságát vizsgálta.** Az egyes intézkedéseket értékelő tanulmányok az eltelt idő miatt ugyancsak **legtöbbet a forráselosztás mechanizmusával, illetve a végrehajtás zavaival foglalkozott,** ezért e témáról meglehetősen bőséges anyagból lehet válogatni.

Az NFT 2005 őszén készült félidei értékelése kimutatta, hogy az intézményrendszer szereplőinek nagy része nincsen tisztában az általa végrehajtott NFT fő céljaival, a tudásuk azonban a vezetői szint felé haladva növekszik. Az IH vezetők az NFT céljainak ismeretével rendelkeztek ugyan, de saját feladatukat és céljukat ők is **az intézményrendszerben uralkodó két cél, a szabályosság és a minél teljesebb forrásfelhasználás (abszorpció) biztosításában** látták. Az értékelés szerint az intézményrendszer egészét uraló „szabályossági görcs” minden más szempontnál és célnél fontosabb volt, elsősorban azért, hogy a források szabályszerűen kerüljenek felhasználásra és az országnak egy fillért se kelljen visszafizetnie szabálytalanság okán Brüsszelnek. A pályázati folyamatban azonban számtalan egyedi döntést kell meghozni, ahol ezek után értelemszerűen nem a legcélszerűbb, hanem a legszabályosabb megoldás keresése lett az uralkodó.

Az intézményrendszer szabályossági igyekezetéből alakult ki a magyar pályázati rendszer két sajátossága, az egyik, hogy a projektek szabályosságát és megfelelőségét már a kiválasztás folyamán akarja teljes körűen biztosítani, az utólagos ellenőrzések, monitoring szerepét formálissá téve. Másrészről a kiválasztás szerepének megerősítése miatt a lebonyolítás folyamatát pusztán pénzügytechnikai kérdéssé alakította, lehetetlenné téve a fejlesztésekben menet közben felmerülő ésszerű változtatások megvalósulását, nagyon komoly adminisztratív feladatokkal terhelve meg mind a pályázót, mind az intézményrendszert⁴⁶.

A teljes körű biztosítás költségei nagyon magasaknak bizonyultak, mind az intézményrendszer mind a pályázók számára. Míg az előbbit a folyamatos és gyakorlatilag minden intézkedés, minden munkafolyamatánál érzékelt csúszások mutatták, az utóbbit a nyertes pályázatok összetétele (esélyegyenlőtlenység) és a végrehajtás során fellépő anomáliák igazolták vissza.

Az intézményrendszer költségeinek felmérésére 2006-ban az NFÜ megbízásából került sor. A felmérés azt mutatta, hogy **az NFT első két évében a támogatások 7%-ával egyenértékű költségbe került az intézményrendszer működése⁴⁷.** Az intézményrendszert folyamatos kapacitáshiány

⁴⁶ lásd például Expanzió (2007); a problémát általánosabb keretben mutatja be Krémer (2008).

⁴⁷ A fajlagos intézményrendszeri költség és a projektméret között elég szoros negatív összefüggés volt, így a legdrágábbnak a GVOP, HEFOP és az AVOP bizonyult. A kisebb projektek menedzselés fajlagosan még akkor is

jellemezte annak ellenére, hogy jelentős kapacitásbővülés valósult meg az első években. A kapacitáshiányok jelentős csúszásokhoz is vezettek, amelyek 2005 után, ahogy a végrehajtás haladt előre a döntési folyamatot követően a pénzügyi menedzsment során is fennmaradtak.⁴⁸

A problémák kezelésére 2005 végétől minden OP esetében egyedileg kisebb folyamatát szervezéseket foganatosítottak⁴⁹, amelyek összességében nem tudták a problémát megoldani. **2007 tavaszán az NFÜ meghirdette a „Nagytakarítás” akcióját amellyel októberre sikerült a 90 napnál régebbi számlákat 1,35%-ra szorítania NFT szinten.** Ami akkor is jelentős siker, ha a csúszások egy része újratermelődött⁵⁰. A csúszások okaként az ÁSZ alapvetően a kapacitás hiányát jelölte meg, az intézményrendszer részben a pályázókat tette felelőssé hiánypótlásokra való túl késői reakcióért. Meg kell jegyeznünk, hogy az előzőekben elmondottak értelmében **a jelzett kapacitáshiány, természetesen az intézményrendszer által saját magának megszabott eljárási folyamatokban keletkező feladatmennyiséghez képest alakult ki.**

Bár az NFT vonatkozásában felmérés nem készült a pályázói költségekről, de mivel az intézményrendszert kártérítési felelősség nem terhelte, ezért a nem pénzügyi költségek jelentős része természetesen nem az intézményrendszeren, hanem a pályázóknál csapódott le. Amint **több értékelés is kimutatta a pénzügyi csúszások nagyon jelentős likviditási problémákat okoztak a pályázóknak. Volt több eset, amikor a kedvezményezett csődjét is előidézte.**⁵¹

A pályázati finanszírozás fix költségeire a források elosztásának hatásaiból is következtethetünk. Az I. NFT forráselosztási mechanizmusairól készült tanulmányban⁵² az értékelők az találták, hogy **a projekt gazdák szintjén minden szektorban érvényesült a nagyobb, tőkeerősebb szervezetek előnye.** Ez a mechanizmus egyaránt igaznak bizonyult tehát, mind a versenyszféra, mind az önkormányzatok pályázatainál, de még abban az értelemben is, hogy a fejlettebb területen élők által beadott pályázatok nagyobb eséllyel tudtak pályázati forráshoz jutni. Az NFT-t jellemző centralizációs mechanizmust a későbbi értékelések is alátámasztották⁵³ és az ÁSZ vizsgálatok is lehipotekozták. Az NFÜ az esélyegyenlőtlenség vádjára a pályázatok során alkalmazott kedvezmények rendszerével védekezett⁵⁴, amelyek léte, elsősorban a plusz pontok rendszere, illetve a kifejezetten kisebb szervezeteknek (KKV pályázatok) kiírt pályázatok valóban igazak, de a pályázati rendszerben a pályázókat terhelő fix költségek mértékét mutatja, hogy ezen kedvezményekkel nem sikerült kompenzálni a kisebb esélyű pályázók forráshoz jutását.

többnek bizonyult, ha sok más mutató alapján éppen a GVOP és az AVOP intézményrendszere mutatkozott a leghatékonyabbnak.

⁴⁸ Az ÁSZ (2008) jelentés idézi az NFÜ által a kormány részére 2006 áprilisában készített jelentést:

A jelentés rögzítette, hogy a jogszabály szerint a támogatási döntést a beérkezéstől számítva 75 vagy 90 napon belül kell meghozni. Ezzel szemben az átlagos feldolgozási idő 2006. első negyedévben elérte a 166 napot.

Valamennyi operatív programnál a döntési idő növekedése figyelhető meg. A pályázat benyújtása és a támogatási szerződés hatályba lépése között eltelt idő **átlagosan 10 hónap.**

⁴⁹ Jellemző módon a gyorsító intézkedéseket, mind az intézményrendszer, mind az ÁSZ a szabályossági kockázatok növekedésével társította. Igaz egy eredményességi problémára is felhívja a figyelmet, nevezetesen a gyorsítások hatására engedélyezett szerződéskötés előtti teljesítésnél sok esetben a szerződés kötés a projekt befejezése után történt, így az ÁSZ szerint kérdéses egyáltalán szükséges volt-e az a támogatás, amelyet később a projektre kifizettek a támogatottnak.

⁵⁰ ÁSZ (2008c):

⁵¹ Lásd pl. Lányi (2008), Expanzió (2007)

⁵² HBF (2006), rövidített változatban olvasható a Csengődi-Csíre-Felföldi-Juhász (2008)-ban.

⁵³ lásd például a már idézett Béres (2008) eredményeit.

⁵⁴ ÁSZ (2008)

Az intézményrendszeri hatékonyságból eredő **esélyegyenlőségi deficit**ek a **fejlesztéspolitikai célokat is torzíthatja** és nem csak az NFT explicit céljaként megfogalmazott területi kiegyenlítőddést nehezíti meg. Az intézményrendszer által likviditási kockázatnak a nem kívánatos kontraszelekciós hatására hívja fel a figyelmet Lányi (2008), amikor a Tanoda program vizsgálatánál azt tapasztalta, hogy nem a Tanoda programra specializálódott profi szervezetek tudták utólag sikerrel megvalósítani projektjüket, hanem azok a generalista civil szervezetek, amelyek több lábon álltak és más forrásokból vagy a meglévő ingatlanokra bejegyzett jelzálogból sikeresen tudták finanszírozni az akadályokat.⁵⁵

Több értékelés is felhívta a figyelmet arra, hogy a pályázati rendszerekben megvalósított projektek nem csak a fejlesztést, de sok esetben a működést is finanszírozta. Ezt mutatják **elsősorban az önkormányzati és a civil szervezeti pályázatok**, ahol a pályázati projektekre kapható források a szervezetek fennmaradásának zálogát adták, így sok esetben a fő motiváció nem valamilyen fejlesztési cél, hanem a működéshez szükséges többletforrás megszerzése. Ilyen tendenciákat tárt fel a kisiskolák esetében az Expanzió (2007) kutatása és az ÁSZ (2008) vizsgálata az által megvizsgált projektek körében. Ezt az eredményt találta a Megakom (2008) vizsgálata az önkormányzati kulturális intézmények projektjeit finanszírozó HEFOP pályázat esetében. A már kialakult civil projekt kapacitások fenntartásának motivációját emelte ki a Tanoda program kapcsán Lányi (2008) és Krémer (2008) is, de az állami kutatóhelyek műszerpályázatait kapcsán ugyancsak ezt tapasztalta a KPMG (2008) vizsgálata is.

A pályázati sikeresség tényezőit vizsgáló tanulmányok már 2005 végétől folyamatosan kiemelik a helyi projekt és pályázati kapacitások fontosságát. A HBF (2006) vizsgálata szerint az egyes településekről érkező pályázatok nyeresi esélye annál nagyobb, minél sikeresebbnek bizonyultak az adott település pályázói a korábbi hazai projektfinanszírozásos programokban. Ez az eredmény nem magyar sajátosság. Hasonló eredményt mutat Bruszt-Vedres (2009) vizsgálata a Közép-európai országokban, de ahogy Kovách (2007) összefoglalása jelzi a projektesítés a projekt-szakma megjelenése és társadalomformáló ereje az uniós támogatások hatására jelentősnek bizonyult a nyugat-európai országokban is. Összességében tehát úgy tűnik, hogy a fejlesztéspolitika elosztási mechanizmusában a fejlesztési projekt szükségessége mellett nagyon nagy hangsúlyt kap a fejlesztés projektminősége is. Másképpen fogalmazva **a fejlesztéspolitikában a jó fejlesztések kiválasztását erősen torzíttja a jó projektek kiválasztásának mechanizmusa.**

Az értékelések tanúsága szerint az NFT projektkiválasztó mechanizmusát erősen torzították az eredményesség elérését korlátozó mechanizmusok, részben a folyamatok szabályozottság orientált irányításából adódóan expliciten, részben ennek a folyamatszervezési elvnek a következtében kialakuló pályázói költségek révén impliciten. **A vizsgálatok eredményei tehát azt mutatják, hogy a pályázati rendszerben legalább olyan fontos volt az, hogy a pályázó tudjon jól pályázni, mint hogy jó projektje legyen és a sikeres projektnek legalább akkora feltétele volt a megfelelő saját likviditás léte, mint a jól megtervezett projekt.**

⁵⁵ Lányi (2008) írja le azt az ördögi kört, amelybe a Tanoda program kapcsán jutottak egyes szervezetek, akik APEH tartozást halmoztak fel a kifizetetlen számláik miatt, és ez lett a korlátja a legközelebb annak, hogy a következő számlájukat az NFÜ befogadja, tovább növelve tartozásaikat.

3.4 Az első eredmények alapján kétséges, hogy az ÚMFT eredményessége jobb lenne az NFT-énél

3.4.1 Az ÚMFT hasonló torzításokat mutat, mint az NFT

A jövőre nézve fontos lenne tudnunk, hogy az ÚMFT mechanizmusai mennyiben csökkentek az NFT-ben tapasztalt torzítási mechanizmusok. A HBF-PPH (2008) vizsgálata szerint **az egyszerűsítések ellenére a pályázói költségek továbbra is kiugróan magasak voltak az ÚMFT indulásakor.** Csak a szerződéskötésig a támogatások 4-9%-át tehetik ki⁵⁶. A kisebb összegű pályázatoknál azonban ez az arány a 20%-ot közelíti. Ez a becslés nem tartalmazza a szerződéskötés után felmerülő költségeket.

Az EMIR-ben 2009. első negyedév végig feltöltött adatok elemzése azt mutatja, hogy **az NFT-ben kifejlődött helyi intézményi kapacitások nagyon nagy mértékben magyarázzák a pályázati sikerességet az ÚMFT-ben.** A pályázatokra, projektekre önálló iparág települt az országban. A HBF-PPH (2008) vizsgálatai szerint a pályázók több, mint háromnegyede alkalmaz pályázati céget. A vállalkozások esetében ez az arány a 100%-hoz közelít. Az átlag alatti pályázati igénybevétel csak azon pályázók esetében találtak, ahol a korábbi évek, évtizedek fejlesztéseinek projektjesítése miatt már kialakult a saját belső pályázati kapacitás a szervezeteken belül, így a nagyobb civil szervezeteknél, a felsőoktatási intézményeknél és a nagyobb önkormányzatoknál. 2005-ben a pályázati szektorban működő cégek számát legalább 3000-re, a pályázati bizniszből származó éves árbevételüket 15-20 Milliard forintra becsülték⁵⁷. Ez azóta a pályázható források bővülésével rohamosan növekszik.

Az ÚMFT első két évében tovább nőtt a források területi koncentrációja az NFT-hez képest. Míg a legtöbb támogatást kapott 10%-nyi településen osztották el a források 93%-át az NFT-ben, ez az arány, már 95%-ra felment az ÚMFT esetében. Ezt az eredményt árnyalhatja, hogy a területi koncentrációt enyhíteni szándékozó LHH program csak 2008 végén indult, így hatásai csak később lesznek mérhetőek, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a gyengébbeket előnyberészesítő LHH program mellett a kiemelten kedvezményezett körébe kerültek a Pólus program révén a legnagyobb városok is.

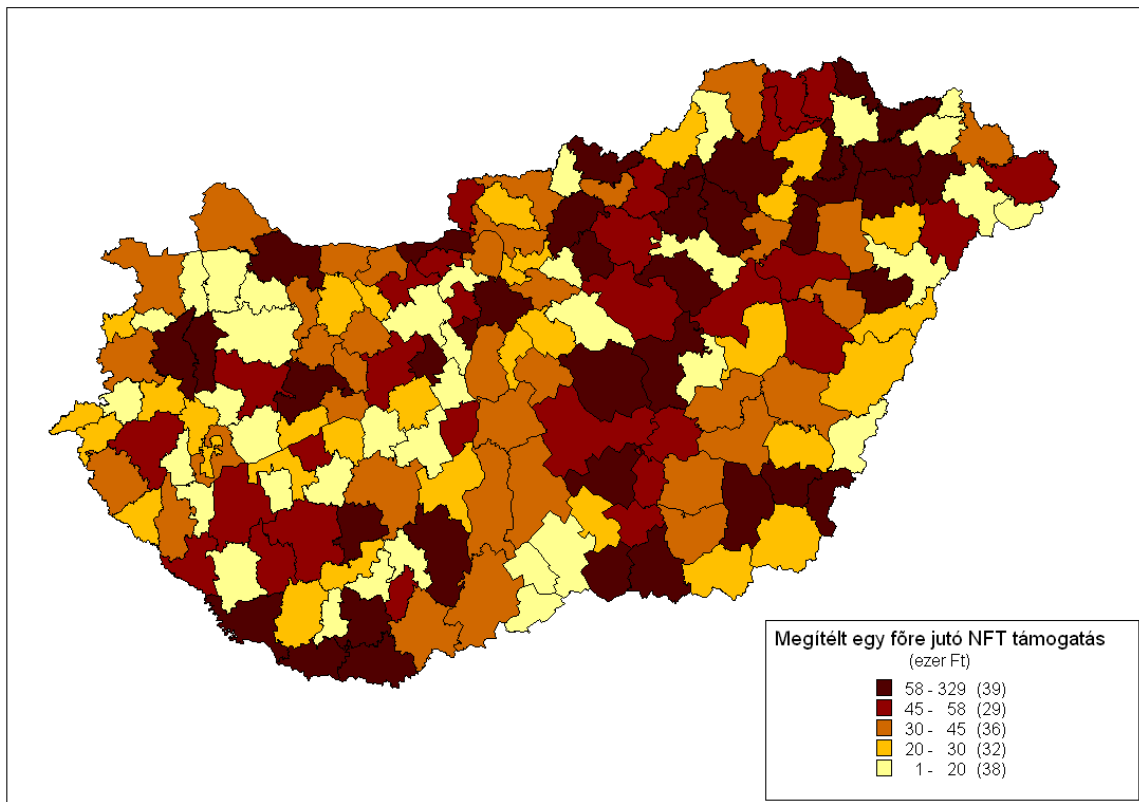
Az ÚMFT-ben a kiemelt projekt eljárásrendnek köszönhetően jelentősen megnőtt a közvetlen kormányzati forráselosztás súlya. Amint arra az ÁSZ (2008) jelentése is felhívja a figyelmet a kiemelt projektek nem ellentétesek ugyan az uniós forráselosztási szabályokkal, de bevezetésük jelentősen növelte a központi kormányzati döntéshozatal súlyát a források elosztásában. Az ÚMFT első két évében a megítélt források 58,8%-a került kiemelt projektként támogatásra. Ez még akkor is jelentős koncentrációt jelent az NFT-hez képest, ha az NFT-ben a Kohéziós Alapból 2004 után eldöntött projektek súlyát is figyelembe vesszük (43,3%).⁵⁸

⁵⁶ A becslés tág határai abból adódnak, hogy milyen feltételezésről élünk arról, hogy az ÚMFT 2007-ben elindult első pályázata mennyiben reprezentálják az ÚMFT pályázatainak egészét a következő 7 évben.

⁵⁷ Kovách Imre - Kristóf Luca (2005): A hatalom projektjesítése. Az európai integráció hatalmi és politikai következményeiről In Bayer J.– Kovách I. szerk.: Kritikus leltár. A rendszerváltás három évtizede. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 231–251.; idézi: Kovách (2007)

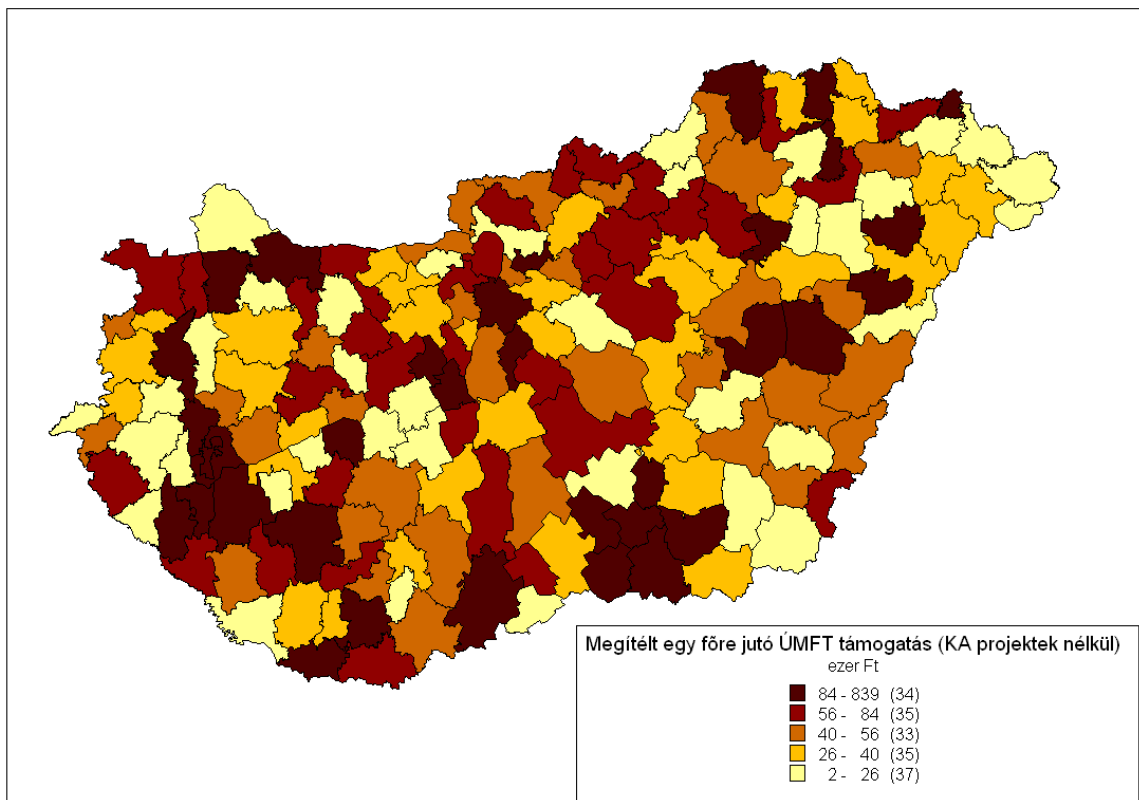
⁵⁸ A koncentráció erősödése akkor is igaz, ha még a 2004 előtt ISPA projektként indult projekteket is hozzászámoljuk az NFT koncentrációjához, mivel azokkal a projektekkel együtt is csak 52,9% volt az NFT-ben a központi döntéssel hozott projektek támogatási aránya.

2. ábra: Az NFT-ben megítélt egy főre jutó támogatás a kistérségekben



Forrás: EMIR, 2009. április 6-i állapot szerint

3. ábra: Az ÚMFT-ben megítélt egy főre jutó támogatás a kistérségekben



Forrás: EMIR, 2009. április 6-i állapot szerint

A projektméret jelentős növekedése tapasztalható az ÚMFT-ben az NFT-hez képest. Az AVOP nélküli NFT forráselosztást a Kohéziós Alap nélküli ÚMFT forráselosztáshoz viszonyítva azt a megdöbbentő tényt látjuk, hogy az 50 M Ft fölötti valamennyi pályázati kategóriákban a pályázók aránya és részesedése a forrásokból drámai megnőtt. Míg az NFT-ben az 50M Ft-nál nagyobb projekttel pályázók csak a pályázók 14,3%-át tették ki az ÚMFT-ben már a pályázatok 27,9% pályázott ekkora projektekre. A nyertes pályázatok számában az 50M feletti projektek aránya 11,6%-ról 21,3%-ra nőtt. A megítélt támogatásokban a az arányuk 80%-ról 93,1%-ra nőtt. A pályázás jelen szakaszában a kifizetésekben ekkora koncentráció nem ment végbe, 83,3-ről 87,6%-ra növekedett, de ha figyelembe vesszük, hogy ezek a nagyobb előkészítést igénylő projektek, ezért a kifizetési részesedésükben két év után még inkább csökkenés lett volna várható, akkor ez a növekedés is riasztóan hat.⁵⁹

Az ÚMFT pozitívumának tűnik ugyanakkor, hogy a KKV szektor részesedése a forrásokból megnőtt. Míg az NFT-ben (AVOP nélkül) a források 21,1%-át kapták addig a megítélt támogatások tekintetében az első két évben a források 30%-a került a KKV-khoz. Remélhetőleg ez nem csak a többi programhoz képest gyors rajtot vett GOP eredménye, hanem hosszú távon is fennmaradó elmozdulás lesz. Bár az EMIR forrásai nem tartalmazzák a közvetítő szervezeteken keresztül forráskihelyezést, ami idővel ugyancsak jelentős forrásokat biztosíthat a KKV szektor fejlesztéseire.⁶⁰

Amint azt a fenti adatok is mutatják az intézményrendszeri csúszások csökkentek az NFT-hez képest ráadásul 2008 végén, 2009 elején több egyszerűsítést is foganatosítottak a fejlesztéspolitikában, amelyek, ha sikeresnek bizonyulnak csökkenthetik az eddigi intézményrendszeri torzítását a fejlesztéspolitikának.

Az első konstrukció-specifikus értékelésekig még korai lenni ítéletet mondani az ÚMFT-nek az NFT-hez képesti hatékonyságáról, de az első jelek mind a korábbi torz kiválasztási mechanizmus továbbélését, mind a pozitív elmozdulásokat alátámasztják. Ugyanakkor az intézményrendszeri interjúink alapján úgy tűnik, hogy a fejlesztéspolitika végrehajtói is osztják azt a véleményt, hogy a pályázati rendszer jelenleg még mindig nem csak a jó fejlesztéseket, hanem inkább a jó pályázatokat díjazza.

3.4.2 Az ÚMFT fejlesztései még inkább izoláltak a szakpolitikai céloktól, mint az NFT volt, így a fenntartási kockázatok tovább növekedésére lehet számítani

Az ÚMFT tervezés 2005-2006 folyamán még a minisztériumok ágazati alkujában született. Ezt az alkut jelentősen átalakította a fejlesztéspolitika 2006. júliusi szerkezetváltása, de az elosztási arányokat a korábban megkötött alkuk határozták meg. Ebben a szerkezetben a sikeres fejlesztéspolitikának feltétele lett volna, hogy a szakpolitikai célokat támogassa fejlesztéseivel. Ennek jelei nem láthatóak. Amint a KPMG összehasonlító táblázata mutatja Magyarország fejlesztéspolitikájában markáns ágazati fókusz nem kimutatható összehasonlítva a többi új tagország fejlesztéspolitikai forráselosztásával.

⁵⁹ Az adatokat részletesen lásd az „Akinek van, adatik hozzá” fejezetben.

⁶⁰ A GOP 2008 évi jelentése szerint további 571 igénylő jutott kedvezményes hitelekhez 2008 végéig 2,3 Mrd Ft értékben, amely a KKV-nak eddig kifizetett közvetlen 648 Mrd forinthez képest ugyan elhanyagolható, de ezen eredmények a kedvezményes hitelek első három hónapos teljesítményét mutatják csak.

7. táblázat: Uniós források ágazati megoszlása az új tagországokban 2007-13

	Bulgária	Czech Republic	Estonia	Hungary	Latvia	Lithuania	Poland	Romania	Slovakia	Slovenia	Average
Interventions											
Transport	17%	24%	15%	24%	24%	7%	27%	20%	25%	32%	24%
Agriculture, rural development	29%	9%	19%	13%	20%	21%	16%	29%	15%	18%	17%
Human resource development	11%	11%	14%	19%	19%	11%	15%	15%	16%	18%	15%
Environment	16%	15%	17%	13%	18%	13%	9%	16%	13%	0%	12%
Economic development	8%	12%	10%	14%	5%	8%	11%	9%	7%	20%	11%
R&D, innovation	2%	9%	7%	3%	8%	8%	11%	2%	9%	8%	8%
Technical assistance	1%	10%	1%	4%	2%	2%	3%	4%	3%	2%	4%
Settlement development	15%	6%	9%	6%	5%	9%	3%	2%	4%	0%	4%
Public administration	2%	4%	0%	3%	0%	8%	2%	1%	6%	2%	2%
Energy	0%	1%	2%	1%	0%	13%	2%	2%	1%	0%	2%
Healthcare	0%	0%	4%	1%	0%	0%	1%	0%	2%	0%	1%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Forrás: KPMG (2008): EU Funds in Central and Eastern Europe, KPMG Tanácsadó Kft., www.kpmg.hu (letöltve: 2009. április 5.)

Úgy tűnik, hogy a kormányzat a jól fókuszált stratégia helyett a kiemelt projektek centralizálásával próbálja irányítani a fejlesztést. A források centralizálását ugyan sikerült megoldania, azonban az intézményrendszernek a kiemelt projekteljárásra bevezetett szabályai egyre inkább egy hagyományos pályázatos eljárás működését mutatják. **Ugyanakkor az, hogy a politika képes lesz-e saját fejlesztési vízióját megjeleníteni a források elosztásában az egyelőre még kétséges**, a harc a politika és a bürokrácia között még nem dőlt el, de mind a két fél erős apparátust vonultatott fel ebben a küzdelemben.

3.4.3 Más célt kellene találni a fejlesztéspolitikának?

Több jel arra mutat, hogy az ÚMFT kitűzött céljait senki nem veszi komolyan, sem a kormányzat sem a szakma, sem a közvélemény.

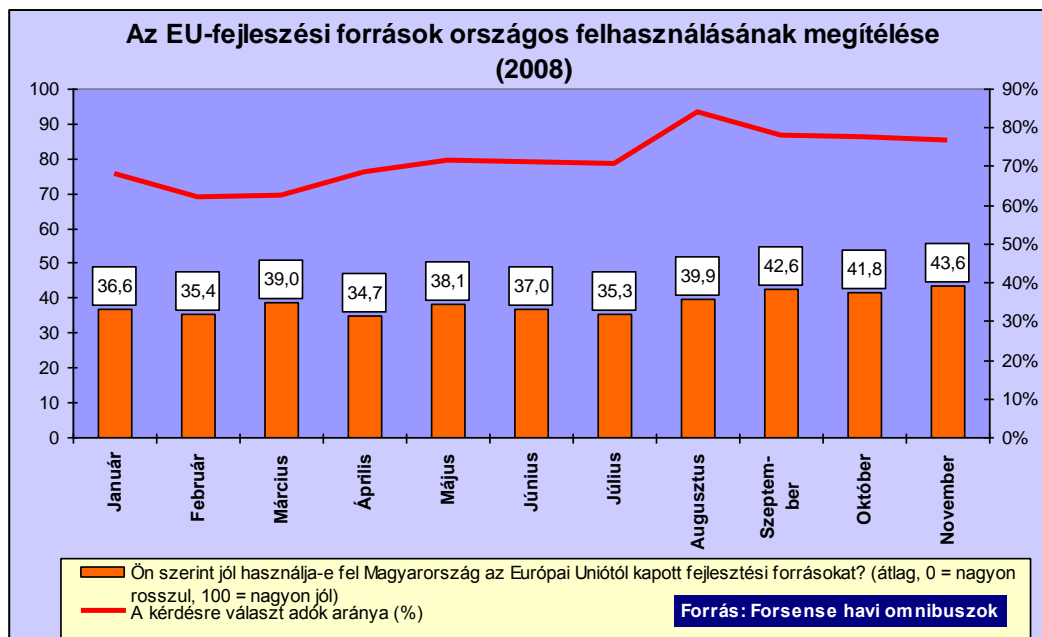
A fejlesztéspolitika sajtó megjelenésének vizsgálata azt mutatja, hogy az **ÚMFT-ben kitűzött célok: a növekedés, foglalkoztatás célja és az oda vezető út a legritkábban kerül be a fejlesztéspolitikáról zajló közbeszédbe.** Ami rendszeresen bekerül az sokkal inkább a fejlesztéspolitika szabályossága, átláthatósága és a bürokratizmusa. Amint azt már jeleztük ez utóbbihoz kapcsolódó intézményi hatékonyság összefüggésben áll ugyan a fejlesztéspolitika céljának elérésével, de az összefüggés csak közvetett.

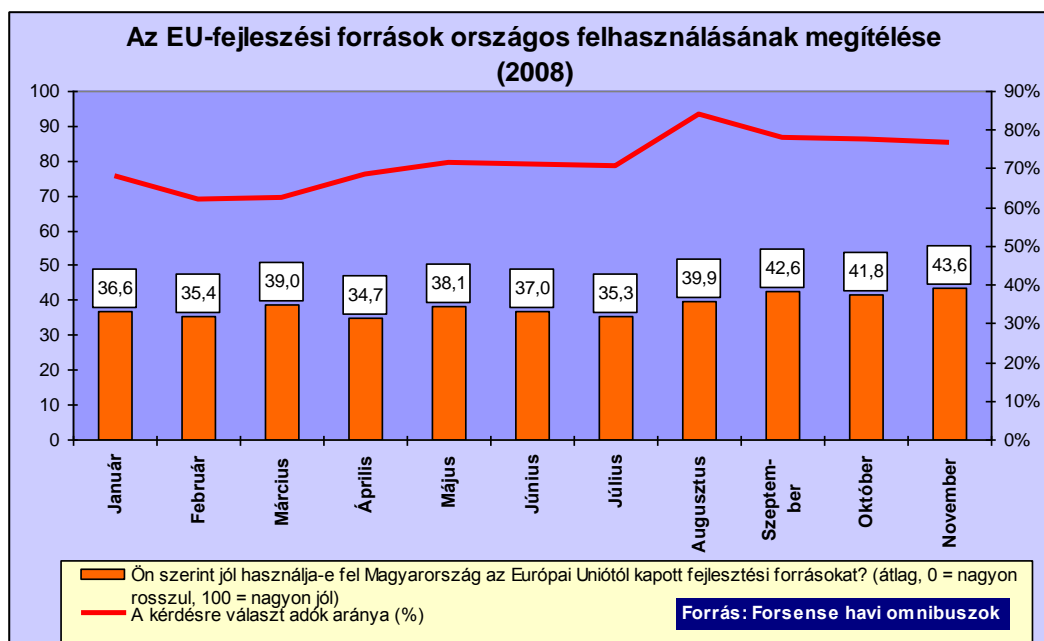
Amint korábbiakban bemutattuk nem csak a **közvélemény, de a fejlesztéspolitikát végrehajtó intézményrendszer is elsősorban a gyors és szabályos forrásfelhasználást tűzte ki maga elé célként, folyamatait ennek elérésére optimalizálja,** a kormány, a monitoring bizottságok az eseti bizottság számára **ezeokról a kérdésekről ír jelentést, mi több kommunikációjában is elsősorban a források mennyisége, esetleg egy-két átadott fejlesztés sikerével kampányol. A kitűzött célokról mélyen hallgat.**

Uniós bürokratákkal folytatott interjúink során az derült ki, hogy Magyarország tárgyalói vitában érvként szinte sosem támaszkodnak az ÚMFT-re való hivatkozásra. Amint fogalmaztak, mivel az ÚMFT tagállami stratégiának minősül, ezért Brüsszel nem kéri számon és úgy tűnik, ha ők nem kérnek valamit számon, akkor az Magyarországnak sem fontos.

A céltalanság a fejlesztéspolitika megítélésén is erősen látszik. A közvélemény kutatási eredmények szerint 2008 őszéig a fejlesztéspolitika megítélése nagyon erősen együttmozgott a kormányzat egészének megítélésével. Ebből az állapotból azonban 2008 szeptemberében kimozdult és a fejlesztéspolitika megítélése jelentősen javult. A változás mögött a sajtóelemzés szerint egyedül a válságkommunikáció húzódnak meg. Úgy tűnik, **amikor a fejlesztéspolitikának értelmezhető célt talált a kormányzat: a válságkezelő politika, akkor megítélése is önállóbbá és pozitívabbá vált, mint a kormányzat egészének megítélése.**

4. ábra: A fejlesztéspolitika társadalmi megítélése 2008-ban





3.4.4 Átalakítja-e a kormányzat működését, javítja-e a kormányzat hatékonyságát a fejlesztéspolitika

Míg az NFT-nek a súlya a kormányzati politikában még csak kiegészítő jellegű volt az ÚMFT a magyar kormányzás fejlesztésre fordítható forrásainak többségét koncentrálja, így mindazok, aki a fejlesztéspolitika jótékony intézményi hatásaitól várják a fejlődést arra számíthatnának, hogy az ÚMFT jelentősen átalakítja a magyar kormányzás technikáit.

Kétségtelen, hogy a fejlesztéspolitikának az uniós szabályozásokból eredően jelentős stratégia tervezési fókusza komoly előrelépés a magyar szakpolitikákat jellemző látens stratégiákhoz képest. Ugyanakkor **a fejlesztéspolitika megvalósítása és az ágazati politikák között nem alakult ki olyan kapcsolatteremtő platform, amely a fejlesztéspolitika stratégiai elvárásain keresztül hatni tudott volna a magyar kormányzat működésére.**

Az akciótervek nem tudtak a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák közötti szerződés funkcióját betölteni. Az akciótervek rendszerének ötlete eredetileg azt a célt tartalmazta, hogy az ÚMFT biztosította 7 éves kereten belül a kormányzati stratégiák fejlesztési céljait két évente érvényesíttetni lehessen. Úgy tűnik azonban ez a várakozás nem valósult meg. Az akciótervek nem tudták ösztönözni a szakpolitikák stratégiai keresletét, hanem a pályázati kiírások előrejelzésére alkalmas dokumentumokká váltak. A 2009-es akciótervi dokumentumokban a stratégiai, nem pénzügytechnikai információkat jelentős mértékben csökkentették is.

Két program az ÁROP és az EKOP célja közvetlenül is a kormányzati hatékonyság javítása. E két program súlya nem túl jelentős a fejlesztési források között és legitimitásuk nagyon alacsony. Jellemző eset volt, hogy amikor 2008 őszén a válság hatására felmerült a források átcsoportosítása, akkor az első változatokban az ÁROP forrásainak átcsoportosítása is szerepelt, olyan mértékben, amely gyakorlatilag a program megszüntetésével lett volna egyenértékű. Ez a javaslat a Bizottság ellenállásán megbukott ugyan, de a legutóbbi monitoring bizottsági ülés alapján látható, hogy az

ÁROP kapcsán a fejlesztéspolitika és a kormányzat felelős minisztériuma az IRM között olyan konfliktus alakult ki, ami a program megvalósítását is kockáztatja.

Más programok és minisztérium együttműködése sem zökkenő mentes. Általában az IH szakpolitikai ambíciója és a szakpolitika fejlesztéspolitikához való alkalmazkodó készsége határozza meg, hogy mennyire tud együttműködni az NFÜ és az ágazatok.

A fejlesztéspolitikában bevezetett hasznos kormányzástechnikai eszközök: értékelés, partnerség egyelőre a fejlesztéspolitikában is nagyon gyerekcipőben járnak. Hatásuk a fejlesztéspolitikában is kicsi, a kormányzás egészében való elterjesztésükhöz valószínűleg először saját területükön kell sikereket felmutatniuk.

A fejlesztéspolitika elvárásai, gyakorlati működése tehát nem átalakították a szakpolitikák stratégiai működését, de felszínre hozták és jól láthatóvá tették a kormányzás egészének működését korábban jellemző elfedett problémákat.

3.4.5 Kérdéses, hogy pozitív társadalmi folyamatokat indít-e el a fejlesztéspolitika

A fejlesztéspolitikának a társadalom-átalakító szerepéről a következőképpen nyilatkozott a fejlesztéspolitikát irányító miniszter 2008 elején:

„Az uniós fejlesztési folyamat egyben társadalmi modernizációs projekt is. Új szemléletet igényel. Nemzetközi példák mutatják, hogy a fejlesztési tervek ott voltak igazán sikeresek, ahol kultúráváltással társultak. A versenyképesség, az öngondoskodás kultúrájáról beszélek. Ezzel áll szemben a "mindet az államtól várni" logikája. Minden politikai vitának tulajdonképpen ez az alapja itthon.” (Forrás: <http://nol.hu/cikk/477440/>)

Amint arra a HBF-PPH (2008) felhívta a figyelmet a kultúráváltás igénye több tényezőben tetten érhetőek a fejlesztéspolitika pályázataiban:

- horizontális célok felértékelődése,
- a pályázók igények helyett a programozási célokban megjelenő fejlesztési célok kijelölése,
- a projekt-előkészítési, -lebonyolítási, projektmenedzsment kultúra terjesztése,
- járadékvadászat lehetőségeinek visszaszorítása („államból élés”) célja.

A fejlesztéspolitika valóban alakította a társadalomban az erőviszonyokat, de egyelőre úgy tűnik nem csak a kívánt irányban. A pályázat és projektfinanszírozás kultúráváltási igénye és társadalomátalakító ereje nem az ÚMFT-vel, de nem is az NFT-vel kezdődött. Amint arra Kovách (2007) felhívja a figyelmet, itt a 90-es évek végétől kezdődő folyamatos átalakulás eredményeit tapasztaljuk. Kovách arra is felhívja a figyelmet, hogy ez a folyamat a fejlesztéspolitika megjelenésével felerősödött és más országokban, így például Írországból is a hagyományos helyi hatalmi rendszer átalakulását hozta. Ehhez hasonló tendenciák figyeltek meg Magyarországon is a kutatások.

A HBF (2008)-as vizsgálata jelezte, hogy az NFT és az előcsatlakozási alapokból kialakultak olyan „fejlesztési központok” amelyek sikerrel megtanulták a fejlesztéspolitika nyelvét és saját működési fejlesztési stratégiájukat a fejlesztéspolitikai források felhasználására építik és a felhalmozott tudásukat a helyi partnereik támogatására is felhasználják. A fejlesztéspolitika kialakította és megerősítette saját „forrásleszívó” szereplőit. Ezt az eredményt mutatják a fejlesztési intézményrendszer fejlettségének és a területi sikerességének erős összefüggését.

Legfrissebb EMIR adatok is megerősítik, hogy az NFT-ből megtanulható volt a fejlesztéspolitikában való sikeresség technikái. Akik sikeresek tudtak lenni az NFT-ben azok sikeresek maradtak az ÚMFT-

ben is és aki sikertelen volt az NFT-ben az általában sikertelen maradt az ÚMFT-ben. A fejlesztéspolitikai sikerességhez szükséges eszközök tanulható tudást jelentenek.

8. táblázat: A települések elhelyezkedése az NFT-ből való részesedésük és az ÚMFT-ben való részesedésük alapján

Az NFT és az ÚMFT (KA nélkül) megítélt támogatásösszege alapján képzett településtípusok megoszlása, százalék								
NFT	ÚMFT							
	Nem kapott támogatás	Legalsó kvintilis	2. kvintilis	3. kvintilis	4. kvintilis	Legfelső kvintilis	Összesen	
Nem kapott támogatás	45,7	4,2	4,4	2,9	1,4	0,7	59,3	
Legalsó kvintilis	4	1,2	0,8	1,2	0,9	0,1	8	
2. kvintilis	4,2	0,9	0,9	0,7	1	0,3	8,1	
3. kvintilis	2,3	0,8	1	1,7	1,6	0,9	8,2	
4. kvintilis	2,4	0,6	0,8	1,1	1,8	1,4	8,1	
Legfelső kvintilis	1,1	0,3	0,2	0,5	1,4	4,6	8,1	
Összesen	59,7	8	8,1	8,1	8,1	8	100	

Forrás: EMIR, 2009. április 5-i adatok alapján

A vizsgálatok nem csak azt mutatják, hogy a fejlesztéspolitika felértékelte a pályázatírói, projekt dokumentálási tudást, de amint már jeleztük erre a társadalom a specializált pályázatírói szektort kialakításával válaszolt. Már idéztük a 2005-ös becslést, mely szerint az önálló pályázatírói szektor 3000 céget számlált 15-20 Mrd forintos árbevételrel. A HBF-PPH (2008) felmérésében már idézett adatok azt mutatják, hogy a pályázatírók iránti kereslet az ÚMFT-ben kiteljesedett. Ugyancsak a pályázatírói tudás fejlesztéspolitikai felértékelődését jelezheti ennek fényében, hogy a visszalépések aránya jelentősen csökkent az ÚMFT-ben az NFT-hez képest, vagyis megtanultak pályázni a pályázók.

A tekintetben, hogy ezt inkább pozitív, vagy negatív tendenciának értsük már megoszlanak a vélemények. Várad Balázs 2006-ban az ÉS-ben megjelent nagy port kavart elemzése szerint az ÚMFT forrásai úgy átalakíthatják a magyar társadalom és gazdaság működését, ahogyan az olajpénzek az arab országok működésére hatottak.

A már idézett GVOP 2.1.1 hatásvizsgálatának eredménye, mely szerint az NFT-ben a már eleve versenyképesebb cégek kaptak elsősorban támogatást, illetve az a tény, hogy a GVI felmérése szerint az ezt mozgató mechanizmusoknak a GOP-ban felértékelődtek ugyanakkor - egyesek számára talán cinikus élel - úgy is értelmezhetőek, hogy a versenyszféra bizonyos szegmenseiben ez a torzító hatás nem kontraproduktív.

Bár a projektmenedzsment ismeretek és gyakorlat elterjedése valóban fontos, pozitív társadalom-átalakító szerepe lehet, az ismeretek terjedése helyett egyelőre egy iparág kialakulását láthatjuk. Komoly nehézséget és károkat okozhat a magyar társadalomnak, ha az innovációhoz képest felértékelődik a pályázatírói befektetések várható haszna. A jelenlegi tendenciák alátámasztani látszanak ezt a feltételezést.

4 A bizalmatlanság költsége

A fejlesztéspolitikát a bizalmatlanságra épített ösztönzők irányítják. A bizalmatlanság minden relációban jelen van:

- a fejlesztéspolitika irányítói és kedvezményezettjei között,
- a fejlesztéspolitika és a többi kormányzati politika között és
- a fejlesztési intézményrendszeren belül egyaránt.

A fejlesztéspolitika intézményrendszer saját szerepét a pályázókkal szemben abban látja, hogy megakadályozza azt, hogy a pályázók ellopják az uniós forrásokat. Az intézményrendszer által kialakított eljárások, biztosítékok erre az alapvető pályázói képre épülnek. **Innovatív új típusú megoldások kipróbálására éppen a „pénzünket ellopni készülő” pályázói kép miatt nem kapható és az ilyen kísérleteket a szabályossági kockázatok minimalizálását eredményező szabályok közé szorításáért küzd roppant nagy eredményességgel.** Nagyjából ennek a törekvésének a következménye, hogy a komplex problémák megoldására hivatott komplex programok lehetősége a jelenlegi fejlesztéspolitikai intézményrendszerben minimális.

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek programja mutatja, hogy ember feletti erőfeszítések mégis képesek lehetnek a begyakorolt szabálytól idegen logikájú döntési sémákat a végrehajtás rendszerével elfogadtatni, azonban az LHH program vezetőinek ezt a küzdelmet minden döntésnél újra meg kell tudniuk vívni. Valószínűleg a program sikerének az egyik kulcsa, hogy a program vezetésére a fejlesztéspolitikai rendszerben az egyik legnagyobb bizalmi tőkével rendelkező szereplőjét nevezték ki.

A bizalmatlanság a politikusokkal szemben is nagyon erős. A belső intézményi kultúrából származó ösztönzők olyan erősek, hogy az egyedi kormánydöntések rendszerét a kiemelt projektek rendszerét is sikerült a pályázati eljáráshoz hasonló szabályok mentén kialakítani.

Az eseti bizottság tagjai pártállástól függetlenül arról számolnak be, hogy munkájuk során nem jutnak elegendő információhoz. Többen úgy érzik, hogy erősen „megszűrik” a hozzájuk eljutó anyagokat. Az intézményrendszeren belüli bizalmatlanságra utal, hogy láthatóan sok kézen megy keresztül egy dokumentum keresztül, mire az eseti bizottsághoz eljut.

Az intézményrendszer nem bízik az államigazgatás más szerveinek megfelelő működésében sem. A HBF-PPH (2008)-as vizsgálatának egyik konklúziója, hogy a fejlesztéspolitika a más kormányzati szervek által végzett ellenőrzések megkettőzésével működik. Már az állam által igazolt terveket kér be a pályázathoz újra értékelésre vagy a pályázók által az államnak különböző államigazgatási eljárásokban megadott adatokat kéri be ismételtelen. A fejlesztéspolitikának és a szakpolitikát irányító intézményeknek a kapcsolatát több ponton nehezíti, hogy ez utóbbiak, mint projektgazdák maguk is szembesülnek a fejlesztéspolitikának a pályázókkal szembeni korántsem pályázóbarát hozzáállásával. Ahogy az egyik IH vezető fogalmazott az egyik minisztériumi partneréről: „engem személy szerint most szeretnek, mert segítettem nekik könnyebb eljárással hozzájutni a forrásokhoz, de az NFÜ egészét mélységesen utálják és ez velem szemben is sokszor visszaüt.”

A fejlesztéspolitikának a szakpolitikákkal való viszonyát egyébként is több ponton terheli a fejlesztéspolitika centralizálása, így a fejlesztéspolitika irányítóinak és a szaktárcáknak nagyon komoly ellentétek mellett kellene együttműködniük az ország szempontjából legalkalmasabb fejlesztések beazonosításában és finanszírozásában. Erre a kérdésre még a későbbiekben visszatérünk.

A bizalmatlanság léghőre azonban a fejlesztéspolitika intézményrendszerén belül is jelen van. Ahogy az egyik NFÜ-s interjú alanyunk fogalmazott: „ami az NFÜ főosztályai között van arra nem a valamilyen fajta együttműködés a megfelelő kifejezés. Ezt jogosabb inkább politizálásnak nevezni.” Egybehangzó állítások alapján a konfliktus alapvetően azokban az esetekben éleződik ki, amikor az együttműködési szükség felmerül. Ezzel összhangban van, hogy az IH-k viszonyát egymás között együttműködési igény hiányában a konfliktusok kevésé terhelik. Az IH-k és a koordinációs feladatokért felelős horizontális egységek között a viszony azonban sokszor rendkívül kiélezett. Ezen belső konfliktusok következménye, hogy a fejlesztési programok együttműködésére épülő fejlesztési elképzeléseknek nincs kialakult gyakorlatuk. AZ LHH program működése ma még leginkább a fejlesztéspolitika szabályrendszerének „biztonsági résein” átjutó jószándékú hackertámadásnak látszik.

Ahogy azt több interjúalanyunk is megfogalmazta az NFÜ összevonásának legnagyobb potenciális előnye az IH-k közötti koordináció erősítése nem valósult meg, miközben szakterületükkel való együttműködés gyengült.

A bizalmatlanság léghőre vertikálisan is terheli a fejlesztéspolitikát. Bár az IH és a KSZ együtt kellene, hogy osztozzanak az adott program végrehajtásának felelősségén a problémák során egymás döntéseiben látják a hibák forrását. Ugyanakkor az ÚMFT-ben ezt a kapcsolatot az IH-KSZ között kötött szerződések (az SLA-k) rendezték. Ahogyan azt már jeleztük ez úgy tűnik kimutatható az ÚMFT végrehajtási hatékonysági mutatóiban.

Ezeknek az együttműködési deficiteknek az okait már a 2005-ös intézményrendszeri értékelés⁶¹ is és az ÚMFT vonatkozásában HBF-PPH (2008) tanulmánya⁶² is a tisztázatlan felelősségi szabályokban látta. A rendszer szereplőin az ÚMFT politikai súlya miatt megnövekedett a szabályossági elvárás, miközben a pályázói szabálytalanságokból eredő károkért viselt felelősség rendje tisztázatlan.

A fejlesztéspolitikát jellemző túlbürokratizáltság, amelynek magas költségét már bemutattuk, ennek a tisztázatlan felelősségnek a lefedezésére létrehozott ellenőrzési rendszerekből adódik. Már a 2005-ös intézményértékelés rámutatott, hogy a rendszerben **alapvetően a döntési felelősség szétterítése a jellemző.** Bár a felelősség szétterítés szabályaiban azóta sikerült költséghatékonyabb eljárásokat kialakítani a fejlesztéspolitikának az ÚMFT döntéshozatalában ma is a felelős döntés nélküli kiválasztási rendszerek a meghatározóak. Ez egyrészt a pontozásos eljárások nagyon gyakori alkalmazását jelenti, más részről az alkalmassági feltételekként definiált szabályossági fékek, korlátok beépítését. Az intézkedés felelősök által említett több esetben a projektek külső értékelői a pontozás után jelezték, hogy véleményük szerint az adott pontrendszerben jól teljesítő projekt nem feltétlenül tekinthető jó projektnek a fejlesztéspolitika céljai szempontjából.

Ebben az egyszerű döntési felelősség melletti kiválasztási rendszerben **a komplex több egyszerű részprojekt összetett rendszerén alapuló projektek csak akkor tudnak sikert elérni, ha a rendszer logikáját jól ismerő fejlesztési ügynökök⁶³ tudhat a háta mögött, aki jól ismeri a fejlesztéspolitika nyelvét és képes a fejlesztéspolitika egyszerűségében is kegyetlen szabályai között végigmenedzselni az adott fejlesztési elképzelést.**

⁶¹ Ex-ante (2005)

⁶² HBF-PPH (2008)

⁶³ HBF (2008)

Ehhez a helyzethez alkalmazkodtak azok a fejlesztési központok, amelyeket a már idézett HBF (2008)-as kutatása azonosított be, akik kiépítették azt a specializált szaktudást, amellyel a saját fejlesztési terveikhez hozzá tudják illeszteni a fejlesztéspolitika szétaprózott forrásait. Erre lehetnek példák azok a pólus városok, amelyek a Pólus program klaszterszemontú átalakulását követően saját fejlesztési elképzeléseiket az ezen városokat jellemző nagyobb fejlesztési kapacitás kihasználásával képesek a meglévő pályázatokból megvalósítani.

Ugyancsak ehhez a helyzethez igazodik a szaktárcák bürokratáinak egy része, amely a maga fejlesztési elképzeléseit, fejlesztési identitását a fejlesztéspolitika nyelvére átfordítva sikerként tud elkönyvelni egy-egy intézkedés feletti befolyás megszerzését vagy a pályázati rendszerek egészét átható „horizontális” szabályokba való beépülésben (plusz pontokban, kötelező esélyegyenlőségi, fenntarthatósági tervek készítettésében...).

Harmadsorban pedig ez a speciális nyelvismert áll az LHH program sikere mögött, ahol a fejlesztéspolitika nyelvét jól ismerő szereplők képesek voltak a program minden egyes elemét, egyenként végigharcolva sikerrel beépíteni az OP-k végrehajtásába.

5 Ha nem tudod hova akarsz eljutni, akkor nem tévedhetsz el

Az ÚMFT egészét a célok nagyon alacsonyfokú legitimitása jellemzi. A tervek szintjén az egyes fejlesztési célokért még küzdő ágazati szereplők a végrehajtás során már csak egyes projektjeik megvalósulását tartják fontosnak. Az egykori nagyon komoly fejlesztéspolitikai diskurzusokat a források legjobb hasznosulásáról nem követi a diskurzus a célok teljesítéséről vagy az eredmények esetleges elmaradásáról.

Az ÚMFT előrehaladásáról a kormányzat semmilyen fórumon nem kell, hogy beszámoljon, még a parlamenti eseti bizottság sem tűzte napirendjére a foglalkoztatás és a növekedés céljaival való szembesítést. Amint egy brüsszeli interjúalanyunk fogalmazott, mivel ők nem kérik számon az ÚMFT-t, mivel az egy nemzeti stratégiának minősül, ezért szemmel láthatóan a magyaroknak nem is fontos.

Interjúink során megkérdeztük a fejlesztéspolitika tevékenységét jól ismerő szereplőket, hogy mit tekintenek az elmúlt két év legnagyobb sikerének és kudarcának a magyar fejlesztéspolitikában. Meglepő módon még azok is, akik nagyon kritikusan fogalmaztak a fejlesztéspolitika kizárólag abszorpcióra és szabályosságra való optimalizálásáról, elsődleges sikerként jelölték meg, hogy az NFT forrásait sikerült maradéktalanul felhasználni és, hogy az ÚMFT programjait elsők között fogadta el az Európai Unió.

A kudarcok tekintetében is nagyjából egyetértés volt a tekintetben, hogy igazi nagy kudarcot nem tudtak felsorolni a szereplők, hanem az elszalasztott lehetőségekre mutattak rá. Ahogy az egyik interjúalany nagyon elmésen rámutatott: „itt csak passzív kudarcok vannak. Azoknak a lehetőségeknek az elszalasztása, amit ez a forrás elérhetett volna, ha hatékonyan használják fel”

Amennyiben megvizsgáljuk, hogy az NFÜ milyen eredményeket kommunikál a fejlesztéspolitika teljesítményéről azt találjuk, hogy alapvetően három témát mutat be rendszeresen a fejlesztéspolitika sikereként:

- I. a rendelkezésre álló források nagyságát egyes fejlesztési témákra,

- II. egyes fejlesztésekről, fejlesztési programokról hozott döntéseket,
- III. egyes emblematikus projektek elkészültét;

vagyis a fejlesztéspolitika által kitűzött célok megvalósulását vagy a célok irányába tett lépések eredményét nem kommunikálja.

Ennek a **kommunikációs űrnek alapvetően két oka van. Egyrészt az ismeret hiány, vagyis, hogy a fejlesztéspolitika irányítói sem mérték még fel az NFT eredményeit.** Amint bemutattuk az értékelések jelenleg még nem teljes körűek és az eddig elkészültek is sok kétséget támasztanak a fejlesztéspolitika eredményességével kapcsolatban, ugyanakkor már most lennének kommunikálható eredmények, ha bízna bennük a rendszer. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer egészét jellemző kockázatminimalizálási attitűd lehet az oka annak is, hogy az értékelések iránti kereslet nagyon alacsonynak mutatkozik az NFÜ-n belül, de mint láttuk azon kívül is.

A másik ok, amiért nem tud a fejlesztéspolitika vezetése a fent bemutatott három dolgon kívül mást kommunikálni sokkal fundamentálisabb. Az eredmények szakpolitikai dimenziójuk, vagyis a fejlesztéspolitika eredménykommunikációja alapvetően a szakminiszterek elől venné el a kommunikációs teret. Mivel a szakminiszterek, amint azt már többször jeleztük nem felelősek a fejlesztéspolitikai eredményekért és amint azt nem sokára bemutatjuk annak tartalmához is alig kapcsolódnak, ezért nem tudják megjeleníteni annak eredményeit.

A fenti problémára korábban alkalmazott megoldás, mely szerint a miniszterelnök jeleníti meg a fejlesztéspolitikát, pedig a fejlesztéspolitika külső elvárásait átállította a hosszú távú fejlesztési célok megvalósulásáról a rövid távú politikai legitimitáció biztosítására, amelynek nagyon komoly ellenőztető hatása lett az eredmény szemlélet érvényesülésére.

Nem meglepő módon egyetlen szakterületen tudott hitelesen kommunikálni a szaktárca a fejlesztéspolitika eredményeivel, ez pedig az a szakterület volt, ahol a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter volt a felelős, vagyis a gazdasági fejlesztések területe. Amikor az adott szakterület felértékelődött és a fejlesztéspolitika minisztere az uniós forrásoknak a kormányzati célokban betöltött szerepéről tudott kommunikálni, vagyis 2008 őszén akkor a fejlesztéspolitika megítélése mérhetően javult a kormányzat egészéhez képest.

A fejlesztéspolitika sok esetben a projektgazdákat is jelentősen korlátozza a céljaiknak legjobban megfelelő fejlesztések megvalósításában. A fejlesztéspolitikában uralkodó bizalmatlanság kapcsán már kifejtettük, hogy a döntési rendszert uraló a semlegesség látszatát biztosító versenyzetési eljárásban az eredeti fejlesztéspolitikai célok helyét a jó projekt ismérveit teljesíteni képes jól pontozható szempontok veszik át. A fejlesztéspolitika eredményeit értékelő vizsgálatokban a projektgazdák többször jelezték, hogy eredeti projektelképzeléseiket jelentősen módosítaniuk kellett a kiírások egy-két speciális szabályának való megfelelés érdekében, de megítélésük szerint ezek a módosítások a fejlesztés célját nem szolgálták.

A jó projekt ismérveként tekintett költséghatékonyságra nagyon nagy hangsúlyt fektetnek a projektek elbírálása során. Sokszor lényegesen többet, mint a kiírás céljának való megfelelés vizsgálatának. A különböző kutatásokban idézett pályázói vélemények alapján úgy tűnik, hogy a pályázati kiírások jelentősen megdrágítják a projekteket, habár a költséghatékonysági bírálata során az egyes fejlesztési elemek költségeit jelentősen korlátozzák, de az egyes elemeknek a pályázati cél szempontjából való szükségességét csak a legkirívóbb esetekben vizsgálják. Sokszor olyan horizontális fejlesztési elvárásokat is tartalmaz a kiírás, amelynek való megfelelés költségeit a projekteken

finanszírozza ugyan, de az eredeti fejlesztési célok szempontjából ezek a költségek irrelevánsak, így megdrágítja a fejlesztéseket. **Valóban erős ösztönzés arra, hogy a fejlesztési célok szempontjából a legjobban hasznosuljanak a pénzek csak azokban az esetekben van, ahol a pályázói önerő elég magas ahhoz, hogy a források ésszerű elköltését ő maga biztosítsa.**

A céltalanság egyik jó példája, hogy a vállalatokból azokat, amelyek csak alkalmassági feltételnek minősülnek nem rögzítik az EMIR-ben, így például a GOP-is pályázatokban vállalt árbevétel növekedés - amely a GOP szempontjából az egyik fő cél - számonkérésére a monitoring során csak az eredeti dokumentumokból lehet majd visszakeresni. Bár a válságra hivatkozva ezeknek a vállalatoknak a számonkérését az NFÜ el is törölte.

Az egyik interjúban felhívták arra a figyelmünket, hogy jelenleg olyan támogatási szerződéseket köt az NFÜ, amelyben output szintű kötelezettséget vállal a támogatott. Részeredmények teljesülése nem megoldható csak a teljes vállalat számonkérése lehetséges: megvan-e fejlesztés vagy sem. Amennyiben nincs meg a teljes fejlesztés, akkor a pénzt visszafizetteti, de mivel ebben az intézményrendszer sem érdekelt, ezért az mindent hajlandó utólag elismerni fejlesztésként. Ebben a rendszerben **nincs ösztönöztség a projekt indokaként beígért eredmények számonkérésére.**

Összességében megállapítható, hogy a fejlesztéspolitikát a teljes céltalanság jellemzi és hogy ez ne így legyen ahhoz sem kívülről sem belülről nem kap semmilyen ösztönzést. A mögöttes ok, részint, hogy saját maga sem tudja pontosan mi a fejlesztéspolitika célja, illetve nem tudja mik az elért eredményei. Másrészt a fejlesztéspolitikai eredmények mögött nincs vállalható fejlesztési vízió a szakpolitikai eredmények kommunikálása pedig a centralizált rendszerben kontraproduktív, mivel a kormányfőn keresztül a fejlesztéspolitikát a hosszú távú célok szakpolitikájának szerepéből áttolta a napi politikai csaták vitáinak keresztüztébe.

A fejlesztéspolitika hazai legmagasabb szintű jogszabályi dokumentumát az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptiót (OFK) 2005 decemberében fogadta el az Országgyűlés. A határozat szerint 2008 őszéig jelentést kellett volna készíteni az OFK céljainak teljesüléséről. A jelentéstétel egyelőre elmaradt, bár az előkészítés 2008 őszén megkezdődött. Reménykedjünk, hogy talán ez egy megfelelő alkalom lesz arra, hogy a fejlesztéspolitika teljesítményéről vita alakuljon ki a közbeszédben.

6 A nyúl viszi a puskát?

Az értékelések az eredmények fenntarthatósága szempontjából nagyon komoly kockázatokra hívták föl a figyelmet az NFT-ben. Joggal merül fel a kérdés, hogy vajon javult-e az ÚMFT-nek az ágazati politikába való integráltsága. Amint azt előzőleg láttuk a formális, jogi távolság jelentősen nőtt, hogy ezt más, elsősorban informális kapcsolatok tudták-e helyettesíteni, meg tudnak-e jelenni a szakpolitikai érdekek a szakpolitika jövőjét alapvetően befolyásoló tervezésekről való döntésben a fejlesztéspolitika egyikei alapkérdésévé vált 2007-8-ban.

A szakpolitikák és a fejlesztéspolitika kapcsolatának elemzésekor abból indultunk ki, hogy egy közösségi cél megvalósulását az érintettek bevonásával kialakított és végrehajtott szakpolitika garantálja. Amennyiben (a) az ilyen szakpolitikák hiányoznak, (b) kialakításuk nem az érintettek megállapodásán nyugszik, (c) végrehajtásuk során nincsenek a szakpolitikai célokat számon kérő mechanizmusok, akkor az eredeti célok elérése helyett a döntéshozók pillanatnyi helyzete és a rájuk

nehezedő aktuális nyomás formálja a közpolitikát a közösségi célok helyett. A fejlesztéspolitika sikerének záloga, hogy kapcsolódjon a magyar szakpolitikákhoz, elfogadja, hogy a rendelkezésre álló forrásokat ezek céljai érdekében, nekik alárendelten kell felhasználnia.

Az operatív programok szakpolitikai kapcsolódásai egyes területeken – környezetvédelem, oktatás – erősek. Több humán területen a kormány koncepciókkal nem eléggé megalapozott reformelképzelésekre építették az OP-t, azaz a fejlesztési elképzeléseknek volt szakpolitikai alapja, csak nem elég stabil. A gazdaság és a közlekedés területén a szakpolitikai kapcsolódás főként virtuális: a gazdaság esetében a hivatalosan el nem fogadott versenyképességi Koncepció, a közlekedési területeken az EU határozott kérésére, utólag elkészített Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia jelenti a szakpolitikai kiindulópontot, így az operatív program is áttervezésre került 2008 őszén. Az államműködéshez közvetlenül kapcsolódó operatív programok szakpolitikai kapcsolódás nélkül készültek el.

Az akciótervek szintjén a szakpolitikákkal való kapcsolat lényegesen gyengébb, mint az OP-k esetében. A kapcsolódás megteremtésére törekvő humán és környezeti programoknál ez a szándék az akciótervek szintjén is tetten érhető, máshol lényegében nem találunk szakpolitikai utalást.

Az elemzésünk összességében azt mutatja, hogy **az ÚMFT működését az EU fejlesztési források korábbi és aktuális szlogenje is jól jellemzi: Egyrészt „Új Magyarországot építünk”, hiszen sok területen a hazai igények, érintettek formálta szakpolitikákra való tekintet nélkül (vagy azok hiányában) indulnak a fejlesztések. Másrészt „Európa itt épül”, hiszen a programok általában nagyobb hangsúlyt adnak az EU-s célok teljesítésének, mint a hazaiakénak.** Ennek leginkább emblematikus kifejeződése, hogy az Új Magyarország Fejlesztési Terv fő céljaként az uniós fejlesztéspolitika két fő célját jelölte ki.

A kutatáshoz lefolytatott 19 interjúnk alapján konzisztens kép rajzolódik ki a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák kapcsolatáról. Valahogy működik a rendszer: azok a területek, **ahol erősebb a szakpolitikai megalapozottság, a szakértő képes szempontjait érvényesíteni a forrásfelhasználás során – elégedett, optimista tárcszakértővel is találkoztunk.** Ez azonban ritka. Egyöntetűek a kritikus hangok abban, hogy a fejlesztéspolitikát rövidtávú gondolkodás jellemzi, a kormányzás alapvető hibái nehezítik a fejlesztési források eredményes felhasználását. Fejlesztések szervezése helyett források elosztása folyik. A szakpolitikák és a szakapparátusok a szakterületük koordinációja helyett annak érdekképviseletére fókuszálnak. Az ágazatok és a fejlesztéspolitika közötti koordináció meggyengült, informálissá vált.

Az együttműködés iránti kereslet ugyanakkor mind a két oldalról nagyon erős, de egyelőre az együttműködés csak akkor tudott sikereket felmutatni, ha a szakpolitikák alkalmazkodtak a fejlesztéspolitika szabályrendszeréhez.

Úgy tűnik azonban nem kizárólag a fejlesztéspolitika centralizáltsága a szakpolitikák érdekérvényesítő képességének a korlátja, hanem a konzisztens számon kérhető és legitim ágazati szakpolitikák hiánya is korlátozza a szakpolitikák érdemi bekapcsolódását a fejlesztéspolitikai források felhasználásába. Interjúnk során arra is találtunk példát, amikor egyes szakpolitika terület irányítói az NFÜ elvárásait tudták felhasználni egyes túlzott lobbierdekekkel szemben.

A fejlesztési és az ágazati szakpolitika közötti koordináció gyengesége nem csak a fejlesztéspolitika számára kockázatos, sőt leginkább nem a fejlesztéspolitika, hanem az ágazatok számára nagyon kockázatos. A fejlesztések eredményeinek fenntartása, fenntarthatósága sok esetben már az ágazati

politika eszközein múlik, így a túlfejlesztett kapacitások fenntartása könnyen hosszú távon is determinálhatják egyes ágazatok működési kiadásait, jelentősen szűkítve mozgásterüket.

A fejlesztési források felhasználásával kapcsolatos hiányosságok tehát nem csupán az azokat menedzselő intézményrendszer, hanem az egész kormányzati működés következményei. A fejlesztéspolitika nem több mint a szakpolitikák fejlesztési elemeinek koordinációja. Ahhoz, hogy ez jól működjön megalapozott szakpolitikákra és a szakpolitikák közötti tartalmi koordinációt megteremtő célokra, azaz jó kormányzásra van szükség.

7 Javaslatok

Javaslatunkat a fent elhangzottak fényében két részre bontjuk. A javaslatok első része arra vonatkozik, hogy milyen lépések lennének ahhoz szükségesek, hogy a fejlesztéspolitika eredményesebb legyen. Javaslatunk másik része a megrendelőnk számára készült. Mit tehetne a Gazdasági és Szociális Tanács annak érdekében, hogy a fejlesztéspolitika eredményesebben szolgálja Magyarország hosszú távú fejlődését.

7.1 Javaslatok a fejlesztéspolitika eredményességének növelésére

A fejlesztéspolitika eredményességének növelését leghatékonyabban azzal lehet elérni, ha a jelenlegi izolált, öncéljait követő fejlesztési programok helyett olyan célt határoznának meg a fejlesztéspolitika számára, amely meghatározná és kijelölné a fejlesztéspolitika feladatait egy átfogó kormányzati feladatrendszerben. A választott céltól függően a fejlesztéspolitika szolgálhat ösztársadalmi fejlesztési célt vagy célul kaphatja, hogy az egyes szakpolitikák hosszú távú céljait szolgálja.

A fejlesztéspolitikának integrálódnia kell a kormányzás egészébe, de jó fejlesztéspolitikája csak jó kormányzásnak lehet. Egy jó kormányzásban megteremthetők azok az intézményi feltételek is amelyben a fejlesztések beágyazódhatnak a szakpolitikák szabályozási és intézményi rendszerébe.

A változtatással megszüntethető lenne a fejlesztéspolitika jelenlegi céltalansága. Egyszerre lenne javítható a fejlesztéspolitika fejlesztéseinek célzottsága, fenntarthatósága és a fejlesztéspolitika társadalmi támogatottsága is.

Amennyiben a fejlesztéspolitikának választott cél a szakpolitikák kiszolgálása, akkor ennek egyik, de nem egyetlen lehetséges megoldását jelentheti a fejlesztéspolitikának a szakpolitikákkal való szervezeti integrációjának visszaállítása. Az a tény, hogy úgy tűnik a jelenlegi centralizált végrehajtású fejlesztéspolitika csak intézményi hatékonysági eredményeket ért el, de nem hozta meg a tőle várt eredményeket még nem jelenti azt, hogy az intézményi megoldás feltételei ma adottak a kormányzaton belül egy szervezeti decentralizációhoz. Miközben kimutatható, hogy a projektgazdák fel tudtak készülni az NFT során a nagyobb források fogadására ez a felkészülés az ágazati irányítás szintjén nem valósult meg, ezért a szervezeti integrációval párhuzamosan a közpolitika alkotás minőségén is jelentős mértékben javítani szükséges.

A fejlesztéspolitikát uraló szabályossági, szabályozási görcsök oldása érdekében határozottabban és egyértelműbben kell támaszkodni a projektgazdák utólagos eredmény felelősségére. Ez nem csak azt jelenti, hogy csökkenteni kell az előzetes output kontrollt a kiválasztásban a monitoring erősítésével, de az intézményrendszer felelősségének csökkentésével is párosítani kell, hogy az ne termeljen ki

újabb szabályosság biztosító előzetes eljárásokat. A fejlesztéspolitika céljának jobb és explicitebb definiálása önmagában javíthatja a projektek fókuszálását, így a szűrés szabályossági szempontú csökkentése nem fog az eredményesség csökkenésével járni.

Javasoljuk a decentralizált döntéshozatali struktúrák erősítését a fejlesztéspolitikában. Centralizált fejlesztéspolitikai döntéshozatal önmagában is koncentrálja a döntési kockázatokat, de ezt kiegészítve a kormányzás egészében tapasztalható hatékonysági problémákkal a kockázatokat fel is erősíti.

A döntések decentralizációjának egyik legfontosabb lépése az lenne, ha több kísérletet indítanának közvetett támogatások, úgy nevezett global grant konstrukciók kialakítására. Ezeknek a megoldásoknak a kísérleti fázis utáni kiértékelésével érdemes lehet kiterjeszteni szélesebb körre. A közvetett támogatások odaítélési jogának delegálását mind a megfelelő legitimitású területi szereplőkre, mind civil szervezetekre, de adott esetben az ágazati minisztériumokra is megfontolandónak tartjuk⁶⁴. A global grant lehet az a fejlesztési forma, amelyben az LHH programhoz hasonló egy problémakörre specializált komplex fejlesztési programok végrehajthatóak, de ez lehet a megoldás arra is, hogy megfelelő, felelős helyi szereplők számára a helyi problémák komplex kezelésére alkalmas konstrukciókra biztosítsunk lehetőséget.

7.2 Javaslatok a Gazdasági és Szociális Tanács számára

A Gazdasági és Szociális Tanács, mint Magyarország hosszú távú fejlődéséért felelős társadalmi partnerségi testület nem felelős ugyan a fejlesztéspolitika, mint kormányzati szakterület eredményességének növeléséért, de a fejlesztéspolitikáról való megfelelő társadalmi diskurzus kialakításával olyan ösztönzőket generálhat, amely hozzájárulhat a fejlesztéspolitika eredményességének növekedéséhez.

Javasoljuk, hogy a GSZT évenkénti rendszerességgel tárgyalja meg a fejlesztéspolitika előző évi teljesítményét. Ennek részként kérje számon a kormányzaton a maga elé kitűzött célok megvalósulásának bemutatását és adjon teret az ezzel kapcsolatos szakpolitikai diskurzusoknak. Ennek jó terepe lehet 2009-ben az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról készítendő beszámoló megvitatása is. A GSZT így egyszerre ösztönözheti a kormányzatot az átlátható és transzparens fejlesztési stratégia kidolgozására és végrehajtására, és egyszerre szabadíthatja ki a fejlesztéspolitikát abból a kontraproduktív szabályossági diskurzusból, amelybe az elmúlt években bekerült és amely maga is hozzájárult ahhoz, hogy a fejlesztéspolitika eredményessége megkérdőjelezhetővé váljék.

Javasolt a GSZT-nek folyamatos jelentési rendszerben vizsgálnia az egyes szakterületek szabályozási és intézményrendszeri működése és a fejlesztéspolitika adott szakterületen való kapcsolatát, így ösztönözve a kormányzatot arra, hogy a két kormányzati eszközrendszer jobban integrálja és javítsa a fejlesztéspolitikai források felhasználásának hatékonyságát és az elért eredmények fenntarthatóságát.

⁶⁴ Ilyen kísérleti programok szervezeti átalakítás nélkül is járhatóvá tehetnék a szakpolitikák és a fejlesztéspolitika jobb integrációját.

8 Feldolgozott irodalom

2005.évi Jelentés a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről

Állami Számvevőszék (2006): Jelentés a Területfejlesztés fejezet működésének ellenőrzéséről; V-09-055/2005-2006; 2006. március; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Állami Számvevőszék (2007a) Jelentés az elektronikus kormányzati szolgáltatások fejlesztésének ellenőrzéséről; V-18-129/2006-2007; 2007 június; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Állami Számvevőszék (2007b): Jelentés a 2006-ban befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről; V-14-47/2006-2007; 2007 június; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Állami Számvevőszék (2007c): Jelentés a felsőoktatás kollégium beruházási programjának ellenőrzéséről; V-25-74/2006-2007; 2007 október; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Állami Számvevőszék (2007d): Jelentés a munkaképesség megőrzésére fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről; V-4-105/2007; 2007. szeptember; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Állami Számvevőszék (2008a): Jelentés a 2007-ban befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről; V-14-71/2007-2008; 2008. június; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Állami Számvevőszék (2008b): Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről; V-09-138/2007-2008; 2008. március; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Állami Számvevőszék (2008c): Jelentés a kiemelt – turisztikai célú – beruházások ellenőrzéséről a helyi önkormányzatoknál; V-1025-59/2007; 2008. augusztus; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Állami Számvevőszék (2008d): Jelentés a vasúti közlekedés korszerűsítésének ellenőrzéséről; V-11-121/2007-2008; 2008. július; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Állami Számvevőszék (2008e): Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről; 2008. szeptember; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Arató Krisztina–Bartal Anna Mária–Kónya Márton–Nizák Péter (2008): Az Európai Unió Strukturális Alapjai és a partnerség elve Magyarországon; Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008; http://www.nfu.hu/az_europai_unio_strukturalis_alapjai_es_a_partnerseg_elve_magyarorszagon_tanulmanykotet (letöltve: 2009. május 20.)

Bayar, Ali Prof (2007): Study on the Economic Impacts of Convergence Interventions (2007-2013) - ECOMOD - Final Report; European Commission Directorate-General for Regional Policy; 2007 június

- Béres Attila (2007): Az Új Magyarország Fejlesztési Terv makrogazdasági hatásai; 2007, kézirat
- Béres Attila (2008): A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében a KKV-k számára megítélt technológiafejlesztési támogatásoknak a vállalkozások beruházásaira és növekedésére gyakorolt hatásának elemzése (GVOP 2.1.1); Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. november; http://www.nfu.hu/gvop_ertekelesek (letöltés, 2009. április 5.)
- Bradley, John – Untiedt, Gerhard, Mitze, Timo (2007): Analyses of the Impact of Cohesion Policy – A note explaining the HERMIN-based simulations; GEFRA, Münster- EMDS Dublin; 2007 április 20.
- Bradley, John - Untiedt, Gerhardt (2007) Do economic models tell us anything useful about Cohesion Policy impacts? – A comparison of HERMIN, QUEST and ECOMOD; GEFRA Working Paper: Juli 2007 – Nr. 3; 2007. július; <http://www.gefra-muenster.org/downloads/doc/GEFRA-WP-2007-3.pdf> (letöltve: 2009. május 22.)
- Bruszt László – Vedres Balázs (2009): Fostering developmental agency from without; Paper prepared for the EUSA Eleventh Biennial International Conference Los Angeles, California, April 23-25, 2009
- Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért (CNNY, 2007): Hatodik jelentés a stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról; 2007. május 31.; http://www.nfu.hu/cnny_jelentekes (letöltve: 2009. május 20.)
- Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért (CNNY, 2008a): Hetedik jelentés a nemzeti stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról; 2008. április 30.; http://www.nfu.hu/cnny_jelentekes (letöltve: 2009. május 20.)
- Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért (CNNY, 2008b): Hatodik jelentés a stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról; 2008. január 31.; http://www.nfu.hu/cnny_jelentekes (letöltve: 2009. május 20.)
- Csité András - Németh Nándor (2007a): Kistérségi becsült gazdasági erő (GDP) és kistérségi fejlesztési teljesítmény; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 szeptember; <http://www.nfu.hu/download/8466/Kist%C3%A9rs%C3%A9gi%20becs%C3%BClt%20gazdas%C3%A1gi%20er%C5%91%20%28GDP%29.pdf> (letöltve: 2009. április 5.)
- Csité András - Németh Nándor (2007b): Kistérségi fejlettség és I. NFT-s fejlesztési teljesítmény kapcsolata; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 szeptember; <http://www.nfu.hu/download/8467/Kist%C3%A9rs%C3%A9gi%20fejletts%C3%A9g%20%C3%A9s%20I.%20NFT-s%20fejleszt%C3%A9si%20teljes%C3%ADtm%C3%A9ny.pdf> (letöltve: 2009. április 5.)
- Európai Bizottság (2007) Gyarapodó régiók, növekvő Európa - Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról; 2007. május; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_hu.pdf (letöltve: 2009. május 22.)
- Európai Számvevőszék (2007): 1/2007. sz. különjelentés a félidős eljárások végrehajtásáról - Strukturális alapok 2000-2006; 2007. március 8.
- Ex-Ante Tanácsadó Iroda (2006): A HEFOP Közbenső Értékelése 2006; Humán erőforrás Programok Irányító Hatósága, 2006. június; <http://www.hefop.hu/page.php?PageID=238&OpenClose=Id%C5%91k%C3%B6z%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%202005/> (letöltés: 2009. március 9.)

- Ex-Ante Tanácsadó Iroda (2008): KIOP Indikátorok Módszertani Javaslatok és Indikátorok Aktuális Értékei; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. november; http://www.nfu.hu/kiop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Expanzió Kft (2007): A HEFOP 3.1 Intézkedés Értékelése – Zárótanulmány; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007. december; http://www.nfu.hu/hefop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 2.)
- Farkas Károly (2007a): A hazai és nemzetközi fejlesztési támogatások területi megoszlása 2002-2005 években I., Comitatus XVII. évfolyam 3. szám. 18-28.
- Farkas Károly (2007b): A hazai és nemzetközi fejlesztési támogatások területi megoszlása 2002-2005 években II., Comitatus XVII. évfolyam 5. szám. 4-16.
- Finta István (2007): Az európai uniós forrásokhoz kapcsolódó eljárásrend hazai jogi szabályozásának problémái; Tér és Társadalom, XXI. évf. 4: 73–94.; 2007
- Forman Balázs (2006): Uniós támogatások Magyarországon 2004-ben II. rész, Comitatus XVI. évfolyam 3. szám 55-73.
- Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Vállalkozásfinanszírozási Főosztály (2007): Piac, növekedés, finanszírozás keletkezés; 2007. december; <http://www.nfgm.gov.hu/feladataink/kkv/vallpol/elemzesek> (letöltve: 2009. március 5.)
- Gordos Tamás (2007): Az Európai Uniós támogatások kistérségi megoszlása a Közép-magyarországi régióban, Comitatus, XVII. évfolyam január–február 37-47.
- HBF Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft – PPH Közpolitika elemző Kft (2008): A projektgazdáknak a támogatások megszerzésével és felhasználásával kapcsolatos költségeinek felmérése; HBF Hungaricum Kft – PPH Közpolitika elemző Kft.; 2008 augusztus; a tanulmány ismertetése elhangzott: IX. Tokaji Területfejlesztési Szakmai Műhely Szeminárium; 2008. november 6.
- HBF Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft. - EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. - MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda Kft. (2007): Magyarország 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Stratégiai Referencia Keretének ex-ante (előzetes) értékelése, Értékelő jelentés végössz. változata, 2007. május 31.; <http://www.nfu.hu/doc>
- HBF Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft. (2006): Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai - Települések és kistérségek a fejlesztési versenyben (Az EMIR adatbázis és 7 kistérség vizsgálata); Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2006. március 30; <http://www.nfu.hu/doc> (letöltés: 2009. március 9.)
- HBF Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft. (2008): Az I. NFT megvalósításának főbb tanulságai tíz kistérség elemzése alapján; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. június; a tanulmány ismertetése elhangzott: Széchenyi István Szakkollégium „Uniós források – magyar történetek” konferencián; 2008. november 18.; http://szisz.bkae.hu/_fajlok/03_07/10kisterseg.pdf (letöltés: 2009. március 9.)
- IFUA Horváth and Partners (2006): A KTK intézményrendszer gazdálkodásának felmérése; Verzió:3.0; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2006. július 19.

- in 't Veld, Jan (2007): The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme; European Commission DG ECFIN; 2007. június
- Kengyel Ákos (2008): Kohézió és finanszírozás, Akadémiai Kiadó, 2008
- Kézdi Gábor – Surányi Éva (2008): Egy integrációs program hatása a tanulók fejlődésére, Educatio 2008/4, o. 467-479
- Korzó-Szeged Kft. (2008): „Energiagazdálkodás Környezetbarát fejlesztése” című intézkedés értékelése; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. augusztus; http://www.nfu.hu/kiop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Kovács Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektesítése és a projekt osztály – Hozzászólás a projektesítés következményei vitához; Szociológiai Szemle 2007/3–4, 214–222
- KPMG Tanácsadó Kft (2007): Műszerpályázatok átfogó értékelése; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007. október 26.; http://www.nfu.hu/muszerpalyazati_programok_ertekelese (letöltés: 2009. március 5.)
- KPMG Tanácsadó Kft (2008): A KIOP Állati hulladékkezelés intézkedés értékelése - Értékelő Jelentés; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. december 8.
- KPMG Tanácsadó Kft, PWC, Fritzpatrick Associates (2006): A GVOP Közbenső Értékelése 2006; Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Gazdasági Versenyképesség Operatív Program Irányító Hatósága; 2006. április 11.; http://www.nfu.hu/dokumentumtar_gvop (letöltés: 2009. március 5)
- Krémer Balázs (2008): A projekt-kórságról avagy a Tanoda szindróma, Educatio 2008/4, o. 539-548
- Kuti Éva (2006): A nonprofit szervezetek uniós pályázatokon elért eredményei 2006.; http://www.nfu.hu/kuti_eva_a_nonprofit_szervezetek_unios_palyazatokon_elert_eredmenyei (letöltve: 2009. május 20.)
- Lányi András (2008): Esélyek és egyenlőtlenségek a pályázatfinanszírozásban; Educatio 2008/4, 526-538 o.
- Liskó Ilona (2008): Továbbképzések hatása a pedagógusok szemléletére; Educatio 2008/4, 495-511 o.
- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (2007a): A Regionális Fejlesztés Operatív Program (ROP) '1.1 Turisztikai vonzerők fejlesztése' és '1.2 Turisztikai fogadóképesség javítása' intézkedések hatékonyságjavítását célzó értékelő tanulmány; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007. december 12.; http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (2007b): Regionális Fejlesztési Operatív Program (ROP 2.2.) - A városi területek rehabilitációját célzó intézkedések értékelése; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007. szeptember; http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (2007c): ROP monitoring rendszerének elemzése, javaslat az indikátorok fejlesztésére; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 október; http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)

- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (2007d): Az esélyegyenlőség, mint horizontális elv érvényesülése a Regionális Fejlesztés Operatív Programban; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 szeptember; http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (2007e): A fenntartható fejlődés, mint horizontális elv érvényesülése a Regionális Fejlesztés Operatív Programban; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 szeptember; http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Marton István – Sitányi László (2007): Az önkormányzatok pályázatainak vizsgálata a Dél-dunántúli régióban, Comitatus XVII. évfolyam 11-12. szám 46-62.
- Megakom Stratégiai Tanácsadó Iroda – Synovate Piackutató Kft. (2008): A HEFOP Időközi Értékelés 2007 – Zárótanulmány; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008 július 28.; http://www.nfu.hu/hefop_ertekelesek (letöltés: 2009. március 9.)
- MKIK Gazdaság- és Vállalkozáselemző Intézet (2008): Az uniós pályázatoktól való távolmaradás okai: a feltételezett korrupció (is) visszatartó erő; 2007. december 10; <http://www.gvi.hu/index.php/hu/papers/show.html?id=32> (letöltve: 2009. március 5.)
- MNB (2006): Elemzés a Konvergencia Folyamatokról; Budapest, 2006. december
- Molnárné Hegymegi Krisztina (2009): A magyar civil szervezetek részvétele az európai uniós Strukturális Alapokra vonatkozó operatív programok tervezésében és végrehajtásában; Humán Integra Alapítvány, 2009. január; http://www.nfu.hu/a_magyar_civil_szervezetek_reszvetele_az_europai_unios_strukturalis_alapokra_vonatkozó_operativ_programok_tervezeseben_es_vegrehajtásaban_2009 (letöltve: 2009. május 20.)
- Nemzeti Fejlesztési Hivatal (2006): A strukturális alapok félidei értékelése; 2006 június; <http://www.nfu.hu/doc> (letöltve: 2009. március 9.)
- Öko Zrt (2008): A KIOP környezetvédelmi intézkedések céljainak és hatékonyságának vizsgálata összefüggésben a hazai környezetvédelmi fejlesztési irányokkal; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. augusztus; http://www.nfu.hu/kiop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Schalk, Hans Joachim - Varga Attila (2006): The economic effects of EU Community Support Framework interventions - An ex-ante impact analysis with EcoRET, a macroeconomic model for Hungary; Nemzeti Fejlesztési Hivatal; <http://www.nfu.hu/doc> (letöltve: 2009. március 9.)
- Szirmai Péter Dr - Szerb László, Dr. Madarassy Tamás, Petheő Attila István (2008): Közvéleményre hangolva"; Gazdasági és Közlekedési Minisztérium; 2008; <http://www.nfgm.gov.hu/feladataink/kkv/vallpol/elemzesek> (letöltve: 2009. március 5.)
- Tárki Zrt – Kopint-Datorg Zrt. (2007): Az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjainak horizontális ex-ante értékelése; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség - ; 2007. március 21.; <http://www.nfu.hu/doc> (letöltve: 2009. március 9.)
- Transparency International (2006): Strukturális Alapok átlátható felhasználása Magyarországon; 2006. október; http://www.transparency.hu/strukturalis_alapok_atlathato_felhasznalasa_magyarorszagon (letöltve: 2009. április 5.)

Új Magyarország Fejlesztési Terv; NFÜ; http://www.nfu.hu/uj_magyarország_fejlesztési_terv_2
(letöltve: 2009. március 2)

ÚMFT akciótervek 2007-2008; NFÜ; http://www.nfu.hu/uj_magyarország_fejlesztési_terv_2
(letöltve: 2009. március 2)

ÚMFT akciótervek 2009-2010; NFÜ; http://www.nfu.hu/uj_magyarország_fejlesztési_terv_2
(letöltve: 2009. március 2)

ÚMFT operatív programok; NFÜ; http://www.nfu.hu/uj_magyarország_fejlesztési_terv_2 (letöltve:
2009. március 2)

Varga Attila (2007): GMR-Hungary: A complex macro-regional model for the analyses of development policy impacts on the Hungarian economy – Final report; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 március; <http://www.nfu.hu/doc> (letöltve: 2009. március 9.)

VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht. (2008): A fejlesztéspolitika érvényesülésének mintaértékelései – Összefoglaló Jelentés; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. június 5.

9 Rövidítések jegyzéke

ÁROP	Államreform Operatív Program
CSG	Közösségi Stratégiai Iránymutatások
DAOP	Dél-Alföldi Operatív Program
DDOP	Dél-Dunántúli Operatív Program
ÉAOP	Észak-Alföldi Operatív Program
EKOP	Elektronikus Közigazgatás Operatív Program
EMIR	Egységes Monitoring Információs Rendszer
ÉMOP	Észak-Magyarországi Operatív Program
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESZA	Európai Szociális Alap
GOP	Gazdaságfejlesztés Operatív Program
GSZT	Gazdasági és Szociális Tanács
IH	Irányító Hatóság
KDOP	Közép-Dunántúli Operatív Program
KEOP	Környezet és Energia Operatív Program
KMOP	Közép-Magyarországi Operatív Program
KÖZOP	Közlekedés Operatív Program
KSZ	Közreműködő Szervezet
KTK	Közösségi Támogatási Keret
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
NSRK	Nemzeti Stratégiai Referenciakeret
NYDOP	Nyugat-Dunántúli Operatív Program
OÉT	Országos Érdekegyeztető Tanács
OFK	Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió
OP	Operatív Program
OTK	Országos Területfejlesztési Konceptió
PkD	Programkiegészítő Dokumentum
TÁMOP	Társadalmi Megújulás Operatív Program
TIOP	Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program
ÚMFT	Új Magyarország Fejlesztési Terv
VOP	Végrehajtás Operatív Program

10 Glosszárrium

Akcióterv: az operatív program vagy egyes prioritástengelyek végrehajtására vonatkozó, két vagy több évre szóló részletes programozási és végrehajtási dokumentum. (255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet definíciója alapján)

Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR): a strukturális alapokból, a Kohéziós Alapból, a PHARE-ból, az Átmeneti Támogatásból, a Schengen Alapból, az Európai Gazdasági Térség és Norvég Finanszírozási Mechanizmusból, valamint az ezekhez társuló hazai forrásokból megvalósuló programokkal és projektekkel kapcsolatos menedzsment (végrehajtási és kifizetési), monitoring, illetve ellenőrzési, szabálytalanságkezelési és számviteli feladatokat támogató információtechnológiai rendszer;

Fejlesztéspolitikai Irányító Testület: A kormány fejlesztéspolitikáért felelős döntés-előkészítő, javaslattevő, koordináló szerve.

Fenntartható Fejlődés Stratégiája: A Lisszaboni stratégiát 2001-ben a Göteborgi csúcstalálkozón kiegészítették. A fenntartható fejlődés koncepciójának lényege, hogy az EU jövő stratégiáját a környezetvédelem, a gazdasági növekedés és a szociális előrehaladás hármasságára kell építeni.

Folyamatos elbírálás: olyan projekt kiválasztási eljárás, amely során a projekt javaslatok formai ellenőrzése és tartalmi értékelése a beérkezés sorrendjében történik, amíg a rendelkezésre álló forrás ki nem merül. Csak egy végső benyújtási határidő kerül meghatározásra, de a forrást meghaladó támogatási igényű pályázat benyújtása esetén a pályázatok benyújtásának lehetősége ezt megelőzően is lezárható

Egyfordulós pályázat: pályázatos projekt kiválasztási eljárás, amelynek során kizárólag részletes projekt javaslat kerül benyújtásra

Kétfordulós pályázat: pályázatos projekt-kiválasztási eljárás, amelynek során először előzetes projekt javaslat, majd - amennyiben az alapján indokolt a projekt javaslat részletes kidolgozása - részletes projekt javaslat kerül benyújtásra

Kiemelt projekt: a Kormány által egyedileg, pályáztatás nélkül jóváhagyott projekt, amelyet az akcióterv nevesítve tartalmaz

Kistérségi program: a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet szerinti, komplex programmal segített, leghátrányosabb helyzetű kistérségek esetében a kistérség által kidolgozott és az NFÜ által jóváhagyott többéves tervdokumentum, amely tartalmazza az előzetes projektjavaslatokat is.

Közösségi Stratégiai Iránymutatások (CSG): Iránymutatást ad a tagállamoknak, hogy milyen fejlesztési stratégiát tervezzenek a 2007-13 közötti költségvetési időszakban. Ez a dokumentum a nemzeti stratégiai referenciakeretek alapjául szolgál.

Közösségi Támogatási Keret: az NFT megvalósítására kapott uniós források felhasználásáról Magyarország és az Európai Bizottság között kötött megállapodás.

Közreműködő szervezetek (KSZ): Ellátja az egyes pályázati kiírásokhoz kapcsolódó operatív feladatokat.

Lisszaboni stratégia: A stratégia 2000. március 23-24-én Lisszabonban született meg, innen az elnevezése is. Egy átfogó reformprogramról van szó, mely a foglalkoztatás, a gazdasági reformok, és a szociális kohézió megerősítését tűzte ki célul a tudásalapú társadalom kiépítésével párhuzamosan.

Monitoring bizottságok: Az operatív programok felügyeletéről gondoskodnak. A monitoring bizottságok felállításáért az irányító hatóságok felelnek.

Nemzeti Fejlesztési Tanács: a kormány tanácsadó testülete. Nyomon követi és értékeli a fejlesztéspolitikai célok megvalósulását.

Nemzeti Fejlesztési Terv: Magyarország fejlesztési stratégiája 2004-2006-os uniós fejlesztési források felhasználására

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ): Legfontosabb feladata az érintett minisztériumokkal és a fejlesztési régiókkal együttműködve az Új Magyarország Fejlesztési Terv egészének tervezése, végrehajtása, valamint az operatív programok irányító hatósági funkcióinak ellátása.

Operatív program (OP): a tagállam által benyújtott és a Bizottság által elfogadott dokumentum, amely összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, amelynek megvalósításához valamely alapból, illetve a „konvergencia” célkitűzés esetében a Kohéziós Alapból és az ERFA-ból támogatást vesznek igénybe. (A Tanács 1083/2006/EK rendeletében alkalmazott definíció.)

Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK): Olyan átfogó tervdokumentum, amely 20 évre meghatározza a fejlesztéspolitika irányelveit, az ország közép- és hosszú távú fejlesztéspolitikai céljait, és egységbe rendezi a szakmapolitikai célokat. Az Országgyűlés 2005. decemberében, 96/2005. (XII. 25) OGY határozatával elfogadta az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptiót.

Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK): Célja, hogy 20 évre kijelölje az ország területfejlesztési politikájának célkitűzéseit, elveit és prioritás-rendszerét. Információt biztosít az ágazati és a kapcsolódó területi tervezés és területfejlesztés szereplői számára. Az Országgyűlés 97/2005. (XII. 25) OGY határozatának értelmében az Országos Területfejlesztési Konceptió szintén elfogadásra került.

Program kiegészítő Dokumentum (PkD) az operatív programok részletes végrehajtási dokumentuma az NFT-ben.

Új Magyarország Fejlesztési Terv: Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007-2013 között.

Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv: A 2007-2013 évekre vonatkozó magyar vidékfejlesztési program stratégiai kereteit tartalmazza. Célja, hogy - összhangban az Új Magyarország Fejlesztési Tervvel és a vonatkozó közösségi és hazai fejlesztési dokumentumokkal - kijelölje az agrár-vidékfejlesztés irányait, célkitűzéseit, és meghatározza a célok elérésének módját, eszközeit. A Stratégiai Terv a Tanács a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról szóló 2006/144/EK határozatával összhangban készült.

Háttér tanulmányok

A fejlesztéspolitika alapkérdései című tanulmányhoz

1 A magyar fejlesztéspolitika intézményrendszere⁶⁵

Ebben a fejezetben célunk, hogy világos képet adjuk a magyar fejlesztéspolitika intézményi felépítéséről, a fejlesztési dokumentumok rendszeréről. Áttekinthetően és tematikusan mutatjuk be az egyes fejlesztéspolitikai dokumentumokat, az intézményrendszert, azért, hogy a laikusok számára is érthető legyen az európai uniós pályázati rendszer működése Magyarországon. Bemutatjuk azt is, hogy az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk óta hogyan változott a rendszer, összehasonlítjuk a 2004-2006 és a 2007-2013 közötti időszak fejlesztési politikáját.

A fejezet második felében az operatív programok megvalósításában szerepet játszó eljárásokat mutatjuk be projekt- illetve programszintű megközelítés alkalmazásával. A megvalósítás eljárásai között projektszinten a pályázati eljárás egyes válfajait és azok sajátosságait, Kedvezményezettek kvázi jogorvoslati eszközeként funkcionáló panasz intézményét, a pénzügyi folyamatokat (az előlegigényléstől egészen a közösségi hozzájárulás rendezéséig) és szabálytalanságok és csalások kezelését tárgyaljuk részletesen. Sajátos helyzetére tekintettel külön mutatjuk be a monitoring folyamatokat – mivel azok projektek és programok szintjén leginkább egységként szemlélve érthetőek meg. Programszintű folyamatok közül az értékelési eljárásokat és az intézményrendszer és a kedvezményezett oldalán egyaránt jelentkező tájékoztatási feladatokat emeltük ki, a tervezés különböző lépéseit a dokumentumok bemutatását tartalmazó fejezetbe, az intézményrendszeren belül fennálló jelentéstételi rendszert pedig a monitoring-tevékenység bemutatásába integráltuk.

1.1 A szakpolitika az uniós stratégiától a magyar pályázatokig

Az Európai Unió által meghatározott stratégiai célok és jogszabályi keretfeltételek alapján a meghatározott fejlesztési időszakra készült hazai keretstratégiák a Nemzeti Fejlesztési Terv - NFT (2004-2006 között) és az Új Magyarország Fejlesztési Terv - ÚMFT (2007-2013 között). Ezen fejlesztési dokumentumok azonos időszakra vonatkozó ágazati és regionális programokra történő lebontásai az operatív programok. Az operatív programokat az NFT rendszerében egy végrehajtás szempontú részletező dokumentum (cselekvési terv) a Program-kiegészítő Dokumentum (továbbiakban PKD) egészített ki szintén 3+2 évre; illetve, az ÚMFT esetében az operatív programok 2 éves feladattervét meghatározó akciótervek születtek. A PKD és az akciótervek alapján készültek/ készülnek az egyes pályázati felhívások. Ezt a dokumentum rendszert, a közöttük lévő összefüggéseket mutatjuk be a következő fejezetekben részletesen.

⁶⁵Készítette: Balás Gábor, Hives Zsolt, Jantos Annamária, Kerekes Ildikó, Mike Friderika



1.1.1 Előzmények

1.1.1.1 Közöségi Stratégiai Iránymutatások (CSG)

Közöségi Stratégiai Iránymutatások (CSG): Iránymutatást ad a tagállamoknak, hogy milyen fejlesztési stratégiát tervezzenek a 2007-13 közötti költségvetési időszakban. Ez a dokumentum a nemzeti stratégiai referenciakeretek alapjául szolgál.

1.1.1.1.1 A dokumentum bemutatása

Az Európai Bizottság elkészítette a **Közöségi Stratégiai Iránymutatások** tervezetét, ezt követően a **Tanács határozatában (2006. október 6.) a kohézióra vonatkozó közöségi stratégiai iránymutatásokról (2006/702/EK)** a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra vonatkozó közöségi stratégiai iránymutatások elfogadásra kerültek.

A stratégiai iránymutatások az Európai Unió tagállamai számára meghatározzák azt, hogy melyek a Közösség által legfontosabbnak ítélt célkitűzések a kohéziós politika keretében, ennek figyelembevételével kellett minden tagállamnak meghatároznia a 2007-2013 közötti időszak célkitűzéseit és elkészíteni a Nemzeti Stratégiai Referenciakeretet.

1.1.1.1.2 A CSG célrendszere

A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó közöségi stratégiai iránymutatások három alapvető iránymutatást, és azokon belül prioritásokat fogalmazznak meg:

1. iránymutatás: Európát és régióit a beruházások és a munka szempontjából vonzóbbá kell tenni

1.1. A közlekedési infrastruktúrák kiterjesztése és fejlesztése

1.2. A környezetvédelem és a növekedés közötti együttműködés erősítése

1.3. Válasz a hagyományos energiaforrások intenzív európai felhasználásának kérdésére

2. iránymutatás: A növekedést szolgáló tudás és innováció fejlesztése

2.1. A kutatásfejlesztésbe történő beruházás növelése és célirányosabbá tétele

2.2. Az innováció elősegítése és a vállalkozói szellem ösztönzése

2.3. A mindenki számára megvalósuló információs társadalom ösztönzése

2.4. A pénzeszközökhöz való hozzáférés fejlesztése

3. iránymutatás: Több és jobb munkahelyet

3.1. Több ember bevonása és megtartása a foglalkoztatásban és a szociális védelmi rendszerek korszerűsítése

3.2. A munkavállalók és vállalkozások alkalmazkodóképességének és a munkaerőpiac rugalmasságának fokozása

3.3. A humán erőforrásba való beruházás növelése a jobb oktatás és képzés révén

3.4. Igazgatási kapacitás

3.5. Az egészséges munkaerő fenntartásában nyújtott segítség

1.1.2 Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007-2013)

Új Magyarország Fejlesztési Terv: Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007-2013 között.

1.1.2.1 A dokumentum bemutatása

Az ÚMFT olyan hazai fejlesztési dokumentum, amely az uniós források felhasználását három területen determinálja: a stratégiai célok kijelölése, az operatív programok meghatározása, valamint az operatív programok közötti indikatív forráselosztás meghatározása.

A 2007-2013-as programozási időszakban a kohéziós politika keretében Magyarország **22,4 milliárd eurós uniós támogatásban részesül**, amelyet hazai társfinanszírozás és magántőke is kiegészít, azért hogy felzárkózhasson a fejlett országokhoz. A források felhasználását a nemzeti stratégiai referenciakeret határozza meg, melynek egy részét (operatív programok listája; indikatív éves allokáció alaponkénti és programonkénti bontásban; a „konvergencia” célkitűzés esetében, a kiadások azon szintje, amely garantálja az addicionalitás elvének betartását, valamint az igazgatási hatékonyság erősítése céljából tervezett intézkedést) az Európai Bizottság hagyta jóvá.

A Magyar Köztársaság Kormánya által elfogadott **Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)** Magyarország nemzeti stratégiai referenciakerete. A fejlesztési dokumentumot a köznyelv gyakran II. Nemzeti Fejlesztési Terv néven is említi.

A dokumentum alcíme **„Foglalkoztatás és növekedés”**, mely a stratégia átfogó céljára utal.

1.1.2.2 Felhasznált tervezési dokumentumok

A fejlesztési terv készítése során több, már meglévő dokumentumot is figyelembe kellett venni, és biztosítani a velük való összhangot.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv az európai szabályozáson felül a hazai hosszú távú stratégiákban az **Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióban (OFK)** és az **Országos Területfejlesztési Konceptióban (OTK)** megfogalmazott stratégiai célokra épül.

Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK): Olyan átfogó tervdokumentum, amely 20 évre meghatározza a fejlesztéspolitika irányelveit, az ország közép- és hosszú távú fejlesztéspolitikai céljait, és egységbe rendezi a szakmapolitikai célokat. Az Országgyűlés 2005. decemberében, 96/2005. (XII. 25) OGY határozatával elfogadta az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptiót.

Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK): Célja, hogy 20 évre kijelölje az ország területfejlesztési politikájának célkitűzéseit, elveit és prioritás-rendszerét. Információt biztosít az ágazati és a kapcsolódó területi tervezés és területfejlesztés szereplői számára. Az Országgyűlés 97/2005. (XII. 25) OGY határozatának értelmében az Országos Területfejlesztési Konceptió szintén elfogadásra került.

A stratégia meghatározása során biztosítani kellett az Európai Unió által elfogadott dokumentumokkal való összhangot. Ezek a közösségi prioritásokat tartalmazó **Közösségi Stratégiai Iránymutatások** (CSG), Az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap felhasználásának szabályait rögzítő rendeletek, valamint az Európai Unió Tanácsának a három alapra vonatkozó, általános szabályokat tartalmazó, 1083/2006EK rendelete, illetve az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet. Figyelembevételre került az Európai Tanács göteborgi értekezletén megfogalmazott Fenntartható Fejlődés Stratégiája, valamint a megújított **lisszaboni stratégiához** kapcsolódó Nemzeti Akcióprogramunk.

Lisszaboni stratégia: A stratégia 2000. március 23-24-én Lisszabonban született meg, innen az elnevezése is. Egy átfogó reformprogramról van szó, mely a foglalkoztatás, a gazdasági reformok, és a szociális kohézió megerősítését tűzte ki célul a tudásalapú társadalom kiépítésével párhuzamosan.

Fenntartható Fejlődés Stratégiája: A Lisszaboni stratégiát 2001-ben a Göteborgi csúcstalálkozón kiegészítették. A fenntartható fejlődés koncepciójának lényege, hogy az EU jövő stratégiáját a környezetvédelem, a gazdasági növekedés és a szociális előrehaladás hármas egységére, összhangjára kell építeni.

A fejlesztési tervet összhangba kellett hozni a párhuzamosan készülő **Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Tervvel**, valamint támaszkodnia kellett egyéb hazai fejlesztési dokumentumokra, mint például a Nemzeti Környezetvédelmi Programra (2003–2008), Az egész életen át tartó tanulás stratégiájára, Magyarország 2006. szeptemberi aktualizált konvergenciaprogramjára, illetve egyéb hazai ágazati és területi koncepciókkal is.

Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv: A 2007-2013 évekre vonatkozó magyar vidékfejlesztési program stratégiai kereteit tartalmazza. Célja, hogy - összhangban az Új Magyarország Fejlesztési Tervvel és a vonatkozó közösségi és hazai fejlesztési dokumentumokkal - kijelölje az agrár-vidékfejlesztés irányait, célkitűzéseit, és meghatározza a célok elérésének módját, eszközeit. A Stratégiai Terv a Tanács a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai

1.1.2.3 Az ÚMFT felépítése

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv tartalmilag a következő fejezeteket foglalja magában:

<i>Vezetői összefoglaló</i>	<i>5. Indikatív pénzügyi terv és adicionalitás</i>
<i>1. Bevezetés</i>	<i>6. Végrehajtás, adminisztratív hatékonyság</i>
<i>2. A stratégia megalapozása</i>	<i>7. Koherencia, konzisztencia</i>
<i>3. A stratégia meghatározása</i>	<i>8. Értékelés (ex-ante és környezeti szempontú értékelés)</i>
<i>4. Az operatív programok listája, struktúrája</i>	<i>9. Mellékletek</i>

A stratégiai dokumentum a részletes helyzetelemzést követően az erősségek- gyengeségek, lehetőségek – veszélyek felsorolásával SWOT analízis formájában határozza meg a fejlesztési irányvonalak kialakításához szükséges legfontosabb megállapításokat.

Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv tapasztalatait is ismerteteti, ez volt a 2004-2006 közötti időszak stratégiáját meghatározó dokumentum, az ÚMFT „elődje”. A két fejlesztési dokumentum közötti különbségeket a 6. számú alfejezet tartalmazza.

A terv külön fejezetben foglalkozik a **végrehajtási intézményrendszer** bemutatásával, az egyes szervezetek feladat- és hatáskörének ismertetésével.

1.1.2.4 Az ÚMFT célrendszere

Az ÚMFT átfogó célja a **foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés elősegítése**, mely átfogó célokhoz specifikus célokat is rendel a dokumentum.

A **foglalkoztatás** bővítésének elérésére több specifikus célt határoz meg a dokumentum:

- az egyén **foglalkoztathatóságának** javítása és munkaerő-piaci aktivitásának növelése, a regionális sajátosságokhoz igazodó összehangolt beavatkozások,
- a **munkaerő-kereslet bővítése**, vagyis több és jobb munkahely teremtésének ösztönzése (különösen a hátrányos helyzetű térségekben),
- a kereslet és a kínálat összhangját biztosító **munkaerő-piaci környezet** fejlesztése.

A tartós **növekedést elősegítendő** specifikus célként meghatározásra került:

- a versenyképesség javítása, ezen belül
 - a tudásgazdaság és az innováció erősítése,
 - a termelékenység növelése;
- a gazdaság bázisának szélesítése, ezen belül
 - a regionális különbségek mérséklése,
 - a tőkebevonási képességek fejlesztése,
 - piacbővítés,

- a magasabb piaci integráltsági szinthez való kapcsolódás,
- a korszerű technológiák széles körű elterjesztése;
- az üzleti környezet fejlesztésével, ezen belül
 - az elérhetőség megkönnyítése,
 - a szabályozási környezet javítása, valamint az állam szolgáltatásainak és működésének hatékonyabbá tétele.

A **horizontális szempontok** érvényesítése, azaz az esélyegyenlőség és a fenntartható fejlődés biztosítása kiemelten megjelenik a dokumentumban. A horizontális szempontok az Európai Unió olyan alapelvei, melyeket mind a programozás és a tervezés során, a fejlesztési célok kialakításában, mind a célok elérésében, vagyis a megvalósításban érvényesíteni szükséges.

Az átfogó és specifikus célok megvalósítására az alábbi **tematikus és területi prioritásokat** jelöli ki az ÚMFT:

1. Gazdaságfejlesztés,
2. Közlekedésfejlesztés,
3. Társadalmi megújulás,
4. Környezeti és energetikai fejlesztés,
5. Területfejlesztés,
6. Államreform.

A dokumentum a fenti prioritásokon belül további konkrét **beavatkozási területeket** jelöl meg, melyek csoportjaira alakítja ki az operatív programokat. A prioritásokra építve az alábbi táblázatban mutatjuk be az operatív programok rendszerét, melyről részletesen a 3. alfejezetben írunk. Az alábbiakban azt szemléltetjük, hogy az egyes prioritásokhoz melyik operatív program kapcsolódik, és az adott OP mekkora hétéves pénzügyi kerettel rendelkezik 2007-2013 között.

PRIORITÁS	OPERATÍV PROGRAM	ÖSSZESEN MILLIÁRD FT (265 FT/ EURÓ, 2004-ES ÁRAK)
1. Gazdaságfejlesztés	Gazdaságfejlesztés OP	690,0
2. Közlekedésfejlesztés	Közlekedés OP	1703,2
3. Társadalmi megújulás	Társadalmi megújulás OP	966,0
	Társadalmi infrastruktúra OP	538,9
4. Környezeti és energetikai	Környezet és energia OP	1140,0

fejlesztés		
5. Területfejlesztés	Nyugat-dunántúli OP	1609,4
	Közép-dunántúli OP	
	Dél-dunántúli OP	
	Észak-magyarországi OP	
	Észak-alföldi OP	
	Dél-alföldi OP	
	Közép-magyarországi OP	
6. Államreform	Államreform OP	40,9
	Elektronikus közigazgatás OP	99,8
Az Új Magyarország Fejlesztési Terv koordinációja és kommunikációja	Végrehajtás OP	87,2
Új Magyarország Fejlesztési Terv összesen		6875,4

Forrás: Új Magyarország Fejlesztési Terv, Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007-2013

Az ÚMFT tartalmazza a források operatív programonkénti indikatív pénzügyi felosztási tervét. A 2007–2013-as időszakra 2004-es árakon számolva **22,4 milliárd euró uniós** (folyó áron 25,3 milliárd euró) forrás áll a rendelkezésünkre. Ezt kiegészíti a magyar nemzeti hozzájárulás, melynek mértéke 15%, így **összesen 26,3 milliárd euró** fejlesztési forrással gazdálkodhatunk.

1.1.2.5 Hogyan készült az ÚMFT?

A stratégiai dokumentumok készítése során legfontosabb elv a **partnerség elve**, melyet a társadalmi egyeztetések is biztosítanak. A véleményezést követően a dokumentumok végső változatát a Kormány fogadja el, majd benyújtja az Európai Bizottsághoz. A Bizottság által jóváhagyott ÚMFT és az operatív programok a magyar fejlesztéspolitika alap dokumentumai.



1.1.2.5.1 Társadalmi egyeztetés

Rendeleti kötelezettség alapján az **Operatív Programokhoz kapcsolódóan kötelező a társadalmi egyeztetés**. A folyamat azonban az NSRK készítésével kezdődik, így a partnerség elvének már az Új Magyarország Fejlesztési Terv készítése során is érvényesülnie kellett.

A Tanács 1083/2006/EK Rendeletének 11. cikkében foglaltak szerint:

(1) „...A tagállam adott esetben és a hatályban lévő nemzeti szabályozással és gyakorlattal összhangban partnerséget alakít ki többek között a következő hatóságokkal és szervezetekkel:

az illetékes regionális, helyi, városi és egyéb közhatalóságok;

a gazdasági és társadalmi partnerek;

bármely egyéb megfelelő, a civil társadalmat képviselő szervezet, a környezetvédelmi partnerek, nem kormányzati szervezetek, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdításáért felelős szervezetek...”

(2)“... A partnerség az Operatív Programok előkészítését, végrehajtását, monitoringját és értékelését fogja át. A tagállamok adott esetben valamennyi érintett partnert – különösen a régiókat – bevonják a programozás különböző szakaszaiba az egyes szakaszok tekintetében megállapított határidőn belül.”⁶⁶

A társadalmi egyeztetés folyamata: Az egyeztetésre bocsátott dokumentumok a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapjáról (<http://www.nfu.hu/>) tölthetők le, és szintén ezen a honlapon keresztül lehet véleményeket beküldeni. A társadalmi egyeztetésen elhangzott megjegyzéseket a dokumentum készítése során megvitatják, a módosító javaslatok figyelembevételével készül el a fejlesztési programok végső változata. Az ÚMFT, az Operatív Programok és az akciótervek végleges, a kormány elé kerülő változatainak elkészítéséhez a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség a szakmai, érdekképviselői és társadalmi szervezetek, a gazdasági, az önkormányzati és a civil szféra képviselőinek javaslataira számított.

2006 tavaszán zajlott az első társadalmi egyeztetés, majd **2006. augusztus 1-jén** ismételten társadalmi egyeztetésre került sor az **Új Magyarország Fejlesztési Tervvel** kapcsolatban. A második társadalmi egyeztetés során mintegy 4 ezer szervezett kértek fel az egyeztetésben való részvételre. Az NFÜ honlapján közzétett cikk szerint több mint 12 ezren töltötték le a tervet, levélben, e-mailen 250 javaslatot kaptak mintegy 600 egyéni hozzászólótól, szervezettől, és mintegy 100 szervezet képviselőivel személyesen is találkoztak.

Az ÚMFT partnerségi egyeztetésének a fentiekén kívül a következő elemei voltak: országos road-show, ágazati fórumok, makrofórumok, tanácskozás az Akadémiával, tájékoztatás a köztársasági

⁶⁶ 1083/2006. EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

elnök részére, találkozó a 4 történelmi egyházzal, a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület ajánlása, parlamenti vitanap.⁶⁷

1.1.2.5.2 Az ÚMFT értékelése

A dokumentum ex-ante (előzetes) értékelését és környezeti értékelését külső megbízott szakértők végezték 2006-7-ben.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv előzetes (ex ante) értékelése 2006. márciusától a dokumentum Európai Bizottság általi elfogadásáig tartott. Az ÚMFT előzetes értékelésének célja a fejlesztési stratégia logikai megalapozottságának és a forrásallokáció indokoltságának a vizsgálata; a belső koherencia értékelése; a Közösségi politikai prioritásokkal, - mint társadalmi-gazdasági kohézió, esélyegyenlőség és foglalkoztatás növelése - való összhanghoz való hozzájárulás mértékének megállapítása; a dokumentum célkitűzéseinek számszerűsítése és a társadalmi-gazdasági kohézióra gyakorolt potenciális hatásainak áttekintése, különösen a területi egyenlőtlenségek, a foglalkoztatás, az esélyegyenlőség és a munkaerőpiac feszültségeinek enyhítésére tekintettel.

1.1.2.5.3 Kormány jóváhagyása

A fejlesztéspolitikai dokumentumok végső változatát a **Magyar Köztársaság kormánya fogadja el**. A ÚMFT, az operatív programok és az akciótervek jóváhagyása előtt a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplőinek bevonása is megtörténik a tervezési folyamat során.

A kormány elé **első olvasatban 2006. február 28-án** került az Új Magyarország Fejlesztési Terv, majd a **1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat** értelmében elfogadta a dokumentumot.

„A Kormány a magyar társadalom és gazdaság hosszú távú fejlesztésének a megalapozása, továbbá az ország előtt megnyíló európai uniós támogatások eredményes és hatékony felhasználása érdekében az alábbi határozatot hozza:

A Kormány

- 1. a határozat mellékletében foglalt Új Magyarország Fejlesztési Tervet, mint Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakeretét az Európai Bizottsággal folytatandó hivatalos tárgyalások alapjául elfogadja, és hozzájárul a dokumentumnak az Európai Bizottsághoz történő hivatalos benyújtásához;*
- 2. felhívja a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztost, hogy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség útján az Európai Bizottság hivatalos eljárása keretében az Új Magyarország Fejlesztési Tervet, mint Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakeretét nyújtsa be az Európai Bizottságnak;*
- 3. felhívja a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztost, illetve az általa megbízott személyt, hogy a Nemzeti Stratégiai Referenciakeretről folytatandó tárgyalások során az érintett miniszterekkel együttműködve járjon el, és a tárgyalások lezárásáról a Kormánynak jelentésben számoljon be.”⁶⁸*

1.1.2.5.4 Az Európai Bizottság szerepe

⁶⁷ HBF et al. (2007), 32-33. oldal

⁶⁸ 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról

A kormány által elfogadott fejlesztési dokumentumokkal kapcsolatban a végső döntést az Európai Bizottság hozza meg. Az ÚMFT-nek csak egyes elemeit hagyja jóvá a Bizottság, valójában döntés az operatív programok szintjén történik. Az 1083/2006/EK rendeletnek megfelelően a Bizottság tudomásul veszi a nemzeti stratégiát és az alapokból származó támogatás számára választott prioritási témákat, és a referenciakeret kézhezvételétől számított három hónapon belül megteszi az általa megfelelőnek ítélt észrevételeket.

Európai Bizottság: Az Európai Unió javaslattevő, döntés-előkészítő, végrehajtó, ellenőrző intézménye. Jóváhagyja a nemzeti stratégiai referenciakeretet, valamint az egyes operatív programokat.

1.1.3 Az Operatív Programok

Operatív program (OP): a tagállam által benyújtott és a Bizottság által elfogadott dokumentum, amely összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, amelynek megvalósításához valamely alapból, illetve a „konvergencia” célkitűzés esetében a Kohéziós Alapból és az ERFA-ból támogatást vesznek igénybe.⁶⁹

1.1.3.1 A dokumentum bemutatása

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjai ágazati és regionális szinten tartalmazzák a rendelkezésre álló forrás felhasználásának formáját és arányát. Az operatív program is az ÚMFT célrendszeréhez igazodó önálló dokumentum, további téma- és terület specifikus alábontást alkalmaz a fejlesztési célok meghatározásakor. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében a 15 operatív program 7 regionális és 8 szektorális OP-t foglal magában.

A közösségi támogatásokra való jogosultság feltételeit a Tanács 1083/2006 számú rendeletének 5-7. cikkelye szabályozza. A rendeletben általános előírás, hogy **egy operatív programot csak egy alap finanszírozhat**. A 34. cikk alapján viszont lehetőséget teremt arra, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) kiegészítő jelleggel finanszírozhat a másik alap támogatási körébe tartozó intézkedéseket főszabály szerint 5%-ban, de az ESZA bizonyos esetekben 10%-ot is enged; valamint az ERFA a kohéziós alappal együttesen nyújthat támogatást a közlekedési infrastruktúra és a környezetvédelem operatív programjai számára, a nagyobb projekteket is beleértve. Az Európai Bizottság „monofund” megközelítésének indoka az volt, hogy a várakozások szerint a végrehajtás egyszerűsödik azáltal, ha egy program esetében alapvetően hasonló típusú akciók támogatása történik, és integrált programok végrehajtását tagállami szinteken is lehetséges koordinálni.

Magyarországon a hét tervezési-statisztikai régió közül hat (Nyugat-Dunántúl, Közép-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld) a konvergencia célkitűzés alá esik; míg a Közép-Magyarországi Régió a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés „phasing in” területe alá tartozik.

⁶⁹ 1083/2006. EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Magyarországi régiók besorolása

Célkitűzés	Konvergencia	Regionális versenyképesség és foglalkoztatás (phasing-in támogatás)
Jogosultság	A célkitűzés alá az a NUTS-II szintű régió tartozik, amelynek a 2000—2002-es időszakra vonatkozó, közösségi adatok alapján számított egy főre jutó GDP-je – vásárlóerő-paritáson mérve – kevesebb a közösségi átlag 75%-ánál.	A rendelet 5. cikkének (1) bekezdése értelmében a régió nem tartozik a „konvergencia” célkitűzés alá, mert 2000–2002-ben az egy főre jutó GDP-je meghaladta az EU-25 átlagának 75%-át. A régió azonban megfelel a rendelet 8 (2) cikkelye előírásainak, azaz 2006-ban még az 1260/1999/EK tanácsi rendeletben meghatározott 1. célkitűzés alá tartozik, és az 5(1) szerint számított egy főre jutó GDP-je 2000 és 2002 között meghaladta az EU-15 átlagának 75%-át.
Magyarországi régiók	Nyugat-Dunántúli Régió, Dél-Alföldi Régió, Észak-Alföldi Régió, Észak-Magyarországi Régió, Közép-Dunántúli Régió, Dél-Dunántúli Régió.	Közép-Magyarországi Régió
Támogatás felhasználás	A támogatások 60%-át, kötelesek a lisszaboni stratégiában megfogalmazott uniós prioritások, azaz a növekedés és a foglalkoztatás fellendítésére fordítani.	A támogatások 75%-át kötelesek a lisszaboni stratégiában megfogalmazott uniós prioritások, azaz a növekedés és a foglalkoztatás fellendítésére fordítani.

Forrás: 1083/2006. EK rendelet alapján saját összeállítás

A 15 %-os hazai nemzeti társfinanszírozással együtt indikatív jelleggel, a 2004-es árakon számolva a **fejlesztési régiók programjai számára 1609,4 milliárd**, míg az **ágazati operatív programok keretében 5266 milliárd forintnyi** fejlesztési forrás áll rendelkezésre 2007 és 2013 között. Az operatív programok pénzügyi kerete a 7 évre vonatkozóan évekre lebontva került meghatározásra, de az egyes prioritásokhoz kapcsolódóan egyben tartalmazza a teljes 7 éves forrást, azaz nincs prioritásonkénti éves keret meghatározva.

1.1.3.2 Az Operatív Programok felépítése

Egy Operatív Program tartalmilag a következő fejezeteket foglalja magában:

- Vezetői összefoglaló
- Bevezetés

- Helyzetelemzés
- SWOT elemzés
- Célok és fejlesztési stratégia
- Prioritási tengelyek és intézkedések
- Indikátorok
- Pénzügyi háttér
- Pénzügyi tábla
- Az Operatív Program végrehajtására vonatkozó rendelkezések

1.1.3.3 Az Operatív Programok célrendszere

Az operatív programon belül a meghatározott specifikus célokhoz kapcsolódóan prioritási tengelyek határozzák meg a konkrét fejlesztési irányokat, az úgynevezett intézkedéseket.

1.1.3.4 Hogyan készültek az Operatív Programok?

1.1.3.4.1 Társadalmi egyeztetés

A társadalmi egyeztetésre bocsátott **14 operatív programhoz** (a Végrehajtás Operatív Program kivételével) kapcsolódó véleményeket 2006. november 8.-áig fogadta be az NFÜ. Összesen csaknem **1350 szervezet** juttatta el véleményét, a legtöbb hozzászólás, közel 350 a Társadalmi Megújulás Operatív Programra és 150 a Közlekedés Operatív programra érkezett be.

1.1.3.4.2 Az Operatív Programok értékelése

A dokumentum ex-ante (előzetes) értékelését és stratégiai környezeti vizsgálatát az ÚMFT értékeléséhez hasonlóan külső megbízott szakértők végezték 2006-7-ben.

A „konvergencia” célkitűzés alá tartozó operatív program vonatkozásában külön előzetes (ex-ante) értékelés elvégzését írja elő az 1083/2006. EK rendelet. A „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés esetében

- egy valamennyi operatív programra kiterjedő, előzetes értékelés, vagy
- az egyes alapok, vagy az egyes prioritások, vagy az egyes operatív programokra vonatkozó értékelés szükséges.

Az operatív programok előzetes értékelésének célja a rendelkezésre álló források operatív programok közötti elosztásának optimalizálása és a programozás minőségének javítása. Az értékelés során megállapítások születnek a célrendszerrel, stratégiával kapcsolatban, figyelembe vételre kerül a korábbi időszak eljárásának vizsgálata is.

A **stratégiai környezeti vizsgálat (SKV)** során felméri a fejlesztési program lehetséges környezeti hatásait. A program végleges változatának készítésekor már ezeket az információkat is figyelembe vehetik, így biztosítható, hogy a programok végrehajtása során a környezetet ne éri káros hatások.

3.4.3 Kormány jóváhagyása

2006. március végén a kormány elé tárták az operatív programokat. **2006. december elején** a kormány elfogadta az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) tizenöt operatív programját. A jóváhagyott operatív programokat Magyarország december közepén nyújtotta be az Európai Unió Bizottságának.

3.4.4 Az Európai Bizottság jóváhagyása

A kormány által jóváhagyott operatív programok 2006. december 20-án kerültek benyújtásra az Európai Bizottsághoz. A Bizottság **2007-ben** az Európai Unió 27 tagállamából negyedikként hagyta jóvá Magyarország valamennyi operatív programját.

1.1.3.5 Az Operatív Programok módosítása

Az 1083/2006. EK rendelet alapján az Operatív Programban foglaltak változtatására is lehetősége van a tagállamoknak, illetve a Bizottságnak. Erre azonban a rendeletben megfogalmazottak szerint csak az alábbi esetekben kerülhet sor:

- „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 [az operatív programok monitoringjához kapcsolódóan értékelések]; vagy*
- d) végrehajtási nehézségek következtében.”⁷⁰*

1.1.4 4. Az akciótervek

Akcióterv: az operatív program vagy egyes prioritástengelyek végrehajtására vonatkozó, két vagy több évre szóló részletes programozási és végrehajtási dokumentum⁷¹.

1.1.4.1 A dokumentum bemutatása

Az Operatív Programok alapján két éves időtartamra vonatkozóan akciótervek készülnek a magyar kormány döntése alapján. Az akciótervek irányozzák elő a várható pályázati konstrukciókat, és azok legfontosabb jellemzőit, forráselosztását. Egy akcióterv az OP prioritásai alapján több dokumentumból áll. Az akcióterveket az Európai Uniónak nem kell benyújtani, létét magyar jogszabály definiálja, a kormány fogadja el.

⁷⁰ 1083/2006. EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁷¹ 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelethez a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről

1.1.4.2 Az akciótervek felépítése

Az egyes akciótervek meghatározzák az adott a prioritások tartalmát, célkitűzéseit, a prioritás ütemezését (kiírások keretét és a kötelezettségvállalást) és a támogatási konstrukciók összefoglaló adatait.

Az akcióterv táblázatos formában információkat nyújt az egyes támogatási konstrukciók projekt kiválasztási eljárásrendjéről, a kedvezményezettek köréről, a rendelkezésre álló forrásról, a támogatási összegről és mértékről valamint a támogatandó projektek tervezett számáról is.

Az akciótervek meghatározzák továbbá az egyes konstrukciók indításának és zárásának várható időpontját, indokoltságát és célját, a támogatható tevékenységek körét, az indikátorokat és a projekt kiválasztási szempontok alapelveit is. Természetesen mindezen információk részletes kifejtésére és konkretizálására az egyes pályázati kiírásokban kerül sor.

A 2009-2010 KEOP akcióterv alapján egy példa a pályázati konstrukció rövid bemutatására:

(260 HUF/EUR árfolyamon számolva)													
Sor-szám	Konstrukció neve	Projekt kiválasztás eljárása	Kedvezményezettek köre	Pályázatok, kiemelt projektek kerete (MrdFt)			IH döntés tervezett összege (MrdFt)				Tám. min-max. összege (Mft)	Tám. min-max. mértéke (%)**	Támogatandó projektek száma
				2008	2009	2010	2009	2010	2011/2012*				
4.2	Helyi hő- és hűtési energiaigény kielégítése megújuló energiaforrásokból	A komp: automatikus B komp: egyfordulós pályázat standard C komp: Kétfordulós pályázat	1, 2 (KKV), 3,5, 6,7; köz- és felsőoktatási intézmények	0	6	0	1,2	4,2	2,2	5,6	A: 1-50 B: 1-1000 C: 500-1000	10-80%	120-150

Forrás: KEOP, 4. prioritás, Akcióterv 2009-2010.

1.1.4.3 Hogyan készülnek az akciótervek?

Az akciótervek elkészítéséért az egyes Irányító Hatóságok (IH-k) a felelősek, szakmai tartalmát a tárcák javaslati alapján határozzák meg. Az akciótervért az adott Operatív Program Tervezési Koordinációs Bizottsága felel. Az akciótervek elfogadásuk előtt az IH által koordinált minőségbiztosításon és ex-ante értékeléseken mennek keresztül.

Az akciótervek elkészítésének ütemezését az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség határozza meg.

Az akcióterv főbb pontjait (az egyes pályázati kiírások célja, célcsoportja, költségvetése és ütemezése, kiemelt projektek köre) a Kormány hagyja jóvá a Monitoring Bizottság véleményének kikérését követően.

1.1.4.3.1 Társadalmi egyeztetés

2007. május elején megkezdődött a társadalmi egyeztetés arról is, hogy a 2007-2008. évben pontosan milyen célokra és milyen formában használja fel Magyarország a rendelkezésére álló uniós forrásokat. A 2009-2010. évre vonatkozó akciótervek társadalmi egyeztetése **2008 október-novemberében** zajlott. A társadalmi egyeztetések 3-4 hétig tartottak, az egyeztetések kezdetét az alábbi táblázat mutatja be.

Akciótervek társadalmi egyeztetése

Társadalmi egyeztetés	Akcióterv megnevezése
-----------------------	-----------------------

kezdet	
2007-2008	
2007. május 4.	Gazdaságfejlesztési Operatív Program és a Közlekedés Operatív Program akciótervei
2007. május 18.	Államreform Operatív Program és Elektronikus Közigazgatás Operatív Program, valamint a Környezet és Energia Operatív Program akciótervei
2007. május 25.	Társadalmi Megújulás és Társadalmi Infrastruktúra Operatív Programok, valamint a területi kiegyenlítődést elősegítő 7 regionális program akciótervei
2009-2010	
2008. október 8.	Államreform Operatív Program, a Gazdaságfejlesztési Operatív Program, Közlekedés Operatív Program
2008. október 22.	Elektronikus Közigazgatás Operatív Program, a Környezet és Energia Operatív Program, a Társadalmi Megújulás Operatív Program, a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program és a 7 regionális operatív program

Forrás: saját összeállítás

A társadalmi egyeztetésekkel kapcsolatosan bővebb információ, valamint a beérkezett javaslatok a <http://www.nfu.hu/partnerseg> oldalon találhatóak.

1.1.4.3.2 Az akciótervek értékelése

A 2007-2008-as akciótervek előzetes (ex ante) értékelésére és stratégiai környezeti vizsgálatára 2007-ben, a 2009-2010-re vonatkozó akciótervek értékelésére 2008-ban került sor.

1.1.4.3.3 Kormány jóváhagyása

Végleges döntés **2007. július 25-én** született az Új Magyarország Fejlesztési Terv akcióterveiről, amelyek alapján az azt követő hónapokban összesen 2.800 milliárd forint értékű fejlesztés kezdődött el, részben pályázati úton, részben pedig kiemelt projektek révén. A Közlekedés Operatív Program akcióterveinek kormány általi jóváhagyására 2007. augusztus 8-án került sor.

1.1.4.3.4 Az akciótervek felülvizsgálata

2008 során megtörtént az akciótervek felülvizsgálata, mert egyrészt a pályázati kiírások alapjául szolgáló akciótervet összhangba kellett hozni az időközben már megjelent pályázati kiírásokkal, másrészt az operatív programok hét éves keretét más euró árfolyamra kellett átszámítani. Az akciótervek felülvizsgálatáról az alábbi két Kormány határozatban született döntés:

1004/2008. (II. 7.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv Környezet és Energia Operatív Program, Elektronikus Közigazgatás Operatív Program, Államreform Operatív Program, Közlekedés Operatív Program, Gazdaságfejlesztési Operatív Program, Végrehajtási Operatív Program 2007-2008. évekre szóló akcióterveinek felülvizsgálatáról, valamint további kiemelt projektjavaslatok 2008. januári akciótervi nevesítéséről

1014/2008. (III. 11.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Megújulás Operatív Program, Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program, Regionális Operatív Programok 2007–2008. évekre szóló akcióterveinek felülvizsgálatáról, valamint további kiemelt projektjavaslatok 2008. februári akciótervi nevesítéséről

1.1.4.3.5 Az Európai Bizottság jóváhagyása

Az akciótervek, kizárólag magyar jogszabály által definiált dokumentumok, ezért az Európai Bizottság számára nem kell megküldeni jóváhagyás céljából, ugyanakkor az akcióterveket megvitatja a Monitoring Bizottság is, amelynek az Európai Bizottság is tagja.

1.1.5 Pályázati kiírások

1.1.5.1 A pályázati kiírások bemutatása

A pályázati dokumentáció tartalmazza a legrészletesebb információkat az egyes pályázati konstrukciók bemutatására vonatkozóan. A dokumentáció határozza meg, hogy az egyes konstrukciók milyen konkrét fejlesztési célokat támogatnak, a leírt feltételek alapján tudják a projektgazdák eldönteni, hogy jogosultak-e támogatás igénylésére, illeszkedik-e a projektötletük a kiíró által meghatározott célokhoz, ezek alapján tudják előkészíteni a pályázatukat, összeállítani a projekt költségvetését, és a pályázati útmutatóból értesülhetnek arról is, hogy hogyan, milyen feltételekkel, milyen eljárásrendi lépéseken keresztül juthatnak támogatáshoz.

1.1.5.2 A pályázati kiírások felépítése, részei:

- Pályázati felhívás és útmutató;
- Projekt adatlap;
- Projekt adatlap kitöltési útmutató;
- Mellékletek (Esélyegyenlőségi útmutató, Útmutató a fenntartható fejlődés érvényesítéséhez, Általános módszertani útmutató költség-haszon elemzéshez, Kedvezményezettek tájékoztatási kötelezettségei, ÚMFT Arculati kézikönyv, Támogatási Szerződés minta, egyéb mellékletek, nyilatkozat minták).

1.1.5.3 Hogyan készülnek a pályázati kiírások?

A konkrét pályázati kiírások az akciótervben foglaltak alapján készülnek el, a kiírások tartalmáért az Irányító Hatóságok felelnek.

A pályázati dokumentáció elkészítése **Pályázat Előkészítő Munkacsoport (PEMCS)** keretében történik. A PEMCS létrehozását az IH vezetője kezdeményezi, összetételét szintén ő hagyja jóvá.

Tagok: az Irányító Hatóság, a Közreműködő Szervezet, a Minisztérium képviselői, szakértői és bevonhatóak külső szakértők is (pénzügyi, jogi, egyéb szakértők). A Pályázat Előkészítő Munkacsoportok munkájuk során az egyes konstrukciók feltételeinek kialakításánál nagy mértékben támaszkodnak a korábbi hasonló kiírásokból leszűrhető tapasztalatokra, és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által kialakított dokumentum sablonokra a kiírások egységessége érdekében. A kiírások az

Irányító Hatóság és a Közreműködő Szervezet folyamatos belső minőségbiztosítása (jogi, pénzügyi, végrehajtási és monitoring szempontok) mellett készülnek.

A projekt adatlap az **EMIR kitöltőprogram** segítségével készíthető el. A pályázati dokumentáció benyújtásakor az adatlapot (és amennyiben előírás további mellékleteket is) határidőre elektronikus adathordozón is el kell juttatni a Közreműködő Szervezetnek.

A benyújtott pályázati dokumentációval kapcsolatos eljárásrendet, a projekt kiválasztás folyamatát a **3.1.1 fejezet mutatja be részletesen.**

1.1.5.3.1 Társadalmi egyeztetés

A pályázati kiírás tervezetének IH általi jóváhagyását követően dokumentációt társadalmi vitára bocsátja az NFÜ, az ennek keretében beérkező véleményeket a PEMCS megvizsgálja és, dönt a beépítésükről. A társadalmi egyeztetés keretében a kiírásokról bárki elküldheti véleményét az NFÜ-nek, a beérkezett véleményekről való döntésnél a PEMCS csak a szakpolitikai célokkal megegyező javaslatokat tudja elfogadni.

1.1.6 Változások az I. NFT-hez képest

Az előzőekben már említettük a 2004-2006. évre vonatkozó fejlesztési dokumentumunkat, a Nemzeti Fejlesztési Tervet. Ezen tanulmánynak nem célja a 2004-2006. évek közötti fejlesztési dokumentumok bemutatása, de az NFT és az ÚMFT közötti alapvető különbségeket az alábbi táblázaton keresztül kívánjuk szemléltetni.

1. Elnevezés	Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT)	Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)
2. Időtartam	2004-2006	2007-2013
3. Alapdokumentum	az Európai Bizottság 2000-2006-os időszakra vonatkozó programozási irányelvei	Közösségi Stratégiai Iránymutatások
4. Vonatkozó rendelet	1260/1999 (EK) Tanácsi Rendelet	1083/2006. EK rendelet
5. Cél meghatározása	Hosszú távú cél: az életminőség javítása, Általános cél: az egy főre eső jövedelem szintjében az EU átlagához képest mutatkozó jelentős elmaradás mérséklése.	Átfogó cél: a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés elősegítése.
6. Operatív Programok száma	5 db	15 db
7. Akcióterv	Nincs.	Van, két éves időtartamra.

	/Programkiegészítő Dokumentum készült minden OP-hoz, mely hasonló funkciót töltött be, az OP-k megvalósításának részleteit tartalmazta/	
8. Társadalmi egyeztetés	2002-2003	2006

Az Európai Unió és Magyarország között létrejött megállapodás a források felhasználására vonatkozóan szintén különbözött a két költségvetési időszakban:

- A Nemzeti Fejlesztési Terv **Közösségi Támogatási Keret (KTK)** formájában került jóváhagyásra az Európai Unió által. A KTK tartalmazza az alapok és a tagállam stratégiáját és a prioritásokat, a kitűzött célokat, valamint az alapok és más pénzügyi források hozzájárulását.
- Az ÚMFT dokumentuma (NSRK) irányadó jellegű nemzeti stratégia, a Bizottság az **operatív programok szintjén** „köt szerződést”.

Az NFT időszakában az operatív programok között volt az Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program (AVOP), ennek forrása az ÚMFT kereteiből már kikerült, és külön stratégiai dokumentumban, külön fejlesztési forrásként jelenik meg, az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretében.

Az Európai Bizottság előírása értelmében a 2007. évtől kezdődően a többalapos rendszert felváltja az, hogy egy operatív programot kizárólag egy alap finanszírozhat, ez az úgynevezett „monofund” megközelítés.

2004-2006 között úgynevezett **Programkiegészítő Dokumentumok (PkD)** készültek. A PkD tartalmazza az egyes operatív programok megvalósításának részleteit, az egyes kiírásokra vonatkozó célkitűzéseket, tevékenységeket, a támogatásra vonatkozó információkat, a projekt-kiválasztási kritériumokat, a kedvezményezettek körét. Minden operatív programhoz egy **Programkiegészítő Dokumentum** készült. Ennek a dokumentumnak a szerepét a jelenlegi rendszerben az **Akciótervek** töltik be. Az akcióterv tulajdonképpen egy magyar, és nem európai uniós dokumentum, amely a PkD szerepét vette át 2007-2013 között.

1.1.7 Összefoglalás

Az **Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programokat** határoz meg, és lefekteti a fejlesztéspolitika irányvonalát, célkitűzéseit. Az OP-k alapján készülnek el a 2 éves időtartamra szóló **akciótervek**, melyek meghatározzák az egyes pályázati konstrukciókat.

A fejlesztési dokumentumok tervezése során kiemelt elvként érvényesül a **partnerség**. A partnerség biztosítása a tervezésben résztvevő intézmények és a társadalom számára is fontos, a hosszú előkészítési folyamat végén **kormánydöntéssel** fogadják el a dokumentumok végső változatát. A **Bizottság** ezt követően **dönt** az ÚMFT és az Operatív Programok elfogadásáról.

A 2007-2013-as költségvetési ciklusban 2009. március végéig közel 24 ezer pályázat érkezett be, melyekben összesen 3 437 mrd Ft támogatást igényeltek a pályázók. Az Irányító Hatóságok a

támogatott projekteknek **2 173 mrd Ft vissza nem térítendő támogatást ítéltek meg**, ennek 63%-át már a megkötött Támogatási Szerződések is biztosítják.⁷²

⁷² <http://emir.nfu.hu/nd/kozvel/>

1.2 Az intézményrendszer alapjai

Magyarország 2004 óta az Európai Unió tagja. A Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból származó forrásokhoz való hozzáférés 2004-2006-ban a Nemzeti Fejlesztési Terv keretei között történt. A 2007-2013-as programozási időszakban hazánk már a teljes időszak alatt eléri a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fejlesztési forrásait.

A fejlesztéspolitikai intézmények egy része már a csatlakozás előtt létrejött Magyarországon, az uniós előcsatlakozási alapok forrásainak elérésére. Az EU-csatlakozással, az I. Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósítása érdekében a létező intézményrendszer jelentősen kibővült. Ez a kibővült intézményrendszer az NFT, majd később az ÚMFT végrehajtása során is folyamatosan fejlődött.

A magyarországi fejlesztéspolitikai intézményrendszer alapjait *A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény*⁷³ fektette le, amelynek 1. § (1) bekezdése szerint „a törvény célja a területfejlesztés és területrendezés alapvető feladatainak, szabályainak megállapítása, intézményrendszerének kialakítása.” A hazai regionális politika megvalósítását szolgáló intézményrendszert illetően a törvény a területfejlesztésben központi szinten meghatározta az országgyűlés és a kormány feladatait, továbbá a kormányzati és területi szintek közötti koordináció megteremtése érdekében új országos szervként létrehozta az Országos Területfejlesztési Tanácsot (OTT).⁷⁴

Magyarország uniós csatlakozásának küszöbén az 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet jelölte ki a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap forrásainak felhasználásáért felelős intézményrendszer kereteit. A pénzügyi lebonyolítás rendjét az EU Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 233/2003. (XII. 16.) Korm. rendelet szabályozza.

1.2.1 A végrehajtás intézményrendszere, I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT), 2004-2006

2004-2006 között a rendszer csúcán a Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatóság (KTK IH) állt. Az 1999. június 21-én kelt 1260/1999. számú Tanácsi Rendelet 17. cikk 2. bek. (d) pontja értelmében a Közösségi Támogatási Keret megvalósításáért a KTK IH (Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatóság) felel. A 2199/2002. (VI. 26.) *Kormányhatározat* értelmében a Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatósága a Miniszterelnöki Hivatalban, azon belül is a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatalában (röviden: Nemzeti Fejlesztési Hivatal – NFH) kap helyet.⁷⁵ 2007-től a KTK IH az NFÜ-ben került elhelyezésre.⁷⁶

Az operatív programokhoz kapcsolódó közreműködői szervezeti feladatok ellátásában több intézmény érintett volt, az időszakot a hatáskörök megosztása jellemezte.⁷⁷

⁷³ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

⁷⁴ Kengyel Ákos: Kohézió és finanszírozás (2008), Akadémiai Kiadó

⁷⁵ Nemzeti Fejlesztési Terv

⁷⁶ 30/2007. (II. 28.) Korm. rendelet melléklete (hatályos 2008. május 16-ig)

⁷⁷ Kengyel, 2008

Az NFT-hez tartozó operatív programok irányító hatóságait kezdetben az adott ágazatért felelős szakminisztériumban, illetve kormányzati intézményben jelölték ki. 2006 nyarán a fejlesztéspolitika intézményrendszerében nagy változás következett be. A Nemzeti Fejlesztési Hivatal helyén létrejött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, és 2006. július 1-től az NFT operatív programjainak irányító hatóságai (az AVOP kivételével) egyformán az NFÜ-n belül kerültek kialakításra. A változást az 1. táblázat szemlélteti:

Az NFT operatív programjai és irányító hatóságai

Operatív Program	IH 2004-2006	IH 2007-2008 ⁷⁸
Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program	Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
Gazdasági Versenyképesség Operatív Program	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program	A Strukturális Alapokért felelős címzetes államtitkár alá tartozó KIOP Főosztály	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
Regionális Fejlesztés Operatív Program	Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Területfejlesztési Hivatala	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

Ezek mellett léteztek a Kohéziós Alapból finanszírozott projektek, amelyeknek megvalósításáért a Kohéziós Alap Irányító Hatóság (KA IH) felelt. A KA IH-t már eredetileg a Nemzeti Fejlesztési Hivatalban alakították ki, az intézményi átszervezés után az NFÜ-ben működött tovább.

A Kohéziós Alap környezetvédelmi közreműködő szervezetének működéséért a környezetvédelmi és vízügyi miniszter, a Kohéziós Alap közlekedési közreműködő szervezetének működéséért a gazdasági és közlekedési miniszter volt felelős.

1.2.2 A végrehajtás intézményrendszere, Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT), 2007-2013

A 2007-2013-as időszakban, az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtását megvalósító intézményrendszer több ponton eltér a 2004-2006-os időszakra kialakított felépítménytől. Az egyik legfontosabb szervezeti változás az, hogy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség létrehozásával már 2006. július 1-től minden irányító hatóság (az AVOP kivételével) az NFÜ fennhatósága alá került. Másrészt, a 2007-2013-as időszakban már működnek NUTS2 szinten regionális operatív programok. Ezek irányító hatósága azonban közös, az IH feladatait az NFÜ Regionális Operatív Programok Irányító Hatósága (ROP IH) látja el. A közreműködő szervezetek szintjén jelentkező feladatokat azonban hasonlóan az I.

⁷⁸ 30/2007. (II. 28.) Korm. rendelet melléklete (hatályos 2008. május 16-ig)

NFT-hez a regionális fejlesztési ügynökségek látják el (a VÁTI Kht. és a Vállalkozói Támogatásközvetítő Zrt. mellett).

A 2007-2013-as programozási időszak fejlesztéspolitikai intézményrendszerére vonatkozóan a 1083/2006/EK rendelet irányadó. A közösségi társfinanszírozással felhasznált fejlesztési források szabályos, eredményes és hatékony felhasználása érdekében a tagállam köteles a menedzsment, a monitoring, az ellenőrzés, az értékelés és az információszolgáltatás területén az Európai Unió Tanácsa 1083/2006/EK rendeletében, valamint annak végrehajtási rendeleteiben megfogalmazott kötelezettségeket teljesíteni. Ennek megfelelően a rendelet 58-59., valamint 62-65. cikkei alapján a 2007–2013-as programozási időszakra meghatározásra került az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtásában résztvevő intézmények köre. A hazai szabályozás a hivatkozott rendelettel összhangban került kialakításra.

A 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet a következő végrehajtási szereplőket nevesíti:

- Kormány;
- Nemzeti Fejlesztési Tanács;
- Fejlesztéspolitikai Kabinet;
- A fejlesztéspolitikáért felelős miniszter
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség,
 - központi koordináció,
 - irányító hatóságok;
- Miniszterek;
- Közreműködő szervezetek;
- Forráskezelő szervezet;
- Pénzügyminisztérium;
- Monitoring bizottságok.

1.2.2.1 Kormány

A Kormány a legfelső döntéshozó, dönt az Európai Bizottság számára benyújtandó javaslatokról, jóváhagyja az akcióterveket és azok módosításait, nevesíti a kiemelt projekteket.

1.2.2.2 Nemzeti Fejlesztési Tanács

Nemzeti Fejlesztési Tanács: a kormány tanácsadó testülete. Nyomon követi és értékeli a fejlesztéspolitikai célok megvalósulását.

A Kormány 2006. július 1-jén a 1064/2006. (VI. 29.) kormányhatározattal létrehozta a külső stratégiai, társadalmi tanácsadó testületként működő Nemzeti Fejlesztési Tanácsot. A Nemzeti Fejlesztési Tanács értékeli a fejlesztéspolitikai célok megvalósulását, nyomon követi az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióban, valamint a Nemzeti Fejlesztési Tervben rögzített célok teljesülését

és az EU fejlesztési irányelvek érvényesülését és összhangját, továbbá javaslatot tehet a Kormány részére fejlesztési tervek módosítására.

A Nemzeti Fejlesztési Tanács évente háromszor ülésezik, szükség szerint gyakrabban is összehívható. Az üléseket a Nemzeti Fejlesztési Tanács elnöke hívja össze. A Nemzeti Fejlesztési Tanács működésével kapcsolatos titkársági feladatokat a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) látja el.⁷⁹

A Nemzeti Fejlesztési Tanács szervezeti felépítése

elnöke:	a miniszterelnök
alelnöke:	a miniszterelnök által felkért személy
tagjai:	<ul style="list-style-type: none"> • a regionális fejlesztési tanácsok összesen 7 képviselője, • a fejlesztéspolitika horizontális céljait képviselő szakemberek közül a miniszterelnök által felkért 5 személy • a Gazdasági és Szociális Tanács által delegált 7 személy
állandó meghívottak:	a miniszterek

1.2.2.3 Fejlesztéspolitikai Kabinet

Fejlesztéspolitikai Kabinet: A Fejlesztéspolitikai Irányító Testület utóda.

A Fejlesztéspolitikai Kabinet feladata, hogy megtárgyalja az Akcióterveket és azok módosításait, a kiemelt projekteket, a nagyprojekteket, az 5 milliárd forint feletti pályázatokat és a fejlesztési tervek módosításait, még mielőtt ezek a Kormány elé kerülnének.

Tagjai:

- Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium
- Miniszterelnöki Hivatal
- Egészségügyi Minisztérium
- Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
- Pénzügyminisztérium
- Szociális és Munkaügyi Minisztérium
- Oktatási és Kulturális Minisztérium
- Önkormányzati Minisztérium
- Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség.

⁷⁹ Nemzeti Fejlesztési Tanács létrehozásáról szóló 1064/2006. (VI. 29.) kormány határozat

1.2.2.4 A fejlesztéspolitikáért felelős miniszter

A fejlesztéspolitikáért Magyarországon jelenleg a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter felelős, ő irányítja a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget.

A fejlesztéspolitika irányításáért 2006-tól fejlesztéspolitikai kormánybiztos felelt. 2007-től az Önkormányzati és Területfejlesztési Miniszter, 2008-tól a Nemzeti Gazdasági és Fejlesztési Miniszter a fejlesztéspolitika felelőse. A valóságban ez 2006-tól 2009-ig ugyanazt a személyt, Bajnai Gordont jelentette, aki előbb kormánybiztosként, majd miniszterként felelt a magyarországi fejlesztéspolitikáért. Bajnai ezt a feladatot egészen miniszterelnöki kinevezéséig, 2009 tavaszáig ellátta.

1.2.2.5 Nemzeti Fejlesztési Ügynökség – központi koordináció, irányító hatóságok

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ): Legfontosabb feladata az érintett minisztériumokkal és a fejlesztési régiókkal együttműködve az Új Magyarország Fejlesztési Terv egészének tervezése, végrehajtása, valamint az operatív programok irányító hatósági funkcióinak ellátása.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) az érintett minisztériumokkal és a fejlesztési régiókkal együttműködésben felel az Új Magyarország Fejlesztési Terv egészének tervezéséért, végrehajtásáért, a teljes tervezési, irányítási és megvalósítási intézményrendszer koordinációjáért, valamint minden operatív program irányító hatósági funkcióinak ellátásáért.

Az NFÜ a magyar jogszabályokban meghatározott mechanizmusoknak megfelelően a tervezés és a végrehajtás során biztosítja a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap forrásai felhasználásának összehangolását az egyes operatív programok között, valamint az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap és az Európai Halászati Alap forrásaival kapcsolatban. A források felhasználásának koordinációja tekintettel van a magyar ágazati, regionális és városi fejlesztéspolitikákra, az Európai Befektetési Banktól és más forrásokból származó támogatásokra, figyelembe véve a regionális állami támogatásokra vonatkozó közösségi rendeleteket.

A koordináció egyaránt vonatkozik a stratégiai célok, beavatkozási területek és a pályázati kiírások kidolgozása során a kölcsönös tájékoztatásra és információcserére, a monitoring bizottságokban és munkacsoportokban való kölcsönös részvételre, valamint a végrehajtás eszközeiben az összhang és az átjárhatóság megteremtésére.

Az NFÜ szervezetén belül az egyes operatív programok irányító hatóságai önálló főosztályként kerültek kialakításra. Ezeknek a főosztályoknak a feladata a hozzájuk tartozó operatív program(ok) működtetése. Emellett léteznek az NFÜ-n belül olyan szervezeti egységek, amelyek magának az intézménynek a működtetését, pénzügyi, személyügyi és egyéb koordinációs feladatait látják el, ezek:

- Elnöki Kabinet;
- Belső Ellenőrzési és Európai Uniós Közbeszerzési Koordinációs és Szabályossági Egység Főosztály;
- Fejezeti Főosztály;
- Humánpolitikai Főosztály;
- Informatikai és Tájékoztatási Főosztály;

- Intézményi Gazdálkodási Főosztály;
- Jogi Főosztály;
- Kommunikációs Főosztály;
- Központi Fejlesztési Programiroda;
- Nemzetközi Együttműködési Programok Irányító Hatósága;
- Stratégiai és Értékelési Főosztály.

1.2.2.6 Irányító hatóságok

Irányító Hatóság (IH): Irányító Hatóság felelős a hatékony és szabályszerű menedzsmentért és végrehajtásért – feladatait önállóan és Közreműködő Szervezetek segítségével látja el.

Jelenleg minden irányító hatóság a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség keretein belüli önálló szervezeti egységként működik és az ÚMFT prioritásainak megfelelően kerültek kialakításra. Egy irányító hatósághoz több operatív program is tartozhat. Ezt a struktúrát az alábbi táblázat mutatja be.

Az operatív programok (OP) hozzárendelése az irányító hatóságokhoz⁸⁰

Felelős irányító hatóság	Felelősségi körébe tartozó operatív program(ok)
NFÜ Gazdaságfejlesztési Programok Irányító Hatósága	Gazdaságfejlesztési Operatív Program
	<i>Gazdasági Versenyképesség Operatív Program*</i>
NFÜ Közlekedési Programok Irányító Hatósága	Közlekedés Operatív Program
	<i>Környezet és Infrastruktúra Operatív Program*</i>
NFÜ Humán Erőforrás Programok Irányító hatósága	Társadalmi Megújulás Operatív Program
	Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program
	<i>Humán Erőforrás Fejlesztése Operatív Program*</i>
NFÜ Környezetvédelmi Programok Irányító Hatósága	Környezet és Energia Operatív Program
	Kohéziós Alap
NFÜ Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatósága	Nyugat-dunántúli Operatív Program
	Közép-dunántúli Operatív Program
	Dél-dunántúli Operatív Program
	Észak-magyarországi Operatív Program
	Észak-alföldi Operatív Program
	Dél-alföldi Operatív Program
	<i>Regionális Fejlesztés Operatív Program*</i>
NFÜ Közigazgatási Reform Programok Irányító Hatósága	Államreform Operatív Program
	Elektronikus Közigazgatás Operatív Program
NFÜ Koordinációs Irányító Hatóság	Végrehajtás Operatív Program

⁸⁰ Új Magyarország Fejlesztési Terv – Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007-2013

**Az I. NFT programjai*

A 2004-2006-os időszak operatív programjai besorolásra kerültek az új IH struktúra szerint, így több irányító hatóság az ÚMFT-s programok mellett NFT-s OP-ért is felelős. A fenti táblázatban dőlt betűvel szerepelnek az I. NFT operatív programjai.

A 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet alapján: „az NFÜ feladata a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről szóló 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet 2. §-ának b)-h) pontjával összhangban az NFT tervezésének, programozásának, értékelésének és megvalósításának összehangolása, az operatív programok tervezésének, programozásának és megvalósításának koordinációja.”

Az egyes operatív programokhoz nyújtott támogatások szabályszerű, hatékony és eredményes felhasználásáért az OP irányító hatóságának vezetője a felelős. Az IH feladatait részben a megfelelő minősítési eljárás során kiválasztott, szakmai és hatékonysági kritériumoknak megfelelő közreműködő szervezetekre delegálja.

Az operatív programokért felelős **irányító hatóságok fő feladatai:**

- Koordinálja az operatív programok, akciótervek és kapcsolódó dokumentumok kidolgozását.
- Javaslatot tehet az operatív program módosítására, beleértve a pénzügyi tábla prioritástengelyek közti módosítását.
- Nyomon követi és felügyeli az operatív program szakmai előrehaladását, különös tekintettel az indikátorok teljesülésére. Emellett megteszi a szükséges programszintű beavatkozásokat (a monitoring folyamat eredménye alapján).
- Kezdeményezési és közreműködési jogosítványai vannak az operatív programot érintő értékelési tevékenységben.
- Működteti a monitoring bizottságot, kidolgozza ügyrendjét, ellátja a monitoring bizottság titkársági feladatait.
- Elkészíti a szükséges jelentéseket (éves és zárójelentés) az operatív program végrehajtásáról, a jelentést előterjeszti a monitoring bizottságnak, majd megküldi az Európai Bizottságnak.
- Az operatív program szakmai végrehajtása tekintetében kapcsolatot tart az Európai Bizottság illetékes főigazgatóságával.
- Jóváhagyja a pályázati kiírásokat és támogatási szerződés mintákat, valamint azokat az egyedi támogatási szerződéseket, amelyek ezektől a mintáktól eltérnek.
- Véleményezi, valamint jóváhagyja a közreműködő szervezet tevékenységéről szóló éves munkatervet.
- Kialakítja az operatív program irányítási és ellenőrzési rendszerét.
- Felállítja a projekt kiválasztást előkészítő bíráló bizottságokat, kidolgozza ezek ügyrendjét. A bíráló bizottság elnöki feladatait elláthatja az irányító hatóság, vagy delegálhatja a közreműködő szervezetnek.
- Jóváhagyja az értékelés alapján azokat a projekt javaslatokat, amelyek az 1 milliárd forintot nem haladják meg, és támogatásra javasoltak. Ezt a feladatot az IH - meghatározott összeghatár alatt és feltételek szerint - a közreműködő szervezetre delegálhatja.
- Elszámol az igazoló hatóság felé.

- Összeállítja a tárgyévre és a következő évre vonatkozó kifizetési előrejelzéseket évente, operatív programonként és azon belül finanszírozó alaponkénti bontásban, majd az összeállított kifizetési előrejelzéseket legkésőbb március 31-ig benyújtja az igazoló hatósághoz.

Az irányító hatóságok közreműködő szervezetekkel kapcsolatos feladatai:

- a közreműködő szervezet kiválasztása;
- a közreműködő szervezettel szerződés megkötése, a közreműködő szervezet szolgáltatásaiért teljesítményalapú finanszírozás biztosítása; a szerződés a tulajdonosi és irányítási jogokat gyakorló miniszter jóváhagyásával lép hatályba;
- a közreműködő szervezet támogatások felhasználásával kapcsolatos belső eljárásrendjének jóváhagyása;
- az operatív program megvalósításának részleteit szabályozó utasítások kidolgozása és kiadása;
- a közreműködő szervezet operatív programmal kapcsolatos tevékenységének támogatáspolitikai felügyelete, ellenőrzése és értékelése;
- rendszerszintű szabálytalanság felmerülése esetén a közreműködő szervezet által végzett és a szabálytalansággal érintett tevékenységek felfüggesztése, illetve szükség szerint egyéb korrekciós intézkedések megtétele.

Az NFÜ belső szabályzataiban - az 1083/2006/EK rendelet 60. cikkében meghatározott felelősségnek megfelelően - meghatározza az irányító hatóságok részletes feladat- és hatáskörét.

1.2.2.7 Közreműködő szervezetek

Közreműködő szervezetek (KSZ): Ellátja az egyes pályázati kiírásokhoz kapcsolódó operatív feladatokat.

A közreműködő szervezeteket az irányító hatóságokat integráló Nemzeti Fejlesztési Ügynökség – minősítési eljárás keretében – választotta ki. **Az IH a programokkal kapcsolatban ellátja a KSZ-ek szakmai felügyeletét.** Az egyértelműség és számonkérhetőség érdekében – főszabályként – egy-egy prioritás (központi program vagy pályázat) teljes végrehajtási folyamatának lebonyolítása egyetlen közreműködő szervezet feladatkörébe tartozik. A közreműködő szervezetek feladatai a következők:⁸¹

- A KSZ részt vesz az operatív program vagy prioritástengely (esetleg a prioritástengely egy része) kidolgozásában, illetve módosításában.
- Részt vesz az akcióterv kidolgozásában, illetve módosításában.
- A KSZ az NFÜ által meghatározott követelmények szerint éves munkatervet készít, a munkatervet megküldi jóváhagyásra az NFÜ-nek.

⁸¹ 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet

- Az akcióterv alapján, az NFÜ koordinációja és felügyelete mellett és a minisztérium bevonásával elkészíti a pályázati kiírást és támogatási szerződés minta tervezetét; a tervezeteket megküldi előzetes jóváhagyásra az NFÜ-nek.
- Befogadja és értékeli a projekt javaslatokat, ill. az 1 milliárd forintot meghaladó támogatási igényű projekt javaslatok megküldi a miniszternek, ezeket a miniszter értékeli.
- Ellátja a bíráló bizottságok titkársági feladatait.
- A KSZ intézi a támogatási szerződések, szükség szerinti biztosítéki szerződések megkötését és módosítását. Az NFÜ által jóváhagyott támogatási szerződés mintától eltérő egyedi támogatási szerződés-tervezeteket a KSZ előzetesen megküldi jóváhagyásra az NFÜ-nek.
- Nyomon követi a projektek megvalósítása előrehaladását, engedélyezi a támogatás kifizetését, elvégzi a folyamatba épített ellenőrzéseket (dokumentumalapú ellenőrzések és kockázatelemzésre alapozott helyszíni ellenőrzések), ellátja a projektek zárásával kapcsolatos feladatokat, valamint kialakítja és működteti a szabálytalanságkezelési rendszert.
- Ellenőrzési nyomvonalat készít, és folyamatos aktualizálja azt.
- A KSZ felelős az EMIR-ben az adatok folyamatos rögzítéséért, az adatbázis naprakészségének és megbízhatóságának biztosításáért.
- Beszámolókat készít a miniszter és az NFÜ részére az akcióterv és az éves munkaterv megvalósításában történt előrehaladásról és a szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatokról.
- Ellátja a tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos feladatokat.
- Amennyiben egy adott támogatási konstrukció megvalósításába közreműködő szervezet nem kerül bevonásra, a feladatait az NFÜ (az adott operatív program irányító hatósága) látja el.

1.2.2.8 A feladatok megosztása az IH-k és a KSZ-ek között – SLA

Az NFÜ, illetve az operatív programok **irányító hatóságai a feladataik egy részét a közreműködő szervezetekre delegálják**. A feladatmegosztással összefüggésben történik a közreműködő szervezetek finanszírozása. **A feladatmegosztást, és ez alapján a finanszírozási igényt az ún. SLA (Service Level Agreement) szabályozza**. Az SLA célja a szolgáltatások minőségi paramétereinek meghatározása, a felelősségi körök és feladatok meghatározása.

A közreműködő szervezetek pontos feladatainak részletezését, ellátásának módját és a finanszírozási feltételeket az IH és a közreműködő szervezet között létrejött **feladatellátási szerződés** határozza meg. A közreműködő szervezet a feladat-ellátási szerződésben meghatározott követelményeknek megfelelően éves munkatervet készít, amely tartalmazza a pályázatok meghirdetésének és beadási határidejének tervezett dátumait, a kötelezettségvállalásra, a támogatási szerződések megkötésére és kifizetésre vonatkozó éves irányszámokat. Ezt megküldi az irányító hatóságnak, a megvalósításról pedig negyedévente beszámol az irányító hatóságnak, valamint a felügyeletet gyakorló, érintett szakminisztereknek. A közreműködő szervezet negyedévente beszámol továbbá az akciótervek (az operatív programok vagy a prioritások végrehajtására vonatkozó, többéves, részletes programozási dokumentum) végrehajtásában történt előrehaladásról.

A rendszer bevezetésének előzménye a KSZ-ek 2004-2006-os időszakhoz kötődő (a gyakorlatban 2004-2008-ban jelentkező) feladatainak és erőforrásigényeinek felmérése volt. A 2007-13-as időszak KSZ finanszírozásának előkészítése érdekében az NFÜ elkészítette az **I. Nemzeti Fejlesztési Terv intézményrendszerének kapacitás- és költségigény felmérését**, amely az alapfolyamatok (pl.: projektkiválasztás, pénzügyi lebonyolítás, ellenőrzés, stb) és a támogató (pl: gazdasági és humán adminisztráció, telephely üzemeltetés, informatikai infrastruktúra-működtetés, stb), illetve irányító folyamatok kapacitás- és költségigényeit tartalmazta.

A felmérés a szervezetek tevékenységeinek ráfordítás oldalról történő vizsgálata alapján készült, folyamatköltség-számítási módszertan alkalmazásával, vagyis az egyes szervezetek egy-egy folyamatelemre jutó teljes és fajlagos kapacitás és költségigényei kerültek meghatározásra (pl. ilyen folyamatelem a pályázat formai ellenőrzése, a pályázat tartalmi értékelése, a szerződéskötés, a helyszíni ellenőrzés...stb).

Az NFT közreműködő szervezetei

Operatív Program	Közreműködő Szervezet
Gazdasági Versenyképesség OP	Magyar Fejlesztési Bank Rt.
	Magyar Vállalkozásfejlesztési Kht.
	IT Információs Társadalom Kht.
	Regionális Támogatás-közvetítő Kht.
	Kutatás-fejlesztési Pályázati és Kutatáshasznosítási Iroda (KPI)
Humán Erőforrás OP	ESZA Társadalmi Szolgáltató Kht.
	Oktatási Minisztérium Alapkezelő Igazgatóság
	Strukturális Alapok Programiroda
	Foglalkoztatási Hivatal
	Magyar Államkincstár
Környezet és Infrastruktúra OP	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Fejlesztési Igazgatóság
	Energia Központ Kht.
	GKM felelős főosztálya
Regionális Fejlesztés OP	VÁTI Kht.
	Regionális Fejlesztési Ügynökségek
Elektronikus Közigazgatás OP	-
Államreform OP	-

A felmérés két fontos következtetéssel szolgált a 2007-13-as programozási időszak működési keretrendszerének kialakításához:

- Egyrészt az I. NFT teljes keretéhez viszonyítva a 2004-2008 közötti becsült irányító hatóság és közreműködő szervezeti költségek mintegy 6%-ot tesznek ki. Tekintettel azonban a hiányzó intézmények költségeire, a teljes I. NFT intézményrendszer költségére 7%-os arány tűnik

reálisnak. Következésképpen a 4%-os működési költségekre fordítható uniós forrás az ÚMFT esetén nem lesz elegendő, vagyis változtatásra van szükség a finanszírozási rendszerben.

- A pályázattal-projektmenedzsment folyamat egyes lépései megragadhatók kapacitás és költségnormákban, melyek függetlenek attól, hogy melyik közreműködő szervezet végzi a tevékenységet. Ennek értelmében a finanszírozás átállítható egy alapvetően normatív, a pályázattal, projekttel kapcsolatos kötelezően ellátandó tevékenységeket finanszírozó rendszerre.

A felmérés eredményei alapján az NFÜ a 2007-13-as programozási időszak közreműködő szervezeteit az ÚMFT-hez kötődő feladatok ellátásáért kizárólagosan, előre rögzített feltételrendszer alapján, a teljesítmény elv érvényesítésével, vállalkozási jellegű szerződéseken (SLA) keresztül finanszírozza.⁸² A finanszírozás egyszerre vonatkozik a feladategységek céljaira és a kapacitások fenntartására.

Az ÚMFT közreműködő szervezetei⁸³

Operatív Program	Közreműködő Szervezet
Gazdaság- fejlesztés OP	MAG – Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.
Társadalmi megújulás OP	ESZA Európai Szociális Alap Nemzeti Programirányító Iroda Társadalmi Szolgáltató Kht.
	Oktatási és Kulturális Minisztérium Támogatáskezelő Igazgatósága
	ESZA Európai Szociális Alap Nemzeti Programirányító Iroda Társadalmi Szolgáltató Kht.
Társadalmi infrastruktúra OP	Strukturális Alapok Programiroda
	Oktatási és Kulturális Minisztérium Támogatáskezelő Igazgatósága
Környezet és energia OP	KvVM Fejlesztési Igazgatóság
	Energiaközpont Kht.
Közlekedés OP	KIKSZ - Közlekedésfejlesztési Zrt.
Államreform OP	VÁTI Kht.
Elektronikus közigazgatás OP	VÁTI Kht.
Nyugat- dunántúli OP	Nyugat- dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht.
	VÁTI Kht. Soproni Területi Iroda
Dél- alföldi OP	DARFU Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht.
	VÁTI Kht. Szegedi Területi Iroda

⁸² Az ÚMFT közreműködő szervezetei finanszírozási rendszerének értékelése, a finanszírozási rendszer felülvizsgálatának előkészítése – Értékelési feladatkiírás, NFÜ, 2009. március 30.

⁸³ www.nfu.hu

Operatív Program	Közreműködő Szervezet
Észak-alföldi OP	ÉARFÜ Észak - Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Társaság
	VÁTI Kht. Debreceni Területi Iroda
Közép-magyarországi OP	MAG – Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.
	Pro Régió Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Kht.
	ESZA Európai Szociális Alap Nemzeti Programirányító Iroda Társadalmi Szolgáltató Kht.
	Strukturális Alapok Programiroda
	Oktatási és Kulturális Minisztérium Támogatáskezelő Igazgatósága
	KIKSZ - Közlekedésfejlesztési Zrt.
	VÁTI Kht. Budapesti Területi Iroda
Észak-magyarországi OP	Észak-Magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht.
	VÁTI Kht. Miskolci Területi Iroda
Közép-dunántúli OP	Közép-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht.
	VÁTI Kht. Székesfehérvári Területi Iroda
Dél-dunántúli OP	Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség
	VÁTI Kht. Pécsi Területi Iroda
Kohéziós Alap	KvVM Fejlesztési Igazgatóság
	KKK KIKSZ

A 7 regionális operatív program közül 6 az Európai Unió regionális politikájának „**konvergencia**” célkitűzése alá tartozik. (Az egyetlen kivétel a Közép-magyarországi Régió operatív programja a KMOP.) A konvergencia régiókra vonatkozó regionális operatív programok közreműködő szervezetei egységes elvek szerint kerültek kiválasztásra. A fenti táblázatból is jól látható az a kettősség, ami a regionális operatív programokhoz kapcsolódó közreműködő szervezeti feladatok ellátását jellemzi.

A **Regionális Operatív Programok** jellemzően az ágazati stratégiák regionális leképezései, célkitűzései és prioritásai több ponton megegyeznek, csak kisebb a ROP-ok rendelkezésére álló keret, és kisebb méretű projekteket finanszíroznak ebből a forrásból. A ROP-oknál két közreműködő szervezet működik: az adott régió Regionális Fejlesztési Ügynöksége, és a VÁTI Kht.-nak a régióban illetékes irodája. A hatáskörök közöttük kerültek megosztásra. A VÁTI Kht. jelentős tapasztalattal rendelkezik a fejlesztéspolitika terén (pl. PHARE-programban betöltött szerepe), míg az RFÜ-k a szubszidiaritás és decentralizáció elvére hivatkozva igyekeznek minél meghatározóbb szerepet betölteni. Maga a pályázat az illetékes RFÜ-höz kerül benyújtásra, ott megtörténik annak regisztrációja, ellenőrzése, hiánypótlóztatása, majd az RFÜ elküldi javaslatát az IH-nak. A VÁTI ebben a szakaszban minőségbiztosítási feladatokat lát el, tényleges szerepköre a megvalósítás során jelentkezik, feladata a monitoring és a pénzügyi elszámolás elvégzése.⁸⁴

⁸⁴ Kengyel, 2008

A VÁTI Kht. a következő ROP-os témákban érintett:

- Utólagos akadálymentesítés az önkormányzati feladatokat ellátó intézményekben (egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása)
- Közoktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése
- Egészségügyi intézmények infrastrukturális fejlesztése
- Szociális intézmények infrastrukturális fejlesztése

Emellett a VÁTI közreműködő szervezetként részt vesz az EKOP és ÁROP végrehajtásában.

A közreműködő szervezeteket az intézményi és szakmai felkészültségét előre rögzített, **objektív szempontrendszer** alapján mérő minősítési rendszer keretében választja ki a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. A feladatok tényleges delegálásának feltétele, hogy a közreműködő szervezet a minősítés során a feladat elvégzéséhez szükséges erőforrások, szervezeti feltételek és szakmai kompetenciák meglétéről bizonyítottan számot adjon. A végrehajtás hatékonyságának biztosítása érdekében a közreműködő szervezetek teljesítményét rendszeresen értékelik. Az értékelés eredménye függvényében, a nemzeti jogszabályokkal összhangban lehetőség van a közreműködő szervezetek lecserélésére.

1.2.2.9 Forráskezelő szervezet

A forráskezelő szervezet feladata a kis- és középvállalkozások finanszírozását célzó pénzügyi programok kidolgozása és lebonyolítása. Az NFÜ szerződést köt a forráskezelővel, amely meghatározza annak feladatait és finanszírozását.

1.2.2.10 Az államháztartásért felelős minisztérium (Pénzügyminisztérium)

Az államháztartásért felelős minisztérium, azaz a Pénzügyminisztérium feladata az alapokból érkező **támogatások ellenőrzésének szabályozása, harmonizációja, koordinációja, valamint az ellenőrzési hatósági és az igazoló hatósági feladatok ellátásának biztosítása.**

***Az ellenőrzési hatóság feladatai:*⁸⁵**

- az 1083/2006/EK rendelet 71. cikk (2) bekezdésének megfelelően az irányítási és ellenőrzési rendszerek értékelése kritériumrendszerének kidolgozása, az értékelés lefolytatása, az értékelésről szóló jelentés és vélemény elkészítése;
- a nemzeti ellenőrzési stratégia elkészítése;
- rendszerellenőrzések elvégzése;
- műveletek mintavételes ellenőrzésének elvégzése;
- ellenőrzés végzése az Európai Bizottság felkérése alapján;
- az ellenőrzési jelentések megállapításai, javaslatai hasznosulásának, az intézkedési tervek végrehajtásának nyomon követése;

⁸⁵ 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet

- az Európai Bizottság felé az éves beszámolási kötelezettségek (éves ellenőrzési jelentések és vélemények) teljesítése;
- a részleges zárónyilatkozat és az azt megalapozó ellenőrzési jelentés elkészítése;
- a zárónyilatkozat és az azt megalapozó ellenőrzési jelentés elkészítése;
- részvétel az 1083/2006/EK rendelet 73. cikke szerinti egyeztetéseken;
- részvétel az Európai Bizottság által végzett ellenőrzésekre adandó tagállami válaszok kialakításában, a szükséges tárgyalások lefolytatásában.

***Az igazoló hatóság feladatai:*⁸⁶**

- az alapokból származó támogatások folyósítása érdekében az operatív programra vonatkozó átutalás igénylés dokumentáció összeállítása, a költségnyilatkozatok számszaki pontosságának és megbízhatóságának, valamint a költségek alátámasztottságának ellenőrzésére irányuló eljárások uniós és hazai jogszabályoknak való megfelelésének igazolása, és az igazolt átutalás igénylés dokumentáció benyújtása az Európai Bizottsághoz;
- a költségigazoló nyilatkozat alátámasztása érdekében az ellenőrzési hatóság vagy annak hatáskörében elvégzett valamennyi ellenőrzés eredményeinek figyelembevétele;
- a költségek megfelelésének ellenőrzése érdekében saját hatáskörében kockázatelemzésen alapuló mintavétel alapján tényfeltáró vizsgálat és tényfeltáró látogatás elvégzése a pénzügyi lebonyolításban részt vevő szervezeteknél;
- az NFÜ által közölt kifizetési ütemezések alapján a tárgyévre és a következő évre vonatkozó kifizetési előrejelzések összeállítása és benyújtása az Európai Bizottsághoz;
- az alapokból származó támogatások fogadása az Európai Bizottságtól;
- az alapokból származó támogatások átutalása az NFÜ vonatkozó fejezeti kezelésű előirányzat-felhasználási keretszámlájára;
- az igazoló hatóság pénzügyi és számviteli nyilvántartásainak vezetése, ennek keretében az alapokból származó támogatás részben vagy egészben történő törlése következtében visszafizetendő, valamint visszavont összegek nyilvántartása;
- az adminisztratív hibák, valamint az operatív program megvalósítása során bekövetkezett szabálytalanságok következtében szükségessé váló pénzügyi korrekciók végrehajtása, a visszafizetett alapokból származó támogatások Európai Bizottság felé történő elszámolása.

1.2.2.11 Monitoring bizottságok

Monitoring bizottságok: Az operatív programok felügyeletéről gondoskodnak. A monitoring bizottságok felállításáért az irányító hatóságok felelnek.

Az operatív programok felügyeletéről a monitoring bizottságok gondoskodnak, az OP-k végrehajtását ezek a bizottságok követik nyomon.

⁸⁶ 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet

A monitoring bizottság tagjainak száma legfeljebb 35 fő, elnökét a miniszterelnök nevezi ki. A monitoring bizottságba tagot delegál:⁸⁷

- az irányító hatóság,
- az érintett miniszterek,
- a közreműködő szervezetek és a forráskezelő szervezet,
- az államháztartásért felelős miniszter,
- az érintett regionális fejlesztési tanácsok,
- az önkormányzati szövetségek közösen jelölt egy képviselője,
- legalább egy környezetvédelmi civil szervezet,
- a romákat, a fogyatékosággal élő embereket és a nők és férfiak esélyegyenlőségét képviselő legalább egy-egy civil szervezet,
- az Országos Érdekegyeztető Tanács munkavállalói és munkáltatói oldala,
- szakmai szervezetek.

Az uniós tagországok monitoring bizottságainak feladatait a Tanács 1083/2006/EK rendelete határozza meg. A monitoring bizottságok feladatai e rendelet 65. cikke szerint.⁸⁸

- „az operatív program jóváhagyásától számított hat hónapon belül megvizsgálja és jóváhagyja a finanszírozott műveletek kiválasztási kritériumait, és jóváhagyja ezen kritériumoknak a programozási igények szerinti bármely felülvizsgálatát;
- az irányító hatóság által benyújtott dokumentumok alapján rendszeres időközönként felülvizsgálja az operatív program konkrét céljainak megvalósítása felé tett előrelépést;
- megvizsgálja a végrehajtás eredményeit, különösen az egyes prioritási tengelyek mentén kitűzött célok elérését, valamint a 48. cikk (3) bekezdésében említett értékeléseket;
- megvizsgálja és jóváhagyja a 67. cikkben említett éves és záró végrehajtási jelentéseket;
- tájékoztatást kap az éves ellenőrzési jelentésről vagy a jelentésnek az érintett operatív programra vonatkozó részéről, valamint a jelentés vizsgálatát követően vagy a jelentés említett részére vonatkozóan a Bizottság által tett esetleges észrevételekről;
- az irányító hatóságnak javasolhatja az operatív program bármely olyan felülvizsgálatát vagy vizsgálatát, amely elősegíthetné az alapok 3. cikkben említett célkitűzéseinek elérését, illetve a program irányításának javítását, a pénzügyi ellenőrzést is beleértve;
- megvizsgálja és jóváhagyja az alapokból származó hozzájárulásról szóló bizottsági határozat tartalmának módosítását célzó javaslatokat.”

A hazai 102/2006 (IV. 28.) Korm. rendelet 25. §-a értelmében a monitoring bizottság feladataira vonatkozóan a 1260/1999/EK rendelet, illetve az ezt felváltó 1083/2006/EK rendelet ad iránymutatást.

⁸⁷ 255/2006 (XII. 8.) Korm. rendelet

⁸⁸ A Tanács 1083/2006/EK rendelete

1.2.3 A végrehajtási intézményrendszer legfontosabb változásainak összefoglalása

Ennek az alponak az a célja, hogy az intézményrendszer fentiekben részletesen bemutatott felépítésében melyek azok a legfontosabb különbségek, amelyek az I. NFT és az ÚMFT összevetésében fennállnak.

A legfontosabb különbségek a fejlesztési programok összevetése alapján:

Terület	IV. NFT 2004-2006	ÚMFT 2007-2013
Irányító Hatóság	Az egyes operatív programok irányító hatóságai az adott operatív programhoz tartozó szakminisztériumhoz tartoztak. A KTK IH a MeH-en belül az NFH-ban működött	Létrejött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, és az irányító hatóságok egységesen az NFÜ alatt kerültek kialakításra. Az új IH-k látják el a régi OP-khoz kapcsolódó feladatokat is. (Kivétel az AVOP, amely maradt az FVM irányítása alatt.)
Közreműködő Szervezet	A KSZ rendszer mind a KSZ-ek működését, mind a szervezeti felépítést tekintve vegyes képet mutatott. A feladatok KSZ-ekhez rendelése az egyes prioritások szerint történt.	A feladatok a KSZ-ek között az egyes konstrukciók szerint kerül megosztásra – egyablakos rendszer bevezetése. A KSZ-ek önállósága nőtt, ezzel együtt nőtt az érdekltségük a hatékony működésben és az eredményességben.
Feladatmegosztás az IH és a KSZ között	A feladatok megosztása folyamatos delegálással történt, nem volt egységes feladatmegosztási rendszer.	A feladatok megosztása minden OP esetében egységes. Programszinten az IH, projektszinten a KSZ a legfontosabb aktor.

A legfontosabb változások 2007-2008-ban:

A fejlesztéspolitika intézményrendszerében a legfontosabb mérföldkő a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség létrehozása 2006. július 1-én, ami kijelölte a 2007-2013-as programozási időszak operatív programjainak intézményi kereteit. Az operatív programok irányító hatóságai egységesen az NFÜ szervezetén belül kerültek kialakításra, ezek az IH-k látják el az I. NFT operatív programjainak irányításához kapcsolódó feladatokat is (az AVOP kivételével, amely maradt az FVM-nél).

Az NFÜ szervezeti kötődése évről évre változott, sorrendben a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, majd 2007-től az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, 2008-tól a nemzeti

fejlesztési és gazdasági miniszter irányítása alá tartozott (bár vezetője 2009 tavaszáig ugyanaz az személy volt, ahogyan arra az előzőekben már utaltunk.)

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer egyes szereplői is megváltoztak. A Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (és a hozzá tartozó államtitkári pozíciók) 2008 tavaszán megszűnt, helyét a Fejlesztéspolitikai Kabinet vette át.

A közreműködő szervezeti rendszer változásaira már utaltunk, ezek a változások helyenként jelentős intézményi átalakulással is jártak (pl. a KIKSZ beolvadása a MAG Zrt.-be). Fontos kiemelni, hogy a KSZ-ek érdekeltsége nőtt abban, hogy a feladataikat a lehető leghatékonyabban lássák el. Az érdekeltség legfontosabb elemei:

- V. A KSZ vezető kinevezése, felmentése az NFÜ (IH) egyetértésével történik.
- VI. Ha a KSZ gazdasági társaság, az NFÜ tagot delegál a felügyelő bizottságba.
- VII. Az NFÜ ellenőrzi és értékeli a KSZ munkáját.
- VIII. Az NFÜ teljesítmény alapján, szolgáltatási szerződéseken keresztül finanszírozza a KSZ munkáját.
- IX. Az NFÜ a KSZ tevékenységét felfüggesztheti, a KSZ-t lecserélheti.

1.3 A végrehajtás eljárásrendi szempontú bemutatása

1.3.1 A legfontosabb projekt – és programszintű eljárások

Az egyes operatív programok és akciótervek megvalósításának konkrét szabályai elsősorban a hazai jogalkotás keretei között kerültek kialakításra. Az uniós jogforrások tulajdonképpen csupán az alapelveket és a szükséges szereplőket és azok legalapvetőbb kötelezettségeit fektetik le, a részletszabályok kialakítása a magyar jogalkotóra és az intézményrendszer egyes szereplőire maradt.

Ezek közül a következők emelendők ki **az NFT vonatkozásában**:

- 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól
- 1/2004. (I. 5.) Korm.rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről
- 124/2003. (VIII.15.) Korm.rendelet az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások megvalósuló programok monitoring rendszerének kialakításáról
- 360/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról
- 54/2005. (III. 26.) Korm. Rendelet a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai és az EQUAL Közösségi Kezdeményezés Program esetében alkalmazandó biztosítékokkal kapcsolatos szabályokról
- 55/2005. (III. 26.) Korm. Rendelet a jogszabálysértő, nem rendeltetésszerű vagy szerződésellenes módon felhasznált európai uniós forrásokból származó és a kapcsolódó állami támogatások behajtásának eljárási rendjéről
- az NFT vonatkozásában a 360/2004. (XII. 26.) Korm. Rendelet a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról
- 202/2006. (X. 5.) Korm. Rendelet a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 360/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításáról

Az **ÚMFT vonatkozásában**:

- 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről

- 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról
- 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól
- 102/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről

A fentiekben túl folytatható lenne a lista számos állami szerv működését rendező jogszabállyal (pl. KEHI, Állami Számvevőszék stb.) illetve az ún. kijelölő rendeletekkel, amelyek az egyes operatív programok közreműködő szervezetiről rendelkeznek.

Az egyes konkrét eljárásrendi kérdéseket azonban a folyamatosan frissülő, a korábbi tapasztalatok beépítésére törekvő belső működési szabályzatok (az egyes IH-k és KSz-ek SZMSZ-ei és működési kézikönyvei, illetve az ÚMFT vonatkozásában az összes projekt-és programszintű eljárás szabályozását célul kitűző Interaktív Működési Kézikönyv) tartalmazzák. Ugyancsak rendelkeznek eljárásrendi kérdésekről (bár elsősorban az intézményrendszer tagjai között fennállókról) a KSz-finanszírozásban újszerűnek számító SLA megállapodások, amelyek természetére a fentiekben már kitértünk. Sajátos módon számos eljárási kérdést maguk a pályázati kiírások és kapcsolódó útmutatóik határoznak meg, amelyek minden esetben bemutatják a bírálat – projekt kiválasztás lépéseit mivel azok az egyes projektek sajátosságaira tekintettel jelentős eltéréseket mutathatnak.

A jogszabályok felsorolásában is látható, hogy az alapvető eljárásokat szabályozó rendeletek külön szabályozzák a 2004-2006-os és a 2007-2013-as programozási időszakot. A következőkben azonban látni fogjuk, hogy az első programozási időszak kiforrotlan szabályozása következtében az NFT projektjei esetében is sor kerülhet arra, hogy a részletszabályok kialakításakor szükséges és tanácsos lehet a tárgyi hatályában ÚMFT-re vonatkozó szabályokra. Erre egyik legjobb példa lehet a fenntartási időszak eljárásrendjének kialakítása, amely az NFT keretei között megvalósult programok nagy részében még jelenleg is zajlik.

1.3.2 Eljárások jogszabályi háttérének változásai

2006. végén elfogadásra kerültek a 2007-13 időszak uniós támogatásainak felhasználását szabályozó – a fentiekben is felsorolt - hazai jogszabályok, így

- **intézményi rendelet** (255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet, „új 1/2004-es”),
- **pénzügyi rendelet** (281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, „új 360/2004-es”, amely egységes szerkezetben tárgyalja a biztosítékokról, illetve a behajtásról szóló korábbi 54. ill. 55/2005. Korm. rendeletek szabályait is),
- **eljárási rendelet** (16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet, „új 14/2004-es”).

- **monitoring rendelet-** (102/2006. (IV. 28.) Korm. Rendelet)

A rendeletek nagymértékben a korábbi szabályozásra épülnek, ugyanakkor – az EU szabályok változásának megfelelően – immár egységesen kezelik az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap támogatásait.

Az intézményi rendelet legfőbb eljárásrendi vonatkozásai:

- Meghatározza a lehetséges projekt-kiválasztási **eljárásokat**: egyfordulós pályázat, kétfordulós pályázat, kiemelt projekt, illetve nagyprojekt (16. §). Utóbbiak az akciótervben történő előzetes nevesítésére a szakminiszter, a regionális fejlesztési tanács vagy az NFÜ javaslata alapján, szakmai értékelést követően kerülhet sor (17. §).
- Az NFÜ feladataként szabályozza a **panaszok** vizsgálatát (19. §).
- Felhatalmazza a fejlesztéspolitikáért felelős minisztert és a pénzügyminisztert az eljárási rendelet kiadására (20. §).

A pénzügyi rendelet újításai:

- Kifizetések egyszerűsítése
- **biztosítékadás alóli általános mentesség értékhatárának emelése** (5MFt-ról 10MFt-ra) és egyúttal a szükséges biztosíték értékének csökkentése a támogatás 120%-áról 100%-ára. A **fenntartási időszakra** 50MFt alatti támogatásnál a biztosíték adási kötelezettség eltörlése, 50MFt feletti támogatás esetén a biztosíték értékének a támogatás 50%-ára történő csökkentése.
- Az igazoló hatóság feladataként szabályozza a **közösségi hozzájárulás rendezését** és az **Európai Bizottsággal való elszámolás** kezdeményezését (13. §, 22. §). Utóbbi érdekében a KSz havonta hitelesítési jelentést állít ki, amelyet az NFÜ ellenjegyez, és továbbít az igazoló hatóság részére (33. §).

Az eljárási rendelet fő újdonságai:

- A pályázók által benyújtandó **dokumentumokat** csak a szerződéskötéshez kell benyújtani, így azokat már csak a nyertes pályázóktól kell bekérni – ezáltal lehetővé válik az **elektronikus pályáztatás** szélesebb körű alkalmazását
- A támogatás megítélése önmagában nem jelent garanciát a projekt megvalósításának támogatására: **amennyiben elhúzódik** a támogatási szerződés megkötése vagy a kifizetési kérelem benyújtása, a támogatásról szóló döntés **érvényét veszti**, illetve a KSz **elállhat** a támogatási szerződéstől (14. §, 19. §).
- Szűkül azon esetek köre, amikor a projekt módosítása a **támogatási szerződés módosítását** igényli: pl. a megvalósítás határidejének 3 hónapnál rövidebb csúszása, a nagyobb projektek

kivételével a költségek évek szerinti bontásának változása miatt nem szükséges a támogatási szerződés módosítása.

- A rendelet mellékletét képező **projekt adatlap** csak a statisztikákhoz, dokumentumokhoz feldolgozandó, ezért egységesen rögzítendő adatokat tartalmazza, ami lehetővé tette a különböző projekt-típusokra különböző **adatlap minták** kidolgozását.

Az I. NFT-re továbbra is a korábbi szabályozás (1/2004., 360/2004., 14/2004., 54-55/2005.) hatályos – annak figyelembe vétele mellett, hogy a pénzügyi rendelet több ponton módosította a 360/2004. Korm. rendeletet.

Módosult az **államháztartás működési rendjéről** szóló 217/1998. Korm. rendelet is (ld. 356/2006. (XII. 27.) Korm. rendelet). Egyebek mellett

- meghatározott körben lehetővé válik korábban **megkezdett projektek** támogatása (pl. 4. metró, 82. §);

Az Interaktív Működési Kézikönyv elkészítése

A KTK IH koordinációja mellett 2006-ban indult meg a 2007-13-as időszakra vonatkozó működési kézikönyv kidolgozása. A Kézikönyv kialakítása során a hazai és uniós jogszabályi változások átvezetése, az intézményrendszeri változások integrálása és a megelőző programozási időszak során felhalmozódott végrehajtási, eljárásrendi tapasztalatok képezték a kiindulópontot.

A KTK IH által megfogalmazódott fő célok a következőkben foglalhatók össze:

- egységesség igénye (az intézményrendszer szereplőinek vonatkozásában)
- gyakorlat-orientált szemlélet
- kezelhetőség.

Jelen tanulmányban az egyes folyamatok bemutatásakor az eljárásokat (a fent bemutatott kézikönyvhöz hasonlóan) két szinten – projekt – és programszinten - közelítjük meg. A projektszintű folyamatokról általánosságban az mondható el, hogy a bennük megfogalmazódó viszonyok egyik szereplője a támogatás Kedvezményezettje, míg a programszintű folyamatok – ugyan a projektszintű folyamatok eredményeiből táplálkozva – de az intézményrendszer egyes szereplőinek eljárásait, aktusait fedik le.

1.3.3 A legfontosabb folyamatok

Projektszintű folyamatok

- Pályáztatási folyamat (egyfordulós, kétfordulós pályázatok, kiemelt projektek kiválasztása, leghátrányosabb helyzetű kistérségek programjaiban meghatározott projektek)

- Panaszkezelés
- Támogatási szerződések megkötése és módosításai
- Kifizetésekhez kapcsolódó folyamatok (előleg-és, időközi kifizetések, zárókifizetések, forráslehívás, közösségi hozzájárulás rendezése – bár ez utóbbi kettő nem kötődik szorosan a Kedvezményezetthez, de mivel az előzőekkel egységes és megszakítás nélküli folyamatot alkotnak, együtt tárgyaljuk azokat)
- Szabálytalanság-és csalás kezelés

Monitoring

- Monitoringról értelemszerűen mind program-, mind projektszinten beszélhetünk. Mivel e folyamat esetében a legszembeűnőbb a projekt-és programszint egymásra épülése és tulajdonképpen szétválaszthatatlansága, így azt – a többitől eltérően – egységben kezeljük

Programszintű folyamatok

- Értékelés
- Tájékoztatás, nyilvánosság

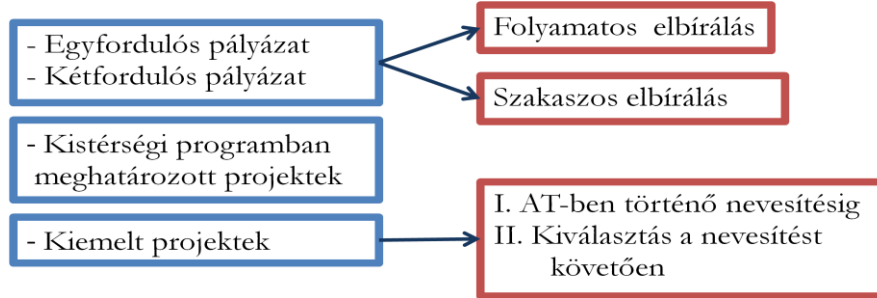
1.3.3.1 Projektszintű folyamatok - Pályázati folyamat

Eljárási alapelvek a 16/2006. (XII.28.) MeHVM-PM együttes rendelet⁸⁹ szerint

- jogszerű eljárás, hatáskörgyakorlás
- hatáskörrel való visszaélés tilalma, szakszerűség, egyszerűség és együttműködés követelményének szem előtt tartása az eljárások során
- egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése
- projektgazdák tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályi határidők betartásával hozott döntéshez való joga
- a projektgazda és az eljárás egyéb résztvevőinek jogairól és kötelezettségeiről való tájékoztatáshoz való jog biztosítása
- a projektgazdát megillető jogok gyakorlásának előmozdításának követelménye
- jóhiszeműség követelménye az eljárás összes résztvevőjével szemben
- költségtakarékosság- és hatékonyság érvényesítése a projektgazda eljárása vonatkozásában az NFÜ és a közreműködős szervezet részéről
- adatigazolás egyszeri kötelezettsége (valamely adat igazolás a projektgazdától csak egy alkalommal kérhető)

⁸⁹ 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól

Projektjavaslatok elbírálásának lehetséges formái



A fenti pályázati – projekt típusok eljárásrendje számos átfedést mutat. Külön kiemelendő az előzetes projektjavaslatok szelekciójára irányuló kétfordulós pályázati eljárás első fordulója és a kiemelt projektek akciótervi nevesítésig tartó ún. I. fázisa. A második forduló illetve a II. fázis már alapvetően a részletes projektjavaslatok kiválasztására vonatkozó eljárásrend mentén zajlik le – a projektek sajátosságait figyelembe vevő kisebb eltéréseket megfogalmazó szabályokkal kiegészítve.

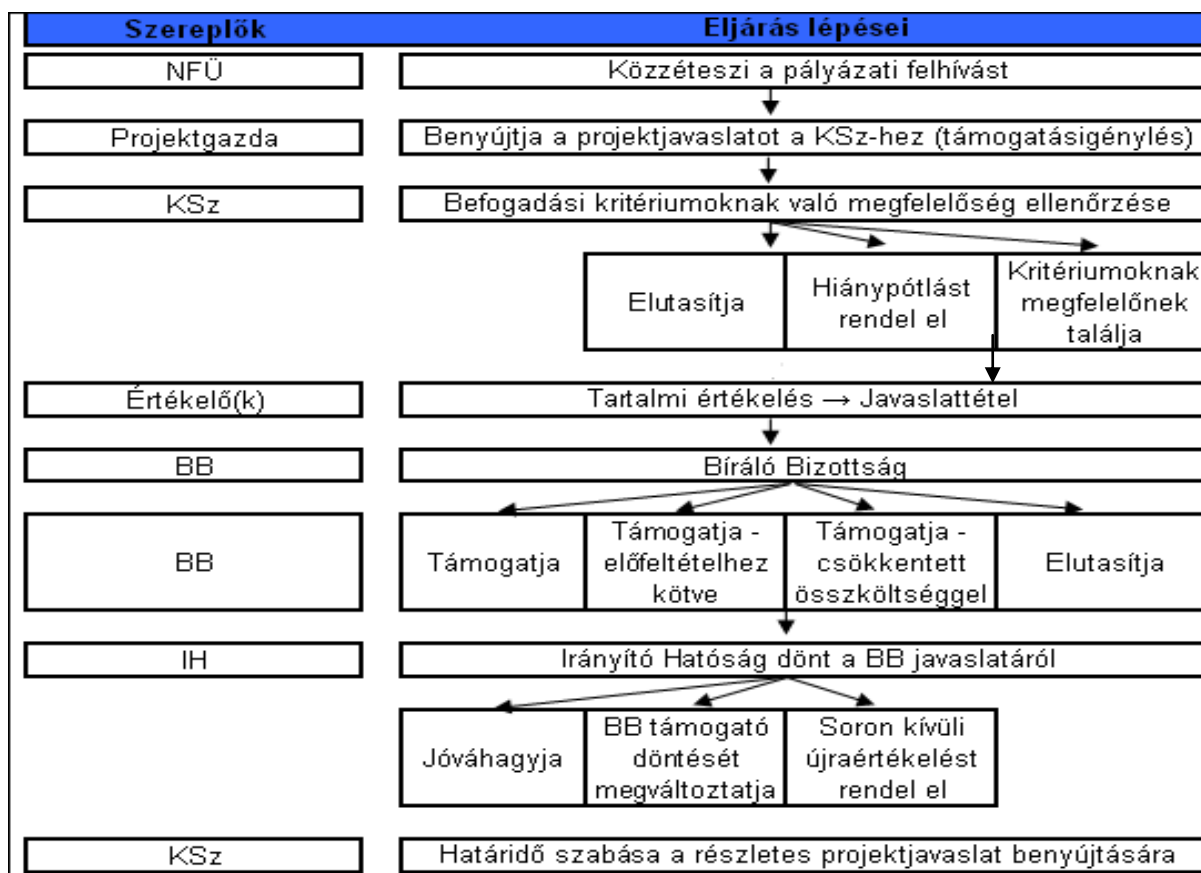
A kistérségi programban meghatározott projektek a 16/2006. MeHVM-PM együttes rendelet 2008. aug. 19-i módosításával kaptak külön nevesített helyet a különböző pályázati eljárástípusok között. **Kistérségi program** a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet szerinti, komplex programmal segített, leghátrányosabb helyzetű kistérségek esetében a kistérség által kidolgozott és az NFÜ által jóváhagyott többéves tervdokumentum, amely tartalmazza az előzetes projektjavaslatokat is. A kistérségi programban meghatározott projektekre a Kormány által nevesített kiemelt projektekre, és a kétfordulós pályázat első fordulóján túljutott projektekre vonatkozó szabályokat alkalmazza (egy eltéréssel: a részletes projekt javaslatokat nem kell – de az IH döntése esetén lehet – bíráló bizottság elé terjeszteni).

A támogatandó, megvalósítandó projektjavaslatok kiválasztási eljárásai között a 2007-2013-as időszakban már Magyarországon is kialakulni látszik egy újszerű, az ún. „**global grant**” eljárásrend, amely a közvetett támogatáselosztás elvén alapszik. Az eljárás lényege, hogy az adott program végrehajtásáért felelős Irányító Hatóság kisebb, azonos célú támogatási összegeket egy, az adott szektorhoz értő, azt jól ismerő közreműködő szervezetten keresztül juttat el a támogatottakhoz és ez a szervezet a teljes támogatási folyamatban is végig kulcsszerepet játszik (dokumentumok kidolgozása, beszámolások kezelése, monitorozás stb.). Egy ilyen ernyőszervezet beiktatása lehetővé teszi, hogy a kevesebb tapasztalattal rendelkező pályázói körök, illetve újfajta tevékenységi formák számára is hozzáférhetővé váljanak az uniós támogatások – mindezt, a korábbinál enyhébb adminisztrációs terhekkel, a helyi szükségletek pontosabb azonosításával, a pályázó szervezet részére nyújtott folyamatos szakmai-menedzsment támogatással segíti a programvégrehajtást. A vonatkozó eljárásrendet – elsősorban a 2000-2006-os programozási időszak angliai tapasztalataiból kiindulva az NFÜ a civil szervezetek egy csoportjával közösen kidolgozta a vonatkozó eljárásrendet és az NFÜ javasolta az Irányító Hatóságok számára, hogy kísérleti jelleggel egyes – jellegükből kifolyólag erre

leginkább alkalmasnak tűnő - konstrukció esetében ezt a módszert vezessék be, hogy az első tapasztalatok értékelése nyomán szélesebb körű bevezetésére is sor kerülhessen majd.⁹⁰

1.3.3.1.1 Előzetes projektjavaslatok szelekciója – a kétfordulós eljárás első fordulója

kétfordulós pályázat: pályázatos projektkiválasztási eljárás, amelynek során először előzetes projekt javaslat, majd - amennyiben az alapján indokolt a projekt javaslat részletes kidolgozása - részletes projekt javaslat kerül benyújtásra



A pályázati eljárás kiindulópontja az NFÜ által a lehetséges projektgazdák részére eljuttatott **felhívás** (közlemény, sajtómegjelenés, adott esetben személyes megkeresés által) és egyúttal tájékoztatás a támogatás igénylésének feltételeiről (konstrukció bemutatása, benyújtandó dokumentumok, útmutató, támogatási szerződés tervezet). A feltételek között az NFÜ közli többek között az elszámolhatósági szempontokat⁹¹, a benyújtásra vonatkozó feltételeket, a projektkiválasztás-és megvalósítás eljárásrendjét.

Amennyiben **a felhívás módosítása** szükséges, azt az NFÜ köteles haladéktalanul megtenni és erről közleményt tesz közzé hivatalos honlapján. A felhívás módosítása adott esetben a beadási határidőt

⁹⁰ Hatodik Jelentés a Nemzeti Stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról – Civilek a Nemzeti Fejlesztési terv nyilvánosságáról, 2008.január 31.

⁹¹ Az NFÜ a pénzügyminiszterrel egyetértésben kidolgozza az elszámolható költségek nemzeti szabályait az 1083/2006/EK rendelet 56. cikke (4) bekezdésének megfelelően.

is módosíthatja, tekintettel arra, hogy a pályázat benyújtására nyitva álló határidő nem lehet korábbi a közlemény megjelenésétől számított 21. napnál.

Folyamatos elbírálású konstrukciók esetében előfordulhat, hogy a végső beadási határidő lejárta előtt már kimerül a kötelezettségvállalási keret (vagy a kimerülése valószínűsíthető), ebben az esetben az NFÜ a benyújtási határidő előtt a benyújtás lehetőségét felfüggeszti.

A projektgazda a projektadatlapnak és a csatolandó melléleteknek a közreműködő szervezethez történő benyújtásával igényli a támogatást.

A közreműködő szervezet megvizsgálja, hogy a projektjavaslat **megfelel-e a befogadási kritériumoknak**. Ezt követően – az ellenőrzés eredményétől függően – a KSz elutasíthatja a javaslatot, vagy pótolható hiányosság esetén, a projektjavaslat dokumentációjának szükség szerinti kiegészítésére hívja fel a pályázót. Ezt követően kerülhet sor **a projektjavaslat tartalmi értékelésére**, ennek során a KSz kötelessége a támogatási konstrukció projekt-kiválasztási szempontjainak alapulvételével történő értékelés továbbá megfelelő szakértelemmel, és gyakorlattal rendelkező értékelő igénybevétele annak érdekében, hogy ténylegesen a konstrukció céljainak leginkább megfelelő projektek részesüljenek támogatásban.

Ha a projektjavaslat támogatási igénye meghaladja az 50 millió forintot és a projekt-kiválasztási szempontok mérlegelést igényelnek, a projektjavaslatot egymástól függetlenül legalább két értékelő értékeli majd az általuk megítélt pontszámok átlagát kell az értékelés eredményének tekinteni. A több személyes értékelés további garanciát jelent a kiválasztott javaslatok vonatkozásában, nem csak a minőségi projektek kiválasztása, hanem az esetleges indokolatlan túl-vagy alulértékelés esetét tekintve is, mivel ekkor automatikusan a projektjavaslat újraértékelése rendelendő el.

Szakaszosan elbírálható pályázatok esetén a beadási határidő lejártát követően kerül sor az összes beérkezett projektjavaslat értékelésére és a legmagasabb pontszámot elérték az előre meghatározott támogatási keret összerejéig juthatnak tovább. **Folyamatos elbírálás** esetén a támogatásra rendelkezésre álló forrás elegendő minden beérkezett és az előre meghatározott minimális pontszámot elérő projektjavaslat kaphat támogató javaslatot az értékelők részéről.

Az értékelők részéről lehetőség van arra is, hogy a projektgazdák számára a **előfeltételek teljesítését írják elő vagy a projektjavaslat csökkentett elszámolható összköltséggel, illetve csökkentett támogatási összeggel történő támogatására tegyenek javaslatot**, ha a projekt tervezett elszámolható költségei között olyan költségtétel szerepel, amely nem elszámolható, nem szükséges a projekt céljának teljesítéséhez, illetve aránytalanul magas. A csökkentés mértéke nem haladhatja meg a tervezett összköltség 25%-át. Ha ennél nagyobb mértékű csökkentés szükséges, a projektjavaslat elutasítására kell javaslatot tenni.

Miután az értékelők megtették javaslataikat, azokról a **bíráló bizottság** tagjai döntenek. E bizottságok a KSz, az NFÜ, a miniszter, nem-kormányzati szakmai szervezet és – regionális programok esetében – az RFT által delegált szakemberekből kell, hogy összeálljanak és ugyanezek megfigyelőt is küldhetnek a bizottság munkájának nyomonkövetése céljából.

A bizottság a következő döntéseket hozhatja:

- javasolhatja a projektjavaslat támogatását,
- javasolhatja a projektjavaslat támogatását bizonyos feltételek mellett (előfeltételek szabása, csökkentett költségek) vagy
- a projektjavaslat elutasítását.

A bizottság az értékelőknél bemutatott elvek mentén dönt az egyes projektjavaslatokról mind a folyamatosan, mind a szakaszosan elbírálendő pályázatok esetében. **A forráshiány miatt nem támogatható**, de a minimális pontszámot megkapott projektjavaslatokból **tartaléklista** képezhető, és forrás rendelkezésre állása esetén az NFÜ új bíráló bizottság összehívása nélkül a tartaléklistán szereplő projektgazdákat - sortartás mellett - támogatásban részesítheti.

A bizottság tulajdonképpen szabad kezet kap a pályázatok elbírálása során – csak az előre rögzített projekt-kiválasztási kritériumok kötik, az értékelők által megfogalmazott javaslatok nem. Amennyiben a bizottság nem ért egyet e javaslatokkal, többféle intézkedést is hozhat a projekt jellegétől, bonyolultságától é a bizottság összetételétől függően: saját maga is újraértékelheti (és ennek eredményétől függő javaslatot fogalmazhat meg), a jelenlévő értékelőkkel is újraértékelteheti és ennek megfelelő javaslatot tesz illetve elrendelheti az újraértékelést. Szükség esetén a bíráló bizottság tisztázó kérdés feltételét, illetve helyszíni szemlét kérhet a közreműködő szervezettől. A bíráló bizottság szavazással, egyszerű többséggel határoz a döntési javaslatáról.

Az **IH** a bíráló bizottság javaslatait is tartalmazó emlékeztető alapján **dönt a bizottsági javaslatról** az alábbi lehetőségek mentén:

- jóváhagyja a bizottság javaslatát,
- a bizottság támogató javaslatát megváltoztatja vagy
- jogszabálysértés vagy a pályázati kiírás szerinti tájékoztatásban foglaltak megsértésének gyanúja esetén részletes, írásban rögzített indoklás alapján elrendeli a projektjavaslat soron kívüli újbóli értékelését.

Egyes programok akciótervei előírhatják a regionális jelentőség érvényesítése kritérium külön vizsgálatát az illetékes RFT-k részéről. Ilyen esetben a projektek formai-jogosultsági ellenőrzését követően vizsgálják e fenti szempontot az RFT-k és az általuk adott pontszám figyelembe veendő az értékelés eredményének megállapítása során.

Támogató döntés esetén a projektgazdának a **közreműködő szervezet által meghatározott határidőn**, de a döntéstől számított legfeljebb egy éven **belül** - amennyiben a támogatási konstrukció sajátosságai szükségessé teszik, az NFÜ elnöke az egyéves határidő helyett hosszabb határidőt határozhat meg - **be kell nyújtania a részletesen kidolgozott projektjavaslatot**. A részletesen kidolgozott projektjavaslat benyújtása hiányában a támogató döntés érvényét veszti.

Tényleges támogatás csak részletesen kidolgozott projekt javaslat alapján ítéltető meg. A projekt javaslat támogatása nem jelent garanciát a projekt támogatására.

1.3.3.1.2 Részletes projektjavaslatok kiválasztása - kiemelt projekt, kistérségi programban meghatározott projekt, egyfordulós pályázat esetén, kétfordulós pályázat második fordulójában

kistérségi program: a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet szerinti, komplex programmal segített, leghátrányosabb helyzetű kistérségek esetében a kistérség által kidolgozott és az NFÜ által jóváhagyott többéves tervdokumentum, amely tartalmazza az előzetes projektjavaslatokat is.
egyfordulós pályázat: pályázatos projekt kiválasztási eljárás, amelynek során kizárólag részletes projekt javaslat kerül benyújtásra

A részletes projektjavaslatok kiválasztását célzó eljárás szabályait alkalmazzuk a **klasszikus egyfordulós projektkiválasztási eljárás**, továbbá fentiekben bemutatott **kétfordulós pályázatok** esetében a **második fordulóba továbbjutott projektek részletes kidolgozása és a végleges döntés meghozatala során**. Mind a kiemelt, mind pedig a kistérségi programokban meghatározott projektek esetében alapvetően e kiválasztási eljárást vesszük alapul, kiegészítve természetesen e projektek sajátosságainak megfelelő egyedi szabályokkal. A kiemelt projektek eljárásrendjét jelen fejezeten belül külön cím alatt tárgyaljuk.

A részletes projektjavaslatok kiválasztási eljárása értelemszerűen (újra) a (lehetséges) **projektgazdák tájékoztatásával** indul. Tekintettel arra, hogy az eljárás itt már mindenképpen támogató vagy elutasító döntéssel zárul, meghatározott projektméret esetén (1 milliárd forint – de kisebb esetében is előírható pluszdokumentumok benyújtása) a projektgazda köteles benyújtani⁹² a **megalapozó tanulmányokat és terveket, hatósági tanulmányt**, jövedelemtermelő és nagyprojektek esetén külön **költség-haszon elemzés**, szükség esetén **környezeti hatástanulmányt, engedélyezési vagy annál részletesebb terveket**, a fejlesztéssel érintett területek **rendezett tulajdonviszonyait igazoló dokumentumokat, kistérségi társulási megállapodást**, amennyiben releváns.

A projektgazda ezen eljárásban is a **projekt adatlapnak és a csatolandó mellékleteknek a közreműködő szervezethez történő benyújtásával igényli a támogatást**. Ezt követően kerül sor a **formai és jogosultsági kritériumok ellenőrzésére** és szükség esetén **hiánypótlásra**, majd a projektjavaslat **tartalmi értékelésére**.

A projektjavaslatok **pontozására** csak az egyfordulós pályázati eljárások esetében kerül sor, ezek közül is csak azon konstrukciók esetében, ahol a projekt-kiválasztási szempontok mérlegelést igényelnek. **Normatív jellegű támogatás** esetén a kiválasztási kritériumoknak való megfelelés

⁹² 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet 11.§(2)

automatikusan eredményezi a pályázatok támogathatóságát – egészen a rendelkezésre álló keret kimerüléséig. Az egyfordulós eljárások kivételével a kiválasztás e szakaszában is elrendelhető a projektjavaslat meghatározott szempontok szerinti átdolgozása.

Bíráló bizottság felállítására nem kerül sor a következő esetekben:

- kistérségi programban meghatározott projektek,
- technikai segítségnyújtás prioritásába tartozó projektek esetén,
- egyfordulós pályázatoknál normatív jellegű támogatás esetében (a KSz vezetője dönt az értékelői javaslat alapján)
- egyfordulós pályázat esetén, ha az egyes projektek támogatási igénye nem haladja meg az 50 millió forintot (ebben az esetben a projektjavaslatról egyszerűsített bíráló bizottság dönt, amely a bíráló bizottsággal azonos elvek alapján működik, de csökkentett létszámmal).

Egyfordulós pályázat esetén, ha a projekt javasolt támogatása meghaladja az 5 milliárd forintot, az NFÜ előterjesztésére a Kormány hagyja jóvá a döntést.

A 16/2006. (XII.28.) MeHVM-PM együttes rendelet a közlekedésfejlesztési tárgyú, közcélú, kiemelt projektjavaslatokat kiveszi a részletes projektjavaslatok kiválasztására vonatkozó eljárásrendi szabályai hatálya alól és azokat a Közlekedés Operatív Program Monitoring Bizottsága által jóváhagyott eljárásrend alá utalja.

1.3.3.1.3 Kiemelt projektek eljárásrendje, menete

kiemelt projekt: a Kormány által egyedileg, pályáztatás nélkül jóváhagyott projekt, amelyet az akcióterv nevesítve tartalmaz

Kiemelt projekt lehet

- beruházási projekt, ha a támogatása meghaladja az 500MFt-ot, az összköltsége pedig ágazati programnál az 5MrdFt-ot, regionális programnál az 1MrdFt-ot
- beruházás előkészítési projekt, ha a beruházás tervezett támogatása meghaladja az 500MFt-ot, az összköltsége pedig ágazati programnál az 5MrdFt-ot, regionális programnál az 1MrdFt-ot és az előzetes megvalósíthatósági tanulmány szerint indokolt a részletes projektjavaslat kidolgozása és a projekt megvalósítása előreláthatóan kiemelt projektként támogatható,
- nem beruházási projekt (pl. ESZA), ha a támogatása meghaladja a 100MFt-ot,
- a fenti értékhatárok alatti – nem pályázatos – projekt, az NFÜ elnökének egyedi jóváhagyása esetén, amelyről az elnöki döntés az előminősítést követően születik.

A fentiekén túl az alábbi feltételek együttes teljesülése is szükséges:

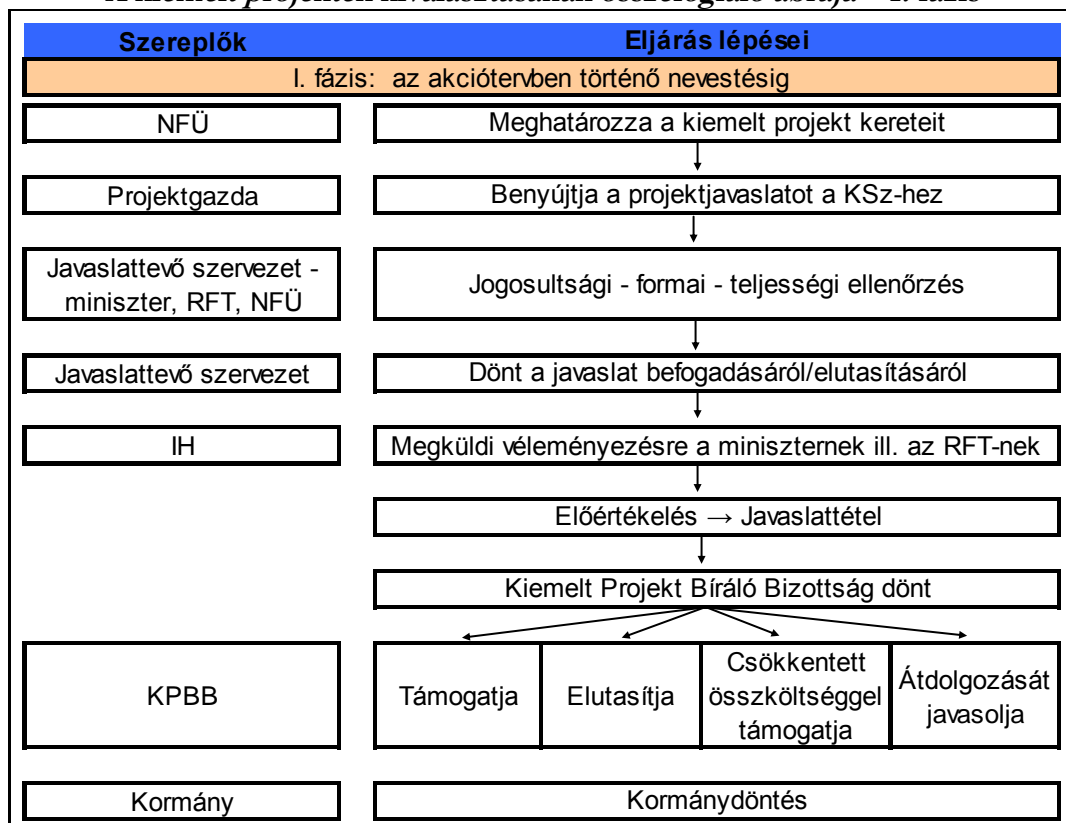
- a projektgazda költségvetési szerv, illetve 100%-os állami tulajdonban lévő szervezet, Kormány által alapított közalapítvány, önkormányzat, önkormányzati társulás vagy önkormányzati intézmény, illetve egyház,
- a projektet az akcióterv tartalmazza,
- a fejlesztés országos vagy regionális jelentőségű,
- az akcióterv nem tartalmaz olyan pályázati kiírást, amelynek keretében az adott projekt támogatható;

Kiemelt projektnek az akciótervben történő előzetes nevesítésére javaslatot tehet

- a Kormány bármely tagja,
- az érintett regionális fejlesztési tanács,
- az NFÜ.

I. fázis (=eljárásrend az akciótervben történő nevesítésig)

A kiemelt projektek kiválasztásának összefoglaló ábrája – I. fázis



Az NFÜ meghatározza a kiemelt projektek pénzügyi kereteit, a benyújtás feltételeit (dokumentációs igényét), amit a honlapján nyilvánosságra hoz és ezzel egy időben megküldi a minisztériumoknak és a regionális fejlesztési tanácsoknak.

A **projektgazda benyújtja projektjavaslatát** a kiemelt projektek előzetes nevesítésére javaslatot tenni jogosult szervezetekhez (a projektjavaslatát az adatlapon megvalósíthatósági tanulmányban, valamint a felhívásban megjelölt dokumentumok segítségével mutatja be, támasztja alá) Az előzetes nevesítésre javaslatot tenni jogosult szervezetek lehetnek a következők: miniszter; regionális fejlesztés tanács, továbbá az NFÜ.

A javaslattevő szervezet **ellenőrzi** a benyújtott projektjavaslatokat **mind jogosultsági és formai-teljességi, mind tartalmi szempontból**. A tartalom vonatkozásában az alábbi szempontok szerint vizsgálja a projektjavaslatot:

- hozzájárul-e az operatív program társadalmi-gazdasági céljaihoz, és – a technikai segítségnyújtás kivételével – illeszkedik-e a megfelelő területi vagy ágazati stratégiához
- egyértelmű, mérhető, elérhető célokkal rendelkezik,
- költséghatékony,
- megfelelően előkészített.

A javaslattevő szervezet – amennyiben a projektjavaslatot támogatja - eljuttatja az NFÜ (IH) részére javaslatot és annak összes szükséges kapcsolódó dokumentumát, hogy ott elvégezhessek a

szükséges **adminisztratív lépéseket** (érkeztetés, befogadási kritériumok ellenőrzése, hiánypótlás elindítása)

Az IH vezető **dönt a projektjavaslat befogadásáról/elutasításáról**: a javaslat akkor utasítható el, ha az alábbi körülmények valamelyike áll fenn:

- a nem hiánypótlható befogadási kritériumoknak nem felel meg
- a hiánypótlást a megadott határidőn belül nem, vagy nem teljes körűen teljesíti a projektgazda,
- projektjavaslat részben vagy egészben kifejezetten ellentétes valamely EU előírással, irányelvvel.

Amennyiben a projektjavaslat befogadásra került, az IH a projektjavaslatot **véleményezésre** megküldi⁹³ véleményezésre **az érintett miniszter(ek)nek és RFT-nek**⁹⁴. Az IH ezáltal felkéri az érintett minisztert, illetve az RFT-t, hogy a projektjavaslatot az ágazati/regionális stratégiához való illeszkedése, valamint a projekt szakmai indokoltsága alapján a felkérés kézhezvételét követően 20 napon belül véleményezze. E megkeresés alapján adott állásfoglalást véleményként figyelembe kell venni, az nem jelent vétőjogot.

Az érintett miniszter, illetve RFT véleményének bekérése az előértékelés utánra halasztható, abban az esetben, ha ez nem késlelteti az akciótervben történő nevesítést.

Előértékelés

A projektjavaslat előértékelésének célja az akciótervekben történő nevesítésre javasolt projektek kiválasztása. Az előértékelés (és az RFT/miniszteri véleményezés) alapján teszi meg a kiemelt projekt bíráló bizottság a döntési javaslatát.

Az előértékelés olyan szakemberek végzik, akik rendelkeznek a szükséges szakmai háttértudással és tapasztalattal, így legalább⁹⁵ a konstrukció tárgyához illeszkedő szaktudással és pénzügyi ismeretekkel és az adott területen legalább 5 év szakmai gyakorlati tapasztalattal, valamint ismerik az operatív program, az akcióterv és a támogatási konstrukció tartalmát, a vonatkozó jogszabályokat és az értékelési-pontozási módszereket.⁹⁶

Az előértékelés időtartama legfeljebb 15 nap lehet – szükség lehet azonban a projektjavaslatra vonatkozó tisztázó kérdésekre (adatok pontosítása, kiegészítése érdekében) is, ezek a 15 napos határidőt felfüggesztik. A projektjavaslatot az előértékelési szempontok alapján teljes körűen értékelni kell, az egyes rész-szempontokat és a projektjavaslatot összességében is értékelve.

Az előértékelés eredményeképpen a következő döntési javaslatok szülehetnek:

- Akciótervben történő nevesítésre javasolja a projektjavaslatot;
- Nem javasolja akciótervben nevesítésre a projektjavaslatot az alábbi esetek valamelyike miatt:

93 Azon saját projektjavaslataik tekintetében, melynek akciótervi nevesítésére az érintett miniszter/RFT tett javaslatot, a véleményezést nem kell lefolytatni.

94 Érintett RFT fogalma: Az RFT(k) olyan projektjavaslat esetében érintett(ek), amelynek megvalósulása földrajzilag az adott régióhoz köthető. Az egész országot lefedő projektjavaslat (pl. államreform) esetében az RFT(k) véleményét nem indokolt bekérni.

95 Az IH vezetője további speciális követelményeket is megfogalmazhat.

96 16/2004. (XII.28) Kormányrendelet 7.§ (2) bekezdése

- Továbbfejlesztésre, átdolgozásra javasolja a projektjavaslatot, és meghatározza a továbbfejlesztés javasolt irányait;
- Elutasításra javasolja a projektjavaslatot, és indokolja javaslatát.

Olyan országos jelentőségű fejlesztések esetében, amelyek megvalósításáról a Kormány a kiemelt projektek jóváhagyását megelőzően döntött, az előértékelés és a bírálat során az előértékelő, illetve a bíráló bizottság kizárólag a projektötlet Európai Unióból származó forrásból való támogathatóságát, megfelelő előkészítettségét, illetve a többi kiemelt projektötlettel való összhangját vizsgálja.

Előfordulhat, hogy az előértékelők egymással ellentétes véleményt fogalmaznak meg egy projektjavaslat kapcsán. Ebben az esetben az NFÜ egy alkalommal elrendeli a javaslat újraértékelését.

Kiemelt Projekt Bíráló Bizottság

A kiemelt projektjavaslatok elbírálására kiemelt projekt bíráló bizottság kerül felállításra, amely tagjainak szintén rendelkezniük kell az előértékelőknél megjelölt ismeretekkel, tapasztalatokkal. A kiemelt projekt bíráló bizottság a tematikusan azonos típusú és/vagy ugyanazon régiót érintő projektekre kerül összehívásra. Amennyiben adott projektjavaslat egy, a Közép-Magyarországi régiót nem lefedő ágazati operatív programot, és a Közép-Magyarországi operatív program ágazati prioritását vagy támogatási konstrukcióját egyaránt érinti, a projektjavaslat egészét egy bíráló bizottság bírálja el.

A kiemelt projekt bíráló bizottság elnökét és titkárát az NFÜ jelöli ki. Az elnök felelős a koordinációért, az eljárási előírások betartásáért valamint az átláthatóság és pártatlanság követelményének érvényesüléséért. Tagot jelölhet a miniszter – regionális program esetén a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter is -, az RFT, az NFÜ, továbbá az NFÜ biztosítja a nem-kormányzati szakmai szervezet által delegált egy tag részvételét. Olyan országos jelentőségű fejlesztések esetében, amelyek megvalósításáról a Kormány a kiemelt projektek jóváhagyását megelőzően döntött, a bizottságba a miniszter 2 tagot delegálhat.

A kiemelt projekt bíráló bizottság szavazati joggal rendelkező tagjainak száma – az elnökkel együtt - legfeljebb 7 fő. A kiemelt projekt bíráló bizottság akkor határozatképes, ha ülésén tagjainak több, mint 2/3-a jelen van. A bizottságnak döntései meghozatala során mindig a konszenzus elérését kell szem előtt tartania, de a döntés meghozatalához a jelen lévő tagok 2/3-ának egybehangzó szavazata szükséges.

A bizottság a fenti többséggel a következő lehetőségeket szavazhatja meg:

- a projektjavaslat akciótervben történő nevesítésére tesz javaslatot,
- nem javasolja a projektjavaslat akciótervi nevesítését, mivel
 - a projektjavaslat továbbfejlesztését, átdolgozását javasolja és meghatározza a továbbfejlesztés javasolt irányait, vagy
 - a projektjavaslat újraértékelését rendeli el (legfeljebb egy alkalommal, 2 új szakértő bevonásával egyidejűleg), vagy
 - elutasításra javasolja a projektjavaslatot (és ezen döntéséhez indoklást fűz).

Amennyiben a fenti javaslatok valamelyik nem éri el a 2/3-os többséget, az azt jelenti, hogy a projektjavaslat akciótervi nevesítése nem javasolt.

A kiemelt projekt bíráló bizottság döntési javaslatát a kiemelt projekt bíráló bizottság elnöke jóváhagyja, vagy jogszabálysértés gyanúja esetén részletes, írásban rögzített indoklás alapján elrendeli a projektjavaslat soron kívüli újraértékelését.

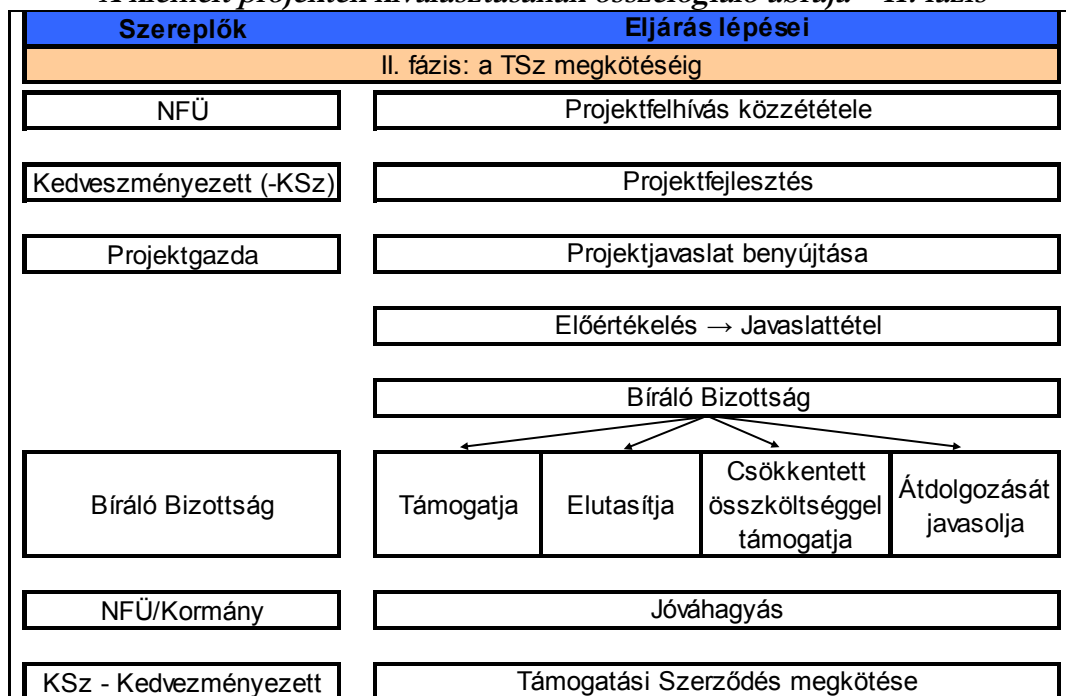
Kormánydöntés az akcióterv elfogadásáról ill. a nevesítésről

A nevesítésre javasolt és nem javasolt projektek listája alapján az NFÜ Jogi Főosztálya készíti el a Kormány általi jóváhagyáshoz szükséges előterjesztést. A következő esedékes Kormányülésen az akcióterv – az előterjesztésnek megfelelő, vagy módosított tartalmú – elfogadásával döntés születik a projekt(ek) akciótervben történő nevesítéséről.

Az eljárás I. fázisa a projektgazdák értesítésével zárul - mind sikeres, mind sikertelen nevesítés esetében.

II. fázis (- Kiemelt projektek kiválasztása AT-nevesítés után)

A kiemelt projektek kiválasztásának összefoglaló ábrája – II. fázis



A sikeres nevesítést követően az érintett közreműködő szervezet vezetője minden hozzá tartozó projektjavaslat esetében kijelöl egy projektmenedzsert (vagy más munkatársat), aki az adott projekt teljes életciklusa alatt a projekt előkészítés, szerződéskötés, nyomonkövetés, ellenőrzés és finanszírozás feladatainak koordinálásáért felelős. Minden projektjavaslat vonatkozásában a projektmenedzser létrehoz egy projekt-dossziét, amelyben majd a projekt életútján keletkező dokumentumokat összegyűjti.

Projekt felhívás közzététele

Az NFÜ felhívásban tájékoztatja az akciótervben megjelölt, sikeres nevesítésen átesett projektgazdákat a támogatás igénylésének feltételeiről. E felhívás tartalmazza a támogatási

konstrukció akcióterv szerinti bemutatásán túl a közreműködő szervezet által elkészített és az IH által jóváhagyott *projekt adatlapot*, a projekt javaslat elkészítéséhez összeállított *útmutatót* és a *támogatási szerződés tervezetét*.

A nevesítést követően a KSz projektfejlesztési szolgáltatásokat nyújthat a nevesített projektgazdák részére, így pl. folyamat-tanácsadási, konzultációs lehetőségeket biztosít, képzéseket szervez, szakmai konzultációkat rendez speciális szakértőkkel és megadja a szükséges háttér-információkat.

A projekt javaslat benyújtása előtt a közreműködő szervezet biztosítja a projekt gazdák számára a folyamatos személyes konzultáció lehetőségét, ahol gyakorlati tanácsokkal segítik a projektgazdát az előkészítés során, tisztázza a benyújtandó dokumentumokkal kapcsolatos elvárásokat.

Projektjavaslat benyújtása, ellenőrzés

A projekt gazda a projekt adatlapnak és a csatolandó mellékleteknek a KSz-hez történő benyújtásával igényli a támogatást. A javaslat beérkezését követően a KSz elvégzi a szükséges adminisztratív lépéseket (Iktatás, feltöltés az EMIR-be) majd megvizsgálja a befogadási alap-kritériumok meglétét. Amennyiben ezek nem teljesülnek, a javaslat hiánypótlás nélkül kerül elutasításra. Pozitív eredmény esetén pedig sor kerülhet a *jogosultsági ellenőrzés* lefolytatására. A jogosultsági ellenőrzés során a négy szem elvét szem előtt tartva járnak el a KSz munkatársai. Hiánytalan megfelelés esetén a projektjavaslat befogadható, ellenkező esetben pedig hiánypótlásra hívják fel a projektgazdát, amikor csak ennek megfelelő megtörténte után kerülhet sor a projektjavaslat befogadására.

A befogadott projektjavaslatot a KSz tartalmi értékelésre bocsájtja.

Értékelés

A kiemelt projektek értékelése ebben a fázisban alapvetően az egyfordulós projektkiválasztási szabályok alapján történik, kiegészülve néhány speciális elemmel. Ilyen sajátosság a helyszíni szemle lefolytatásának szükségessége, illetve az értékelők kiválasztásra és az értékelőlap tartalmára vonatkozó kisebb eltérések. Az értékelő indoklással ellátott javaslatot tesz a következő tartalommal:

- a projekt javaslat változatlan tartalommal történő támogatására, vagy
- csökkentett összköltséggel történő támogatására, vagy
- elutasítására vagy
- a projekt javaslat meghatározott szempontok szerinti és meghatározott határidőn belüli átdolgozására.

Bíráló Bizottság

Az értékeléshez hasonlóan a Bíráló Bizottság is az egyfordulós projektkiválasztási eljárás szabályai mentén zajlik annyi kiegészítéssel, hogy a bizottság a legjobb értékelést kapott javaslatok támogatásáról dönt, egyszerű többséggel. Döntése lehet:

- támogatás,
- elutasítás,

- csökkentett összköltséggel történő támogatás⁹⁷,
- a projektjavaslat meghatározott szempontok szerinti és meghatározott határidőn belüli átdolgozása

Amennyiben a bizottság átdolgozást ír elő, a folyamat az átdolgozott projektjavaslat benyújtásával új elkezdődik.

Jóváhagyás

A közreműködő szervezet megküldi a BB üléséről készült emlékeztetőt az NFÜ-nek, amely az alapján jóváhagyja a bizottsági döntést, vagy jogszabálysértés vagy a projekt felhívás szerinti tájékoztatásban foglaltak megsértésének gyanúja esetén, megfelelő indoklással elrendeli projektjavaslat soron kívüli újbóli értékelését

Támogatásra javasolt nagyprojekt esetében az NFÜ előterjesztésére a Kormány hagyja jóvá a döntést.

1.3.3.1.4 Panaszkezelés

panasz: a Kedvezményezett részéről érvényesíthető kifogás az általa benyújtott projektjavaslatról szóló döntések illetve jogszabály- vagy a pályázati kiírásban foglaltak megsértése esetére

A 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet felállította keretek között van lehetősége a projektgazdának a pályázattal kapcsolatos folyamat egyes lépéseit követően panaszt tenni. Ez esetben a panasz mint egy jogorvoslati intézményként működik.

A **projektgazda** a következő esetekben **jogosult panasz benyújtására**:

- projektjavaslata elutasítása;
- csökkentett összköltséggel történő támogatása vagy
- feltételekkel történő támogatása esetén,
- jogszabálysértés vagy
- a pályázati kiírás szerinti tájékoztatásban foglaltak megsértése esetén.

Amennyiben a projektgazda az NFÜ döntése ellen tett panaszt, azt a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter, ha pedig a közreműködő szervezet sértette meg a projektgazda vélt vagy valós érdekeit ill. jogait, az NFÜ bírálja el az indoklással ellátott, egyszer benyújtható panaszt.

A közreműködő szervezet eljárása vonatkozásában, az NFÜ-höz, illetve az NFÜ eljárását kifogásoló, a miniszterhez benyújtott panaszok magának a közreműködő szervezetnek illetve az NFÜ-nek is megküldésre kerülnek, amelyeknek lehetősége van arra – amennyiben úgy ítélik meg - , hogy a panaszban foglaltaknak helyt adnak és intézkednek a jogszerű állapot helyreállítása érdekében.

⁹⁷ A csökkentés mértéke nem haladhatja meg a tervezett összköltség 25%-át. Ezt meghaladó csökkentés szükségessége esetén a javaslat elutasítása szükséges.

Amennyiben a közreműködő szervezet illetve NFÜnem ért egyet a panasz tartalmával, szakmai állásfoglalásával együtt visszaküldi az elbírálásra jogosult NFÜ-nek illetve a miniszternek.

A panasz akkor bírálható el (egyébként érdemi vizsgálat nélkül elutasítható), ha határidőben (5 nap) terjesztették elő, a jogosulttól származik, adott tartalommal korábban nem terjesztette elő a jogosult panaszt és a tartalmazza a megsértett jogszabályi illetve kiírás szerinti rendelkezésekre történő hivatkozást.

Az elbírálásra jogosultnak 30 (+30) napja van döntése meghozatalára, amely a következő lehet:

- a panaszban foglaltaknak helyt ad, egyúttal gondoskodik a jogszerű állapot helyreállításáról;
- a panaszt indokolt döntésével elutasítja.

A panaszkezelésre vonatkozó fentiekben bemutatott általános szabályokat a a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet módosításáról szóló 202/2008. (VIII. 14.) Korm. rendelet rögzítette. Ezt megelőzően a miniszteri elbírálás szintjét kizárólag csak az NFÜ panaszt elbíráló elsőfokú döntésével szembeni másodfokú jogorvoslati lehetőségként szabályozta. A jelenlegi eljárásrend meghagyta ugyan ezt a felülvizsgálati lehetőséget (mivel a 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet 19.§ (1) bekezdésében megjelölt panasszal megtámadható döntések körébe a panaszkezelési eljárásban hozott NFÜ-döntés is belefér), egyúttal biztosította azt is, hogy ne fordulhasson elő olyan eset, amikor a panaszt az érintett eljárást lefolytató, döntést meghozó szerv folytassa le.

1.3.3.1.5 Támogatási szerződés megkötése, módosítása

támogatási szerződés: az NFÜ vagy a közreműködő szervezet és a kedvezményezett között létrejött szerződés, amely tartalmazza a támogatás nyújtásának és felhasználásának részletes szabályait

Fő szabályként a támogatási szerződés megkötésére a közreműködő szervezet és a nyertes projektgazda között kerül sor – az IH ellenjegyzésével. E támogatási szerződés képezi a projekt megvalósításának, finanszírozásának, nyomonkövetésének és ellenőrzésének alapját. Támogatási szerződés akkor köthető, ha a projekt megvalósítása megkezdhető, illetve legalább a megvalósítás megkezdéséhez szükséges közbeszerzési eljárás haladéktalanul elindítható. A közreműködő szervezet vezetője a támogatási szerződés megkötése előtt helyszíni szemlét rendelhet el. A támogatási szerződés megkötéséhez, de legkésőbb a támogatás kifizetéséhez a kedvezményezettől legalább az alábbi dokumentumokat kell bekérni:

A Kedvezményezett, vagy a Közreműködő Szervezet kérésére, indokolt esetben, a támogatási cél sérelme nélkül a támogatási szerződés, annak **időbeli hatályán belül közös megegyezéssel módosítható.**

A szerződés módosítása nem lehet visszamenőleges hatályú, a változtatás – így a projekt fizikai kivitelezésében történő módosulás is –, csak a szerződés módosítás aláírását követően kezdődhet meg.

Nincs helye a szerződésmódosításnak, ha a módosítás jogszabályba, illetve a pályázati egységcsomag valamely rendelkezésébe ütközne.

A kedvezményezett a támogatási szerződés **módosítását köteles kezdeményezni**, ha

- a projekt megvalósításának befejezése az eredeti időponthoz képest előreláthatóan 3 hónapot meghaladóan késik,
- a projekt összköltségének összesen 20 %-kát meghaladó mértékben változik a költségek költségkategóriák szerinti bontása az eredeti bontáshoz képest,
- a projekt megvalósításának tervezett időtartama meghaladja a 2 évet vagy támogatása meghaladja a 250 millió forintot, és a teljes támogatás értékének összesen húsz százalékát meghaladó mértékben változik a költségek évek szerinti bontása az eredeti bontáshoz képest,
- az eredeti támogatási szerződésben rögzített bármely indikátor értékének várható teljesülése nem éri el a célérték 90%-át,
- változik a projekt bármely egyéb, a célkitűzéseket befolyásoló lényeges jellemzője.

A támogatási szerződés megkötését követő 12 hónapon belül a kedvezményezett köteles a

- a megvalósítás érdekében harmadik féltől megvásárolandó szolgáltatásokat, árukat, építési munkákat legalább azok tervezett összértékének 50%-át elérő mértékben - esetleges közbeszerzési kötelezettségének teljesítése mellett - megrendelni, illetve az erre irányuló szerződést harmadik féllel megkötni; vagy
- időközi kifizetési kérelem benyújtásával a megítélt támogatás legalább 10%-ának felhasználását igazolni.

Amennyiben e kötelezettségeit a kedvezményezett nem teljesíti, a közreműködő szervezet elállhat a szerződéstől.

1.3.3.1.6 Kifizetésekhez kapcsolódó folyamatok

Előleg kifizetése

Az IH dönthet úgy, hogy a pályázati kiírásban, illetve a támogatási szerződésben előlegfizetést biztosít a kedvezményezett részére. Támogatási előleg indokolt esetben, eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában a program vagy projekt elindításához és likviditásának biztosításához szükséges legkisebb összegben - amely nem haladhatja meg a támogatás 25%-át, de legfeljebb 300 millió forintot, kutatás, műszaki fejlesztés esetén a 75%-át, de legfeljebb 450 millió forintot - nyújtható, ha ezt a támogatási szerződés is tartalmazza. Előleg csupán egyszeri alkalommal vehető igénybe ugyanakkor az több részletben is lehívható. Az előlegkifizetés a kedvezményezett kérése alapján, a szükséges

mértékben kerül kifizetésre. Az előlegfizetés célja, hogy biztosítsák a kedvezményezett részére a projekt elindításához, illetve annak megvalósításának szükséges összeget.⁹⁸

Időközi kifizetési kérelem

Az időközi kifizetés folyamatának célja, hogy a kedvezményezett támogatásra jogosult saját forrásán felüli számlái vagy egyéb, a gazdasági eseményt hitelesen dokumentáló bizonylatai megtérítésre, a szállítói számlák ellenértéke kifizetésre kerüljön. Az időközi kifizetési kérelemhez benyújtott dokumentumokat szigorú ellenőrzésnek vetik alá és a KSz igazolja, hogy a teljesítés a projekt megvalósítását célozza a támogatási szerződésben foglaltak szerint, és alkalmas a támogatás folyósítására, a folyamat a forráslehívás folyamatában folytatódik.

A kedvezményezett eljuttatja a KSz-hez, az adott időszakra (hónap, negyedév) vonatkozó projekt előrehaladási jelentéssel együtt, a kitöltött időközi kifizetésre vonatkozó formanyomtatványt és az ahhoz kapcsolódó kifizetett számlák hiteles másolatát, vagy az azonos bizonyító értékű számviteli dokumentumokat és a teljesítésigazolást. Közvetlen szállítói kifizetéseknél a kedvezményezettek ugyanezeket a dokumentumokat a KSz-nek a számlák tényleges kiegyenlítése nélkül nyújtják be. A KSz-nek az időközi kifizetési kérelem beérkezésétől számítva 60 nap áll rendelkezésre a támogatás folyósítására a Kedvezményezett részére.

A Kedvezményezett által havonta benyújtandó PEJ-nek, amennyiben a Kedvezményezett kifizetési kérelmet is benyújtott, a szakmai beszámolón túl pénzügyi beszámolót is tartalmaznia kell.

Az igazolt számlák alapján a KSz összeállítja és benyújtja a kifizetésekhez szükséges forrás biztosítására vonatkozó kérelmet az IH-nak

Az IH átutalási megbízása alapján a Magyar Államkincstár átutalja a támogatást az előirányzat-felhasználási keretszámláról (EFK) az adott operatív program adott intézkedésének lebonyolítási számlájára.

Az adott intézkedés lebonyolítási számlájáról a KSz átutalja a támogatást a kedvezményezettnek. Közvetlen szállítói kifizetés esetén az átutalás címzettje nem a kedvezményezett, hanem a szállító.

Zárókifizetés

A projekt megvalósításának lezárásaképpen benyújtott utolsó (záró) projekt előrehaladási jelentéssel együtt beadott utolsó kifizetési kérelem, amely feldolgozását és kifizetését tekintve megegyezik az időközi kifizetési kérelemmel.

Forráslehívás

Miután a megszületett az időközi illetve az előlegkifizetést jóváhagyó döntés a KSz összesíti a Kedvezményezettek támogatásra jogosult számláit, valamint előkészíti a hazai és a közösségi hozzájárulás lehívásához szükséges dokumentumokat, és megküldi azokat az IH-nak.

Az IH a vonatkozó Operatív Programra nyitott központi költségvetési előirányzat felhasználási keretszámlája terhére megelőlegezi a támogatás saját forráson felüli teljes összegét az intézkedésenkénti forint lebonyolítási (bank)számlára, beleértve a közösségi hozzájárulás támogatási összegét is. Az Irányító Hatóság biztosítja a támogatás összegének rendelkezésre állását a lebonyolítási (bank)számlákon annak érdekében, hogy a Kedvezményezett támogatásra jogosult saját

⁹⁸ 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről

forráson felüli számlái vagy egyéb, a gazdasági eseményt hitelesen dokumentáló bizonylatai megtérítésre, a szállítói számlák ellenértéke kifizetésre, illetve az előfinanszírozás keretében nyújtott előleg átutalásra kerüljön.

A forráslehívás dokumentációjának összeállítása és megküldése az IH-nak a KSz feladata. A KSz illetékes munkatársai a dokumentáció összeállítását megelőzően meghatározott szempontok szerint ellenőrzik az előlegigénylés illetve az időközi kifizetési kérelem kifizethetőségét, lefolytatják az esetleg szükséges járulékos eljárásokat (hiánypótlás, helyszíni szemle stb.). A forráslehíváshoz kapcsolódó KSz-feladatok mind az előlegigénylések, mind az időközi kifizetési kérelmek esetében azonosak.

Közösségi hozzájárulás rendezése

Miután az irányító hatóság folyósította a kedvezményezetteknek vagy szállítóknak a jogosult támogatás teljes összegét, a kifizető hatóság az EMIR finanszírozási modul adatai alapján utólagosan elszámolja a közösségi hozzájárulásnak a központi költségvetés által előfinanszírozott összegét, és ezen elszámolás jóváhagyását követően átutalja azt a vonatkozó operatív program forint bankszámlájáról a vonatkozó fejezeti kezeléssel előirányzat-felhasználási keretszámlára, figyelembe véve a vonatkozó operatív program forintbankszámláján rendelkezésre álló forrásokat.

Az irányító hatóság csak olyan átutalást kezdeményezhet a kedvezményezetteknek vagy szállítóknak, amelyhez kapcsolódó közösségi hozzájárulás rendezését a kifizető hatóság - az uniós forrásnak a vonatkozó operatív program forint bankszámláin történő rendelkezésre állása esetén - még a folyósítás évében az e jogszabályban meghatározott határidők figyelembevételével teljesíteni tud.

1.3.3.1.7 A szabálytalanság- és csaláskezelés

A csalás gyanúja és egyéb szabálytalanságok esetén alkalmazandó eljárások és a szükséges korrekciók jogi hátterét az Európai Unió általános költségvetési és pénzügyi szabályai, a Strukturális Alapok támogatási szabályai, valamint a csalás gyanúja és egyéb szabálytalanságok kezelésére vonatkozó közösségi joganyag, valamint a Magyar Köztársaságnak az államháztartás működését meghatározó jogszabályai, továbbá a Polgári Törvénykönyv és a Büntető Törvénykönyv előírásai biztosítják.

A szabálytalanságok megelőzését, illetve az esetleges előfordulásuk esetén alkalmazott eljárások, korrekciók jogi hátterét képezi továbbá az Irányító Hatóság és a Közreműködő Szervezet együttműködési megállapodása, a Közreműködő Szervezet által előkészített és a KIOP IH vezetője által aláírt, az IH és a Végső Kedvezményezett között létrejövő Támogatási Szerződés, valamint annak mellékletei (különös tekintettel a biztosítékokra vonatkozó jelzálogszerződésekre).

Szabálytalanság definíciója:

A közösségi jog (1083/2006. EK rendelet) szerint szabálytalanságnak minősül:

- A közösségi jog valamely rendelkezésének
- amely egy gazdasági szereplő cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármiféle megsértése,
- amely az Európai Unió általános költségvetését
- az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.

A pénzügyi lebonyolítási rendelet szerint szabálytalanság a közösségi jogban foglaltakon túl

- a nemzeti jogszabályok előírásainak, illetve a támogatási szerződésben a felek által vállalt kötelezettségeknek a megsértése

- amelyek eredményeképpen a Magyar Köztársaság pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek.

Csalás definíciója

- a hamis, pontatlan, hiányos jelentések vagy dokumentumok szándékos használata, illetve készítése;
- az információ szándékos eltitkolása vagy meghamisítása;
- az alapok eredeti céltől eltérő jogellenes felhasználása.

A vonatkozó EU jogszabályi környezet szerint a **csalás olyan tudatos cselekvést vagy mulasztást** jelent, mely az EU általános költségvetéséből vagy az EU által, illetve megbízásából kezelt egyéb költségvetésből, illetve a hazai költségvetési források hűtlen kezeléséhez vagy jogtalan visszatartásához vezet(het).

A szabálytalanságok felfedése, megfelelő kezelése és jelentése érdekében a programok, illetve projektek végrehajtásában részt vevő szervezetek (Kifizető Hatóság, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, közreműködő szervezetek és lebonyolító testületek) saját szervezetükön belül kijelölik a szabálytalanságok nyilvántartásáért és kezelésének nyomon követéséért, jelentéséért felelős személyt, vagy szervezeti egységet, a szabálytalanság felelőst (SZF). Az SZF felelős a szabálytalansági eljárások szervezeten belüli előkészítésért, koordinációjáért.

Szabálytalansági gyanú egyrészt a szervezeten kívülről jövő információ alapján (pl. külső ellenőrző szerv által lefolytatott eljárás, közbeszerzési döntőbizottsági eljárás, államigazgatási, bírósági eljárás, stb.), másrészt a folyamatba épített ellenőrzés során jut a szervezet tudomására.

A szabálytalansági eljárást főszabály szerint az a szervezet folytatja le, ahol a szabálytalanság gyanúja felmerült. Amennyiben a közreműködő szervezet indítja meg a szabálytalansági eljárást, az NFÜ annak EMIR-ben történő rögzítésétől számított 3 napon belül magához vonhatja.

A szabálytalanság megállapításának ténye jelentéstételi kötelezettséget teremt a KSz számára, amely minden negyedévet követően elkészíti a szabálytalansági jelentését az IH illetve az NFÜ Jogi, Igazgatási és Koordinációs Főosztálya számára. E negyedéves szabálytalansági jelentések alapján a Jogi, Igazgatási és Koordinációs Főosztály tesz jelentést a Kifizető Hatóság számára, amely összevont jelentését megküldi az OLAF Koordinációs Irodának.

Soron kívüli jelentési kötelezettség áll fenn, amennyiben

- attól kell tartani, hogy hamarosan a területén kívül is hatásai lesznek,
- a szabálytalanság újfajta jogellenes gyakorlat alkalmazására utal.

1.3.3.2 Monitoring

monitoring: a források felhasználásának (pénzügyi monitoring), az eredményeknek és

teljesítményeknek (szakmai monitoring) mindenre kiterjedő – többek között szabályossági, hatékonysági és célszerűségi – vizsgálata rendszeres jelleggel program, illetve projekt szinten.”⁹⁹

A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a **monitoringot alapvetően az Irányító Hatóságok és az egyes operatív programok Monitoring Bizottságainak felelősségi körébe utalja**. A rendelet 66. cikke értelmében az „irányító hatóság és a monitoring bizottság a monitoringot a pénzügyi indikátorok és az operatív programban meghatározott (...) **indikátorok** alapján végzi.”

A monitoring rendszer alapvető célja:

- a projektek megvalósulásának figyelemmel kísérése fizikai és pénzügyi mutatók révén, amelyeket az adott projekt sajátosságainak megfelelően kell kialakítani;
- a figyelemmel kísérés során, olyan értékelő és javaslattevő tevékenység, amely az Európai Unió által nyújtott pénzügyi támogatással végrehajtandó projektek eredményes, szabályszerű és hatékony megvalósítását biztosítja;
- szükség esetén módosító javaslatok és intézkedések kezdeményezése annak érdekében, hogy a meghatározott célkitűzések megvalósuljanak;
- az átláthatóság, az információáramlás és a tájékoztatás biztosítása.

A monitoring rendszerét úgy kell kialakítani, hogy az hatékony eszközként működhessen a menedzsment kezében. A monitoring ennek megfelelően egy folyamat, mely konkrét, előre meghatározott céllal rendelkezik, információkat gyűjt a megvalósításra vonatkozóan, az elért eredményeket a célokhoz hasonlítja és jelzi a menedzsmentnek az eltéréseket, így lehetővé teszi, hogy a menedzsment, szükség esetén, időben beavatkozhasson.

A monitoring feladatokat ellátását támogatja az e célra kifejlesztett informatikai rendszer, az **Egységes Monitoring Informatikai Rendszer (EMIR)** amelyet jelen fejezetben szintén bemutatunk részletesen.

Monitoring tevékenység alatt azt a **folyamatos és módszeres adatgyűjtést** értjük, amely az egyes projektek, intézkedések és a teljes operatív programok megvalósulásának folyamatát elemzi, valamint visszacsatolást biztosít a programok megvalósításában résztvevő felek számára. Ennek megfelelően a monitoring célja kettős: egyrészt az operatív programok megvalósulásáról, az OP-k keretében megvalósuló projektekről folyamatosan információkkal látja el az OP-k felügyeleti szerveit, másrészt biztosítja a vezetői döntések megalapozott meghozatalának lehetőségét.

A fentiek szerint a monitoring tevékenység eredménye minden esetben valamely jelentéstételi kötelezettség, amely a monitoring szintjének függvényében különböző jellegű információkat tartalmaz, és különböző szintű következtetések levonását teszi lehetővé.

A monitoring tevékenységnek három fő szintjét különböztethetjük meg::

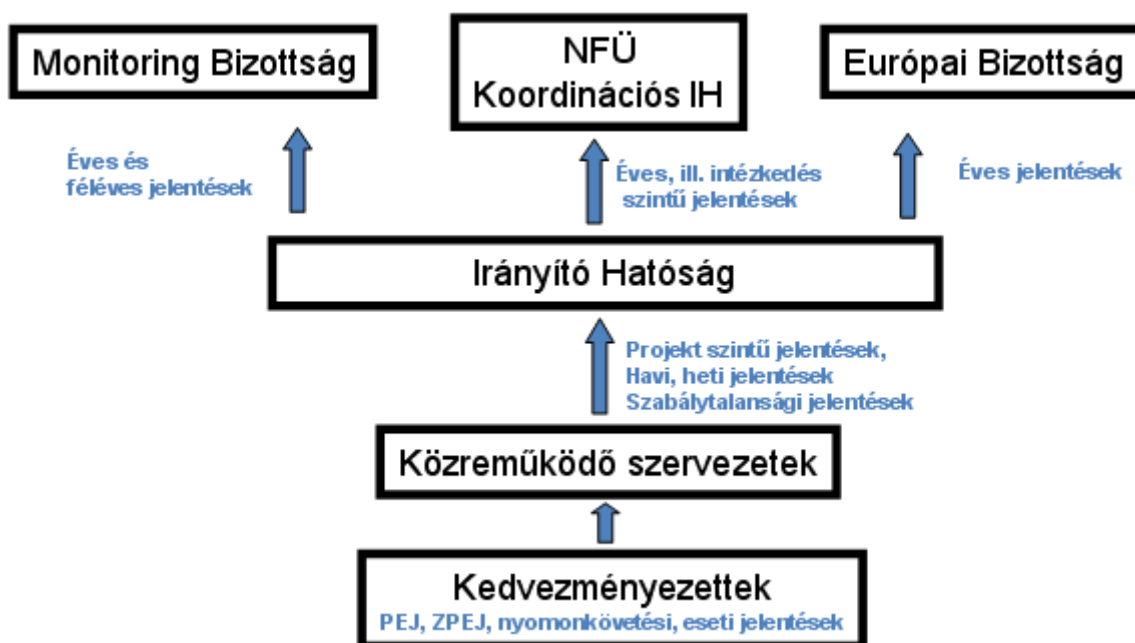
- program szint;
- intézkedés szint;
- projekt szint.

⁹⁹ Az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet

A program szintű monitoring azokat az információkat tartalmazza, amely az egyes teljes OP-k tekintetében relevánsak, elsősorban a megvalósulás egészének eredményességét, illetve annak hatásait elemzi. Az intézkedés szintű monitoring azokat az általános – az egyes prioritások szintjén definiált intézkedésekhez kötött – elemzéseket takarja, amelyek általánosságban, ugyanakkor szakmai szempontokat figyelembe véve nagyfokú részletességgel vizsgálják a prioritások megvalósulását. A projekt szintű monitoring alapvetően az egyes projektek megvalósulásához kapcsolódik, jellemzően ezek a jelentések a projekt során biztosítandó támogatási források kifizetései feltételei, illetve az egyes projektek megvalósulását követően elért hatásokat elemzi.

Általános szabályként a magasabb szintű monitoring tevékenység elsősorban az alacsonyabb szintű monitoring során összeállított jelentésekből indul ki, és készít aggregált adatokat. Ezen összesített információk kellő rálátást kell biztosítsanak a teljes program vonatkozásában is, így az alacsonyabb – projekt és intézkedés – szintű monitoring esetében vizsgálandó információknak olyan adatokat is tartalmazniuk kell, melyek nem közvetlenül felhasználhatók az alacsonyabb szintű monitoring jelentések elemzéseik esetében.

Nagy számú projektet, csakúgy, mint az egész program hatékonyságát, eredményességét mérni, illetve érdemben összehasonlítani egységes monitoring mutatók alkalmazásával lehetséges.



A monitoring folyamatok fontosabb elemei:

Kedvezményezettek részéről

- Projekt előrehaladási jelentések
- Záró projekt előrehaladási jelentések
- Nyomkövetési jelentések (a fenntartási időszak során)
- Eseti adatszolgáltatások

Intézményrendszer tagjai részéről

- Előrehaladási jelentések a KSz részéről az IH felé (heti, havi rendszerességgel)

A KSZ, az IH folyamatos tájékoztatásának biztosítása céljából, havi rendszerességgel, előre meghatározott formában és tartalommal jelentést nyújt be az IH felé a futó projektek, intézkedések előrehaladására vonatkozóan.

A havi előrehaladási jelentés az alábbi főbb témaköröket tartalmazza táblázatos formában:

- a projekt megvalósításának fizikai, pénzügyi és az elért outputokkal jellemezhető előrehaladása;
 - a pályázatban meghatározott céloktól való eltérések indoklása;
 - a beszerzésekkel kapcsolatos, a támogatási szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítésének összefoglalása;
 - a pénzügyi előrehaladás bemutatása (folyamatban lévő és lezárt kifizetések)
 - a tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos, a támogatási szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítésének összefoglalása.
- Negyedéves jelentés a szabálytalanságokról a KSz részéről az IH felé
 - Éves előrehaladási jelentés az Európai Bizottság felé

Az éves előrehaladási jelentést december 31-i határral az adott OP-ért felelős IH készíti el. Tartalmát tekintve áll az OP átfogó, prioritásonkénti és intézkedésenkénti szöveges összefoglalásból. A KSZ az IH kérésére éves előrehaladási jelentéshez az általa kezelt intézkedésekre vonatkozóan adatokat szolgáltat. Beszámol az adott naptári évben megvalósult előrehaladásról, számszerűsített adatok és szöveges beszámoló formájában. A Monitoring Bizottság dönt az éves előrehaladási jelentés elfogadásáról. Az IH minden év június 30-ig megküldi az éves előrehaladási jelentést az Európai Bizottság részére. Miután a Bizottság megkapta a végrehajtásról szóló éves beszámolót, két hónapon belül indokolás mellett jelzi, ha a beszámolót nem tartja kielégítőnek, egyébként a beszámolót elfogadottnak kell tekinteni.

- Záróbeszámoló

Legkésőbb a kiadások támogathatóságának végső időpontjától számított tizenöt hónapon belül záró beszámolót kell benyújtani a Bizottsághoz. A záróbeszámoló tartalmi elemei megegyeznek az éves előrehaladási jelentés tartalmi elemeivel. A záróbeszámolóra a Bizottság annak kézhezvételétől számított öt hónapon belül válaszol.

- Ad hoc jelentések

Az uniós projektek megvalósításáért felelős hazai szervezetek, felülvizsgálati szervezetek illetve az EU kezdeményezésére eseti jelentések is készülhetnek a mindenkori igényeknek megfelelő tartalommal.

Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR)

A jogszabályi fogalom-meghatározás szerint¹⁰⁰ az Egységes Monitoring Információs Rendszer „a strukturális alapokból, a Kohéziós Alapból, a PHARE-ből, az Átmeneti Támogatásból, a Schengen Alapból, az Európai Gazdasági Térség és Norvég Finanszírozási Mechanizmusból, valamint az ezekhez társuló hazai forrásokból megvalósuló programokkal és projektekkel kapcsolatos menedzsment (végrehajtási és kifizetési), monitoring, illetve ellenőrzési, szabálytalanságkezelési és számviteli feladatokat támogató információtechnológiai rendszer”.

A strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy az irányító hatóság, a kifizető hatóság és a közreműködő szervezet köteles a rendelet alá tartozó eljárások során az EMIR alkalmazásait használni, az operatív programok, a pályázatok és projektek, illetve a feldolgozás adatait ebben nyilvántartani. E rendelkezés értelmében a

- Pályázati konstrukciók kialakítása, pályázatok kiírása
- A projektjavaslatok befogadása,
- Értékelése,
- Bírálata,
- A támogatásról való döntéshozatal,
- Támogatási szerződés megkötése, esetleges későbbi módosítása,
- A strukturális alapokból származó forrásból támogatott közbeszerzésekre irányuló eljárások,
- Projektjelentések kezelése,
- Támogatás kifizetések igénylése során az EMIR különböző felületein kell a releváns adatokat rögzíteni, műveleteket végrehajtani.

A fentiekén túlmenően, további jogszabályi rendelkezések értelmében EMIR-ben kell rögzíteni illetve végrehajtani egyéb folyamatokat, intézkedéseket, eljárásokat, mint a szabálytalanságok kezelése, pénzügyi műveletek (beleértve az Európai Unióval történő elszámolást is, továbbá fontos szabály, hogy a EMIR-ben kezelt támogatás kifizetése kizárólag az EMIR-ben rögzített adatok alapján teljesíthető). Az EMIR-ben rögzített adatokat és a rendszer egyes szolgáltatásait az NFÜ egyben tájékoztatási kötelezettségeinek teljesítéséhez is felhasználja.

Az EMIR szakmai felügyeletéről, folyamatos és biztonságos üzemeltetéséről, valamint továbbfejlesztéséről az NFÜ gondoskodik. Az adatgazda feladatait az NFÜ látja el, az adatgazda jogait az NFÜ elnöke gyakorolja, illetve kötelezettségei őt terhelik.

¹⁰⁰ Az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. Rendelet 2.§ (1) bekezdése

Az EMIR eredetileg az uniós támogatások kezelésében érintett intézményrendszer tagjai számára jött létre egy átfogó adatbázisként és adatkezelési, végrehajtási felületként. Az egyes felhasználók között különböző szinteket találhatunk, ennek megfelelően különböző rögzítési jogosultságokkal és más-más szintű hozzáféréssel. A legalacsonyabb szint a pályázók számára biztosított hozzáférés (a Pályázói Tájékoztató Felületen), amely csak saját projektjük adataira terjed ki annak érdekében, hogy a pályázó ellenőrizhesse pályázatának nyilvántartott adatait, nyomon követhesse benyújtott pályázata elbírálásának lépéseit, valamint naprakész információt szolgáltatson pályázatának, szerződésének alakulásáról. A tájékoztató funkciót kiegészítendő 2006. második felétől számlakitöltő és egyszerűsített projekt-előrehaladási jelentés kitöltő programmal is kiegészült a pályázói felület, amely ezáltal lehetővé teszi a támogatás kifizetés igénylés elektronikus benyújtását, egyszerűsítve ezáltal az elszámolásokat és csökkentve mindkét fél adminisztrációs terheit.

1.3.3.3 Program szintű folyamatok

1.3.3.3.1 Értékelés

Az OP-k értékelése ÚMFT szinten biztosított koordináció mentén, az NFÜ önálló horizontális szervezeti egységének koordinációja mellett, szisztematikus rendszerben, **értékelési terv** keretében történik.

Az ÚMFT egységes értékelési tervét évente 3 éves kitekintésben készíti el a Stratégiai és Értékelési Főosztály. Az értékelési tervet az operatív programok Monitoring Bizottságai megvitatják és az NFÜ elnöke hagyja jóvá.

Az értékelési terv elemei egyrészt a végrehajtás 2015-ig terjedő időszakára vonatkozóan előre tervezett értékelései, illetve azok az értékelések, amelyek valamely a monitoring rendszerből jött jelzés alapján vagy valamely kormányzati cél megváltozása okán kerültek bele az értékelési terv adott évi felülvizsgálatába,

Az értékelési terv előre tervezet elemei a következők:

- az OP stratégia és végrehajtási rendszer félidei (mid-term) felülvizsgálata
- az OP utólagos (ex post) értékelése
- az akciótervek éves operatív értékelése
- az akciótervek utólagos értékelése
- akciótervek és egyedi beavatkozások, nagyprojektek, OP célok és horizontális célkitűzések érvényesüléséhez való hozzájárulásának előzetes értékelő vizsgálata
- az operatív program horizontális céljai teljesülésének átfogó értékelése (pl. esélyegyenlőség, megkülönböztetés tilalma, fenntarthatóság stb.)

Az értékeléseknek több típusát különböztetjük meg. Az értékelés célkitűzése alapján léteznek operatív, illetve stratégiai értékelések; valamint az értékelés tárgya szerint megkülönböztethetünk konstrukció értékeléseket, illetve átfogó értékeléseket. Ezen kívül az értékelések időpontja alapján a

programozási időszak előtt (**ex ante** értékelés), alatt (**midterm** értékelés) és után (**ex post** értékelés) lehet az értékeléseket elvégezni.

Az értékelést független, belső vagy külső szakértők vagy szervezetek végzik, akik az értékelés eredményei szempontjából érdek és érintettség-mentesnek. Az értékelések lebonyolítására közbeszerzésen kiválasztva 2009 tavaszán négy éves keretszerződés kötött az NFÜ 15 értékelési konzorciummal, az értékeléseket 4 téma köré csoportosítva: 1) környezetvédelem, 2) Infrastruktúra fejlesztés, 3) Gazdasági-társadalmi fejlesztés, 4) Operatív értékelések.

A Bizottság együttműködve a tagállammal és az irányító hatóságokkal valamennyi célkitűzésről **utólagos (ex-post) értékelést** készít. Az utólagos értékelés minden operatív programra kiterjed, megvizsgálja a források felhasználását, a programozás eredményességét és hatékonyságát valamint a társadalmi-gazdasági hatást. Az utólagos értékeléseket 2015. december 31.-ig kell elkészíteni.

1.3.3.3.2 Tájékoztatás és nyilvánosság

A hazai és közösségi jogszabályi követelmények figyelembevételével az NFÜ felel az operatív programok tájékoztatásra és nyilvánosságra vonatkozó feladatainak ellátásáért, különös tekintettel a következőkre:

- A potenciális kedvezményezettek, gazdasági és szociális partnerek tájékoztatása a támogatások nyújtotta lehetőségekről. (potenciálistpályázók mozgósítása, projektgeneráló tevékenység és a pályázati lehetőségek megismertetése)
- A közvélemény tájékoztatása arról a szerepről, amelyet az Európai Unió betölt a fejlesztések megvalósításában.

A tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos tevékenységek megvalósítására mind az intézményrendszer mind a kedvezményezettek kötelezettek. **Az intézményrendszer oldaláról** ez a következő **feladatokat** jelenti például: az NFT és ÚMFT egészére vonatkozó általános, illetve az operatív programokhoz kötődő általános kommunikációs tevékenységet, partnerségi akciók megszervezését, szakmai és információs napok, fórumok, roadshow-k megszervezése (különböző területi szinteken).

A **kedvezményezettek** az NFÜ által kiadott **arculati kézikönyv és útmutató** alapján, kötelező jelleggel végzik saját projektjük megismertetését a lehető legszélesebb körben. Az arculati kézikönyv különböző – a projektek egyedi jellegéhez, méretéhez igazodóan – különböző kommunikációs csomagokkal operál, amelyekhez kapcsolódóan részletes útmutatást ad az egyes tájékoztatási eszközök műszaki paramétereit vonatkozásában. A Kedvezményezett tájékoztatási kötelezettségei a projekt megvalósítása folyamán, a projekt életciklusától függően változóak és egészen a fenntartási időszak végéig tartanak és számot kell adniuk teljesítésükről mind az előrehaladási, mind pedig a fenntartási jelentésekben.

A kommunikációs stratégia alapján készül az intézményrendszer szereplői évente elkészítik kommunikációs tervüket amely az alábbi főbb területekhez kapcsolódó konkrét akciókat tartalmazza: .

- *Támogatási lehetőségek megismertetése, pályázók hatékony mozgósítása, projektgenerálás*
- *A tárfinanszírozással megvalósuló fejlesztési programok eredményeinek bemutatása*
- *Partnerség* (társadalmi egyeztetés, kiemelt partnerekkel történő kapcsolattartás és a partnerek szakmai együttműködésekbe történő bevonása, partnerségi stratégia elkészítése - az ÚMFT vonatkozásában a partnerséggel kapcsolatos feladatokat már az NFÜ egy horizontális szervezeti egysége látja el a KSz-ek bevonásával¹⁰¹)

A fenti tájékoztatási – partnerségi feladatokon túl (kétoldalú) kapcsolattartási megoldásokat is működtetnek az NFÜ és Közreműködő Szervezetek, úgy mint az internetes pályázótájékoztató felületet, online és telefonos ügyfélszolgálatot

1.3.3.4 Az Európai Bizottság szerepe a végrehajtás során

Amint az a fentiekből látszik a végrehajtással kapcsolatos döntések nagy részét magyarországi intézmények hozzák meg és csak néhány döntési jogkört gyakorol az Európai Bizottság, így:

- nagyprojektek jóváhagyása
- operatív programok és azok módosításainak jóváhagyása,
- régiók célkitűzések szerinti támogathatósága
- ex-post értékelés készítése.

Az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik a **nagyprojektek jóváhagyása**. A nagyprojektek 13 milliárd forint, illetve környezetvédelmi fejlesztéseknél 6,5 milliárd forint támogatási összeget meghaladó fejlesztési elképzelések. Ezeknél a projekteknel a kormány támogató döntése azt jelenti, hogy a nagyprojekt benyújtásra kerül az Európai Bizottsághoz, a támogatásról az Európai Bizottság dönt.

Az **operatív programokra és ezek módosítására** vonatkozó előterjesztést a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter nyújtja be a kormány részére. Az operatív programokat a kormány az Európai Bizottsághoz nyújtja be, ezek itt kerülnek jóváhagyásra. A Bizottság jóváhagyása szükséges az egyes operatív programok programozási időszakon belüli módosításához is.¹⁰²

Az EU regionális politikájának 1. célkitűzése a „Konvergencia” célkitűzés. Az 1. célkitűzés azokat a régiókat támogatja, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el az uniós átlag 75-át. A „Konvergencia” célkitűzés alapján részesülhetnek támogatásban átmenetileg azok a régiók is, amelyek a 2004-es bővítés után fellépő statisztikai hatás, az átlag csökkenése miatt kerültek a 75 százalékos szint fölé („phasing out”). A 2. célkitűzés („Regionális versenyképesség és foglalkoztatás”) szerinti támogatásra a „Konvergencia” célkitűzésen kívüli területek jogosultak. Mindezek alapján **az Európai Bizottság határozza meg, mely régió melyik célkitűzés szerint támogatható**.¹⁰³

A Tanács 2083/2006/EK rendelete 49. cikk (3) szerint **„a Bizottság a tagállammal és az irányító hatóságokkal szoros együttműködésben valamennyi célkitűzésről utólagos értékelést készít**. Az utólagos értékelés minden egyes célkitűzés valamennyi operatív programjára kiterjed, valamint megvizsgálja a források felhasználásának mértékét, az alap programozásának eredményességét és

¹⁰¹ A ROP-ok kivételével, ahol a regionális partnerség megvalósítása az illetékes RFÜ-k feladata.

¹⁰² 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet
103 1083/2006/EK Tanácsi rendelet (17)-(18)

hatékonyságát és a társadalmi-gazdasági hatást. Az értékelést valamennyi célkitűzés tekintetében el kell végezni azzal a céllal, hogy abból következtetéseket lehessen levonni a gazdasági és társadalmi kohézióra irányuló politika számára. Az értékelés meghatározza azokat a tényezőket, amelyek hozzájárulnak az operatív programok végrehajtásának sikeréhez vagy kudarcához, valamint meghatározza a bevált gyakorlatot.”¹⁰⁴

1.3.4 Az eljárások legfontosabb módosulásai (NFT – ÚMFT) és az új szabályok finomítása

- **Egyablakos közreműködő szervezeti rendszer bevezetése:** egy intézkedéshez kapcsolódó eljárási, pénzügyi és szakmai monitoring feladatokat egy közreműködő szervezeten belül kell ellátni. A változás célja elsősorban az átláthatóság javítása, a kapcsolattartás egyszerűsítése, a folyamatok gyorsítása.
- **Kétfordulós pályázati lehetőség bevezetése és a kiemelt projektek bevezetése** (korábban alapvetően két féle projektjavaslat kerülhetett támogatásra: az egyfordulós eljárásban kiválasztott és a központilag meghatározott – a pályázati keretek közül kivett – projektek).
- Az automatikus értékelésen alapuló, **normatív jellegű támogatások**, mint új bírálati konstrukciók **bevezetése** (a támogathatóságról a KSz dönt Bíráló Bizottság közreműködése nélkül a dokumentumok alapján). Az eljárás előnyei a gyorsaság, a felek adminisztrációs terheinek csökkentése, elektronikus benyújtás és feldolgozás kiterjesztése.
- Egyedi kormánydöntés alapján **támogathatók** lesznek **már megkezdett projektek is** (korábban, az NFT kizárta ennek lehetőségét)
- Főszabályként **elektronikus alapú féléves jelentések** bevezetése (negyedéves, elsősorban papíralapú jelentések helyett)
- **Fenntartási jelentés benyújtási kötelezettségének bevezetése** (az NFT projektjei esetében e jelentésfajta csak az egyes Támogatási Szerződésekben ad hoc módon, egységes megközelítés nélkül került szabályozásra)
- **Kifizetések gyorsítása:** hitelesített számla-másolatok benyújtása alóli felmentés összeghatárának megemlése 25M feletti projekteknél (100e Ft-ról 500e Ft-ra)
- **Biztosítéki terhek enyhítése:** biztosítékmentes kör (alanyainak és összeghatárának) kiterjesztése
- **Előleg** maximum 40%-ra emelése (25 %-ról)
- **Késedelmi kamat** bevezetése a végrehajtó intézményrendszer vonatkozásában
- Regionális projektek esetében **RFT szélesebb körű bevonása** a projekt-kiválasztási folyamatba
- **Bíráló Bizottság** javaslatételi jogkörének pontosítása
- **IH-vezetői hatáskör** kiterjesztése **döntési javaslat jóváhagyásakor**

¹⁰⁴ 1083/2006/EK Tanácsi rendelet

- **Szerződés-módosítások** eseteinek egyértelműbbé tétele és egyben szükségességének szűkítése (elsősorban a megvalósítás, a kifizetések gyorsítása érdekében)
- **Eljárási alapelvek** meghatározása: olyan eljárási garanciák kerülnek bevezetésre, amelyek **védik** a projektgazdák **alapvető érdekeit** (alapelvek pl.: jogszabályok megtartása és másokkal való megtartatása, egyenlő bánásmód, tisztességes ügyintézéshez és határidőben hozott döntéshez való jog, jóhiszeműség, költségtakarékosság)
- Fontos újdonság az ÚMFT vonatkozásában **az elszámolhatósági szabályok módosulása**. A korábbi programozási időszakban a Bizottság jogszabályban, tételesen felsorolva adta meg az uniós forrásból elszámolható költségeket, míg az ÚMFT időszakában már csak egy negatív listát határoz meg, nagyobb rugalmasságot biztosítva ezáltal a tagállamoknak a részletszabályok megállapítása során. Pályázói oldalról talán az egyik legfontosabb változás az előkészítési költségek elszámolhatóvá tétele (korábban erre egyáltalán nem volt lehetőség).

A 16/2006. (XII. 28.) MEHVM-PM rendeletet („eljárási rendelet”) az NFÜ 2007 őszén felülvizsgálta. A jogszabályba főként olyan módosítások kerültek bele, amelyeket az NFÜ az első pályázatok kiírása során szerzett tapasztalatokból szűrt le. A módosítások egyaránt szolgálják a jogszerűség, a gyorsaság és a nyilvánosság követelményeit.

- **A nagyprojekt**, mint külön projekt kiválasztási eljárás **kikerült** a rendeletből. Ez nem jelenti azonban a nagyprojekt, mint projekt típus megszűnését - tekintettel arra, hogy az 1083/2006 EK rendelet 39-41. cikke alapján az ott meghatározottak szerinti projekteket az Európai Bizottságnak el kell fogadnia – hanem annyit tesz, hogy a nagyprojektek hazai kiválasztása a többi kiválasztási eljárás szabályai mentén történik, azaz egyfordulós, kétfordulós vagy kiemelt projekt kiválasztási eljárás keretében.
- **A rendelet főszabállyá teszi a projekt adatlapok és előrehaladási jelentések elektronikus benyújtását**. A módosításig akkor kellett papír alapon is benyújtani, ha a dokumentumok elektronikus aláírással nem voltak hitelesíthetők, a módosítást követően csak akkor, ha a felhívásban előírták.
- Az eddigi pályáztatási folyamat egy nagy hiányossága is kitöltésre került azáltal, hogy **megteremtik a konzorciumok pályázásnak alapjait**.
- **A rendeletbe bekerült a kiemelt projektek akciótervben történő nevesítését megelőző értékelési és bírálati folyamat**. A nevesítés céljából javasolt projekteket a pályázati eljáráshoz hasonlóan két értékelő értékeli, majd a kiemelt projekt bíráló bizottság tesz javaslatot a nevesítésre, elutasításra, vagy átdolgozásra.
- A jogszabály-módosítás értelmében lehetőség nyílik támogatás nyújtására/kifizetésére támogatási szerződés nélkül is. Ez különösen a kisebb költségvetésű projektek esetében bír jelentőséggel, ahol a szerződéskötés elhúzódása aránytalanságot mutat. A kis volumenű és költségű projekteknél lehetőség lesz tehát a szerződés kiváltására a támogató döntés alapján készült **támogató okirattal**.

Felhasznált irodalom:

Magyarország 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Stratégiai Referencia Keretének ex-ante (előzetes) értékelése, Értékelő jelentés végső változata, 2007. május 31., Készítették: HBF Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft.; EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.; MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda Kft.

A 2005.évi Jelentés a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről

Kengyel Ákos: Kohézió és finanszírozás (2008), Akadémiai Kiadó

Hatodik jelentés a Nemzeti Stratégiai Anyagok Tervezésének Nyilvánosságáról, 2008. január 31.,
Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért

<http://www.nfu.hu/partnerseg>, letöltés dátuma: 2009.04.15.

http://www.nfu.hu/fejlesztési_programok_2, letöltés dátuma: 2009.04.15.

Rövidítések:

Államreform Operatív Program (ÁROP)
Dél-Alföldi Operatív Program (DAOP)
Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP)
Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR)
Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP)
Észak-Alföldi Operatív Program (ÉAOP)
Észak-Magyarországi Operatív Program (ÉMOP)
Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)
Európai Szociális Alap (ESZA)
Gazdaságfejlesztés Operatív Program (GOP)
Irányító Hatóság (IH)
Környezet és Energia Operatív Program (KEOP)
Közép-Dunántúli Operatív Program (KDOP)
Közép-Magyarországi Operatív Program (KMOP)
Közlekedés Operatív Program (KÖZOP)
Közösségi Stratégiai Iránymutatások (CSG)
Közreműködő Szervezet (KSZ)
Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT)
Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ)
Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK)
Nyugat-Dunántúli Operatív Program (NYDOP)
Operatív Program (OP)
Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT)
Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK)
Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK)
Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP)
Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP)
Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)
Végrehajtás Operatív Program (VOP)

Glosszárium:

Akcióterv: az operatív program vagy egyes prioritástengelyek végrehajtására vonatkozó, két vagy több évre szóló részletes programozási és végrehajtási dokumentum. (255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet definíciója alapján)

Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR): a strukturális alapokból, a Kohéziós Alapból, a PHARE-ből, az Átmeneti Támogatásból, a Schengen Alapból, az Európai Gazdasági Térség és Norvég Finanszírozási Mechanizmusból, valamint az ezekhez társuló hazai forrásokból megvalósuló programokkal és projektekkel kapcsolatos menedzsment (végrehajtási és kifizetési), monitoring, illetve ellenőrzési, szabálytalanságkezelési és számviteli feladatokat támogató információtechnológiai rendszer;

Fejlesztéspolitikai Irányító Testület: A kormány fejlesztéspolitikáért felelős döntés-előkészítő, javaslattevő, koordináló szerve.

Fenntartható Fejlődés Stratégiája: A Lisszaboni stratégiát 2001-ben a Göteborgi csúcstalálkozón kiegészítették. A fenntartható fejlődés koncepciójának lényege, hogy az EU jövő stratégiáját a környezetvédelem, a gazdasági növekedés és a szociális előrehaladás hármas egységére, összhangjára kell építeni.

Folyamatos elbírálás: olyan projekt kiválasztási eljárás, amely során a projekt javaslatok formai ellenőrzése és tartalmi értékelése a beérkezés sorrendjében történik, amíg a rendelkezésre álló forrás ki nem merül. Csak egy végső benyújtási határidő kerül meghatározásra, de a forrást meghaladó támogatási igényű pályázat benyújtása esetén a pályázatok benyújtásának lehetősége ezt megelőzően is lezárható

Egyfordulós pályázat: pályázatos projekt kiválasztási eljárás, amelynek során kizárólag részletes projekt javaslat kerül benyújtásra

Kétfordulós pályázat: pályázatos projekt-kiválasztási eljárás, amelynek során először előzetes projekt javaslat, majd - amennyiben az alapján indokolt a projekt javaslat részletes kidolgozása - részletes projekt javaslat kerül benyújtásra

Kiemelt projekt: a Kormány által egyedileg, pályáztatás nélkül jóváhagyott projekt, amelyet az akcióterv nevesítve tartalmaz

Kistérségi program: a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet szerinti, komplex programmal segített, leghátrányosabb helyzetű kistérségek esetében a kistérség által kidolgozott és az NFÜ által jóváhagyott többéves tervdokumentum, amely tartalmazza az előzetes projektjavaslatokat is.

Közösségi Stratégiai Iránymutatások (CSG): Iránymutatást ad a tagállamoknak, hogy milyen fejlesztési stratégiát tervezzenek a 2007-13 közötti költségvetési időszakban. Ez a dokumentum a nemzeti stratégiai referenciakeretek alapjául szolgál.

Közreműködő szervezetek (KSZ): Ellátja az egyes pályázati kiírásokhoz kapcsolódó operatív feladatokat.

Lisszaboni stratégia: A stratégia 2000. március 23-24-én Lisszabonban született meg, innen az elnevezése is. Egy átfogó reformprogramról van szó, mely a foglalkoztatás, a gazdasági reformok, és a szociális kohézió megerősítését tűzte ki célul a tudásalapú társadalom kiépítésével párhuzamosan.

Monitoring bizottságok: Az operatív programok felügyeletéről gondoskodnak. A monitoring bizottságok felállításáért az irányító hatóságok felelnek.

Nemzeti Fejlesztési Tanács: a kormány tanácsadó testülete. Nyomon követi és értékeli a fejlesztéspolitikai célok megvalósulását.

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ): Legfontosabb feladata az érintett minisztériumokkal és a fejlesztési régiókkal együttműködve az Új Magyarország Fejlesztési Terv egészének tervezése, végrehajtása, valamint az operatív programok irányító hatósági funkcióinak ellátása.

Operatív program (OP): a tagállam által benyújtott és a Bizottság által elfogadott dokumentum, amely összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, amelynek megvalósításához valamely alapból, illetve a „konvergencia” célkitűzés esetében a Kohéziós Alapból és az ERFA-ból támogatást vesznek igénybe. (A Tanács 1083/2006/EK rendeletében alkalmazott definíció.)

Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK): Olyan átfogó tervdokumentum, amely 20 évre meghatározza a fejlesztéspolitika irányelveit, az ország közép- és hosszú távú fejlesztéspolitikai céljait, és egységbe rendezi a szakmapolitikai célokat. Az Országgyűlés 2005. decemberében, 96/2005. (XII. 25) OGY határozatával elfogadta az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptiót.

Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK): Célja, hogy 20 évre kijelölje az ország területfejlesztési politikájának célkitűzéseit, elveit és prioritás-rendszerét. Információt biztosít az ágazati és a kapcsolódó területi tervezés és területfejlesztés szereplői számára. Az Országgyűlés 97/2005. (XII. 25) OGY határozatának értelmében az Országos Területfejlesztési Konceptió szintén elfogadásra került.

Új Magyarország Fejlesztési Terv: Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007-2013 között.

Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv: A 2007-2013 évekre vonatkozó magyar vidékfejlesztési program stratégiai kereteit tartalmazza. Célja, hogy - összhangban az Új Magyarország Fejlesztési Tervvel és a vonatkozó közösségi és hazai fejlesztési dokumentumokkal - kijelölje az agrár-vidékfejlesztés irányait, célkitűzéseit, és meghatározza a célok elérésének módját, eszközeit. A Stratégiai Terv a Tanács a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról szóló 2006/144/EK határozatával összhangban készült.

2 „Akinek van, adatik hozzá” - Az NFT és az ÚMFT forrásallokációjának néhány sajátossága¹⁰⁵¹⁰⁶

Főbb megállapítások:

1. Az ÚMFT céljainak megvalósítására az **NFT-t lényegesen meghaladó támogatásigény érkezett be** az ÚMFT első 27 hónapjában. Több mint 3420 milliárd forintnyi fejlesztési igényből (Kohéziós Alap – KA – projektek nélkül számítva: 2162) az Irányító Hatóságok 2161 (KA nélkül: 1198) milliárd forintnyi fejlesztést találtak támogatásra érdemesnek. Az NFT-hez képest az igények több mint kétszeresére, a megítélt támogatás pedig valamivel kevesebb mint háromszorosára nőtt az ÚMFT-ben. **A támogatott projektek összességében 2895 milliárd forintnyi fejlesztést** (KA nélkül 1712) valósítanak meg, ami a bruttó hazai össztermék több mint tíz százaléka.
2. Az NFT-hez képest az ÚMFT-ben jelentősen **megváltozott az egyes pályázói csoportok igényelt és megítélt támogatásból való részesedése**. Az ÚMFT-ben az NFT-hez képest a KKV-knek megítélt támogatás majdnem megötszöröződött. Így az **ÚMFT igazi „nyertesei” a KKV-k és a vállalkozások mikrohitelvezését és garanciavállalását bonyolító hitelintézetek**.
3. A pénzek megháromszorozódása **együtt járt a nagyobb hírverés okozta várakozással és a pályázatíró szféra felfutásával**, vagyis az abszorpciós kapacitások bővülésével, így nem csökkent a túljelentkezések mértéke az ÚMFT-ben.
4. Míg az NFT támogatott pályázói közül majd minden tizedik visszalépett a támogatási szerződés megkötésétől vagy a projekt megvalósításától, addig az ÚMFT-ben arányuk egyelőre 5 százalék alatt van. **A válság hatásaként feltételezett önerő probléma még nem jelent meg a pályázói aktivitáson, 2008 harmadik negyedétől nem emelkedett meg a visszalépett pályázók száma és aránya**.
5. Az intézményrendszeri centralizáció (2006 ősze) az átállási időszaktól eltekintve nem hozott jelentős lassulást sem az NFT-ben sem a két struktúrát összehasonlítva, sőt **az új rendszer az ÚMFT-ben a döntéshozatali idő jelentős, 25 %-os lerövidülését eredményezte**. Az intézményrendszer különösen a 10 millió forintnál kisebb és az 5 milliárd forintnál nagyobb támogatású projektek elbírálásának gyorsaságán tudott javítani. Ez azt jelzi, hogy a végrehajtásért felelős ÚMFT intézményrendszer működése – feltételezhetően az NFT-s tapasztalatok alapján végrehajtott átalakítások eredményeként – lényegesen javult 2006 után.
6. Az NFT-hez képest jelentősen megnövekedett támogatási keretösszeg szabályszerű és célokhoz illeszkedő allokációjára az intézményrendszer többféle elosztási eljárásrendet is alkalmaz. Ezek közül a legjelentősebbek az egyfordulós és a kétfordulós pályázatok, ill. a

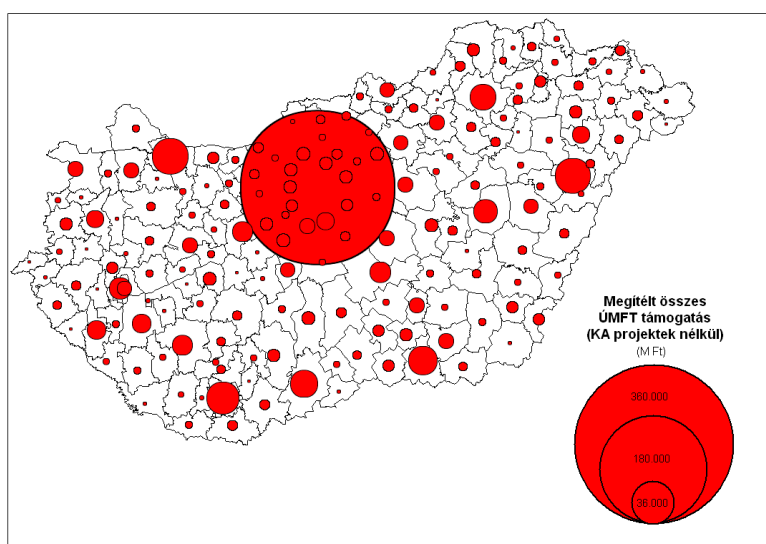
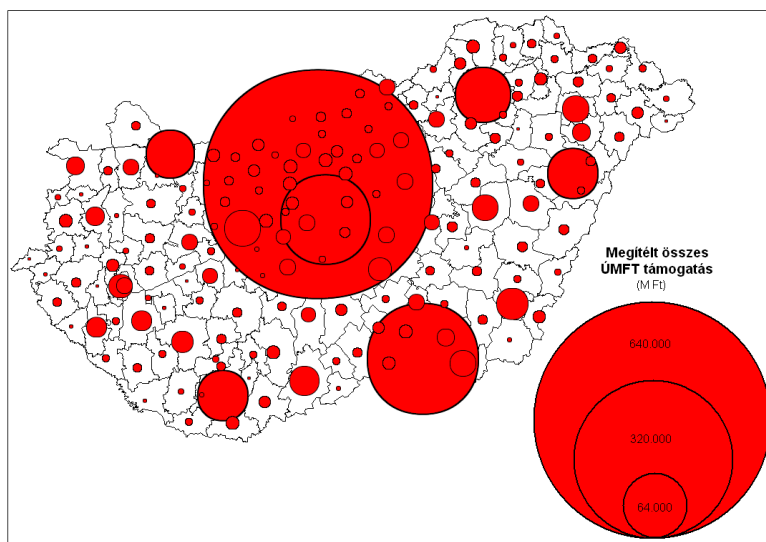
¹⁰⁵ Az ÚMFT és NFT források felhasználásáról készített elemzésünk empirikus alapját az NFÜ által rendelkezésünkre bocsátott 2009. április 5-i NFT és ÚMFT állapotokat rögzítő projektsoros EMIR adatbázis képezte. Az NFT-s adatbázisban szerepeltek az agrár- és vidékfejlesztési projekteket támogató AVOP pályázati adatai is. Ezeket az elemzés legtöbb pontján nem vettük figyelembe, hisz az ÚMFT-nek nem képezik részét az agrár- és vidékfejlesztési támogatások, ezeket külön fejlesztési program, az ÚMVP forrásaiból biztosítják.

¹⁰⁶ Készítette: Csibe András PhD társadalomkutató, csibe.andras@gmail.com. A térképek elkészítéséhez nyújtott segítségért Jakobi Ákosnak, a tanulmány korábbi változatainak véleményezéséért Balás Gábornak, Horváth Mariannának, Németh Nándornak és Szécsi Árpádnak tartozom köszönettel.

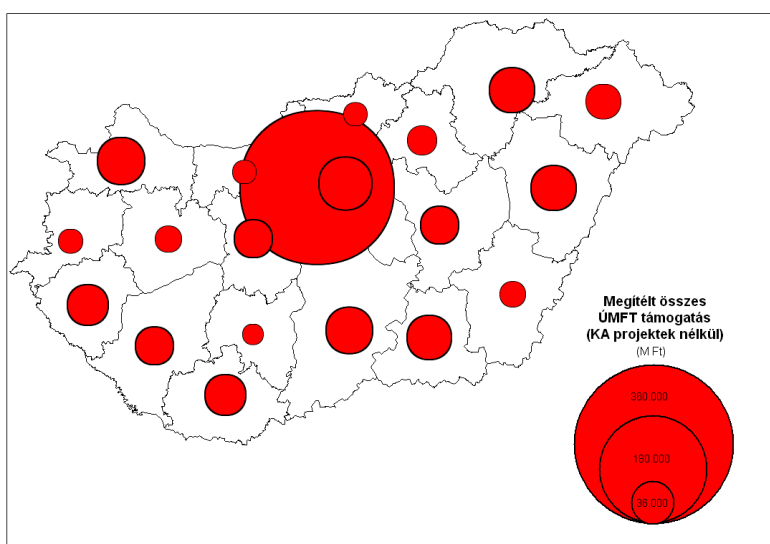
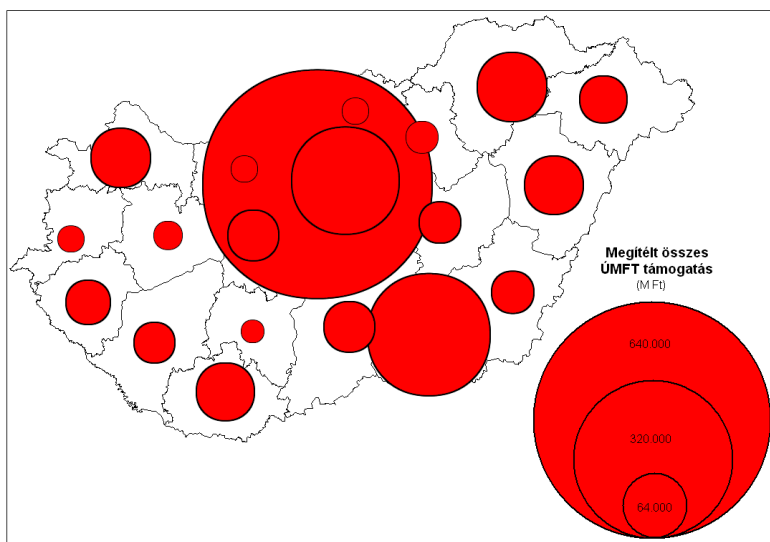
kiemelt projektek eljárásrendje. A támogatási döntés időhosszát azonban nem az alkalmazott eljárásrend, hanem alapvetően az határozza meg, hogy a pályázatot mely OP kiírására adták be, vagyis a **döntéshozatali folyamat gyorsasága elsősorban az IH-k és KSZ-ek működési sajátosságaitól függ.**

7. Az ÚMFT-ben az NFT-hez képest (KA projektek nélkül számítva is) **jelentősen megnőtt az átlagos projektméret**, ami mögött elsősorban az 5 milliárd forintnál nagyobb támogatási összegű projektek számának és részesedésének növekedése áll.
8. **Ha az NFT és az ÚMFT pályázatok benyújtása tekintetében két csúcsidezőszak volt a vizsgált periódusban: 2004. második, harmadik és negyedik negyedéve, ill. 2007 utolsó és 2008 első két negyedéve.** E két időszakban érkezett be a közel ötezer milliárd forintnyi összes igényelt támogatás közel hatvan százaléka.
9. Mivel az NFT igényeinek döntő része már 2006 második negyedévéig beérkezett, s mivel az ÚMFT pályázatai csak 2007 harmadik negyedévében indultak be, **a hazai fejlesztéspolitika 2006 elejétől-közepétől 2007 közepéig-végéig a lezárás és a felkészülés jegyében működött.**
10. Az NFT (nem AVOP-os) kiírásaira 1796 településről adtak be pályázatot, míg az ÚMFT-re valamivel több, 1930 településről, ám háromnegyede olyan település volt, ahol az NFT-re is pályázott már szervezet. **A települések I. NFT végrehajtása során kialakult forrásszerző képessége¹⁰⁷ jelentősen befolyásolta, hogy az ÚMFT-ből egy-egy településre mekkora fejlesztési forrásösszeg érkezik.**
11. Az ÚMFT-ben az NFT-hez képest **tovább erősödött a forráselosztás területi koncentrációja:** míg az NFT-ből a legtöbb támogatást kapó 10 %-nyi település az összes forrás 93 %-ában részesült, addig az ÚMFT-ben már 95 %-ában (e településeken él az ország népességének kevesebb mint kétharmada). **A koncentráció erősödése részben abból fakad, hogy míg az NFT-ből a támogatásösszeg ötödét valósították meg Budapesten, addig az ÚMFT-ből már ennek dupláját, közel 40 százalékot.** Ennek oka részben az, hogy a Közép-magyarországi régióban rendelkezésre álló 2389,5 millió eurónyi támogatás döntő részét 2010 végéig le kell kötni, mivel a régió gazdasági fejlettsége jelentősen meghaladja az EU átlag 75 %-át (ún. phasing out régió).
12. Míg az NFT forrásallokációja a területi egyenlőtlenségekre kevés hatást gyakorolt, addig az ÚMFT inkább e különbségek – igaz csekély mértékű – tágításának irányában hatott. **Vagyis az ÚMFT-ben a fejlettebb kistérségek némileg több támogatásban részesültek, mint a kevésbé fejlettek.**

¹⁰⁷ A települések forrásszerző képessége alatt a településen működő valamint az ott fejlesztést megvalósító önkormányzati, állami, nonprofit szervezetek és vállalkozások együttes forrásszerzési teljesítményét értjük.



1. A megyék UMFT forrás szerző képessége is jelentősen megváltozott az NFT-hez képest. **Relatív forrásabszorpció pozícióján (KA projektekkel együtt számítva) Budapest mellett elsősorban Csongrád, Pest és Zala megye tudott javítani**, míg a többi megye – gazdasági fejlettségéhez mért – pozíciója kicsit vagy jelentősebben romlott. KA projektek nélkül számítva Budapest mellett Somogy és Győr-Moson-Sopron megye forrás szerző-képessége javult jelentősen, míg Pest megyéé jelentősen romlott.



2. E változás nagyjából a nagy költségvetésű projektek számlájára írható: azoknak a településeknek, kistérségeknek és megyéknek javult az abszorpciós teljesítménye, amelyek sikerrel nyújtottak be legalább milliárdos költségvetésű fejlesztésre projektervet.

* * *

Elemzésünk elkészítésekor a Nemzeti Fejlesztési Tervre (NFT) vonatkozóan 42457 pályázatból, míg az Új Magyarország Fejlesztési Tervre (ÚMFT) vonatkozóan 23902 pályázatból álló adatbázist vizsgáltunk. A két fejlesztési program összevetéséhez szükséges volt az NFT Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programjához (AVOP) kapcsolódó pályázatainak kiszűrése, ill. a fejlesztési intézményrendszer működését finanszírozó úgynevezett technikai segítségnyújtási („technical assistance” - TA) pályázatok elkülönítése. Számos pályázat EMIR adatai nem tartalmaztak az igényelt támogatás nagyságára vonatkozó információt, így ezeket a pályázatokat nem tudtuk értékelésünk tárgyává tenni.

Elemzésünk további oldalain többségükben az értékelhető, nem TA jellegű és nem is agrár- és vidékfejlesztési pályázatokkal foglalkozunk. Ezek száma az NFT-ben 29904 volt, míg az ÚMFT-ben 19056.

NFT		
Pályázat jellege	Pályázatok száma	Pályázatok aránya (százalék)
Adatbázisban szereplő pályázatok száma	42457	100,0%
EBBŐL: Értékelhető (igényelt támogatási összeggel rendelkező) pályázatok száma	41487	97,7%
EBBŐL: TA pályázatok száma	775	1,8%
EBBŐL: AVOP pályázatok száma	11173	26,3%
Értékelhető nem TA és nem AVOP pályázatok száma	29904	70,4%
A támogatási szerződés megkötésétől visszalépett pályázók száma	3588	8,5%
Kohéziós Alapból támogatott, legkorábban 2003 decemberében induló projektek (EMIR adatbázisban nem szerepelnek)	9	
ÚMFT		
Pályázat jellege	Pályázatok száma	Pályázatok aránya (százalék)
Adatbázisban szereplő pályázatok száma	23902	100,0%
EBBŐL: Értékelhető (igényelt támogatási összeggel rendelkező) pályázatok száma	19189	80,3%
EBBŐL: TA pályázatok száma	132	0,6%
Értékelhető nem TA pályázatok száma	19058	79,7%
A támogatási szerződés megkötésétől visszalépett pályázók száma	925	3,9%
Kohéziós Alapból támogatott projektek (EMIR adatbázisban szerepelnek)	938	3,9%

Munkánkat és egyben az NFT és ÚMFT összehasonlítását nehezítette, hogy míg az NFT-s EMIR adatbázisban nem szerepeltek a Kohéziós Alapból (KA) támogatott, 2004 után induló projektek (ezek száma 9 volt¹⁰⁸), addig az ÚMFT-s adatbázis már tartalmazta a KA projekteket is. A 2004 után induló, az NFT-hez kapcsolódó KA projektek a következők voltak:

Kohéziós Alapból finanszírozott 9, 2004 után induló (NFT) projekt	Jelenleg (2008. VIII. 31.) tervezett költségvetés, millió Ft¹⁰⁹
Budapesti szennyvízkezelő telep	107 178
M0 környékű keleti szektor építése (4. sz. főút – M3)	83 723
Budapest-Cegléd-Szolnok-Lókösháza vasútvonal rehabilitációja, II. ütem, 2. fázis	32 250
Zalaegerszeg szennyvízkezelés	12 220
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye hulladékgazdálkodási programja	8 961
Polgári légi közlekedés / radarfejlesztés	7 758
Veszprém szennyvízkezelés	7 476
Észak-Alföld ivóvízminőség javítás	6 396

¹⁰⁸ Forrás: <http://www.nfu.hu/content/253>

¹⁰⁹ Forrás:

http://www.nfu.hu/download/13301/KA_%C3%B6ssz_p%C3%A9nz%C3%BCgyi_adatok_TA__vel__20080831.xls

Az ÚMFT Kohéziós Alapból finanszírozott KEOP 1, 2, 5 és 7-es ill. a KÖZOP 1, 2 és 5-ös prioritásaihoz kapcsolódó projektek száma 938 volt. A 2007 után induló legnagyobb költségvetésű KA projektje a Budapesti 4-es (DBR) metró fejlesztése volt, melynek elfogadott költségvetése 420 milliárd forint, közel négyszer akkora, mint a legnagyobb 2004 után indított KA projekté (csepeli szennyvízkezelőtelep).

ÚMFT legnagyobb KA projektek elfogadott költségvetése, millió Ft	
KÖZOP-5.1.0-07 A budapesti 4-es (DBR) metró fejlesztése konstrukcióra	420 000
KÖZOP-1.1.1-07 Kivitelezési konstrukció	130 000
KÖZOP-2.1.0-07 Vasúthálózat fejlesztése	120 000
KÖZOP-1.1.1-07 Kivitelezési konstrukció	120 000
KÖZOP-1.1.1-07 Kivitelezési konstrukció	54 000
KÖZOP-2.1.0-07 Vasúthálózat fejlesztése	49 000
KÖZOP-5.2.0-07 A városi közösségi kötőtpályás közlekedés fejlesztése	38 000
KÖZOP-5.2.0-07 A városi közösségi kötőtpályás közlekedés fejlesztése	29 000
KEOP-2.1.1/2F Állami tulajdonú árvízvédelmi fejlesztések	25 000

Az NFT pályázati kiírásaira összesen 1405 milliárd forintnyi támogatási igény érkezett be (KA projektek nélkül). Ennek valamivel több mint felét (634 milliárd forintnyi támogatást) ítélték meg a pályázati döntéshozók. A támogatott projektek révén a projektgazdák összesen 894 milliárd forintnyi fejlesztést valósítanak meg. 2009. áprilisáig a megítélt támogatás több mint kilenczetedét (580 milliárd forintot) fizették ki a projektgazdáknak. Az NFT végrehajtása során a fejlesztési intézményrendszer a pályázati kiírások előkészítésére, a programozásra, a végrehajtásra és az ellenőrzésre összesen 34 milliárd forintnyi támogatásban részesült, a TA kifizetések az összes kifizetés 4 százalékát tették ki.

Az ÚMFT céljainak megvalósítására az NFT-t lényegesen meghaladó támogatásigény érkezett be az ÚMFT első 27 hónapjában. Több mint 2162 milliárd forintnyi fejlesztési igényből (KA nélkül) az Irányító Hatóságok 1198 milliárd forintnyi fejlesztést találtak támogatásra érdemesnek. Az NFT-hez képest az igény másfélszeresére, a megítélt támogatás pedig valamivel kevesebb mint kétszeresére nőtt az ÚMFT-ben. Összességében a támogatott projektek 1712 milliárd forintnyi fejlesztést valósítanak meg, ami egy évi bruttó hazai össztermék¹¹⁰ több mint hét százaléka. Az I. NFT-hez képest az ÚMFT-ben nőtt az igényelt támogatásból megítélt támogatás mértéke (45 %-ról 55 %-ra) ám nem változott az átlagos támogatási intenzitás (70 %). A kifizetések viszont lényegesen elmaradnak az NFT-hez képest, 2009 áprilisáig csupán a megítélt támogatás 13 százalékát, kevesebb mint 160 milliárd forintot fizettek ki a projektgazdáknak. Ráadásul a KA nélküli kifizetések több mint 20 százaléka az ÚMFT intézményrendszerének működését fedezte.

KA projektekkel együtt az ÚMFT-re több mint 3420 milliárd forintnyi fejlesztési igény érkezett be. Így számolva az igények az NFT-hez képest több mint kétszereséjükre, a megítélt támogatások pedig valamivel kevesebb mint háromszorosukra nőttek.

¹¹⁰ A KSH tájékoztatása szerint 2007-ben piaci beszerzési áron számolt megtermelt GDP nagysága 25406 milliárd forint volt (Forrás: <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/gyor/qdn/qdn20806.pdf>)

Benyújtott NFT pályázatok (TA projektekkel együtt)				
	Igényelt támogatás	Megítélt támogatás	Elfogadott összköltségvetés	Kifizetés
2009.04.05-ig összesen	1 405 198 763 368	634 751 580 656	894 345 627 932	579 853 944 517
+ Kohéziós Alap			271 957 000 000	104 220 500 000
Összesen KA-val			1 166 302 627 932	684 074 444 517
NFT Részesedés				
	Az igényelt támogatásból megítéltek (százalék):	Átlagos támogatási intenzitás (%)		A megítélt támogatásból kifizettek (százalék):
2009.04.05-ig összesen	45,17%	70,97%		91,35%
NFT TA projektek				
	Igényelt támogatás	Megítélt támogatás	Elfogadott összköltségvetés	Kifizetés
TA projektekre jutó összegek	34 177 905 710	34 478 182 922	34 484 360 443	23 994 862 822
TA projektek részesedése	2,4%	5,4%	3,9%	4,1%
ÚMFT - Benyújtott pályázatok (TA és KA projektekkel együtt)				
	Igényelt támogatás	Megítélt támogatás	Elfogadott összköltségvetés	Kifizetés
2009.04.05-ig összesen KA nélkül	2 162 360 918 612	1 198 190 350 207	1 712 926 543 176	158 834 407 760
2009.04.05-ig összesen KA-val	3 420 176 184 622	2 161 682 672 251	2 885 290 552 617	295 700 468 242
ÚMFT Részesedés (KA nélkül)				
	Az igényelt támogatásból megítéltek (százalék):	Átlagos támogatási intenzitás (%)		A megítélt támogatásból kifizettek (százalék):
2009.04.05-ig összesen	55,41%	69,95%		13,26%
ÚMFT - TA projektek				
	Igényelt támogatás	Megítélt támogatás	Elfogadott összköltségvetés	Kifizetés
TA projektekre jutó összegek	120 171 609 878	108 534 939 799	120 049 758 641	32 763 669 277
TA projektek részesedése	3,5%	5,0%	4,2%	11,1%
ÚMFT - Kohéziós Alap projektek				
	Igényelt támogatás	Megítélt támogatás	Elfogadott összköltségvetés	Kifizetés
Kohéziós Alapból támogatott projektek	1 257 815 266 010	963 492 322 044	1 172 364 009 441	136 866 060 482
KA projektek részesedése	36,8%	44,6%	40,6%	46,3%

A 295 milliárd forintnyi kifizetés több mint negyede a 4-es metró fejlesztéséhez kapcsolódó támogatás volt. A következő táblázatban azokat a projekteket tüntettük föl, amelyek 2009 áprilisáig a legtöbb kifizetésben részesültek.

A legjelentősebb (1 MRD Ft-nál nagyobb) nem TA jellegű kifizetések			
Konstrukció	Pályázó székhelytelepülése	Pályázó minősítése	Kifizetett támogatás
KÖZOP-5.1.0-07 A budapesti 4-es (DBR) metró fejlesztése konstrukcióra	Budapest	62 - (Helyi) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	81 445 304 886
KÖZOP-1.1.1-07 Kivitelezési konstrukció	Budapest	4 - Közép-vállalkozás	49 729 667 144
GOP-4.1.1 Hitelintézetek és szakosított mikrofinanszírozó szervezetek által nyújtott mikrohitel	Budapest	5 - Támogatási szempontból kedvezményezett és az 1-4 kategóriákba nem tartozó vállalkozás	32 380 000 000
TÁMOP-2.1.1-07/1 Lépj egyet előre II.	Budapest	61 - (Központi) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	6 737 646 063
KMOP-1.3.1 Hitelintézetek és szakosított mikrofinanszírozó szervezetek által nyújtott mikrohitel	Budapest	5 - Támogatási szempontból kedvezményezett és az 1-4 kategóriákba nem tartozó vállalkozás	2 500 000 000
TÁMOP-1.2.1-07/1 Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények	Budapest	61 - (Központi) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	2 245 998 651
EKOP-2.1.2-07 Központi rendszer bővítése és szolgáltatás-fejlesztése	Budapest	5 - Támogatási szempontból kedvezményezett és az 1-4 kategóriákba nem tartozó vállalkozás	2 020 168 362
TÁMOP-2.2.1-08/1 A képzés minőségének és tartalmának fejlesztése	Budapest	61 - (Központi) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	1 950 000 000
KMOP-2.1.1/A A régión belüli közlekedési kapcsolatok fejlesztésének kiemelt projektjei	Budapest	62 - (Helyi) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	1 725 313 954
KMOP-1.3.1 Hitelintézetek és szakosított mikrofinanszírozó szervezetek által nyújtott mikrohitel	Budapest	5 - Támogatási szempontból kedvezményezett és az 1-4 kategóriákba nem tartozó vállalkozás	1 670 000 000
KMOP-1.3.2 Portfóliógarancia	Budapest	5 - Támogatási szempontból kedvezményezett és az 1-4 kategóriákba nem tartozó vállalkozás	1 000 000 000
GOP-4.2.1 Portfóliógarancia	Budapest	5 - Támogatási szempontból kedvezményezett és az 1-4 kategóriákba nem tartozó vállalkozás	1 000 000 000

A 2007-2013-as ÚMFT keretösszeg negyedét ítélték oda támogatásként 2009 áprilisáig (prioritásonkénti részletezést lásd a 7. sz. mellékletben). A lekötések aránya a jobbra KA-ból finanszírozott KÖZOP-ban a legmagasabb, míg Észak-magyarországi OP-ban a legalacsonyabb. A Gazdaságfejlesztési Operatív Program jó működését mutatja, hogy a 2007-2008-as Akciótervben szereplő keretösszeg szinte száz százalékát lekötötték 2009 áprilisáig.

Operatív Program	Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítélt támogatás aránya) - 248 FT/EUR árfolyamon	Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítélt támogatás aránya) - 271 FT/EUR árfolyamon	Lekötés mértéke (kötelezettségvállalás a 2007/8-as pénzügyi tervben /2007-es AT/ és a megítélt támogatás aránya)
KÖZOP	51%	47%	76%
KMOP	47%	43%	77%
EKOP	42%	39%	91%
GOP	40%	37%	99%
ÁROP	34%	31%	82%
DDOP	21%	20%	49%
TIOP	21%	19%	34%
DAOP	19%	17%	64%
NYDOP	18%	17%	50%
KDOP	16%	15%	41%
VOP	16%	14%	44%
KEOP	14%	13%	81%
TÁMOP	14%	13%	36%
ÉAOP	13%	11%	38%
ÉMOP	4%	3%	12%
Összesen	24%	22%	55%

Az NFT-hez képest az ÚMFT-ben jelentősen megváltozott az egyes pályázói csoportok igényelt és megítélt támogatásból való részesedése, ill. pályázói aktivitása:

- a. Míg az NFT-ben az önkormányzati szervezetek csak minden tizedik pályázatot adták be, addig az ÚMFT-ben már minden harmadikat. Ez részben a cél és címzett támogatások rendszerének 2006-os megszüntetése miatt következhetett be, ami vélhetően többlet keresletet generált az önkormányzati pályázatoknál növelve a túljelentkezést.
- b. Ugyanakkor a több önkormányzati pályázat nem eredményezte e szervezetek igényeinek és a nekik megítélt támogatás arányának lényeges növekedését, hisz az ÚMFT-ben az NFT-hez hasonlóan az igények harmada érkezett az önkormányzatoktól, míg a támogatások valamivel több mint negyede jutott oda.

NFT megoszlások (százalék) (TA kerettel együtt, de AVOP nélkül)				
Pályázó minősítése	Pályázók száma	Igényelt támogatás	Megítélt támogatás	Kifizetett támogatás
Állami (központi költségvetési) Szervezet	4,7	24,7	29,3	32,0
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	9,5	33,6	25,5	26,5
KKV	73,2	22,3	21,4	19,0
Nem KKV vállalkozás	2,5	5,6	8,4	8,0
Egyéb nonprofit szervezet	8,2	11,3	10,0	10,3
NFÜ	1,9	2,4	5,4	4,1
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
ÚMFT megoszlások (százalék) (TA kerettel együtt)				
Pályázó minősítése	Pályázók száma	Igényelt támogatás	Megítélt támogatás	Kifizetett támogatás
Állami (központi költségvetési) Szervezet	3,8	12,0	12,4	7,1
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	32,2	33,0	29,9	33,3
KKV	53,2	24,3	30,0	27,7
Nem KKV vállalkozás	1,7	21,4	18,6	17,0
Egyéb nonprofit szervezet	8,5	5,8	4,1	3,8
NFÜ	0,6	3,5	5,0	11,1
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
ÚMFT megoszlások (százalék) (TA kerettel együtt, de KA nélkül)				
Pályázó minősítése	Pályázók száma	Igényelt támogatás	Megítélt támogatás	Kifizetett támogatás
Állami (központi költségvetési) Szervezet	3,0	15,5	18,0	11,9
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	30,6	27,2	17,7	9,4
KKV	55,3	27,0	29,1	20,1
Nem KKV vállalkozás	1,6	15,7	18,9	31,0
Egyéb nonprofit szervezet	8,7	9,1	7,2	6,9
NFÜ	0,7	5,6	9,1	20,6
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

- a. Az ÚMFT-ben az NFT-hez képest a KKV-knek megítélt támogatás majdnem megötszöröződött. Így az ÚMFT igazi „nyertesei” a KKV-k és a vállalkozások mikrohitelvezését és garanciavállalását bonyolító hitelintézetek. Míg az NFT-ben az összes igény kevesebb mint harmada, addig az ÚMFT-ben már majdnem fele érkezett e pályázói körből, s az összes megítélt támogatásból is hasonló arányokban részesedtek.
- b. Az ÚMFT-ben az NFT-hez képest jelentősen elmarad az állami szervezetek és az egyéb nonprofit szervezetek részesedése az igényelt és megítélt támogatások terén.

NFT	Igényelt támogatás összege M Ft	Megítelt támogatás összege M Ft	NFT - megítelt/igényelt arány, %	Kifizetett támogatás összege M Ft
Állami (központi költségvetési) szervezet	347 397	185 773	53%	185 604
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	472 140	161 857	34%	153 834
KKV	312 981	135 785	43%	110 219
Nem KKV vállalkozás	79 156	53 335	67%	46 222
Egyéb nonprofit szervezet	159 346	63 524	40%	59 980
NFÜ – TA	34 178	34 478	101%	23 995
Összesen	1 405 199	634 752	45%	579 854
ÚMFT KA-val	Igényelt támogatás összege M Ft	Megítelt támogatás összege M Ft	ÚMFT - megítelt/igényelt arány, %	Kifizetett támogatás összege M Ft
Állami (központi költségvetési) szervezet	410 402	267 905	65%	21 091
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	1 127 723	646 989	57%	98 501
KKV	831 023	648 371	78%	81 788
Nem KKV vállalkozás	729 250	402 311	55%	50 219
Egyéb nonprofit szervezet	196 752	87 572	45%	11 338
NFÜ – TA	120 172	108 535	90%	32 764
Összesen	3 415 322	2 161 683	63%	295 700
ÚMFT KA nélkül	Igényelt támogatás összege M Ft	Megítelt támogatás összege M Ft	ÚMFT - megítelt/igényelt arány, %	Kifizetett támogatás összege M Ft
Állami (központi költségvetési) szervezet	333 402	216 183	65%	18 959
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	586 083	211 856	36%	14 914
KKV	583 594	348 633	60%	31 927
Nem KKV vállalkozás	338 991	226 235	67%	49 243
Egyéb nonprofit szervezet	195 266	86 748	44%	11 027
NFÜ – TA	120 172	108 535	90%	32 764
Összesen	2 157 506	1 198 190	56%	158 834
ÚMFT/NFT változás (KA nélkül)	Változás ÚMFT/NFT (igényelt támogatás)	Változás ÚMFT/NFT (megítelt támogatás)		Változás ÚMFT/NFT (kifizetett támogatás)
Állami (központi költségvetési) szervezet	0,96	1,16		0,10
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	1,24	1,31		0,10
KKV	1,86	2,57		0,29
Nem KKV vállalkozás	4,28	4,24		1,07
Egyéb nonprofit szervezet	1,23	1,37		0,18
NFÜ – TA	3,52	3,15		1,37
Összesen	1,54	1,89		0,27

A pénzek megháromszorozódása együtt járt a nagyobb hírverés okozta várakozással és a pályázatíró szféra felfutásával, vagyis az abszorpciós kapacitások bővülésével, így nem csökkent a túljelentkezések mértéke az ÚMFT-ben. A támogatott pályázatok arányában nem következett be lényeges változás, az Irányító Hatóságok mind az NFT-ben, mind az ÚMFT-ben minden második pályázat megvalósítását támogatták. Az egyes pályázói csoportokban viszont jelentősen módosult a támogatott pályázatok aránya:

- Míg az önkormányzatok és szervezeteik által beadott pályázatok közül a támogatásban részesülők aránya 42,5 %-ról 63 %-ra nőtt, addig a vállalkozásoké 52,3 %-ról 30,3 százalékra csökkent;
- Minderre úgy került sor, hogy az NFT GVOP típusú pályázatainak támogatási aránya 51,4 %-ról 64,2 %-ra emelkedett az ÚMFT-ben (itt a GOP-ról van szó), s a ROP-os pályázatok támogatási aránya is 26,9 %-ról 45 %-ra nőtt, viszont a HEFOP típusú (TÁMOP, TIOP) pályázatoké jelentősen, 51,7 %-ról 32,2 %-ra csökkent.

NFT	
Operatív program	Támogatott pályázatok aránya, százalék
ÁTLAG	49,7%
Állami (központi költségvetési) szervezet	47,0%
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	42,5%
Vállalkozás	52,3%
Egyéb nonprofit szervezet	35,6%
GVOP	51,4%
HEFOP	51,7%
KIOP	45,5%
ROP	26,9%

ÚMFT	
Operatív program	Támogatott pályázatok aránya, százalék
ÁTLAG	50,6%
ÁROP	79,0%
KÖZOP	64,2%
GOP	64,2%
KMOP	56,2%
DDOP	47,7%
NYDOP	47,1%
KEOP	46,0%
ÉAOP	41,9%
KDOP	36,9%
EKOP	36,2%
ÉMOP	34,9%
TÁMOP	32,2%
TIOP	32,0%
DAOP	25,0%
Állami (központi költségvetési) szervezet	45,2%
Egyéb nonprofit szervezet	35,2%
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	63,1%
Vállalkozás	30,3%

Noha azt gondolhatnók, hogy az abszorpciós kapacitások bővülése során számos új, gyakorlatlan pályázó jelent meg az ÚMFT rendszerében, ezt a feltételezésünket a visszalépésekre vonatkozó adataink nem támasztják alá:

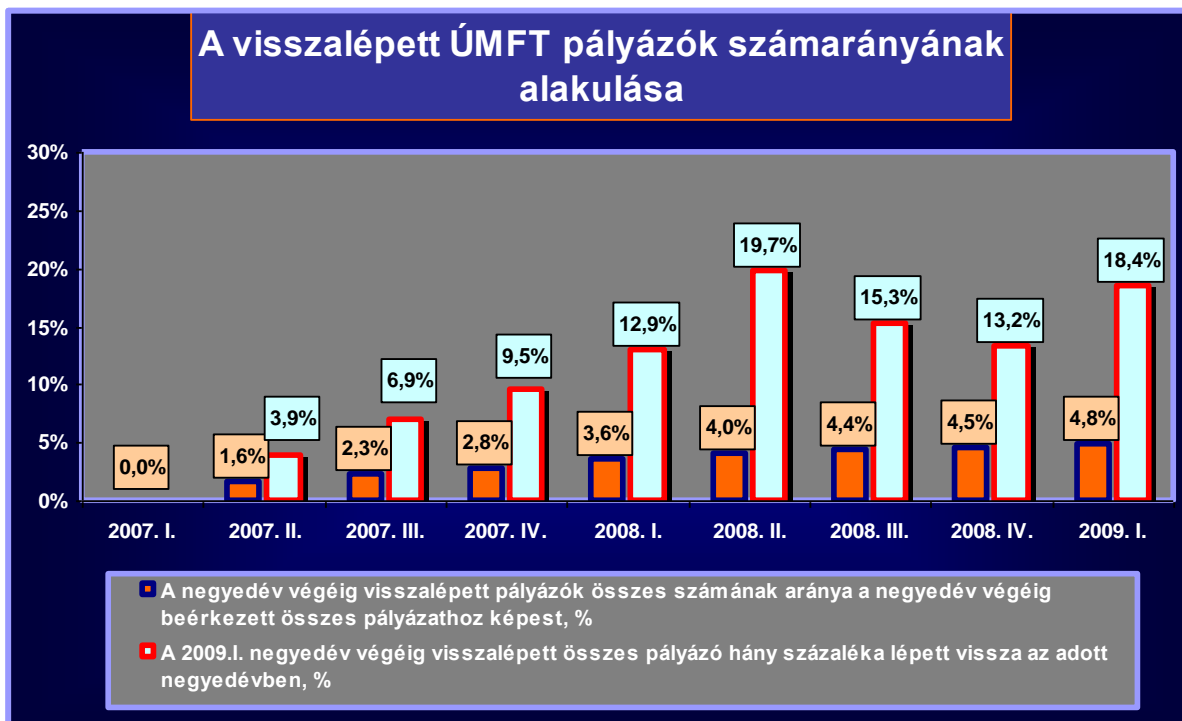
- a. Míg az NFT támogatott pályázói közül majd minden tizedik lépett vissza a támogatási szerződés megkötésétől vagy a projekt megvalósításától, addig az ÚMFT-ben arányuk 5 százalék alá csökkent, ám jeleznünk kell, hogy az ÚMFT-s projektek többségének megvalósítása épp csak megkezdődött, így a későbbiekben előfordulhat – miként az az I. NFT projektjeinél is megtörtént, – hogy a visszalépések aránya az idő előrehaladtával növekszik;
- b. Továbbra is a KKV-k közül kerül azonban ki a legtöbb visszalépő, még akkor is, ha a visszalépők aránya 3-4 százalékponttal csökkent.

NFT	
Operatív program	Visszalépett pályázók aránya
GVOP	10,63%
HEFOP	5,36%
KIOP	1,79%
ROP	2,00%
A pályázó minősítési kódja	Visszalépett pályázók aránya
2 – Mikroállalkozás	11,12%
3 – Kisvállalkozás	10,56%
4 - Közép-vállalkozás	10,03%
5 - Támogatási szempontból kedvezményezett nem KKV (nagyvállalkozás)	14,29%
61 - (Központi) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	1,46%
62 - (Helyi) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	2,07%
63 - (Közalapítvány) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	0,79%
64 - (Egyéb) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	0,00%
71 - (Egyház) Nonprofit szervezet államháztartáson kívül	2,44%
73 - (KHT) Nonprofit szervezet államháztartáson kívül	2,05%
75 - (Egyéb) Nonprofit szervezet államháztartáson kívül	1,73%
Átlag	8,79%
A visszavont támogatási igények aránya az összes igényelt támogatáshoz képest	3,26%

ÚMFT	
Operatív program	Visszalépett pályázók aránya
GOP	7,24%
KMOP	5,99%
TÁMOP	4,55%
NYDOP	4,12%
DDOP	2,72%
KEOP	2,66%
KÖZOP	2,11%
EAOP	1,82%
ÉMOP	1,48%
ÁROP	1,36%
DAOP	1,03%
KDOP	1,02%
TIOP	0,82%
EKOP	0,00%
A pályázó minősítési kódja	Visszalépett pályázók aránya
2 – Mikroállalkozás	8,81%
3 – Kisvállalkozás	6,69%
4 - Közép-vállalkozás	6,41%
73 - (KHT) Nonprofit szervezet államháztartáson kívül	5,41%
5 - Támogatási szempontból kedvezményezett nem KKV (nagyvállalkozás)	3,98%
75 - (Egyéb) Nonprofit szervezet államháztartáson kívül	2,78%
61 - (Központi) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	2,50%
62 - (Helyi) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	1,31%
71 - (Egyház) Nonprofit szervezet államháztartáson kívül	0,91%
64 - (Egyéb) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	0,00%
63 - (Közalapítvány) Nonprofit szervezet államháztartáson belül	0,00%
74 - (KFT) Nonprofit szervezet államháztartáson kívül	0,00%

Átlag	4,85%
A visszavont támogatási igények aránya az összes igényelt támogatáshoz képest	1,65%

- c. A gazdasági válság 2008 harmadik negyedévi jelentkezése nem hatott egyelőre a visszalépésekre, ill. nem jelentkezett a támogatási szerződéstől elálló vagy a projektmegvalósítástól visszalépők számának látványos emelkedésében. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a válság hatására feltételezett önerő probléma még nem látszik a pályázói aktivitáson.



Az intézményrendszeri centralizáció (2006 ősze) az átállási időszaktól eltekintve nem hozott jelentős lassulást sem az NFT-ben sem a két struktúrát összehasonlítva, sőt az új rendszer az ÚMFT-ben a döntéshozatali idő jelentős, 25 %-os lerövidülését eredményezte. Míg az NFT-s pályázatok esetében a beérkezés és a támogatási döntés között átlagosan 135 nap telt el, addig az ÚMFT-seknél már csak 102 nap. Különösen jelentős az állami szervezetek és a vállalkozások pályázataival kapcsolatos döntéshozatali időszak csökkenése.

NFT			
Operatív program	Beérkezés és támogatási döntés közt eltelt napok átlagos száma	Beérkezés és elutasítás közt eltelt napok átlagos száma	
ÁTLAG	135	148	
Állami (központi költségvetési) szervezet	210	189	
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	185	147	
Vállalkozás	124	150	
Egyéb nonprofit szervezet	155	120	
ÁROP/EKOP	-	-	
GVOP	129	161	
HEFOP	127	118	
KIOP	190	160	
ROP	288	129	

ÚMFT		
Operatív program	Beérkezés és támogatási döntés közt eltelt napok átlagos száma	Beérkezés és elutasítás közt eltelt napok átlagos száma
ÁTLAG	102	132
TÁMOP	64	71
GOP	77	77
KEOP	85	96
EKOP	97	-
KMOP	100	145
TIOP	104	116
ÁROP	125	120
KÖZOP	149	-
DAOP	177	162
NYDOP	178	205
DDOP	182	197
KDOP	184	207
ÉAOP	193	234
ÉMOP	257	296
Állami (központi költségvetési) szervezet	103	119
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	165	182
Vállalkozás	80	94
Egyéb nonprofit szervezet	114	117

Az egyes régiók OP-inek döntéshozatali folyamatai is gyorsultak, ugyanakkor látnunk kell, hogy az ÚMFT-ben a ROP-os konstrukciónál a leglassabb a bírálati munka (amit részben az magyaráz, hogy számos új, az NFT-ben más OP-khoz tartozó fejlesztéstípus került át a ROP-okba), s jelentős különbségek vannak az egyes regionális OP-k közt is: a DAOP-os és NYDOP-s 177-178 napos átlagos döntéshozatali nappal szemben, Észak-Magyarországon több mint 250 nap kellett egy „átlagos” pályázat elbírálásához.

Míg a „GVOP-2.1.1-05/2 Kis- és közép vállalkozások műszaki - technológiai háttere fejlesztésének támogatása” döntéshozatalához átlagosan több mint 170 nap kellett, addig a hasonló célú „GOP-2.1.1/A Mikro- és kisvállalkozások technológia fejlesztése” c. konstrukció esetében valamivel több mint 20 nap alatt megszületett a támogatási döntés (lásd 1. sz. melléklet).

Mint a fentiekben bemutattuk, az ÚMFT intézményrendszere az NFT-nél lényegesen gyorsabban hozza meg a támogatási döntéseket, s mindegyre úgy kerül sor, hogy az NFT keretét jelentősen meghaladó támogatási keretösszeg elosztásáról kell döntést hozni. Ez azt jelzi, hogy a végrehajtásért felelős ÚMFT intézményrendszer működése – feltételezhetően az NFT-s tapasztalatok alapján végrehajtott átalakítások eredményeként – lényegesen javult 2006 után.

Az ÚMFT-ben az NFT-hez képest megnőtt az átlagos projektméret. A nagyobb pénz elköltésének kihívására tehát az intézményrendszer úgy reagált, hogy növelte a befogadható átlagos projektméreteket:

- a. Míg az NFT-ben az átlagos megítélt támogatás nagysága 40 millió forint volt, addig az ÚMFT-ben már 213 millió forint (KA nélkül 119 M Ft);
- b. Az átlagos projektméret növekedése együtt járt a projektméreték szórásának növekedésével, vagyis jelentősen megnőtt a minimális és maximális támogatási összeg közti távolság;

A megítelt támogatás mediánösszege viszont nem növekedett ily jelentősen, ez az NFT 7 millió forintjáról 10 millióra emelkedett.

NFT - megítelt támogatás (millió HUF)						
	Minimum	Maximum	Medián	Átlag	Szórás	Relatív szórás
ÖSSZESEN	0	10 800	7	40	254	6,30
Állami (központi költségvetési) szervezet	2	10 800	54	274	867	3,16
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	3	5 832	20	131	301	2,30
Vállalkozás	0	6 872	4	16	119	7,61
Egyéb nonprofit szervezet	2	9 181	21	72	360	5,02
ÁROP/EKOP						
GVOP	0	540	3	16	38	2,44
HEFOP	1	10 800	14	57	364	6,39
KIOP	33	7 025	260	938	1 594	1,70
ROP	8	3 330	115	214	295	1,38
ÚMFT - megítelt támogatás (millió HUF)						
	Minimum	Maximum	Medián	Átlag	Szórás	Relatív szórás
Összesen	0	261 031	10	213	3 767	17,66
Összesen KA nélkül	0	80 768	10	119	1 306	11,01
ÁROP	5	1 992	18	39	159	4,04
DAOP	3	3 000	73	165	289	1,74
DDOP	3	5 251	70	245	625	2,55
ÉAOP	4	2 377	34	112	254	2,28
EKOP	43	11 831	1 261	2 200	2 848	1,29
ÉMOP	4	1 854	17	78	207	2,66
GOP	1	80 768	6	63	1 558	24,62
KDOP	3	1 805	42	134	260	1,93
KEOP	0	24 805	25	284	1 702	6,00
KEOP KA nélkül	1	500	9	34	76	2,20
KMOP	1	39 746	7	114	1 051	9,24
KÖZOP	6	261 031	2 040	15 491	42 026	2,71
KÖZOP KA nélkül	6	12 981	1 881	2 919	3 523	1,21
NYDOP	2	2 780	45	173	369	2,13
TÁMOP	1	26 041	17	159	1 283	8,09
TIOP	7	6 496	41	525	1 061	2,02
Állami (központi költségvetési) szervezet						
Állami (központi költségvetési) szervezet	0	26 041	44	825	2 783	3,37
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet						
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	1	261 031	25	299	5 727	19,18
Vállalkozás						
Vállalkozás	1	133 819	7	158	3 074	19,44
Egyéb nonprofit szervezet						
Egyéb nonprofit szervezet	1	10 165	39	177	551	3,11
ÁROP/EKOP						
GVOP	1	80 768	6	63	1 558	24,62
HEFOP	1	26 041	19	211	1 260	5,96
KIOP	0	261 031	33	1 792	13 996	7,81
ROP	1	39 746	16	124	815	6,56

A következő táblázatból látható, hogy az átlagos projektméretnek emelkedése mögött elsősorban az 5 milliárd forintnál nagyobb támogatási összegű projektek számának és részesedésének növekedése áll, másodsorban pedig az, hogy jelentősen csökkent a 10 M Ft-nál kisebb támogatási összegű projektek számaránya.

NFT megoszlások, százalék (értékelhető, nem TA és nem AVOP pályázatok)					
Igényelt támogatás nagysága	Pályázók száma (részesezés a teljes NFT-ből), százalék	Igényelt támogatás (részesezés a teljes NFT-ből), százalék	Megítelt támogatás (részesezés a teljes NFT-ből), százalék	Kifizetett támogatás (részesezés a teljes NFT-ből), százalék	Nyertes pályázatok aránya, százalék
10 M Ft alatt	49,4	3,3	3,5	2,7	56,0%
10-50 M Ft	36,3	17,3	16,5	14,0	45,0%
50-250 M Ft	11,5	28,2	23,4	23,1	38,8%
250-1000 M Ft	2,2	23,2	22,0	22,4	44,5%
1-5 MRD Ft	0,5	19,1	21,3	23,0	52,4%
5 MRD Ft fölött	0,1	9,0	13,3	14,9	68,8%
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	49,8%

ÚMFT megoszlások, százalék (értékelhető pályázatok)					
Igényelt támogatás nagysága	Pályázók száma (részesezés a teljes ÚMFT-ből), százalék	Igényelt támogatás (részesezés a teljes ÚMFT-ből), százalék	Megítelt támogatás (részesezés a teljes ÚMFT-ből), százalék	Kifizetett támogatás (részesezés a teljes ÚMFT-ből), százalék	Nyertes pályázatok aránya, százalék
10 M Ft alatt	36,0	0,9	0,9	2,8	67,2
10-50 M Ft	35,6	5,1	3,2	4,7	42,9
50-250 M Ft	21,3	13,2	7,4	7,7	36,0
250-1000 M Ft	5,8	15,6	11,3	9,1	44,3
1-5 MRD Ft	0,9	12,2	12,1	6,5	64,4
5 MRD Ft fölött	0,4	52,9	65,1	69,1	68,1
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	50,6

ÚMFT megoszlások, százalék (értékelhető pályázatok, KA nélkül)					
Igényelt támogatás nagysága	Pályázók száma (részesezés a teljes ÚMFT-ből), százalék	Igényelt támogatás (részesezés a teljes ÚMFT-ből), százalék	Megítelt támogatás (részesezés a teljes ÚMFT-ből), százalék	Kifizetett támogatás (részesezés a teljes ÚMFT-ből), százalék	Nyertes pályázatok aránya, százalék
10 M Ft alatt	36,7	1,4	1,6	4,6	67,5
10-50 M Ft	35,4	7,5	5,3	7,8	43,1
50-250 M Ft	20,7	18,9	11,7	13,6	35,7
250-1000 M Ft	5,9	23,4	19,3	16,5	44,6
1-5 MRD Ft	1,0	19,3	22,3	21,4	67,8
5 MRD Ft fölött	0,2	29,6	39,8	36,0	68,9
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	50,9

Ha az NFT és az ÚMFT legtöbb támogatásban részesülő 10-10 (nem Kohéziós Alapból támogatott) projektét vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy míg a legtöbb támogatást kapó NFT-s projekt összesen 74 milliárd, addig az ÚMFT-ben egy nagyságrenddel nagyobb összegnyi, 291 milliárd forintnyi támogatásban részesült.

Konstrukció	Megítélt támogatás összege, millió Ft
NFT	
HEFOP-4.3.1-K Regionális Egészségcentrum modell-intézmény létrehozása	10 800
HEFOP-1.2.1-K Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése	9 272
HEFOP-3.1.1-K Pedagógusok és oktatási szakértők felkészítése kompetencia alapú képzés és oktatás feladataira	9 181
KIOP-2.2.2 Intermodális központok közlekedési kapcsolatainak fejlesztése	7 025
KIOP-2.1.3-2 A főúthálózat kapacitásának növelése	6 872
KIOP-2.1.1-3 Útrehabilitációs program a 11,5 tonnás tengelyterhelés elérése érdekében	6 662
KIOP-2.1.2-2 Elkerülő és tehermentesítő utak építése a településeken áthaladó forgalom csökkentése érdekében	6 525
KIOP-1.5.2 Tisza-völgyi árvízvédelem	6 200
KIOP-2.1.2-2 Elkerülő és tehermentesítő utak építése a településeken áthaladó forgalom csökkentése érdekében	5 925
KIOP-1.1.2 Szennyvízelvezetés és -tisztítás fejlesztése	5 832
ÜMFT KA nélkül	
GOP-4.1.1 Hitelintézetek és szakosított mikrofinanszírozó szervezetek által nyújtott mikrohitel	80 768
GOP-4.2.1 Portfóliógarancia	64 096
KMOP-2.2.1 A régió külső elérhetőségét javító közlekedési infrastruktúra fejlesztése	39 746
TÁMOP-1.1.2-07/1 Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért	26 041
TÁMOP-1.2.1-07/1 Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények	15 753
TÁMOP-1.1.1-08/1 Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése	15 382
KÖZOP-3.1.1-07 Közúthálózat fejlesztése	12 981
KÖZOP-3.1.1-07 Közúthálózat fejlesztése	12 500
KÖZOP-3.1.1-07 Közúthálózat fejlesztése	12 106
EKOP-1.2.1-07 Központi Gazdálkodási Rendszer kiépítése	11 831

Az NFT-hez képest jelentősen megnövekedett támogatási keretösszeg szabályszerű és célokhoz illeszkedő allokációjára az intézményrendszer többféle elosztási eljárásrendet is alkalmaz. Ezek közül a legjelentősebbek az egyfordulós és a kétfordulós pályázatok, ill. a kiemelt projektek eljárásrendje. A következő táblázatban ezeken kívül még feltüntettük a TA, a pénzügyi alap és az LHH eljárásrend révén elosztott források jellemzőit is:

- a. A legtöbb pályázatot olyan konstrukció kiírására adták be, ahol a forrásallokációra egyfordulós eljárásrend alkalmazásával került sor. Jellemzően kisebb, pár tízmillió forintos támogatási igények jelentek meg ennél az eljárásrendnél;
- b. Kiemelt projekt eljárásrendet csak a projektek alig több mint két százalékának kiválasztásakor alkalmaztak, ám a megítélt források közel hatvan százalékát osztották el. Jellemzően százmillió és milliárd forint nagyságrendű projektekről döntöttek a csatornában. Az eljárásrendet a KEOP és a VOP kivételével mindegyik OP alkalmazta, a nagyrészt KA-ból finanszírozott KÖZOP esetében pedig nem TA projektet csak kiemelt projektként támogattak;
- c. A kétfordulós eljárásrendet jellemzően a közepes méretű (50-1000 M Ft) projektek kiválasztására alkalmaztak. A legtöbb ilyen kiírás a ROP és a KEOP rendszerében jelent meg.

ÚMFT – Eljárásrendek						
	Egyfordulós	Pénzügyi alap	Kétfordulós	Kiemelt	LHH, normatív	TA
Összes pályázat, %	81,1	0,0	16,2	1,9	0,2	0,6
Értékelhető projekt, %	91,2	0,0	5,6	2,2	0,2	0,7
Igényelt támogatás összege, %	27,9	6,1	12,0	50,0	0,0	3,5
Megítélt támogatás összege, %	17,1	7,4	10,3	58,8	0,0	5,0
Kifizetett támogatás összege, %	17,4	13,4	1,9	56,2	0,0	11,1
Átlagos igényelt támogatás, M Ft	55	23 158	384	3 983	14	924
Igényelt támogatás mediánja, M Ft	18	7 000	82	666	13	118
Legkisebb igényelt támogatás, M Ft	0,0	92,3	0,3	0,0	7,6	1
Maximális igényelt támogatás, M Ft	4 400	80 768	24 889	261 031	23	20971
Szórás	121	30 880	1 663	17 544	4	2802
Relatív szórás	0,45	0,75	0,23	0,23	3,43	0,33
A pályázat beérkezése és a támogatási döntés közt eltelt napok száma (átlag)	101	3	150	111	44	22
A pályázat beérkezése és az elutasítási döntés közt eltelt napok száma (átlag)	132	-	186	173	39	-
A pályázat beérkezése és a támogatási döntés közt eltelt napok száma (medián)	85	0	154	97	44	1
A pályázat beérkezése és az elutasítási döntés közt eltelt napok száma (medián)	119	-	210	168	43	-
ÁROP pályázatok, %	84,7	-	-	3,9	10,3	1,1
EKOP pályázatok, %	62,3	-	-	28,3	-	9,4
GOP pályázatok, %	99,9	0,1	-	0,0	-	0,0
KEOP pályázatok, %	42,2	-	57,5	-	-	0,3
KÖZOP pályázatok, %	-	-	-	93,3	-	6,7
TÁMOP pályázatok, %	93,4	-	3,7	2,9	-	-
TIOP pályázatok, %	88,7	-	7,5	3,4	-	0,4
VOP pályázatok, %	-	-	-	-	-	100,0
KMOP pályázatok, %	95,1	0,1	2,9	1,5	-	0,4
DAOP pályázatok, %	65,2	-	30,8	3,6	-	0,4
DDOP pályázatok, %	66,8	-	29,5	2,6	-	1,1
ÉAOP pályázatok, %	46,8	-	52,3	0,5	-	0,4
ÉMOP pályázatok, %	60,2	-	38,0	1,5	-	0,3
KDOP pályázatok, %	50,8	-	46,3	2,1	-	0,7
NYDOP pályázatok, %	41,4	-	56,2	1,5	-	0,9
Állami (központi költségvetési) szervezet, pályázatok %	51,0	0,2	34,3	14,1	-	0,3
Önkormányzati (települési és megyei) szervezet, pályázatok %	67,4	-	30,9	1,3	0,5	-
Vállalkozás, pályázatok %	96,7	0,1	2,3	1,0	-	-
Egyéb nonprofit szervezet, pályázatok %	80,5	-	15,2	4,2	0,1	-

Külön is elemeztük, hogy milyen kapcsolat van a támogatási döntés időhossza és az eljárásrendek, az igényelt támogatás mérete, a pályázó típusa, az érintett OP és az adott konstrukcióra beadott pályázatok száma között. Többváltozós adatelemzésünk eredménye¹¹¹ szerint:

- a. A támogatási döntés időhosszát alapvetően az határozza meg, hogy a pályázatot mely OP kiírására adták be. Hatáserősségben csak ezután következik az adott konstrukcióra beadott pályázatok száma, a projekt mérete, s a modell jobb illeszkedéséhez alig tesz hozzá valamit az alkalmazott eljárásrend. Azt találtuk, hogy minél több pályázatot adtak be egy-egy kiírásra, annál gyorsabban megszületett a

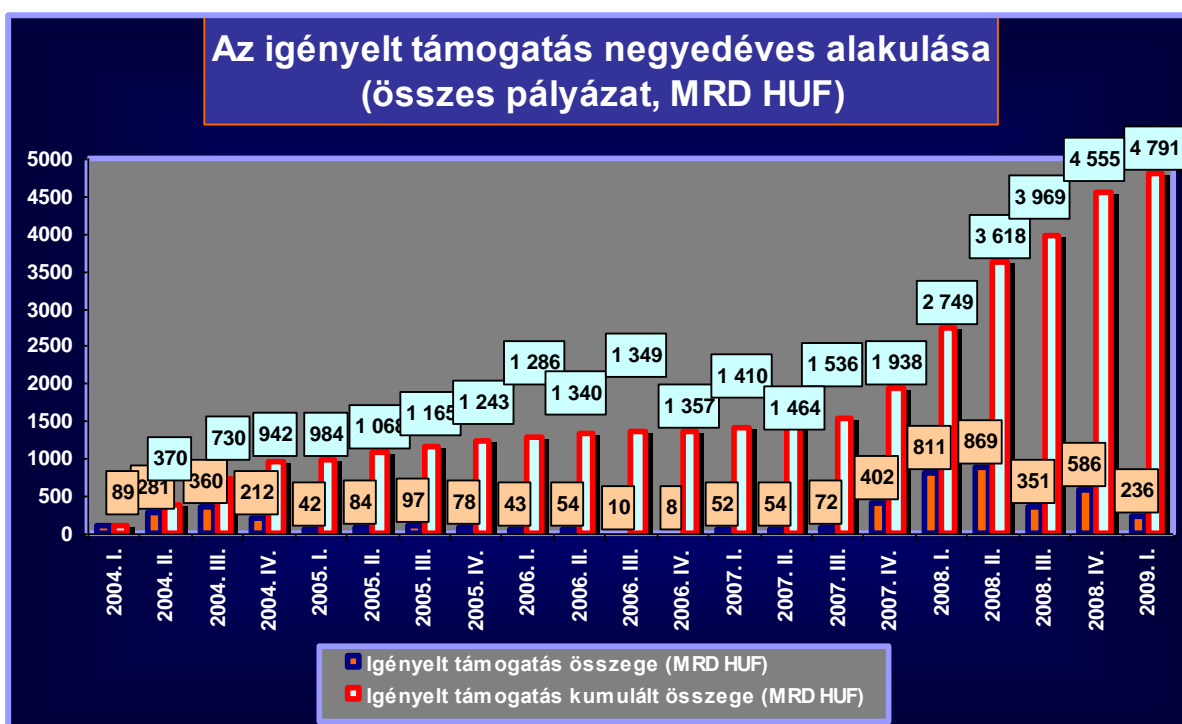
¹¹¹ Általános lineáris modellünk (GLM) erősségét mutatja, hogy az a támogatási döntés időhosszában levő különbségek 56,9 százalékát magyarázza meg.

támogatási döntés. Ez leglassabban a közepes (10-250 M Ft) projektméretű, jellemzően önkormányzati pályázatoknál született meg.

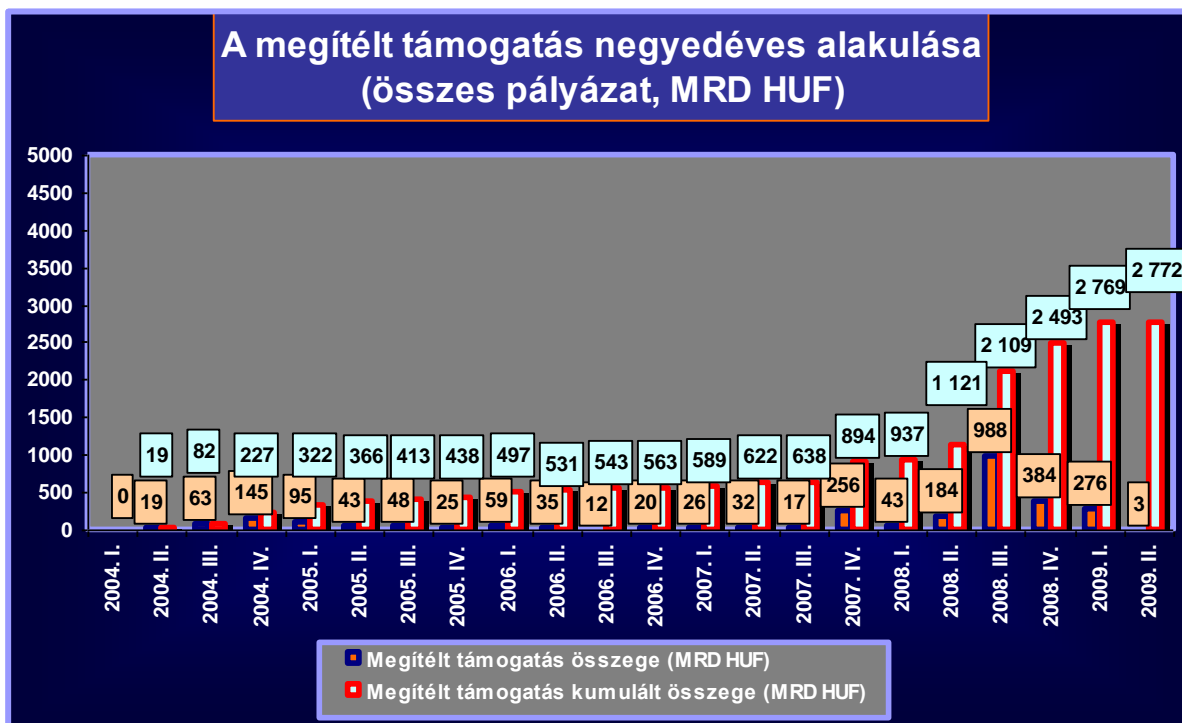
- b. Mindezek alapján nagy biztonsággal kijelenthető, hogy a döntéshozatali folyamat gyorsasága elsősorban az IH-k és KSZ-ek működési sajátosságaitól függ. Ha a projekt méretének, az eljárásrendnek és a pályázó típusának „hatását” kiszűrjük modellünkéből, akkor a következő OP-nkénti átlagos döntéshozatali időt kapjuk:

ÚMFT	
Operatív program	Beérkezés és támogatási döntés közt eltelt napok átlagos száma
TÁMOP	28
KEOP	39
TIOP	52
GOP	63
ÁROP	76
KMOP	80
EKOP	80
DAOP	119
NYDOP	120
DDOP	126
KDOP	133
ÉAOP	137
KÖZOP	158
ÉMOP	208

Ha az NFT és az ÚMFT végrehajtása során igényelt és megítélt összetámogatás időbeli (2004 – 2009) alakulását vizsgáljuk, azt találjuk, hogy az igénylések (vagyis a pályázatok benyújtása) tekintetében két csúcsidezőszak volt a vizsgált periódusban: 2004. második, harmadik és negyedik negyedéve, ill. 2007 utolsó és 2008 első két negyedéve. E két időszakban érkezett be a közel ötezer milliárd forintnyi összes igényelt támogatás közel hatvan százaléka.



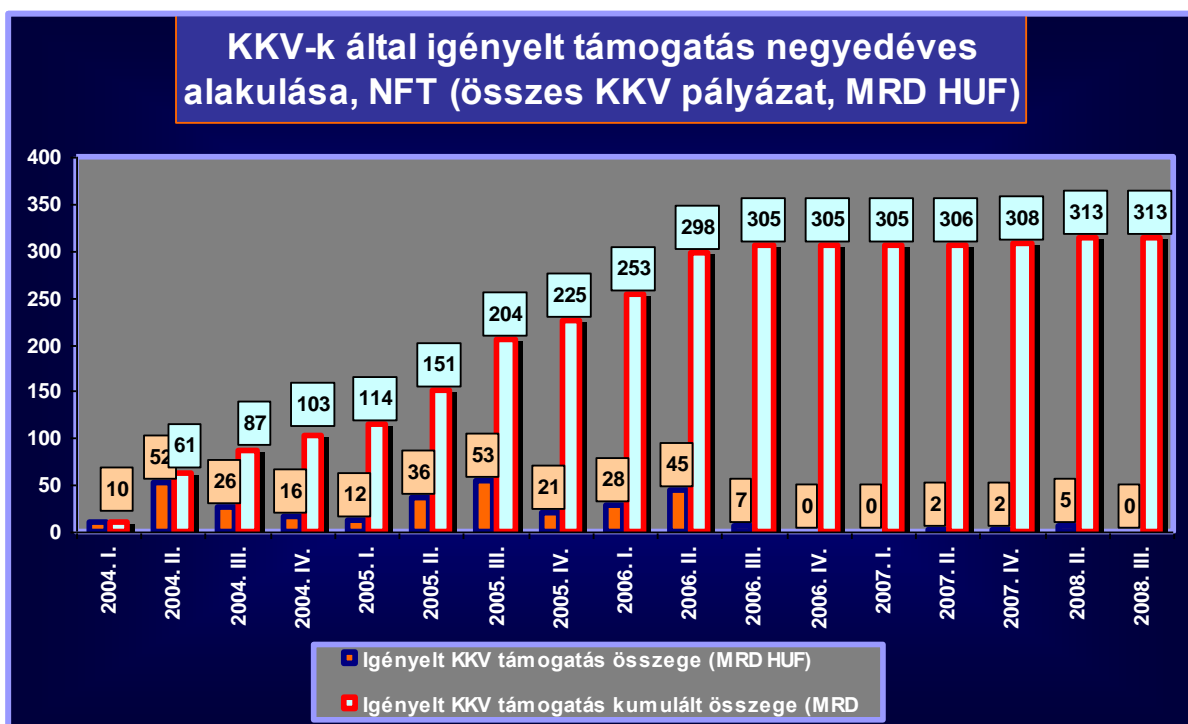
A támogatások odaítélésének időbeli alakulása nem mutat olyan nagy időbeli ugrásokat, mint az igénylés. Lényegében 2008 harmadik negyedévéig negyedévente átlagosan 30-50, de nem több mint 250 milliárd forintnyi támogatás odaítéléséről döntött az intézményrendszer, s csak 2008 harmadik negyedében emelkedett meg az odaítélt támogatás aggregált összege 988 milliárd forintra.

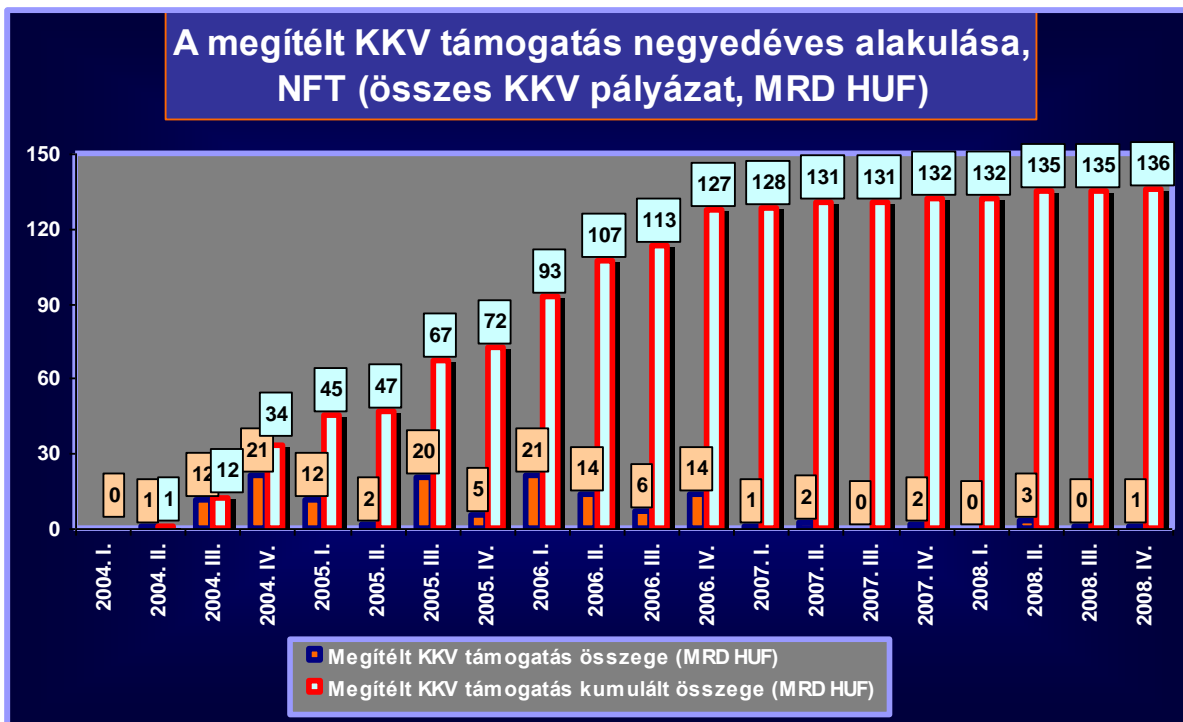


Ha külön-külön vizsgáljuk az NFT és ÚMFT összesített pályázati igényeinek és a megítélt támogatások alakulását, azt találjuk, hogy a két fejlesztési terv forráskihelyezése időben élesen elvált egymástól, hisz 2007 elejétől az igényelt és megítélt támogatások döntő része az ÚMFT-hez kapcsolódott, míg előtte az NFT-hez. Adatsoraink azt is mutatják, hogy az NFT igényeinek döntő része már 2006 második negyedévéig beérkezett, s mivel az ÚMFT pályázatait csak 2007 harmadik negyedében indultak be, a hazai fejlesztéspolitika 2006 közepétől 2007 közepéig a lezárás és a felkészülés jegyében működött.

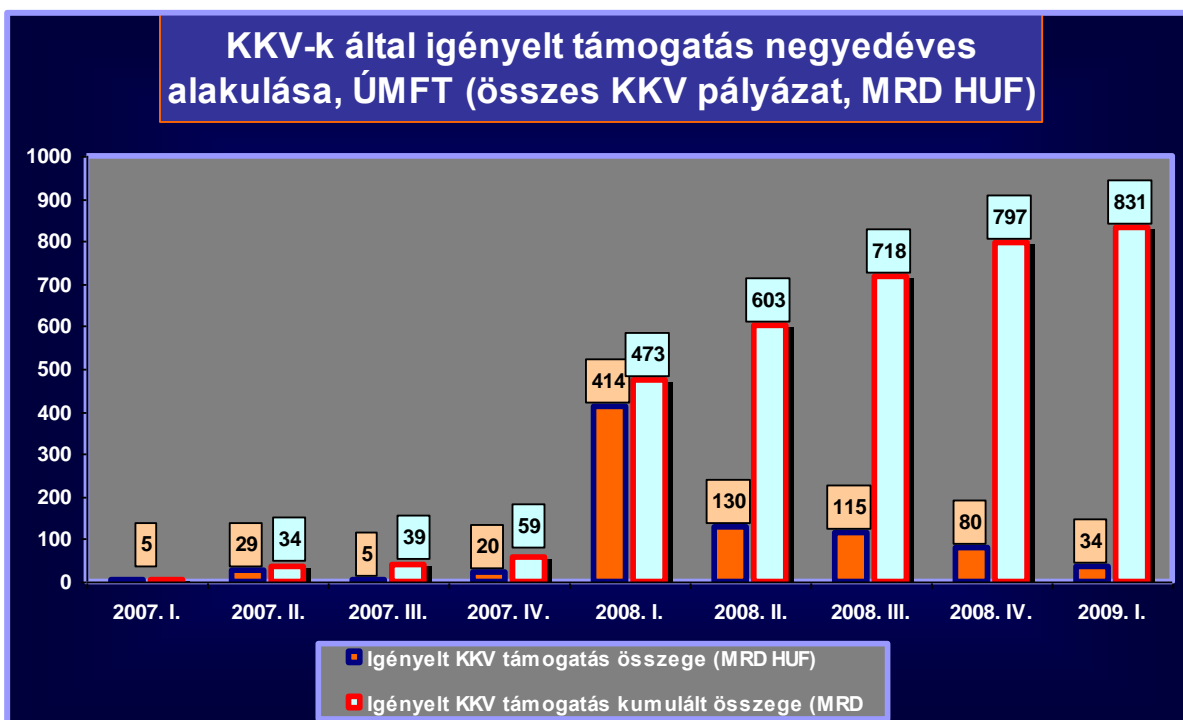
Támogatási döntés negyedéve	Igényelt támogatás összege NFT M Ft	Igényelt támogatás összege ÚMFT M Ft	Megítelt támogatás összege NFT M Ft	Megítelt támogatás összege ÚMFT M Ft
2004. I.	88 813	0	0	0
2004. II.	281 202	0	18 683	0
2004. III.	360 376	0	63 495	0
2004. IV.	211 871	0	145 241	0
2005. I.	42 182	0	94 929	0
2005. II.	83 526	0	43 187	0
2005. III.	96 742	0	47 820	0
2005. IV.	77 804	0	24 598	0
2006. I.	43 490	0	58 554	0
2006. II.	53 571	0	34 603	0
2006. III.	9 668	0	12 064	0
2006. IV.	7 996	0	20 317	0
2007. I.	3 481	48 940	4 782	21 090
2007. II.	1 505	52 667	4 345	27 831
2007. III.	1 519	70 569	464	16 308
2007. IV.	0	402 051	2 225	253 374
2008. I.	7 182	803 375	10 231	33 087
2008. II.	91	869 197	13 336	170 648
2008. III.	0	350 977	862	987 210
2008. IV.	0	586 425	537	383 095
2009. I.	0	235 629	0	275 979
2009. II.	0	0	0	3 052

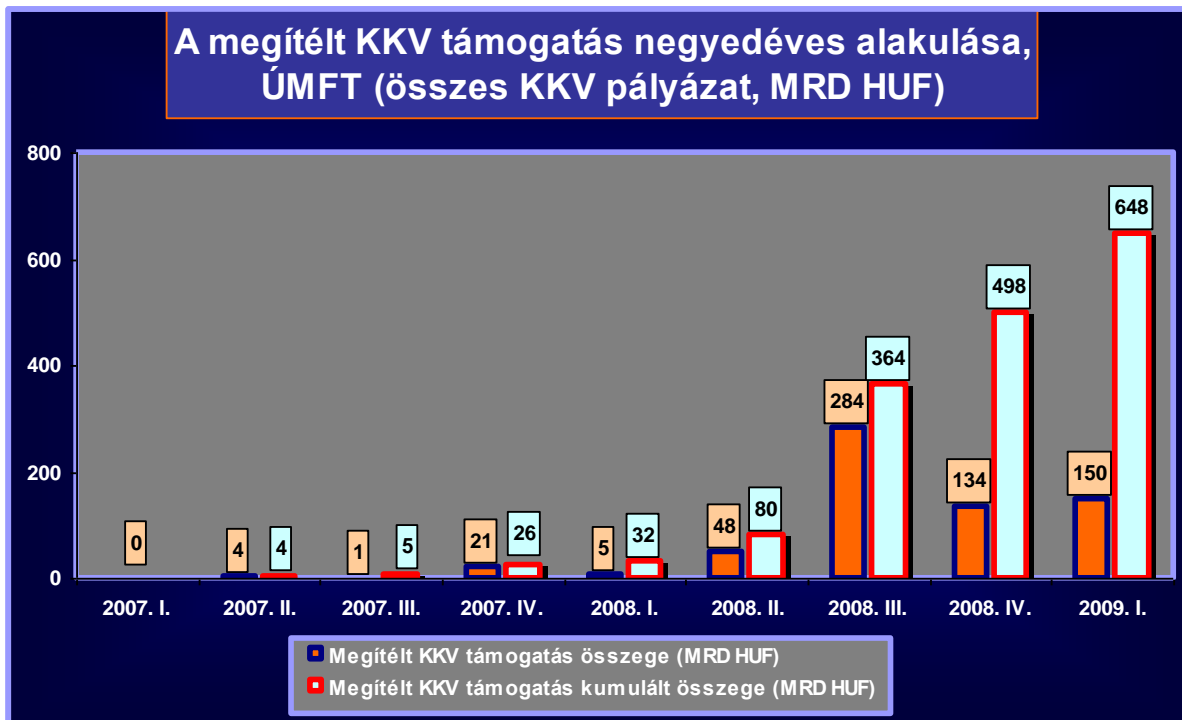
Nemcsak az összes igényelt és megítelt támogatás időbeli alakulása mutat erős koncentrációt, hanem a kifejezetten KKV-knak juttatott fejlesztési támogatások alakulása is. Az NFT-ben KKV-k összesen 313 milliárd forintnyi fejlesztési igényt nyújtottak be az intézményrendszerhez. Ennek kevesebb mint felét kapták meg megítelt támogatásként. Az igények benyújtásának időbeli alakulása követte a pályázati kiírások megjelenésének dinamikáját: mind 2004-ben, mind 2005-ben, részben pedig 2006-ban a második és harmadik negyedévben jelentek meg ezek az igények. A támogatások megítélésének időbeli alakulása követte ezt a hullámzást: a beérkezési csúcsokat követően egy-két negyedévvél a támogatások odaítélésében is „csúcsidőszakok” láthatók.





Az ÚMFT KKV-nak szóló pályázati kiírásaira 2009 első negyedévének végéig 831 milliárd forintnyi támogatási igény érkezett be. Ennek fele egy negyedévben, 2008 elején érkezett be, míg jelentős visszaesést követően a gazdasági válság negyedéveiben (2008. negyedik és 2009. első) már csupán 114 milliárd forintot igényeltek a KKV-k. A támogatási döntések az ÚMFT esetében is csúsztak egy vagy két negyedévet, így az összesen megítélt 648 milliárd forintnyi támogatás nagyobb részének odaítéléséről csak 2008 harmadik negyedévéétől döntött az intézményrendszer.



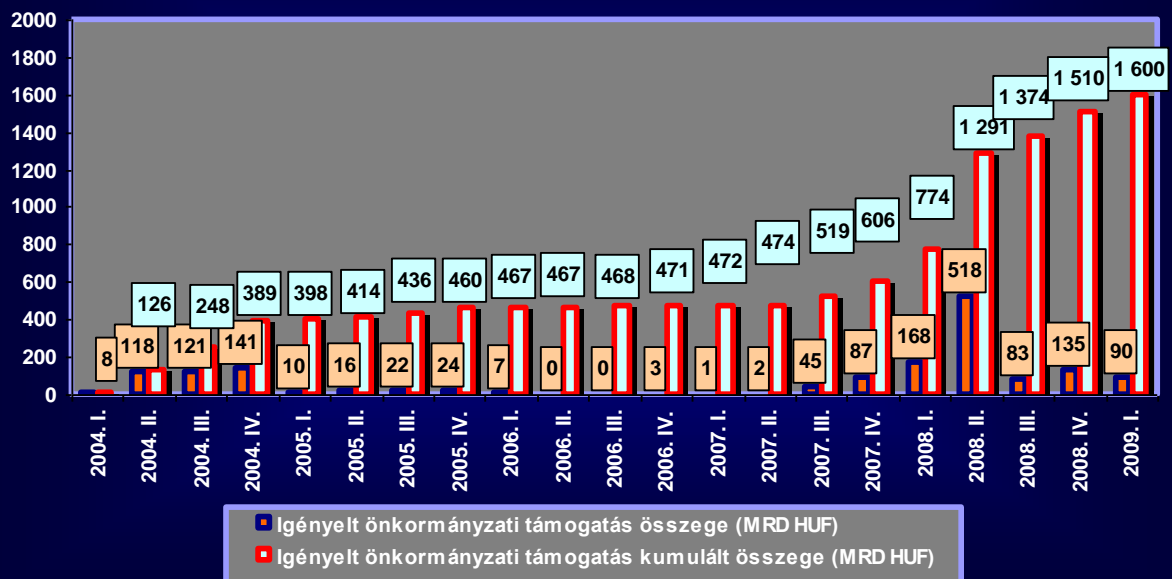


A KKV-k fejlesztéseinek finanszírozásában jelentős szerepet játszó, a GOP 4. prioritásához kapcsolódó, pénzügyi alap jellegű mikrohitelzés és portfóliógarancia elindításáról 2007 októberében született döntés, a két projekt összesen több mint 140 milliárd forintnyi támogatásban részesült.

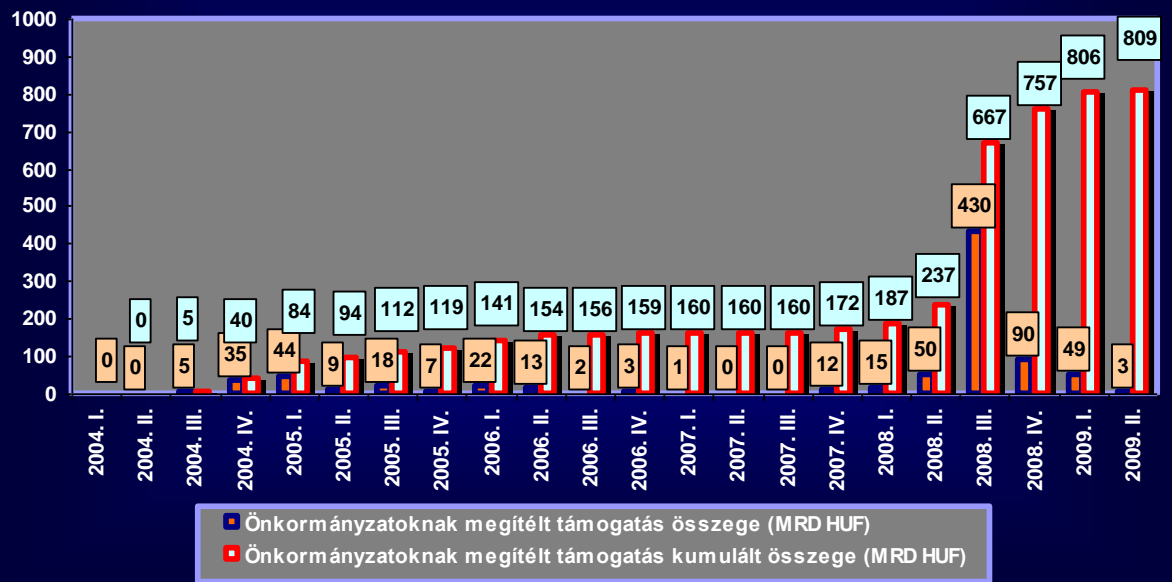
Konstrukció	Megítélt támogatás összege M Ft	Támogatási döntés időpontja
GOP-4.1.1 Hitelintézetek és szakosított mikrofinanszírozó szervezetek által nyújtott mikrohitel	80 767	2007. október 17.
GOP-4.2.1 Portfóliógarancia	64 096	2007. október 31.

A pályázási csúcsidezőszakok megléte nemcsak a KKV, de az önkormányzati pályázatoknál is kimutatható. Noha egyes feltételezések szerint a 2006-os önkormányzati választásokat követő hónapokban jelentősen lelassult az önkormányzatok pályáztatása, adataink inkább azt mutatják, hogy ez a lelassulás (ami kicsit erősebb megfogalmazásban leállásnak is tekinthető) már 2006 elején jelentkezett, s eltartott egészen 2007 közepéig-végéig.

Az igényelt támogatás negyedéves alakulása (önkormányzati pályázat, KA nélkül, MRD HUF)



A megítelt támogatás negyedéves alakulása (önkormányzati pályázatok, KA nélkül, MRD HUF)



Az NFT kiírásaira 1796 településről adtak be pályázatot, míg az ÚMFT-re valamivel több, 1930 településről, ám háromnegyede olyan település volt, ahol az NFT-re is pályázott már szervezet. Mindössze 357 település volt az országban ahonnan csak az NFT-re nyújtottak be pályázatot, míg 868 településről sem az NFT, sem pedig az ÚMFT kiírásaira nem érkezett be pályázat. Támogatott projektjavaslat az NFT-ben 1282 településről, míg az ÚMFT-ben 1329 településről érkezett be. 1410

olyan, jellemzően kis lélekszámú (a településállomány 45 %-át kitevő) település van az országban, ahol sem NFT, sem ÚMFT projekt nem valósul meg.

A településeken az I. NFT végrehajtása során kialakult forrásszerző kapacitások jelentősen befolyásolták, hogy az ÚMFT-ből egy-egy településre mekkora fejlesztési forrásösszeg érkezik. A következő táblázatban azt tüntettük föl, hogy a településállomány miként oszlik meg a tekintetben, hogy mennyi forrást tudott összességében szerezni az NFT-ből és ÚMFT-ből. A településeket a megítélt összes NFT-s és ÚMFT-s támogatás tekintetében ötödökbe, kvintilisekbe soroltuk, s összehasonlítottuk, hogy a települések hány százaléka esett az egyes NFT-s és ÚMFT-s ötödökbe. Eredményeink szerint az NFT-ből a legtöbb támogatásban részesült települések több mint fele az ÚMFT-ben is a legsikeresebb forrásszerzőnek bizonyult. Elemzésünk helytállóságát az a rangkorreláció-számítás is igazolta, amit az ÚMFT és NFT megítélt települési támogatásösszege (Spearman féle corr = 0,525, KA nélkül számítva = 0,536), ill. egy főre jutó összege alapján végeztünk (Spearman féle corr = 0,421, KA nélkül számítva = 0,412).

Az NFT és az ÚMFT (KA nélkül) megítélt támogatásösszege alapján képzett településtípusok megoszlása, százalék								
		ÚMFT						
		Nem kapott támogatás	Legalsó kvintilis	2. kvintilis	3. kvintilis	4. kvintilis	Legfelső kvintilis	Összesen
NFT	Nem kapott támogatás	45,7	4,2	4,4	2,9	1,4	0,7	59,3
	Legalsó kvintilis	4	1,2	0,8	1,2	0,9	0,1	8
	2. kvintilis	4,2	0,9	0,9	0,7	1	0,3	8,1
	3. kvintilis	2,3	0,8	1	1,7	1,6	0,9	8,2
	4. kvintilis	2,4	0,6	0,8	1,1	1,8	1,4	8,1
	Legfelső kvintilis	1,1	0,3	0,2	0,5	1,4	4,6	8,1
	Összesen	59,7	8	8,1	8,1	8,1	8	100

Azt is elemeztük, hogy a települések forrásszerző-képességét mely tényezők befolyásolhatják¹¹². Az egy településre jutó megítélt támogatásösszeg (természetes alapú logaritmusának) vizsgálatánál azt találtuk, hogy a legnagyobb hatással erre a település lakosság száma van, ugyanis minél nagyobb lélekszámú egy település, annál több forráshoz jutott az NFT és ÚMFT allokációjából. Nagyon erős a hatása a település státuszának is, hisz a megyei jogú városok lényegesen több forrást kaptak a városi jogállású településeknél, azok pedig a községeknél. A Közép- és Nyugat-Dunántúl települései átlagosan kevesebb forrásban részesültek, mint az ország más régiójában elterülő, hasonló népességű és státuszú település. Megjegyezzük, hogy e fenti tényezők hatásának kiszűrése mellett a települések gazdasági fejlettsége némi magyarázó erővel bírt modellünkben, vagyis kijelenthetjük, hogy az NFT és ÚMFT forrásai jellemzően a fejlettebb gazdaságú településekre áramlottak.

Azt, hogy az NFT-ben kifejlődött helyi fejlesztési kapacitások erősen befolyásolják a települések ÚMFT-beli forrásszerző képességét az is igazolja, hogy ha a fenti modell által meg nem magyarázott varianciát külön is elemzés alá vonjuk, akkor az NFT-s forrásszerzés nagysága a megmaradt hiba egy részét megmagyarázza: vagyis ha minden fentiekben vizsgált tényező hatását kiszűrjük a modellből,

¹¹² A modellbe (GLM) függő változóként a megítélt össztámogatás természetes alapú logaritmusát vontuk be, magyarázó változóink pedig a következők: településméret (lakosság szám természetes alapú logaritmus), település státusza (község, város, MJV), település gazdasági fejlettsége (becsült egy főre jutó 2005-ös települési GDP), ill. hogy a település mely régióban helyezkedik el. Az NFT-s modell magyarázó ereje közel 40 %, az ÚMFT-sé 47 % volt.

az ÚMFT-s forrásszerző képességet részben akkor is megmagyarázza az I. NFT-ből megszerzett források nagysága. Mindezek alapján okkal jelenthetjük ki, hogy az I. NFT-ben kialakult fejlesztési központok sikeresek tudtak maradni az ÚMFT-ben is.

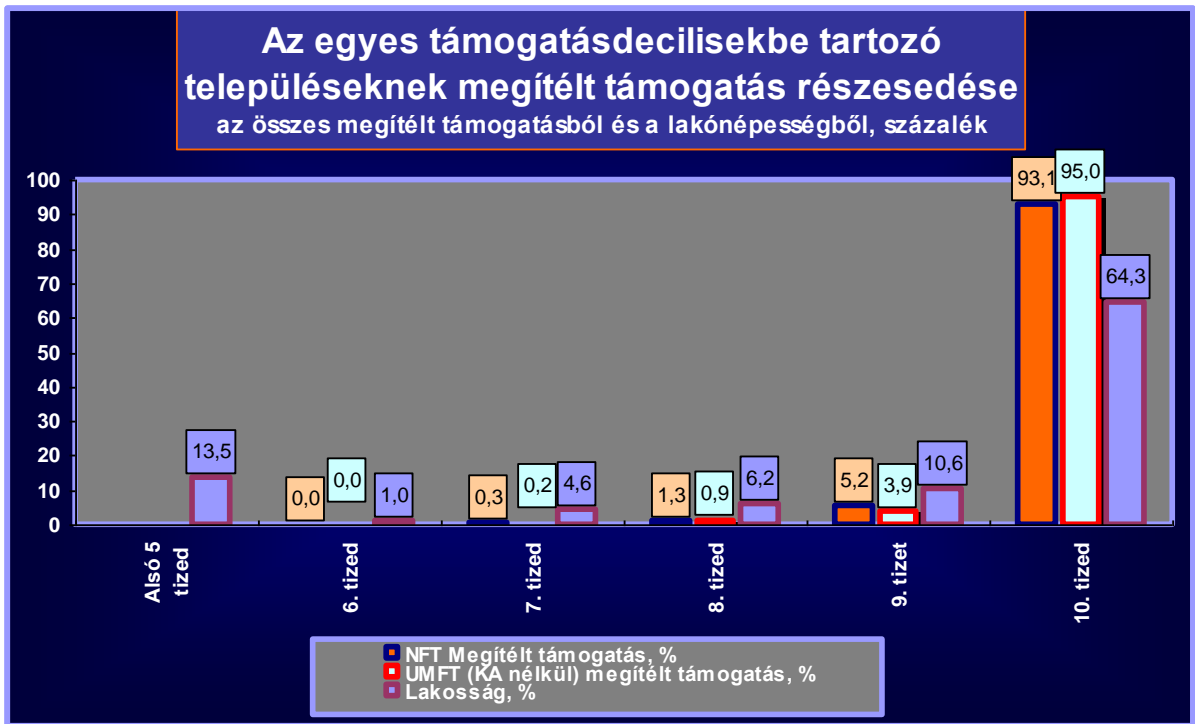
Megvizsgáltuk, hogy mely települések, azon belül is városok részesültek a fenti tényezők által indokoltnál több támogatásban. Eredményünket a következő táblázatban adjuk közre, megjegyezve, hogy a városok modellünk által előrejelzett NFT-s és ÚMFT-s abszorpció teljesítménye közti eltérés közepes erősségű¹¹³ kapcsolatot mutat.

Helyezés	Fejlettségükhöz, regionális elhelyezkedésükhöz, népességszámukhoz viszonyítva különösen sok NFT forrást szerző városok (TOP 10)	Fejlettségükhöz, regionális elhelyezkedésükhöz, népességszámukhoz viszonyítva különösen sok ÚMFT forrást szerző városok (TOP 10)	Fejlettségükhöz, regionális elhelyezkedésükhöz, népességszámukhoz viszonyítva különösen sok ÚMFT (KA nélkül) forrást szerző városok (TOP 10)
1.	CIGÁND	GYÁL	KISUJSZÁLLÁS
2.	GÁRDONY	KISUJSZÁLLÁS	HÉVIZ
3.	OROSHÁZA	POLGÁRDI	UJFEHÉRTŐ
4.	CEGLÉD	HÉVIZ	CSORNA
5.	PÁSZTO	UJFEHÉRTŐ	MORAHALOM
6.	TOKAJ	MAKO	PÜSPÖKLADÁNY
7.	AJKA	CSORNA	TOKAJ
8.	GYULA	SZEGED	CSONGRÁD
9.	MORAHALOM	TOKAJ	KESZTHELY
10.	HATVAN	MORAHALOM	VELENCE

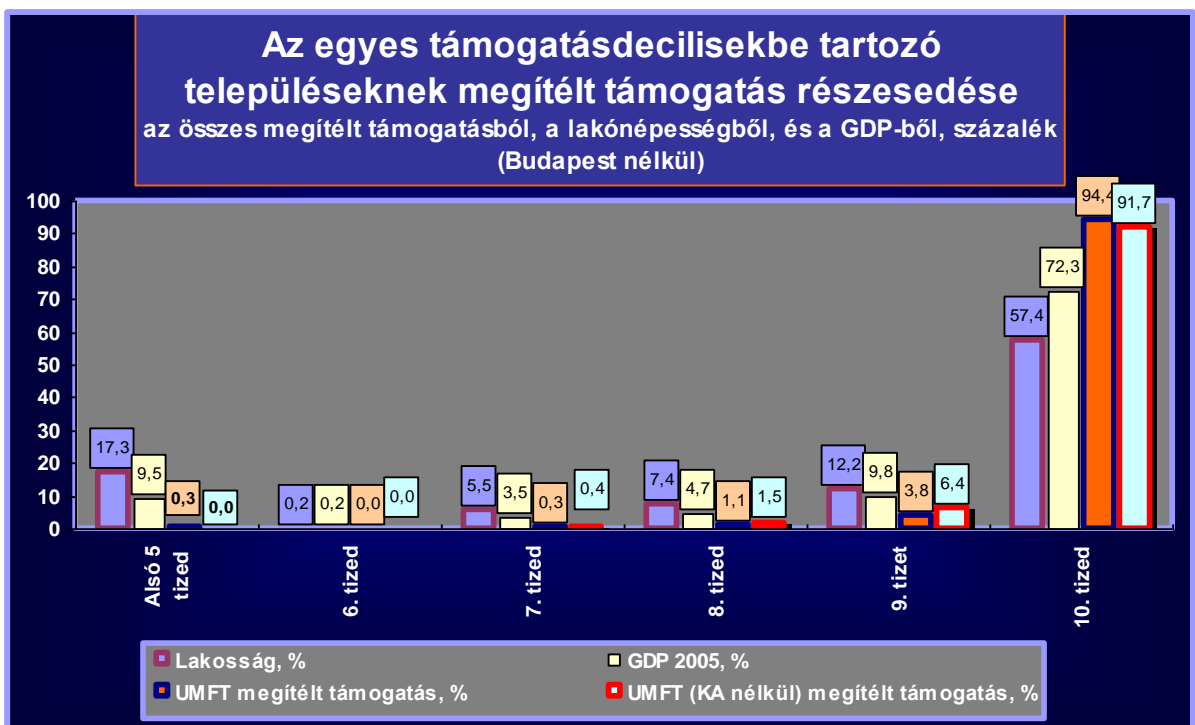
Fenti modellünket úgy finomítottuk tovább, hogy egyrészt csak a városok vizsgálatára fókuszáltunk, másrészt az ÚMFT-s forrásszerző-képesség magyarázó változói közé bevontuk az NFT-s modell reziduálisait is, ami lehetővé tette annak vizsgálatát, hogy vajon az a város, ami helyzetéhez képest sokkal több forrást szerzett az NFT-ből, az többet szerzett-e az ÚMFT-ből is. Eredményeink szerint modellünk magyarázó ereje 3 százalékpontot javult (mind a KA projektek bevonása mellett, mind az azok kihagyásával készült elemzésünkben), vagyis ebből az elemzésünkben is leszűrhetjük azt a következtetést, hogy az NFT időszakában kialakított helyi fejlesztési kapacitások befolyásolták az ÚMFT-s abszorpció teljesítményt.

Az ÚMFT-ben az NFT-hez képest némileg erősödött a forráselosztás koncentrációja: míg az NFT-ből a legtöbb támogatást kapó 10 %-nyi település az összes forrás 93 %-ában részesült, addig az ÚMFT-ben már 95 %-ában (e településeken él az ország népességének kevesebb mint kétharmada). A koncentráció erősödése részben abból fakad, hogy míg az NFT-ből a támogatásösszeg ötödét valósították meg Budapesten, addig az ÚMFT-ből már ennek dupláját, közel 40 százalékot (lásd 2. számú melléklet).

¹¹³ A települési reziduálisok közti korreláció erőssége = 0,246.



Ha Budapestet kivesszük az elemzésből, akkor azt találjuk, hogy a legtöbb támogatást kapó 10 %-nyi település az összes forrás 94 %-ában (KA nélkül 92 %-ában) részesült, noha e településeken csak az ország népességének kevesebb mint háromötöde él, s itt termelik meg az ország bruttó hozzáadott értékének valamivel több, mint hetven százalékát.



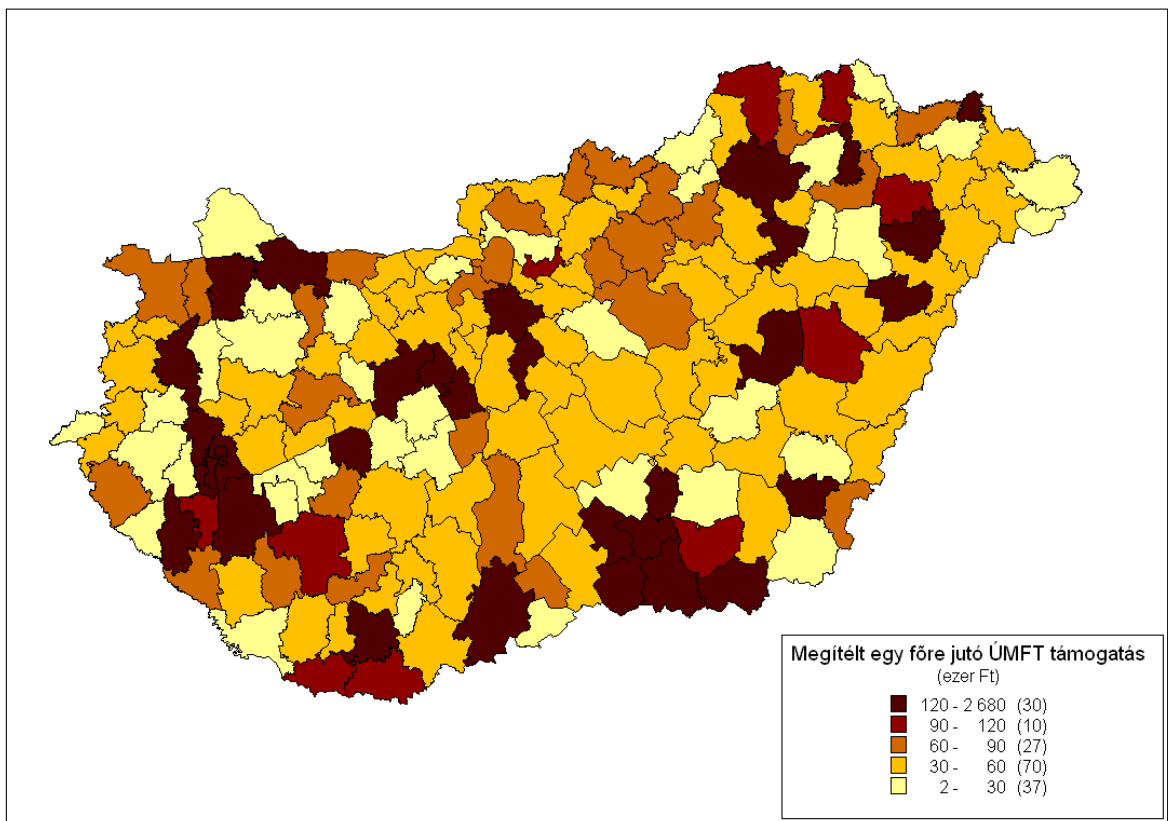
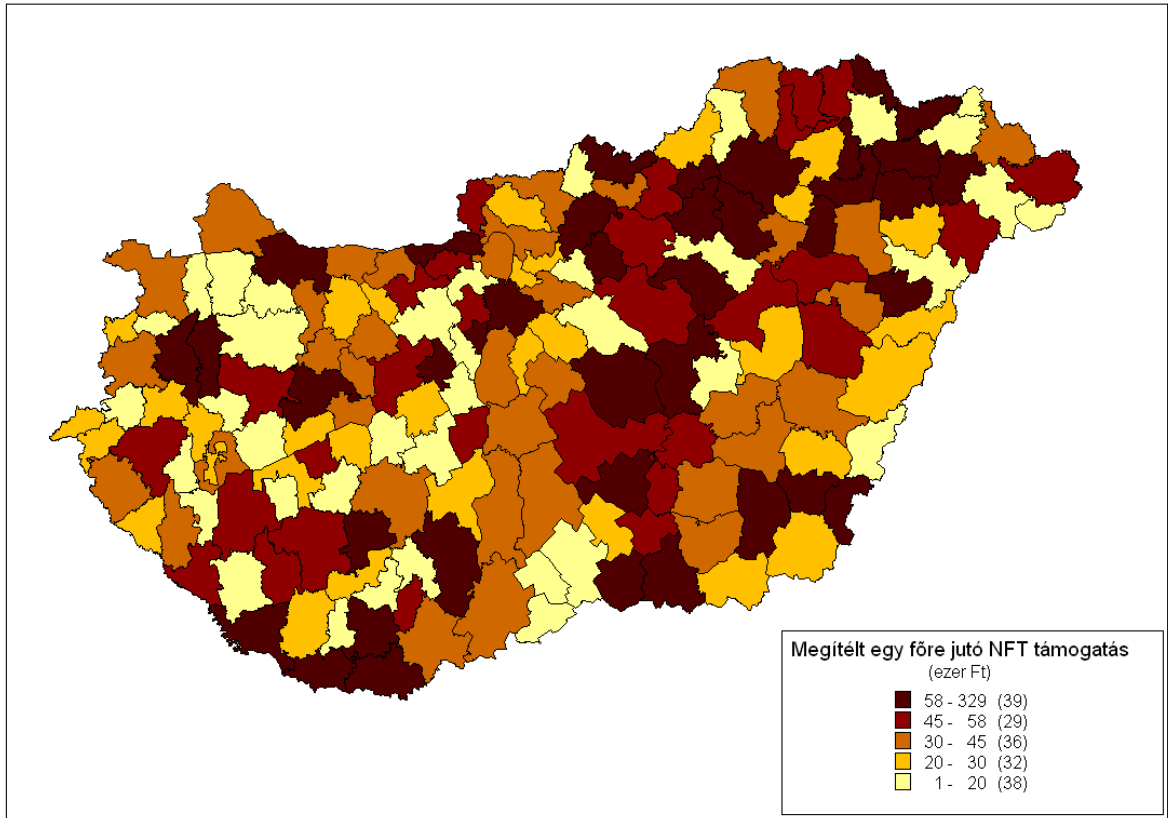
Az, hogy egy településen megvalósul(t)-e 1 milliárd forintnál nagyobb támogatású projekt a települések forrasszerzési különbségeinek jelentős részét megmagyarázza. Az NFT időszakában 39 ilyen települést tudtunk azonosítani, az ÚMFT-ében már 41-et. Budapesten 2004-2006 között 13, 2007 óta 38 ilyen projektet (KA nélkül 34-et) valósítanak meg, míg az ország más településein 59-et (NFT), ill. 53-at (ÚMFT). Az, hogy van-e milliárdos támogatottságú ÚMFT projekt egy-egy településen, az abszorpciós különbségek több mint 10 százalékát magyarázza meg¹¹⁴, az NFT időszakra vizsgálva viszont csak 5 százaléknyi magyarázó erővel bír az, hogy kapott-e egy település (vagy annak pályázója) 1 milliárd forintnál nagyobb megítélt támogatást. Modellünk magyarázóerejét nem változtatta meg, ha a KA projekteket nem vontuk be az elemzésbe.

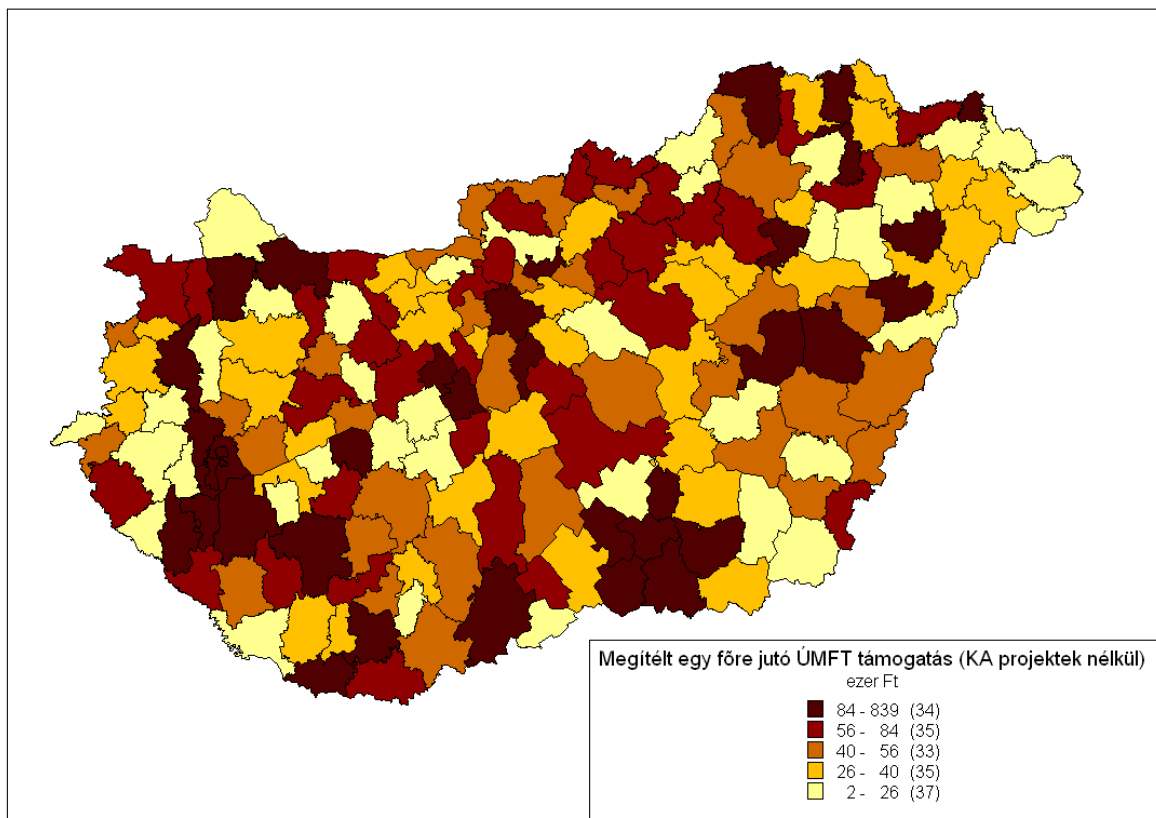
Azok a települések, melyek legalább két, 1 MRD Ft-nál nagyobb megítélt támogatású projekt helyszínei			
Településnév	1 MRD Ft-nál nagyobb megítélt támogatású NFT projektek száma (KA nélkül)	Településnév	1 MRD Ft-nál nagyobb megítélt támogatású ÚMFT projektek száma (KA nélkül)
BUDAPEST	13	BUDAPEST	34
MISKOLC	6	PÉCS	5
PÉCS	5	DEBRECEN	4
DEBRECEN	4	SZEGED	3
SZOLNOK	4	SZÉKESFEHÉRVÁR	2
BÉKÉSCSABA	3	UJFEHÉRTÓ	2
NYIREGYHÁZA	3	KECSKEMÉT	2
ÉRD	2	NAGYKANIZSA	2
EGER	2		

Azt a kérdést, hogy az NFT és az ÚMFT végrehajtása a területi fejlettségi különbségek növelése vagy inkább csökkentése irányába hatott a kistérségek területi szintjén (a legtöbb forrást szerző kistérségek listáját lásd a 3. mellékletben) is megvizsgáltuk:

- a. Az ország 174 kistérségének fejlettségét, ill. pályázati aktivitását és eredményességét vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy míg az NFT forrásallokációja a területi egyenlőtlenségekre kevés hatást gyakorolt, addig az ÚMFT inkább e különbségek – igaz csekély mértékű – tágításának irányában hatott (ez a KA projektek elemzésbe való bevonása ill. kihagyásuk mellett is kimutatható). Vagyis az ÚMFT-ben a fejlettebb kistérségek némileg több támogatásban részesültek, mint a kevésbé fejlettek.

¹¹⁴ GLM modellünkbe a települések státuszát, gazdasági fejlettségét és az 1 milliárdnál nagyobb megítélt támogatású projektek előfordulását (0-1) vontuk be. Az ÚMFT-s modell magyarázóereje 48 %, az NFT-é 36 % volt. Függő változóként az adott településen megvalósuló fejlesztések össztámogatási értékének természetes alapú logaritmusával dolgoztunk.





- b. I. NFT-s operatív programok szerint vizsgálva az egy főre jutó megítelt támogatás nagyságát azt találjuk, hogy az I. NFT-ben a GVOP és a HEFOP forrásai nagyobb részt a fejlettebb kistérségekbe jutottak, míg a ROP források a kevésbé fejlettekbe. Az ÚMFT-nél már nem mutathatók ki ezek az összefüggések.

Korrelációk (Pearson)					
NFT	Egy főre jutó kistérségi GDP, 2005	Egy főre jutó önkormányzati támogatás	Egy főre jutó megítelt támogatás	Egy főre jutó igényelt támogatás	
Egy főre jutó kistérségi GDP, 2005	1,000	-0,081	0,043	-0,054	
Egy főre jutó önkormányzati támogatás		1,000	0,589	0,473	
Egy főre jutó megítelt támogatás			1,000	0,708	
Egy főre jutó igényelt támogatás				1,000	
ÚMFT	Egy főre jutó kistérségi GDP, 2005	Egy főre jutó önkormányzati támogatás	Egy főre jutó megítelt támogatás	Egy főre jutó igényelt támogatás	Egy főre jutó megítelt támogatás KA nélkül
Egy főre jutó kistérségi GDP, 2005	1,000	0,131	0,130	0,093	0,195
Egy főre jutó önkormányzati támogatás		1,000	0,214	0,178	0,211
Egy főre jutó megítelt támogatás			1,000	0,898	0,450
Egy főre jutó igényelt támogatás				1,000	0,422
ÚMFT KMO nélkül	Egy főre jutó kistérségi GDP, 2005	Egy főre jutó önkormányzati támogatás	Egy főre jutó megítelt támogatás	Egy főre jutó igényelt támogatás	Egy főre jutó megítelt támogatás KA nélkül

Egy főre jutó kistérségi GDP, 2005	1,000	0,046	0,245	0,094	0,190
Egy főre jutó önkormányzati támogatás		1,000	0,472	0,308	0,179
Egy főre jutó megítélt támogatás			1,000	0,664	0,770
Egy főre jutó igényelt támogatás				1,000	0,578
NFT	Egy főre jutó kistérségi GDP, 2005	Egy főre jutó ROP megítélt támogatás	Egy főre jutó GVOP megítélt támogatás	Egy főre jutó KIOP megítélt támogatás	Egy főre jutó HEFOP megítélt támogatás
Egy főre jutó kistérségi GDP, 2005	1,000	-0,180	0,379	-0,037	0,348
Egy főre jutó ROP megítélt támogatás		1,000	-0,120	0,045	-0,020
Egy főre jutó GVOP megítélt támogatás			1,000	-0,122	0,288
Egy főre jutó KIOP megítélt támogatás				1,000	-0,001
Egy főre jutó HEFOP megítélt támogatás					1,000
ÚMFT	Egy főre jutó kistérségi GDP, 2005	Egy főre jutó ROP megítélt támogatás	Egy főre jutó GVOP megítélt támogatás	Egy főre jutó KIOP megítélt támogatás	Egy főre jutó HEFOP megítélt támogatás
Egy főre jutó kistérségi GDP, 2005	1,000	0,089	-0,088	0,121	-0,022
Egy főre jutó ROP megítélt támogatás		1,000	0,086	0,398	0,050
Egy főre jutó GVOP megítélt támogatás			1,000	-0,048	0,015
Egy főre jutó KIOP megítélt támogatás				1,000	-0,051
Egy főre jutó HEFOP megítélt támogatás					1,000

A 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség ÚMFT pályázási aktivitása jelentősen javult az NFT időszakához képest. Míg 2004-2006 között csak minden tizenötödik pályázatot adták be a népesség 10 %-ának otthont adó kistérségekből, addig 2007 óta már minden kilencediket. Ugyanakkor a támogatási igények összegének országos részesedése csökkent, mint ahogy csökkent a megítélt teljes és önkormányzati ösztámogatásból való részesedésük. Ennek magyarázata elsősorban az, hogy e kistérségekbe alig jutott azokból a nagyvolumenű, többmilliárdos fejlesztésekből, melyek az ÚMFT sajátosságát adják.

A leghátrányosabb helyzetű 33 kistérség NFT-s pályázási teljesítménye

Szempont	Nem LHH kistérségek részesedése, %	LHH kistérségek részesedése, %
Lakosságszám (fő) 2006	90,15	9,85
2005-ös GDP	96,17	3,83
Benyújtott pályázatok száma	93,37	6,63
Támogatott pályázatok száma	94,63	5,37
Igényelt támogatás összege	90,47	9,53
Megítélt támogatás összege	91,96	8,04
Kifizetett támogatás összege	90,96	9,04
Megítélt önkormányzati támogatás összege	86,78	13,22

A leghátrányosabb helyzetű 33 kistérség ÚMFT-s pályázási teljesítménye

Szempont	Nem LHH kistérségek részesedése, %	LHH kistérségek részesedése, %
Lakosságszám (fő) 2006	90,15	9,85
2005-ös GDP	96,17	3,83
Benyújtott pályázatok száma	88,63	11,37
Támogatott pályázatok száma	90,13	9,87

Igényelt támogatás összege	93,50	6,50 (KA nélkül = 7,40)
Megítelt támogatás összege	96,80	3,20 (KA nélkül = 4,60)
Kifizetett támogatás összege	96,83	3,17 (KA nélkül (4,30)
Megítelt önkormányzati támogatás összege	95,93	4,07

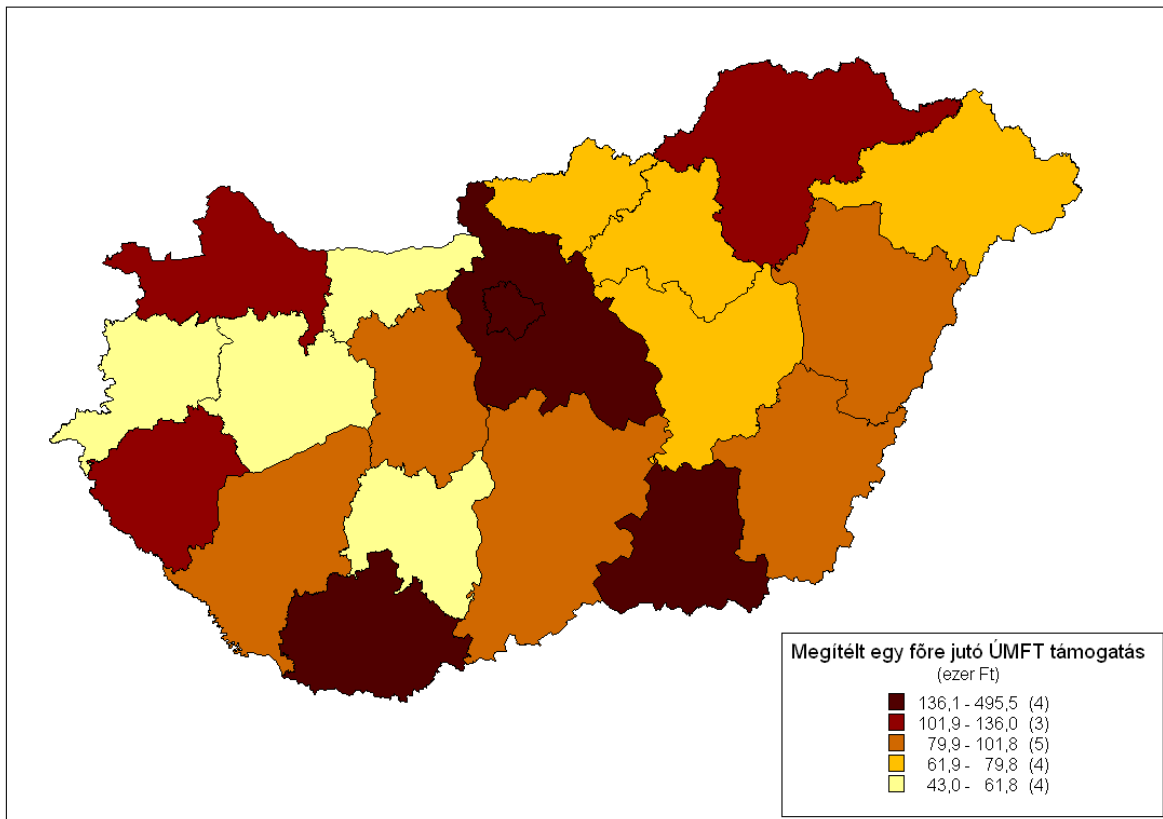
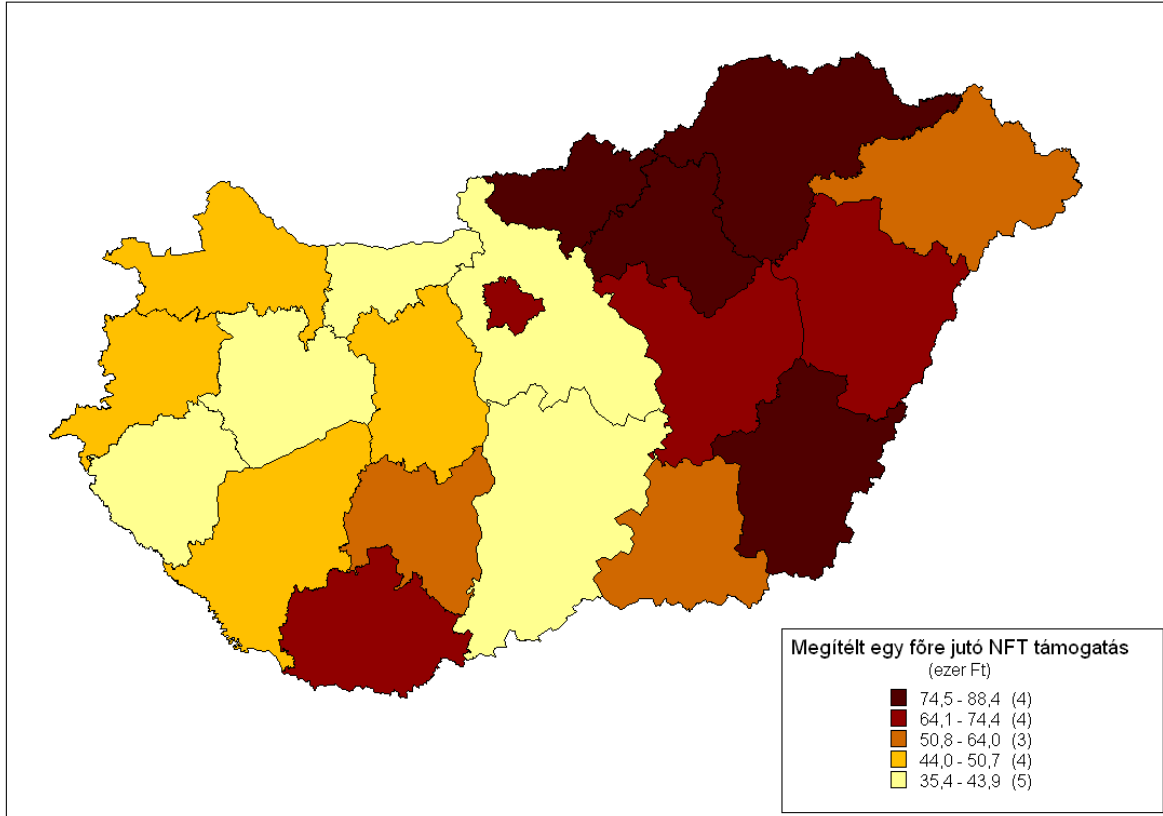
A megyék ÚMFT forrászerző képessége is jelentősen megváltozott az NFT-hez képest. Relatív forrásabszorpciós pozícióján (KA projektekkel együtt számítva) Budapest mellett elsősorban Csongrád, Pest és Zala megye tudott javítani, míg a többi megye – gazdasági fejlettségéhez mért – pozíciója kicsit vagy jelentősebben romlott. Különösen látványos Békés, Heves, Tolna és Nógrád megye abszorpciós pozíciójának romlása, hisz míg e megyék az NFT-ből messze gazdasági teljesítményüket meghaladó támogatásban részesültek, addig az ÚMFT-ből már lényegesen szerényebben. Jelentősen megnőttek a megyék forrászerző teljesítménye közti különbségek¹¹⁵ is. E változás nagyjából a nagyobb költségvetésű projektek számlájára írható: azoknak a településeknek, kistérségeknek és megyéknek javult az abszorpciós teljesítménye, amelyek sikerrel nyújtottak be legalább milliárdos költségvetésű fejlesztésre projekttervet.

Ha a Kohéziós Alapból finanszírozott projekteket nem vonjuk be az elemzésbe, akkor azt kapjuk, hogy Somogy, Budapest, Győr-Moson-Sopron, Tolna, Bács-Kiskun és Nógrád megyék forrászerző-képessége növekedett az NFT-hez képest, míg Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés és Pest megyéé jelentősen csökkent.

Elemzésünk zárásaként a régiók ÚMFT forrászerző-képességének változását vizsgáltuk. Eredményeink a megyéknél látott összefüggések érvényesülését mutatták: a fejletlenebb gazdaságú Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld és Dél-Dunántúl megítelt támogatásból való részesedése 2007 óta jelentősen csökkent. Közép-Magyarország relatív abszorpciós teljesítménye (Budapestnek és a KA projekteknek köszönhetően) jelentősen megnőtt, a Nyugat-Dunántúlé jelentősen nőtt, míg a Közép-Dunántúlé az amúgy is rossz NFT-s helyzethez képest tovább romlott.

¹¹⁵ Míg a megyék részesedésének relatív szórása az NFT-ben 81,6 % volt, addig az ÚMFT-ben már 175 %.

Régiók részesedése, százalék									
A.	B.	C.	D.	E.	F.	G.	H.	I.	J.
Régió	Lakosság- számból, 2006	2005-ös GDP-ből	Megítélt támogatás összegéből - NFT	Megítélt támogatás összegéből - ÚMFT	Megítélt támogatás összegéből - ÚMFT KA nélkül	Részesedés a megítélt NFT támogatásból / a GDP-ből (arány, %)	Részesedés a megítélt ÚMFT támogatásból / a GDP-ből (arány, %)	Részesedés a megítélt ÚMFT támogatásból (KA nélkül) / a GDP-ből (arány, %)	A I és G oszlopok aránya, %
Közép-Magyarország	28,0	46,1	27,3	50,2	46,0	59%	109%	100%	168%
Nyugat-Dunántúl	9,9	9,8	7,7	6,6	10,1	79%	67%	102%	130%
Dél-Dunántúl	9,7	6,7	9,1	6,0	8,1	137%	89%	121%	89%
Dél-Alföld	13,4	9,1	13,7	17,9	10,8	151%	198%	118%	79%
Közép-Dunántúl	11,0	10,3	8,4	4,6	6,4	81%	45%	62%	76%
Észak-Alföld	15,4	9,7	17,1	7,8	10,6	176%	81%	109%	62%
Észak-Magyarország	12,6	8,3	16,6	6,9	8,1	201%	83%	98%	49%
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0				
Megyék részesedése, százalék									
Somogy	3,3	2,2	2,5	1,9	6,0	114%	86%	274%	241%
Budapest	16,6	35,9	20,4	39,7	40,0	57%	111%	111%	196%
Győr-Moson-Sopron	4,3	4,9	3,8	3,6	4,8	78%	73%	98%	126%
Tolna	2,4	1,7	2,3	0,7	2,9	135%	41%	170%	126%
Bács-Kiskun	5,4	3,6	3,9	2,7	4,7	108%	75%	131%	121%
Nógrád	2,1	1,1	3,2	0,9	3,7	291%	82%	337%	116%
Csongrád	4,2	3,2	4,2	13,2	4,4	131%	413%	138%	105%
Zala	2,9	2,5	1,8	2,1	1,7	72%	84%	69%	96%
Fejér	4,3	4,1	3,5	2,7	3,2	85%	66%	78%	92%
Baranya	4	2,9	4,4	3,4	3,8	152%	117%	130%	86%
Jász-Nagykun-Szolnok	4,1	2,5	4,8	1,9	3,3	192%	76%	130%	68%
Hajdú-Bihar	5,5	4	6,9	3,6	4,5	173%	90%	111%	65%
Komárom-Esztergom	3,1	3,6	2,4	0,9	1,5	67%	25%	40%	61%
Szabolcs-Szatmár-Bereg	5,8	3,1	5,4	2,4	3,2	174%	77%	103%	59%
Veszprém	3,6	2,7	2,6	1	1,5	96%	37%	57%	59%
Vas	2,6	2,5	2,2	0,9	1,2	88%	36%	46%	52%
Heves	3,2	2,2	4,1	1,3	2,1	186%	59%	97%	52%
BAZ	7,3	5	9,3	4,8	4,4	186%	96%	89%	48%
Békés	3,9	2,3	5,6	2	1,6	243%	87%	70%	29%
Pest	11,3	10,2	6,9	10,5	1,5	68%	103%	15%	22%



1. sz. melléklet

NFT		
Konstrukció (legalább 30 pályázattal rendelkezők)	Beérkezés és támogatási döntés közt eltelt napok száma	Beérkezés és elutasítás közt eltelt napok száma
HEFOP-2.1.9-08/1 A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók integrált nevelésből történő lemorzsolódásának csökkentése nyári fejlesztő -és szabadidős tevékenységek megvalósításával	17	-
HEFOP-3.4.1-08/1 Munkahelyi képzések támogatása	38	24
HEFOP-3.5.4-P A felnőttképzés hozzáféréseinek javítása a rendelkezésre álló közművelődési intézményrendszer rendszerszerű bevonásával	57	52
GVOP-1.1.3-B-06/1 Klasztereknek nyújtott szolgáltatások fejlesztése	63	69
HEFOP-3.5.4-05/1 A felnőttképzés hozzáféréseinek javítása a rendelkezésre álló közművelődési intézményrendszer rendszerszerű bevonásával	63	63
HEFOP-3.4.2-P Vállalkozói készségek fejlesztését célzó képzések támogatása	68	64
HEFOP-1.3.1-P Nők munkaerőpiacra való visszatéréseinek ösztönzése	69	55
HEFOP-2.3.2-2 Fejlesztésközpontú foglalkoztatási szolgáltatás	75	48
HEFOP-1.3.1-06/1 A nők munkaerőpiacra való visszatéréseinek ösztönzése	78	59
HEFOP-2.1.2-P Sajátos nevelési igényű tanulók integrált nevelésének támogatására intézményi együttműködés keretében a közoktatás területén	78	119
GVOP-1.1.3 Beszállítói integrátorok számának növelése és megerősítésük	78	103
GVOP-3.3.3-05/2 Vállalati innováció támogatása (KKV)	80	81
GVOP-4.1.2 Üzleti partnerek közötti e-kapcsolat fejlesztése	82	88
GVOP-1.2.2 Logisztikai központok fejlesztése	83	
HEFOP-3.4.1-P A GVOP keretében megpályázott beruházásokhoz és egyéb fejlesztésekhez kapcsolódó képzések megvalósítása	85	85
GVOP-2.1.2 Kis- és Középvállalkozások részére korszerű menedzsment rendszerek és technikák támogatása	88	92
GVOP-2.3.2 Együttműködő vállalkozások közös célú beruházásának, fejlesztésének támogatása	88	92
HEFOP-2.1.8-05/1 Egyiskolás települések többségében halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat oktató iskoláinak fejlesztése	88	87
HEFOP-2.1.5-05/1 Hátrányos helyzetű tanulók integrált nevelése (adaptációs pályázat)	92	92
GVOP-1.1.1 Technológiai korszerűsítés támogatása	97	134
GVOP-1.1.3-05/1 Feldolgozóipari beszállítók számának növelése és megerősítésük támogatása	101	109
HEFOP-2.3.1-1 Hátrányos helyzetű emberek alternatív munkaerő-piaci képzése és foglalkoztatása	101	98
GVOP-2.3.1-05/1 Kis- és középvállalkozások közötti együttműködés szervezésének támogatására	104	102
GVOP-2.3.1 Kis- és középvállalkozások közötti együttműködés szervezésének támogatása	104	83
HEFOP-2.1.3-P Hátrányos helyzetű tanulók integrációs felkészítésének támogatására intézményi együttműködés keretében a közoktatás területén	105	147
GVOP-3.3.3-05/3 Vállalati innováció támogatása (KKV)	106	147
HEFOP-2.3.1-2 Hátrányos helyzetű emberek alternatív munkaerő-piaci képzése és foglalkoztatása	109	97
GVOP-2.1.2-05/1 Kis- és középvállalkozások részére korszerű menedzsment rendszerek és technikák támogatása	110	113
GVOP-2.2.2 Kis- és középvállalkozások részére emeltszintű, szakmaspecifikus tanácsadás igénybevételének támogatása	112	115
HEFOP-2.1.4-P Modell értékű tanoda típusú (extrakurrikuláris) tevékenységek támogatása a hátrányos helyzetű tanulók iskolai sikeressége érdekében	112	133
HEFOP-2.1.5-06/1 Halmozottan hátrányos helyzetű tanulók integrált nevelése (adaptációs pályázat II)	113	114
GVOP-4.4.1-05/1 Szélessávú internet-infrastruktúra kiépítésének és a szolgáltatás beindításának támogatása Magyarország üzletileg kevésbé vonzó településein	120	153

GVOP-2.3.2-05/1 Együttműködő vállalkozások közös célú beruházásának, fejlesztésének támogatására	121	133
GVOP-4.3.2 Önkormányzati adativagyon másodlagos hasznosítása	122	149
HEFOP-2.3.1-05/1 Hátrányos helyzetű emberek alternatív munkaerő-piaci képzése és foglalkoztatása	124	94
GVOP-2.1.1 Kis- és Középvállalkozások műszaki-technológiai háttéré fejlesztésének támogatása	125	141
HEFOP-1.3.1-05/1 A nők munkaerőpiacra visszatérésre ösztönzése	126	121
GVOP-4.2.1 Üzleti tartalomfejlesztés támogatása kis- és középvállalkozások számára	134	138
HEFOP-4.1.1-P Térségi Integrált Szakképző Központok létrehozása és infrastrukturális feltételeinek javítása	135	134
HEFOP-3.2.2-P Térségi Integrált Szakképző Központok létrehozása	136	134
GVOP-4.2.1-05/1 Üzleti tartalomfejlesztés támogatása kis- és középvállalkozások számára	137	176
GVOP-4.1.1 Vállalaton belüli elektronikus üzleti rendszerek	138	129
GVOP-4.2.2-05/1 Tartalomipari és közcélú tartalomszolgáltatás fejlesztése	139	146
GVOP-3.3.3-05/1 Vállalati innováció támogatása (KKV)	140	140
GVOP-2.2.2-05/1 Kis- és középvállalkozások részére emeltszintű, szakmaspecifikus tanácsadás igénybevételének támogatása	141	145
GVOP-2.1.1-05/1 Kis- és Középvállalkozások műszaki-technológiai háttéré fejlesztésének támogatása	141	140
HEFOP-3.3.1-P A felsőoktatás szerkezeti és tartalmi fejlesztése	142	160
HEFOP-2.1.6/05/1 A sajátos nevelési igényű tanulók együttnevelése	147	148
GVOP-4.1.2-05/1 Üzleti partnerek közötti e-kapcsolat fejlesztése	149	201
GVOP-4.1.1-05/1 Vállalaton belüli elektronikus üzleti rendszerek	150	181
GVOP-1.1.1-05/1 Technológiai korszerűsítés támogatása	153	190
GVOP-3.3.1-05/1 Induló technológia- és tudás-intenzív mikrovállalkozások, és az ún. spin-off vállalkozások innovációs feladatainak támogatása (TST)	155	155
HEFOP-3.4.1/05/1 A vállalkozói készségek és a munkavállalók alkalmazkodóképességének fejlesztését célzó képzések támogatása	155	125
HEFOP-2.2.1-P A társadalmi befogadás elősegítése a szociális területen dolgozó szakemberek képzésével	156	157
GVOP-4.4.2-05/1 Szélessávú hálózat önkormányzatok általi kiépítésének támogatása Magyarország üzletileg kevésbé vonzó településein	157	158
HEFOP-3.1.3-05/1 Felkészítés kompetencia-alapú oktatásra	161	148
GVOP-1.2.2-05/1 Logisztikai szolgáltatások fejlesztése	165	166
GVOP-4.3.1 Önkormányzatok információ-szolgáltató tevékenység fejlesztése	166	166
HEFOP-2.1.4-05/1 Tanoda programok támogatása	169	131
GVOP-2.1.1-05/2 Kis- és középvállalkozások műszaki - technológiai háttéré fejlesztésének támogatása	172	172
GVOP-1.1.3-06/1 Feldolgozóipari beszállítók számának növelése és megerősítése	176	193
GVOP-2.1.1-06/1 Kis- és Középvállalkozások műszaki-technológiai háttéré fejlesztésének támogatása	182	178
GVOP-3.3.1 Induló technológia- és tudás-intenzív mikrovállalkozások, és ún. spin-off vállalkozások innovációs feladatainak támogatása (TST)	188	189
GVOP-3.3.3 Vállalati innováció támogatása (KKV)	188	190
ROP-3.3.1-05/1 Felsőoktatási intézmények és helyi szereplők együttműködésének erősítése	194	
HEFOP-4.2.1-P A társadalmi befogadást támogató szolgáltatások infrastrukturális fejlesztése	204	266
ROP-3.3.1 Felsőoktatási intézmények és helyi szereplők együttműködésének erősítése	206	93
HEFOP-2.3.2-05/1 Fejlesztésközpontú alternatív munkaerő-piaci szolgáltatások	206	94
ROP-1.2.1-05/1 Szálláshelyek fejlesztése	207	
HEFOP-2.2.1-06/1 A társadalmi befogadás elősegítése a szociális területen dolgozó szakemberek képzésével	226	134

ROP-2.1.3 Helyi tömegközlekedés fejlesztése	232	
GVOP-3.1.1 Alkalmazott kutatás - fejlesztési program (AKF)	233	224
GVOP-3.2.1 Közfinanszírozású és non-profit kutatóhelyek kutatási infrastruktúrájának fejlesztése (KMA)	235	235
KIOP-1.2.0-F Állati hulladék kezelése	236	289
HEFOP-3.1.2-P Térségi Iskola- és Óvodafejlesztő Központok megalapítása a kompetencia-alapú tanítási-tanulási programok elterjesztéséért	248	241
ROP-1.2.2-05/1 Vonzerőhöz kapcsolódó szolgáltatások fejlesztése	249	
ROP-2.1.1 Négy- és ötszámjegyű, ezekkel azonos funkciójú önkormányzati bekötő és összekötő utak építése, felújítása	258	
KIOP-1.7.0F-05/1 Energiagazdálkodás környezetbarát fejlesztés	261	171
ROP-2.2.1 Város-rehabilitáció	263	
ROP-1.1.5 Aktív turizmushoz kapcsolódó infrastrukturális fejlesztés	271	
ROP-1.2.1 Szálláshelyek fejlesztése	273	
ROP-3.2.1 A foglalkoztatást elősegítő tevékenységek helyi koordinációjának elősegítése	284	132
HEFOP-4.1.2-P Felsőoktatási intézmények infrastrukturális feltételeinek javítása (ISCED 5)	321	146
ROP-1.1.1 Nemzeti parkok és más védett természeti területek turisztikai látogathatóságához szükséges fejlesztések ösztönzése	356	
ROP-3.2.2 Non-profit foglalkoztatási projektek megvalósítása a szociális gazdaságban	360	178
ROP-3.2.2-05/1 Non-profit foglalkoztatási projektek megvalósítása a szociális gazdaságban	365	
ROP-1.1.2 Jelentős idegenforgalmi potenciállal rendelkező világörökségi helyszínek és történelmi városközpontok fejlesztése	369	
ROP-2.3.1 Az óvodai és az alapfokú oktatási-nevelési intézmények infrastruktúrájának fejlesztése	381	132
ÚMFT		
Konstrukció (legalább 30 pályázattal rendelkezők)	Beérkezés és támogatási döntés közt eltelt napok száma	Beérkezés és elutasítás közt eltelt napok száma
KEOP-5.2.0 Harmadik feles finanszírozás	19	33
TÁMOP-2.1.3-07/1 Munkahelyi képzések támogatása mikro- és kisvállalkozások számára	22	18
GOP-2.1.1-09/A Mikro-, kis- és középvállalkozások technológia fejlesztése	26	8
KMOP-1.2.1/A Mikro- és kisvállalkozások technológia fejlesztése	27	29
GOP-2.1.1/A Mikro- és kisvállalkozások technológia fejlesztése	28	33
KMOP-1.2.1-09/A Mikro-, kis- és középvállalkozások technológia fejlesztése	28	11
GOP-2.2.2 Minőség-, környezet és egyéb irányítási rendszerek, szabványok bevezetésének támogatása	35	54
GOP-2.1.1-08/A Mikro- és kisvállalkozások technológia fejlesztése	37	36
KEOP-6.1.0/A A fenntartható életmódot és az ehhez kapcsolódó viselkedésmintákat ösztönző kampányok (szemléletformálás, informálás, képzés)	42	29
KMOP-1.2.6 Minőség-, környezet és egyéb irányítási rendszerek, szabványok bevezetésének támogatása	43	58
ÁROP-1.1.5-08/C/A A komplex programmal segített leghátrányosabb helyzetű kistérségek fejlesztési és együttműködési kapacitásainak megerősítése	44	36
KEOP-6.2.0/A Fenntarthatóbb életmódot és fogyasztási lehetőségeket népszerűsítő, terjedésüket elősegítő mintaprojektek	45	39
KMOP-1.2.1-08/A Mikro- és kisvállalkozások technológia fejlesztése	49	45
KEOP-7.1.1.1 Települési szilárdhulladék-gazdálkodási rendszerek fejlesztése	63	81
TIOP-3.3.1-08/1 A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés megteremtése II	65	64
TÁMOP-3.1.4-08/1 Kompetencia alapú oktatás, egyenlő hozzáférés - Innovatív intézményekben	74	70
KMOP-1.1.4-08/1 Vállalati innováció támogatása	74	69

GOP-1.3.1-08/1 Vállalati innováció támogatása	74	78
GOP-2.1.2-08/D Komplex technológiai beruházás a hátrányos helyzetű kistérségekben induló vállalkozások részére	77	66
TÁMOP-2.2.3-07/2-2F TISZK rendszer továbbfejlesztése a Közép-Magyarországi Régióban	78	82
TÁMOP-3.1.4-08/2 Kompetencia alapú oktatás, egyenlő hozzáférés - Innovatív intézményekben	80	73
TÁMOP-2.1.5-07/1 Munkahelyi képzések támogatása kis- és középvállalkozások számára	82	79
KEOP-7.1.3.0 Ivóvízminőség javítása	84	97
KEOP-7.2.1.1 Állami tulajdonú árvízvédelmi fejlesztések	85	107
KEOP-6.1.0/B A fenntartható életmódot és az ehhez kapcsolódó viselkedésmintákat ösztönző kampányok	85	82
KDOP-4.2.1/B Belterületi utak fejlesztése	88	87
GOP-2.1.1-08/C Komplex vállalati technológia fejlesztés a hátrányos helyzetű kistérségekben	90	93
TÍOP-3.3.1-07/1 A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés megteremtése	90	
KEOP-7.2.3.0 A települési szilárd hulladéklerakót érintő térségi szintű rekultivációs programok elvégzése	90	83
KEOP-3.3.0 Erdei iskola hálózat infrastrukturális fejlesztése	91	83
GOP-2.2.3-08 E-kereskedelem és egyéb e-szolgáltatások támogatása	91	92
GOP-3.2.1-07/1 Logisztikai központok és szolgáltatások fejlesztése	91	88
DAOP-3.1.2 Kerékpárút hálózat fejlesztése	93	89
TÁMOP-5.2.5-08/1 Gyermek- és fiatalok integrációs programjai	93	91
KMOP-2.1.2 Kerékpárutak fejlesztése	99	
KMOP-2.1.1/B Belterületi utak fejlesztése	100	102
KEOP-7.6.3.0 Környezetvédelmi célú informatikai fejlesztések a közigazgatásban (e-környezetvédelem)	100	91
TÁMOP-1.4.1-07/1 Alternatív munkaerő-piaci programok támogatása	101	80
KEOP-7.1.2.0 Szennyvízelvezetés és tisztítás	104	106
KMOP-1.5.2 Gazdasági együttműködések és hálózatok fejlesztése; regionális jelentőségű klaszterek közös beruházásainak támogatása, szolgáltatásainak kialakítása és fejlesztése	107	114
GOP-1.1.1-08/1 Piacorientált kutatás-fejlesztési tevékenység támogatása	114	111
GOP-2.1.2/D Komplex technológiai beruházás a hátrányos helyzetű kistérségekben induló vállalkozások részére	116	109
KMOP-4.6.1 Közoktatási intézmények beruházásainak támogatása	117	125
TÍOP-3.4.2-08/1 Bentlakásos intézmények korszerűsítése	117	120
GOP-2.1.1-08/B Komplex vállalati technológia fejlesztés mikro-, kis- és középvállalkozások számára	119	119
KMOP-1.1.1-08/1 Piacorientált kutatás-fejlesztési tevékenység támogatása	120	117
TÁMOP-2.5.1-07/1 Érdekképviseleti szervek kapacitásának fejlesztése	122	109
GOP-2.1.2-08/B Komplex beruházások támogatása a komplex programmal segített leghátrányosabb helyzetű kistérségekben mikro-, kis- és középvállalkozások számára	122	118
GOP-2.2.1-08 Vállalati folyamatmenedzsment támogatása	127	130
KEOP-4.1.0 Hő- és/vagy villamosenergia-előállítás támogatása megújuló energiaforrásból	130	127
ÁROP-3.A.1/A A polgármesteri hivatalok szervezete-fejlesztése	135	130
KMOP-1.2.7-08 E-kereskedelem és egyéb e-szolgáltatások támogatása	139	135
KMOP-4.4.1/B Bentlakásos intézmények korszerűsítése	139	147
ÉAOP-5.1.1/E Helyi településfejlesztési akciók	140	140
ÁROP-1.A.2/A A polgármesteri hivatalok szervezete-fejlesztése	141	144
KEOP-5.1.0 Energetikai hatékonyság fokozása	143	117
KMOP-1.1.1-07/1 Piacorientált kutatás-fejlesztési tevékenység fejlesztése	144	142
GOP-2.1.2/C Munkalehetőség teremtő komplex beruházások támogatása a hátrányos helyzetű kistérségekben	147	129
KMOP-1.2.5-08 Vállalati folyamatmenedzsment támogatása	147	142
GOP-3.1.1-07/1 Hálózati infrastruktúra létrehozása	147	150
DAOP-3.1.1/B Önkormányzati és állami tulajdonú belterületi valamint önkormányzati külterületi közutak fejlesztése	148	151

GOP-2.1.1/C Komplex vállalati technológia fejlesztés	148	147
KÖZOP-3.1.1-07 Közúthálózat fejlesztése	149	
KMOP-4.5.1 Szociális alapszolgáltatások és gyermekjóléti alapellátások infrastrukturális fejlesztése	149	150
DDOP-5.1.3/C A közlekedés biztonságát javító fejlesztések az országos közúthálózat települések belterületét érintő átkelési szakaszain	150	150
GOP-1.1.1-07/1 Piacorientált kutatás-fejlesztési tevékenység támogatása	153	156
KMOP-1.2.1-08/B Komplex vállalati technológia fejlesztés mikro-, kis- és középvállalkozások számára	153	151
GOP-2.1.1/B Komplex vállalati technológia fejlesztés kis- és középvállalkozások számára	154	150
GOP-2.1.2/B Munkalehetőség teremtő komplex beruházások támogatása a hátrányos helyzetű kistérségekben kis- és középvállalkozások számára	158	156
KDOP-4.2.1/B-08 Belterületi utak fejlesztése	160	160
KMOP-2.1.1/B-08 Belterületi utak fejlesztése	162	162
ÉAOP-3.1.3 Regionális hivatásforgalmú kerékpárút-hálózat kialakítása	162	158
KMOP-1.2.1/B Komplex vállalati technológia fejlesztés kis- és középvállalkozások számára	162	150
KMOP-1.1.4-07/1 Vállalati innováció ösztönzése	164	164
ÉMOP-1.2.1 Regionális jelentőségű klaszterek közös beruházásainak támogatása, szolgáltatásainak kialakítása és fejlesztése	170	148
KMOP-1.2.5 Vállalati folyamat-menedzsment támogatása	171	183
KMOP-5.2.1/A Kisléptékű megyei fejlesztések	174	170
DAOP-3.2.1 Közösségi közlekedés fejlesztése	174	233
NYDOP-5.1.1/E Önkormányzati felelősségi körbe tartozó intézmények utólagos akadálymentesítése (Egyenlő esélyű hozzáférés a közszolgáltatásokhoz)	176	175
DAOP-1.1.1/A Ipari területek, ipari parkok és vállalkozói inkubátorházak infrastrukturális fejlesztése	177	168
KMOP-4.5.3 Önkormányzatok illetőleg önkormányzati feladatellátást biztosító egyes közszolgáltatások akadálymentesítése	177	176
GOP-2.2.3 E-kereskedelem, és egyéb e-szolgáltatások	178	178
GOP-2.2.1. Vállalati folyamat-menedzsment támogatása	179	179
KDOP-5.3.2 Utólagos akadálymentesítés támogatására (Egyenlő esélyű hozzáférés a közszolgáltatásokhoz)	180	178
KMOP-1.2.7 E-kereskedelem, és egyéb e-szolgáltatások támogatása	181	193
DAOP-4.3.1 Akadálymentesítés	184	183
GOP-1.3.1-07/1 Vállalati innováció támogatása	185	180
DAOP-2.1.2/A Kereskedelmi szálláshelyek minőségi és mennyiségi fejlesztése	192	177
DDOP-3.1.1 Közszolgálati intézmények akadálymentesítése	194	188
DAOP-5.2.1/A Belterületi csapadék- és belvíz elvezetés	202	202
ÉAOP-5.1.3 A régiós civil szervezetek infrastrukturális feltételeinek fejlesztése	206	204
ÉAOP-4.1.5 Akadálymentesítés (Egyenlő esélyű hozzáférés a közszolgáltatásokhoz)	207	210
KMOP-4.6.1/B_2 Közoktatási intézmények beruházásainak támogatása, eszközbeszerzés és infrastruktúrafejlesztés	219	209
KMOP-3.3.1/B Belterületi csapadékvíz-elvezetés és gyűjtés	229	217
ÉAOP-3.1.2 Önkormányzati utak fejlesztése	230	251
DDOP-5.1.5/B Települési bel- és külterületi vízrendezés	231	211
NYDOP-5.2.1/A Egészségügyi szolgáltatások fejlesztése /Kistérségi járó beteg szakellátó központok fejlesztése, alap-, járóbeteg szakellátás korszerűsítése / Alapellátás fejlesztése, helyi egészségházak kialakítása	234	236
ÉAOP-2.1.2 Kereskedelmi szálláshelyek és szolgáltatások minőségi fejlesztése	236	232
DDOP-2.1.2 Szálláshelyek és turisztikai szolgáltatások fejlesztése	237	234
KDOP-5.2.1/A Egészségügyi szolgáltatások fejlesztése /Kistérségi járó beteg szakellátó központok fejlesztése, alap-, járóbeteg szakellátás korszerűsítése / Alapellátás fejlesztése, helyi egészségházak kialakítása	256	258
ÉAOP-4.1.2/A Egészségügyi szolgáltatások fejlesztése /Kistérségi járó beteg szakellátó központok fejlesztése, alap-, járóbeteg szakellátás korszerűsítése / Alapellátás fejlesztése,	259	262

helyi egészségházak kialakítása		
ÉMOP-4.2.2 Utólagos akadálymentesítés az önkormányzati feladatokat ellátó intézményekben (Egyenlő esélyű hozzáférés a közszolgáltatásokhoz)	259	245
ÉMOP-2.2.1 Kereskedelmi szálláshelyek és szolgáltatásaik fejlesztése	270	259
KDOP-2.1.1/C Integrált turisztikai település- vagy térségfejlesztés és tematikus fejlesztése	272	273
DDOP-5.1.4 A kistelepülések szennyvízkezelésének fejlesztése	297	297
ÉMOP-3.1.3 Vidékfejlesztési programot kiegészítő településfejlesztés	302	321
KDOP-2.1.2 Szálláshelyek és a turisztikai termékínálat értékét növelő egyéb szolgáltatások infrastrukturális és minőségi fejlesztése	335	331

2. sz. melléklet

NFT forrászserzésben legsikeresebb települései				
Település	Megye	Településtípus	Egy főre jutó megítelt támogatás M Ft	Részesedés az összes megítelt támogatásból, %
Összes település (1796 településen kívántak projektet megvalósítani)				
BECSKEHÁZA	BAZ	község	4,41	0,03
VAMOSCSALÁD	Vas	község	3,26	0,20
HOSSZUPERESZTEG	Vas	község	2,96	0,39
DUZS	Tolna	község	2,79	0,13
BERKESZ	Szabolcs-Szatmár-Bereg	község	2,64	0,39
CIGÁND	BAZ	város	1,82	1,05
FÜZÉR	BAZ	község	1,74	0,16
SZEKELY	Szabolcs-Szatmár-Bereg	község	1,58	0,30
CSIBRÁK	Tolna	község	1,40	0,09
IPOLYTARNOC	Nógrád	község	1,35	0,12
Városok				
CIGÁND	BAZ	város	1,82	1,05
GÁRDONY	Fejér	város	0,66	0,99
TOKAJ	BAZ	város	0,54	0,39
HARKÁNY	Baranya	város	0,40	0,26
PÁSZTO	Nógrád	város	0,40	0,67
MORAHALOM	Csongrád	város	0,25	0,25
OROSHÁZA	Békés	város	0,24	1,26
SZOB	Pest	város	0,22	0,11
BALATONFÖLDVÁR	Somogy	város	0,19	0,07
UJSZÁSZ	Jász-Nagykun-Szolnok	város	0,19	0,22
MJV				
SZOLNOK	Jász-Nagykun-Szolnok	MJV	0,19	24,76
SALGOTARJÁN	Nógrád	MJV	0,23	16,07
BÉKÉSCSABA	Békés	MJV	0,21	22,46
DEBRECEN	Hajdú-Bihar	MJV	0,14	47,24
PÉCS	Baranya	MJV	0,11	29,31
TOP 10 részesedő (a megítelt támogatás 70,56 %-a jutott e településekre)				
BUDAPEST	Budapest	megyei jogú város	0,07	20,38
DEBRECEN	Hajdú-Bihar	megyei jogú város	0,14	4,72
MISKOLC	BAZ	megyei jogú város	0,14	4,14
PÉCS	Baranya	megyei jogú város	0,11	2,93
SZOLNOK	Jász-Nagykun-Szolnok	megyei jogú város	0,19	2,48
GYÖR	Győr-Moson-Sopron	megyei jogú város	0,11	2,34
SZEGED	Csongrád	megyei jogú város	0,08	2,32
BÉKÉSCSABA	Békés	megyei jogú város	0,21	2,25
NYIREGYHÁZA	Szabolcs-Szatmár-Bereg	megyei jogú város	0,09	1,85
SALGOTARJÁN	Nógrád	megyei jogú város	0,23	1,61
TOP 10 önkormányzati részesedő (a megítelt önkormányzati támogatás 30,32 %-a jutott e településekre)				
Település	Megye	Településtípus	Egy főre jutó megítelt önkormányzati támogatás M Ft	Részesedés az összes megítelt önkormányzati támogatásból, %
BUDAPEST	Budapest	megyei jogú város	0,01	5,23
MISKOLC	BAZ	megyei jogú város	0,04	4,33
GÁRDONY	Fejér	város	0,66	3,60
CEGLÉD	Pest	város	0,13	3,01
EGER	Heves	megyei jogú város	0,08	2,69
NYIREGYHÁZA	Szabolcs-Szatmár-Bereg	megyei jogú város	0,04	2,64
DEBRECEN	Hajdú-Bihar	megyei jogú város	0,02	2,42
HATVAN	Heves	város	0,17	2,34
GYULA	Békés	város	0,10	2,06
SZOLNOK	Jász-Nagykun-Szolnok	megyei jogú város	0,04	2,01
TOP 10 VÁROS önkormányzati részesedő (a megítelt önkormányzati támogatás 9,52%-a jutott e településekre)				
GÁRDONY	Fejér	város	0,66	3,60
HARKÁNY	Baranya	város	0,29	0,69
TOKAJ	BAZ	város	0,22	0,60
SZOB	Pest	város	0,21	0,37
MORAHALOM	Csongrád	város	0,19	0,70
HATVAN	Heves	város	0,17	2,34
ELEK	Békés	város	0,17	0,57
ÖRISZENTPÉTER	Vas	város	0,16	0,13
PÉCSVÁRAD	Baranya	város	0,16	0,40
PÁLHÁZA	BAZ	város	0,16	0,12

ÚMFT forrasszerzésben legsikeresebb települései

Település	Megye	Településtípus	Egy főre jutó megítelt támogatás M Ft	Részesedés az összes megítelt támogatásból, %
Összes település (1930 településen kívántak projektet megvalósítani)				
VÉSE	Somogy	község	8,38	0,43
ENESE	Győr-Moson-Sopron	község	7,38	0,81
SZELESTE	Vas	község	6,57	0,29
GYÁL	Pest	város	5,01	0,79
SÜKÖSD	Bács-Kiskun	község	3,07	0,16
BATÉ	Somogy	község	3,02	0,05
OLD	Baranya	község	2,39	0,03
HÉVIZ	Zala	város	2,14	0,02
BEZEDEK	Baranya	község	1,80	0,04
SÁMOD	Baranya	község	1,70	0,03
Városok				
GYÁL	Pest	város	5,01	7,05
HÉVIZ	Zala	város	2,14	0,66
POLGÁRDI	Fejér	város	1,25	0,51
KISUJSZÁLLÁS	Jász-Nagykun-Szolnok	város	0,99	0,78
TOKAJ	BAZ	város	0,67	0,18
MORAHALOM	Csongrád	város	0,55	0,20
ZALAKAROS	Zala	város	0,55	0,07
MAKO	Csongrád	város	0,51	0,81
CSORNA	Győr-Moson-Sopron	város	0,49	0,33
FERTŐD	Győr-Moson-Sopron	város	0,46	0,10
MJV				
SZEGED	Csongrád	MJV	1,08	11,03
BUDAPEST	Budapest	MJV	0,38	39,71
BÉKÉSCSABA	Békés	MJV	0,29	1,15
MISKOLC	BAZ	MJV	0,27	3,00
PECS	Baranya	MJV	0,27	2,58
TOP 10 részesedő (a megítelt támogatás 70,56 %-a jutott e településekre)				
BUDAPEST	Budapest	megyei jogú város	0,38	39,71
SZEGED	Csongrád	megyei jogú város	1,08	11,03
GYÁL	Pest	város	5,01	7,05
MISKOLC	BAZ	megyei jogú város	0,27	3,00
DEBRECEN	Hajdú-Bihar	megyei jogú város	0,20	2,62
PÉCS	Baranya	megyei jogú város	0,27	2,58
GYÖR	Győr-Moson-Sopron	megyei jogú város	0,21	1,62
BÉKÉSCSABA	Békés	megyei jogú város	0,29	1,15
SZÉKESFEHÉRVÁR	Fejér	megyei jogú város	0,15	0,97
NYIREGYHÁZA	Szabolcs-Szatmár-Bereg	megyei jogú város	0,11	0,83
TOP 11 önkormányzati részesedő (a megítelt önkormányzati támogatás 75,27 %-a jutott e településekre)				
Település	Megye	Településtípus	Egy főre jutó megítelt önkormányzati támogatás M Ft	Részesedés az összes megítelt önkormányzati támogatásból, %
BUDAPEST	Budapest	megyei jogú város	1,74	47,78
MISKOLC	BAZ	megyei jogú város	2,03	5,78
PÉCS	Baranya	megyei jogú város	1,95	4,90
SZEGED	Csongrád	megyei jogú város	1,61	4,27
DEBRECEN	Hajdú-Bihar	megyei jogú város	0,78	2,62
BÉKÉSCSABA	Békés	megyei jogú város	2,48	2,59
GYÖR	Győr-Moson-Sopron	megyei jogú város	1,09	2,23
MAKO	Csongrád	város	4,95	2,05
NYIREGYHÁZA	Szabolcs-Szatmár-Bereg	megyei jogú város	0,91	1,75
POLGÁRDI	Fejér	város	12,36	1,30
TOP 10 VÁROS önkormányzati részesedő (a megítelt önkormányzati támogatás 5,57%-a jutott e településekre)				
MAKO	Csongrád	város	4,95	2,05
POLGÁRDI	Fejér	város	12,36	1,30
VELENCE	Fejér	város	4,50	0,37
SZENTENDRE	Pest	város	0,71	0,28
MÁTÉSZALKA	Szabolcs-Szatmár-Bereg	város	0,94	0,28
GYULA	Békés	város	0,52	0,27
MORAHALOM	Csongrád	város	2,82	0,27
BERETTYOUJFALU	Hajdú-Bihar	város	0,99	0,26
DABAS	Pest	város	0,96	0,25
IBRÁNY	Szabolcs-Szatmár-Bereg	város	2,13	0,24

3. sz. melléklet

NFT forrásszerzésben legsikeresebb kistérségei (174)				
Kistérség	Megye	Egy főre jutó támogatás M Ft	Részesedés az összes támogatásból, %	
Igényelt támogatás				
Tokaji	BAZ	0,54	0,57	
Sátoraljaújhelyi	BAZ	0,43	0,80	
Ceglédi	Pest	0,43	3,86	
Bodrogközi	BAZ	0,40	0,59	
Abaúj–Hegyközi	BAZ	0,40	0,47	
Füzesabonyi	Heves	0,32	0,79	
Pásztói	Nógrád	0,32	0,81	
Gárdonyi	Fejér	0,28	0,53	
Debreceni	Hajdú-Bihar	0,26	4,04	
Békéscsabai	Békés	0,26	1,47	
Megítelt támogatás				
Bodrogközi	BAZ	0,33	1,08	
Tokaji	BAZ	0,31	0,75	
Gárdonyi	Fejér	0,24	1,03	
Békéscsabai	Békés	0,18	2,32	
Sátoraljaújhelyi	BAZ	0,18	0,73	
Salgótarjáni	Nógrád	0,16	1,80	
Debreceni	Hajdú-Bihar	0,13	4,73	
Szolnoki	Jász-Nagykun-Szolnok	0,13	2,82	
Orosházai	Békés	0,13	1,42	
Pásztói	Nógrád	0,13	0,71	
Megítelt önkormányzati támogatás				
Gárdonyi	Fejér	0,23	3,61	
Tokaji	BAZ	0,10	0,90	
Gyulai	Békés	0,10	2,63	
Polgári	Hajdú-Bihar	0,09	0,86	
Sátoraljaújhelyi	BAZ	0,07	1,09	
Hatvani	Heves	0,07	2,36	
Egri	Heves	0,06	3,21	
Csurgói	Somogy	0,05	0,58	
Pécsváradi	Baranya	0,05	0,40	
Szobi	Pest	0,05	0,37	

ÚMFT forrasszerzésben legsikeresebb kistérségei (174)

Kistérség	Megye	Egy főre jutó támogatás M Ft	Részesedés az összes támogatásból, %
Igényelt támogatás			
Gyáli	Pest	2,79	4,92
Záhonyi	Szabolcs-Szatmár-Bereg	1,40	1,17
Hévízi	Zala	0,91	0,46
Szegedi	Csongrád	0,75	6,02
Budapest	Budapest	0,50	33,36
Kisteleki	Csongrád	0,48	0,37
Pécsi	Baranya	0,43	3,10
Lenti	Zala	0,40	0,37
Nagykanizsai	Zala	0,39	1,06
Polgári	Hajdú-Bihar	0,38	0,23
Megítelt támogatás			
Gyáli	Pest	2,67	7,44
Szegedi	Csongrád	0,88	11,11
Hévízi	Zala	0,86	0,69
Budapest	Budapest	0,38	39,71
Karcagi	Jász-Nagykun-Szolnok	0,28	0,83
Makói	Csongrád	0,26	0,84
Békéscsabai	Békés	0,24	1,17
Tokaji	BAZ	0,23	0,21
Pécsi	Baranya	0,23	2,64
Győri	Győr-Moson-Sopron	0,23	2,49
Megítelt támogatás KA nélkül			
Hévízi	Zala	0,84	1,20
Karcagi	Jász-Nagykun-Szolnok	0,28	1,47
Marcali	Somogy	0,22	0,93
Tokaji	BAZ	0,22	0,35
Bajai	Bács-Kiskun	0,22	1,87
Csongrádi	Csongrád	0,22	0,60
Budapest	Budapest	0,21	39,98
Kisteleki	Csongrád	0,20	0,44
Sárvári	Vas	0,19	0,82
Adonyi	Fejér	0,18	0,49
Megítelt önkormányzati támogatás			
Makói	Csongrád	0,26	2,11
Békéscsabai	Békés	0,21	2,63
Budapest	Budapest	0,17	47,78
Pécsi	Baranya	0,17	5,02
Gárdonyi	Fejér	0,14	0,59
Szegedi	Csongrád	0,13	4,42
Miskolci	BAZ	0,13	5,88
Székesfehérvári	Fejér	0,12	2,63
Abaúj-Hegyközi	BAZ	0,11	0,27
Kisteleki	Csongrád	0,10	0,30

4. sz. melléklet

Megyék NFT-s részese, százalék								
Megye	Lakosság- szám (fő) 2006	2005-ös GDP	Benyújtott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Igényelt támogatás összege	Megítelt támogatás összege	Kifizetett támogatás összege	Megítelt önkormányzati támogatás összege
Budapest	16,6	35,9	27,0	28,8	17,3	20,4	20,3	5,2
Baranya	4,0	2,9	3,8	3,5	4,8	4,4	4,4	4,7
Bács-Kiskun	5,4	3,6	4,9	5,1	4,4	3,9	3,9	4,8
Békés	3,9	2,3	2,8	2,7	4,4	5,6	6,0	6,7
BAZ	7,3	5,0	6,6	6,0	9,4	9,3	10,4	11,3
Csongrád	4,2	3,2	5,5	5,8	4,6	4,2	4,1	4,5
Fejér	4,3	4,1	3,3	3,3	3,3	3,5	3,3	6,3
Győr-Moson-Sopron	4,3	4,9	3,3	3,4	3,5	3,8	3,9	1,6
Hajdú-Bihar	5,5	4,0	5,6	5,5	7,3	6,9	7,1	6,5
Heves	3,2	2,2	3,0	2,7	4,4	4,1	4,1	7,8
Komárom-Esztergom	3,1	3,6	2,5	2,6	2,2	2,4	2,3	3,2
Nógrád	2,1	1,1	1,5	1,2	3,2	3,2	3,0	1,9
Pest	11,3	10,2	9,7	9,7	10,6	6,9	6,4	8,4
Somogy	3,3	2,2	2,6	2,4	3,0	2,5	2,5	4,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	5,8	3,1	5,3	4,8	5,4	5,4	5,4	7,9
Jász-Nagykun-Szolnok	4,1	2,5	2,8	2,9	4,0	4,8	4,6	5,2
Tolna	2,4	1,7	2,4	2,3	1,9	2,3	1,9	2,9
Vas	2,6	2,5	1,8	1,7	2,0	2,2	2,3	2,0
Veszprém	3,6	2,7	3,0	3,0	2,5	2,6	2,4	2,6
Zala	2,9	2,5	2,8	2,6	1,8	1,8	1,7	2,2
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Megyék ÚMFT részese, százalék (KA-val)								
Megye	Lakosság- szám (fő) 2006	2005-ös GDP	Benyújtott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Igényelt támogatás összege	Megítelt támogatás összege	Kifizetett támogatás összege	Megítelt önkormányzati támogatás összege
Budapest	16,6	35,9	13,2	13,9	33,4	39,7	72,1	47,8
Baranya	4,0	2,9	4,2	4,2	4,3	3,4	1,8	5,8
Bács-Kiskun	5,4	3,6	6,6	6,1	3,7	2,7	1,6	1,6
Békés	3,9	2,3	4,3	3,4	2,8	2,0	1,2	3,7
BAZ	7,3	5,0	9,2	8,6	5,2	4,8	2,5	7,8
Csongrád	4,2	3,2	6,2	6,3	8,2	13,2	2,1	7,8
Fejér	4,3	4,1	3,8	3,8	2,6	2,7	0,9	4,0
Győr-Moson-Sopron	4,3	4,9	4,7	5,7	3,6	3,6	1,8	2,9
Hajdú-Bihar	5,5	4,0	5,7	5,7	4,1	3,6	1,8	3,7
Heves	3,2	2,2	3,8	3,7	1,8	1,3	1,2	0,3
Komárom-Esztergom	3,1	3,6	2,8	2,8	1,3	0,9	0,8	0,7
Nógrád	2,1	1,1	2,8	2,5	1,2	0,9	0,8	1,0
Pest	11,3	10,2	9,5	9,2	11,6	10,5	3,3	5,2
Somogy	3,3	2,2	3,2	3,6	2,3	1,9	1,3	1,0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	5,8	3,1	6,0	5,7	4,7	2,4	1,5	3,3
Jász-Nagykun-Szolnok	4,1	2,5	3,5	3,6	2,0	1,9	1,5	1,0
Tolna	2,4	1,7	2,1	2,3	1,0	0,7	0,8	0,7
Vas	2,6	2,5	2,2	2,1	1,4	0,9	1,1	0,4
Veszprém	3,6	2,7	3,7	4,1	1,7	1,0	0,8	1,0
Zala	2,9	2,5	2,5	2,9	3,2	2,1	1,1	0,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

5. sz. melléklet

Régiók NFT részesedése, százalék								
Régió	Lakosság- szám (fő) 2006	2005-ös GDP	Benyújtott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Igényelt támogatás összege	Megítelt támogatás összege	Kifizetett támogatás összege	Megítelt önkormányzati támogatás összege
Dél-Alföld	13,4	9,1	13,1	13,6	13,4	13,7	13,9	15,9
Dél-Dunántúl	9,7	6,7	8,8	8,1	9,7	9,1	8,9	12,0
Észak-Alföld	15,4	9,7	13,7	13,2	16,7	17,1	17,1	19,5
Észak-Magyarország	12,6	8,3	11,1	9,9	17,0	16,6	17,5	21,0
Közép-Dunántúl	11,0	10,3	8,8	9,0	8,1	8,4	8,1	12,1
Közép-Magyarország	28,0	46,1	36,7	38,5	27,9	27,3	26,7	13,6
Nyugat-Dunántúl	9,9	9,8	7,8	7,7	7,3	7,7	7,8	5,8
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Régiók ÚMFT részesedése, százalék (KA-val)								
Régió	Lakosság- szám (fő) 2006	2005-ös GDP	Benyújtott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Igényelt támogatás összege	Megítelt támogatás összege	Kifizetett támogatás összege	Megítelt önkormányzati támogatás összege
Dél-Alföld	13,4	9,1	17,1	15,8	14,7	17,9	4,9	13,1
Dél-Dunántúl	9,7	6,7	9,6	10,1	7,6	6,0	3,8	7,5
Észak-Alföld	15,4	9,7	15,2	15,0	10,8	7,8	4,8	8,0
Észak-Magyarország	12,6	8,3	15,7	14,8	8,2	6,9	4,5	9,1
Közép-Dunántúl	11,0	10,3	10,2	10,7	5,6	4,6	2,5	5,7
Közép-Magyarország	28,0	46,1	22,7	23,0	44,9	50,2	75,4	53,0
Nyugat-Dunántúl	9,9	9,8	9,4	10,6	8,2	6,6	4,0	3,7
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

6. sz. melléklet

NFT megoszlások (százalék) (csak értékelhető projektek, TA nélkül)					
Projektmegvalósítás helyszíne, településtípus	Állami (központi költségvetési) szervezet	Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	KKV	Nem KKV vállalkozás	Egyéb nonprofit szervezet
Pályázók megoszlása (sorszázalék)					
község	2,0	24,9	64,1	1,1	7,8
város	2,6	11,8	76,0	2,5	7,1
megyei jogú város	5,8	6,3	74,7	2,8	10,4
régióközpont	9,8	4,3	73,6	2,5	9,8
Budapest	5,8	2,0	80,7	3,5	7,9
ÁTLAG	4,8	9,7	74,7	2,6	8,3
Igényelt támogatás megoszlása (sorszázalék)					
község	13,7	51,0	23,6	2,4	9,3
város	17,9	47,2	21,1	5,2	8,5
megyei jogú város	32,5	27,9	18,9	9,4	11,3
régióközpont	39,6	19,4	17,6	10,9	12,4
Budapest	33,6	6,9	35,4	4,2	19,9
ÖSSZESEN	25,0	34,2	23,3	5,9	11,6
Megítelt támogatás megoszlása (sorszázalék)					
község	26,0	32,6	29,7	5,0	6,6
város	15,3	43,3	24,1	10,2	7,2
megyei jogú város	34,6	28,3	15,0	14,4	7,8
régióközpont	48,9	18,8	14,3	10,0	8,0
Budapest	36,3	7,0	30,9	4,3	21,5
ÖSSZESEN	30,6	27,3	22,9	9,0	10,3
Támogatott pályázatok aránya, cellaszázalék					
község	49,1%	34,8%	46,6%	65,5%	32,3%
város	45,3%	44,8%	50,2%	66,5%	34,1%
megyei jogú város	39,9%	56,9%	53,0%	68,9%	40,7%
régióközpont	49,7%	56,4%	54,6%	66,7%	37,4%
Budapest	49,7%	55,8%	54,4%	65,8%	34,8%
ÖSSZESEN	47,3%	42,8%	51,9%	66,6%	35,7%
Átlagos projektméret, megítelt támogatás, M Ft					
község	425	62	16	111	43
város	273	169	13	130	62
megyei jogú város	382	202	10	192	47
régióközpont	263	202	9	158	58
Budapest	188	92	11	28	117
ÖSSZESEN	269	131	12	105	69

ÚMFT megoszlások (százalék) (csak értékelhető projektek, TA nélkül, KA-val)					
Projektmegvalósítás helyszíne, településtípus	Állami (központi költségvetési) szervezet	Önkormányzati (települési és megyei) szervezet	KKV	Nem KKV vállalkozás	Egyéb nonprofit szervezet
Pályázók megoszlása (sorszázalék)					
község	1,8	59,0	32,9	0,8	5,4
város	2,7	33,6	55,7	1,9	6,1
megyei jogú város	3,9	14,0	68,8	1,8	11,4
régióközpont	4,7	7,0	76,9	1,9	9,5
Budapest	7,7	10,3	65,4	2,1	14,5
ÁTLAG	3,5	31,1	55,5	1,6	8,2
Igényelt támogatás megoszlása (sorszázalék)					
község	5,0	43,5	44,3	2,0	5,3
város	9,0	61,2	23,4	1,7	4,8
megyei jogú város	4,1	72,6	16,5	2,2	4,6
régióközpont	3,5	61,9	25,2	2,9	6,6
Budapest	20,7	42,4	4,4	28,8	3,7
ÖSSZESEN	12,5	34,2	25,2	22,1	6,0
Megítelt támogatás megoszlása (sorszázalék)					
község	3,8	29,3	56,6	4,2	6,1
város	2,5	29,4	60,2	4,5	3,4
megyei jogú város	10,5	40,6	32,1	7,0	9,9
régióközpont	3,9	37,3	54,4	2,4	1,9
Budapest	19,9	46,5	2,8	29,0	1,8
ÖSSZESEN	10,4	38,6	34,1	13,9	3,1
Támogatott pályázatok aránya, cellaszázalék					
község	49,4%	31,1%	60,3%	68,4%	21,3%
város	50,3%	42,5%	63,2%	66,7%	31,2%
megyei jogú város	38,1%	35,7%	64,4%	64,4%	37,3%
régióközpont	26,8%	38,7%	62,3%	65,2%	32,8%
Budapest	46,2%	34,4%	64,3%	64,0%	22,9%
ÖSSZESEN	43,1%	35,9%	63,0%	65,9%	28,9%
Átlagos projektméret, megítelt támogatás, M Ft					
község	123	47	84	231	155
város	111	124	103	213	106
megyei jogú város	287	333	30	244	94
régióközpont	458	2002	165	277	90
Budapest	1468	3465	18	5732	140
ÖSSZESEN	590	301	85	1135	113

7. sz. melléklet

Operatív Program	Prioritás száma	Prioritás megnevezés	EMIR M Ft				Lekötés mértéke (2007-13 keretkezéshöz képest a megítélt támogatás aránya) - 248 FT/EUR árfolyamon	Lekötés mértéke (2007-13 keretkezéshöz képest a megítélt támogatás aránya) - 271 FT/EUR árfolyamon	Lekötés mértéke (kötelezettségvállalás a 2007/8-as pénzügyi tervben /2007-es AT/ és a megítélt támogatás aránya)
			Igényelt támogatás	Megítélt támogatás	Kifizetett támogatás	Visszalépett megítélt támogatása			
ÁROP	összesen		16 974	14 197	2 868	0	34%	31%	82%
	1.	folyamatok megújítása	9 263	7 223	2 177		31%	28%	104%
	2.	emberi erőforrás minőségének javítása	5 097	4 640	443		75%	69%	165%
	3.	KMO-ban megjelenő fejlesztések	2 116	1 836	99		15%	13%	24%
	4.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	499	499	149		78%	71%	
	5.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					0%	0%	
EKOP	összesen		60 286	43 566	3 055	0	42%	39%	91%
	1.	közigazgatási folyamatok megújítása	44 618	28 295	699		76%	69%	103%
	2.	ügyfélhöz-záférés	9 498	9 100	2 124		21%	19%	80%
	3.	kiemelt fejlesztések (külső tájékoztatásból származó adat)	4 990	4 990			23%	21%	55%
	4.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban	1 180	1 180	232		80%	73%	
	5.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					0%	0%	
GOP	összesen		430 797	299 528	66 543	6 542	40%	37%	99%
	1.	K+F	59 850	29 786	4 850	141	12%	11%	38%
	2.	vállalkozások fejlesztése	144 853	90 011	23 163	6192	37%	34%	87%
	3.	üzleti környezet	17 821	12 765	1 132	209	22%	21%	58%
	4.	pénzügyi eszközök	187 180	145 996	34 318		84%	77%	148%
	5.	technikai segítségnyújtás	21 094	20 971	3 080		80%	73%	

Operatív Program	Prioritás száma	Prioritás megnevezése	EMIR M Ft				Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítélt támogatás aránya) - 248 FT/EUR árfolyamon	Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítélt támogatás aránya) - 271 FT/EUR árfolyamon	Lekötés mértéke (kötelezettségvállalás a 2007/8-as pénzügyi tervben /2007-es AT/ és a megítélt támogatás aránya)
			Igényelt támogatás	Megítélt támogatás	Kifizetett támogatás	Visszaléptetett megítélt támogatás			
KEOP	összesen		292 856	170 775	7 042	135	14%	13%	81%
	1.	tiszta települése	99 331	62 227	233		10%	9%	89%
	2.	vizeink jó kezelése	98 730	65 035	1 041		19%	17%	83%
	3.	természetvédelem	3 377	649	7		2%	2%	18%
	4.	megújuló energia	13 686	2 613	80	4	4%	4%	17%
	5.	hatékony energia	5 833	1 283	134	13	3%	3%	16%
	6.	fenntartható életmód és fogyasztás	4 120	1 043	88		5%	5%	52%
	7.	projekt előkészítés	50 528	24 264	3 313	118	49%	45%	138%
	8.	technikai segítségnyújtás	17 250	13 660	2 144		70%	64%	85%
KÖZOP	összesen		1 252 201	964 733	136 731	0	51%	47%	76%
	1.	ország és régió központok közúti elérhetősége	245 918	299 192	49 730		87%	79%	128%
	2.	ország és régió központok vasúti és vízi elérhetősége	377 091	169 115	669		30%	27%	40%
	3.	térségi elérhetőség	200 601	133 216	3 327		30%	27%	51%
	4.	intermodalitás	27 279	1 039	217		2%	2%	43%
	5.	városi, elővárosi közlekedés	380 384	342 376	81 745		75%	69%	100%
	6.	technikai segítségnyújtás	20 928	19 796	1 043		76%	69%	450%
TÁMOP	összesen		288 972	147 038	18 543	1 311	14%	13%	36%
	1.	foglalkoztathatóság	86 475	69 751	3 642	199	33%	30%	41%
	2.	alkalmazkodóképesség	55 191	42 023	12 904	1055	20%	18%	73%
	3.	minőségi oktatás	83 435	19 436	552		8%	7%	22%
	4.	felsőoktatás	25 209	2 886	0		2%	2%	9%
	5.	társadalmi befogadás	36 385	11 703	1 351	57	10%	9%	39%
	6.	egészségmegőrzés	2 277	1 239	93		2%	2%	8%
	7.	technikai segítségnyújtás, konvergencia régiókban					0%	0%	0%
	8.	KMO-ban megvalósuló fejlesztések							
	9.	technikai segítségnyújtás, KMO-ban					0%	0%	0%

Operatív Program	Prioritás száma	Prioritás megnevezése	EMIR M Ft				Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítelt támogatás aránya) - 248 FT/EUR árfolyamon	Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítelt támogatás aránya) - 271 FT/EUR árfolyamon	Lekötés mértéke (kötelezettségvállás a 2007/8-as pénzügyi tervben /2007-es AT/ és a megítelt támogatás aránya)
			Igényelt támogatás	Megítelt támogatás	Kifizetett támogatás	Visszalépett megítelt támogatása			
TIOP	összesen		183 727	96 204	4 200	3 509	16%	15%	27%
	1.	oktatási infrastruktúra	74 275	33 301	0		21%	19%	31%
	2.	egészségügyi infrastruktúra	46 511	23 270	3 009	3 495	7%	6%	11%
	3.	munkaerőpiaci infrastruktúra	48 591	25 283	389	14	24%	22%	53%
	4.	technikai segítségnyújtás	14 350	14 350	801		70%	64%	280%
VOP	összesen		30 856	24 088	16 808	0	26%	24%	60%
	1.	központi intézmények működtetése	13 790	9 823	7 369		16%	14%	44%
	2.	felhasználást segítő eszközök	17 066	14 265	9 438		50%	46%	81%
DAOP	összesen		115 220	41 829	5 738	181	19%	17%	64%
	1.	gazdaságfejlesztés	7 963	3 110	384	150	8%	7%	42%
	2.	turisztika	20 585	12 743	291		32%	29%	83%
	3.	elérhetőség	49 004	15 985	3 497	21	35%	32%	95%
	4.	humán infrastruktúra	20 472	675	281	10	2%	1%	8%
	5.	térségfejlesztés	15 419	7 536	20		17%	15%	49%
	6.	technikai segítségnyújtás	1 778	1 778	1 265		21%	19%	90%
DDOP	összesen		95 053	44 542	2 337	248	21%	20%	49%
	1.	gazdaságfejlesztés	8 489	5 178	120		24%	22%	83%
	2.	turisztika	25 048	10 541	14		28%	25%	54%
	3.	humán infrastruktúra	869	416	210	29	1%	1%	9%
	4.	térségfejlesztés	29 113	12 496	599		27%	24%	33%
	5.	elérhetőség	29 903	14 281	469	220	26%	24%	69%
	6.	technikai segítségnyújtás	1 629	1 629	925		20%	18%	88%
ÉAOP	összesen		92 435	35 744	3 920	51	13%	11%	38%
	1.	gazdaságfejlesztés	13 849	3 131	0		8%	7%	16%
	2.	turisztika	18 410	10 913	879		21%	19%	48%
	3.	elérhetőség	27 752	12 462	1 091		25%	23%	80%
	4.	humán infrastruktúra	19 347	4 205	564	51	7%	6%	56%
	5.	térségfejlesztés	10 706	2 661	97		4%	3%	11%
	6.	technikai segítségnyújtás	2 371	2 371	1 289		21%	19%	93%
	összesen		89 689	30 866	2 563	58	12%	11%	36%
Operatív Program	Prioritás száma	Prioritás megnevezése	EMIR M Ft				Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítelt támogatás aránya) - 248 FT/EUR	Lekötés mértéke (2007-13 kerethez képest a megítelt támogatás aránya) - 271 FT/EUR	Lekötés mértéke (kötelezettségvállás a 2007/8-as pénzügyi tervben /2007-es AT/ és a megítelt támogatás aránya)
			Igényelt támogatás	Megítelt támogatás	Kifizetett támogatás	Visszalépett megítelt támogatása			

							árfolyamon		
EMOP	1.	gazdaságfejlesztés	4 698	1 413	0		4%	3%	12%
	2.	turisztika	16 213	9 921	111		18%	17%	55%
	3.	térségfejlesztés	25 333	6 065	0		8%	7%	25%
	4.	humán infrastruktúra	25 090	2 369	675	58	4%	4%	13%
	5.	elérhetőség	16 179	8 922	486		34%	31%	80%
	6.	technikai segítségnyújtás	2 175	2 175	1 291		21%	19%	92%
KDOP	összesen		57 300	24 318	1 454	42	16%	15%	41%
	1.	gazdaságfejlesztés	5 252	1 229	20		5%	5%	16%
	2.	turisztika	19 671	11 022	210		33%	30%	48%
	3.	térségfejlesztés	1 816	562	0		3%	2%	8%
	4.	környezet és közlekedés	15 272	7 109	264	42	16%	15%	45%
	5.	humán infrastruktúra	14 050	3 156	148		15%	14%	69%
	6.	technikai segítségnyújtás	1 240	1 240	812		21%	19%	93%
KMOP	összesen		377 826	204 385	22 046	3 467	47%	43%	77%
	1.	K+F	82 215	49 198	11 108	1496	40%	37%	99%
	2.	versenyképesség feltételei	119 161	75 734	4 897	962	79%	72%	92%
	3.	turisztika + környezetvédelem	38 916	26 328	1 322	330	48%	44%	67%
	4.	humán infrastruktúra	121 464	43 957	2 741	680	53%	48%	71%
	5.	térségfejlesztés	12 344	5 469	38		9%	8%	19%
	6.	technikai segítségnyújtás	3 725	3 701	1 940		22%	20%	96%
NYDOP	összesen		40 974	24 859	1 851	361	18%	17%	50%
	1.	gazdaságfejlesztés	692	289	56		1%	1%	10%
	2.	turizmus	11 037	9 301	157		29%	27%	73%
	3.	térségfejlesztés	5 117	2 076	76	31	8%	7%	21%
	4.	környezet és közlekedés	10 206	8 413	476	310	30%	27%	69%
	5.	humán infrastruktúra	12 827	3 684	101	20	15%	14%	37%
	6.	technikai segítségnyújtás	1 096	1 096	985		21%	19%	90%

3 Fejlesztéspolitikai események (2007. január 1 – 2009. február)

3.1 A fejlesztéspolitikát meghatározó legfontosabb események

A következőkben az interjúk, a monitoring bizottsági tájékoztatók és a sajtóban megjelenő hírek alapján röviden összefoglaljuk azokat a legfontosabb eseményeket, amelyek meghatározták az elmúlt két év fejlesztéspolitikáját. A gyűjtés értelemszerűen szubjektív, a szerzők által megszürt események. Elsősorban azokra az eseményekre fókuszáltunk, amelyek valamely a fejlesztéspolitika hatékonysága, eredményessége vagy hatásossága szempontjából jelentőséggel bírnak. A következő fejezetben felsoroljuk mindazon eseményeket, amelyek elérték az országos írott sajtó ingerküszöbét. Néhány itt fontosnak jelzett esemény nem jelent meg a sajtóban.

3.1.1 2006. második fele

2006 második feléve a második Gyurcsány-kormány felállításáról és ehhez kapcsolódóan a fejlesztéspolitika szervezeti kereteinek és kormányzati pozíciójának látványos átalakulásáról szól. Az adminisztrációt a szervezeti átalakulásokon túl az ÚMFT előkészítésének feladatai kötik le.

A szervezeti események közül meghatározó volt az NFÜ kialakítása, az IH-k egybevonásával, az ÚMFT Közreműködő szervezeteinek kiválasztása valamint az ÚMFT-hez kapcsolódó szabályozási tevékenység. Az átalakítások következtében egy erősen centralizált és eljárásaiban egységesített fejlesztéspolitika jön létre, amelyben a hierarchikus kapcsolatok a dominánsak. A horizontális koordináció szervezeti háttérbeszorulnak, az ágazati minisztériumok hatásköre minimálisra csökken a fejlesztéspolitikában.

Messzemenő következményekkel jár, hogy ebben az időszakban emelkedik a fejlesztéspolitika szintjéről a kormányprogram szintjére. Ennek messzemenő következménye, egyrészt a napi politikai csatározásokba való bevonódás, másrészt az erőteljesebb politikai kontroll kialakítása, amit a FIT felállítása és a felügyelő kormánybiztosnak miniszterelnökhöz közeli szervezeti pozícionálása.

Ugyanebben az időszakban véglegesítik az ÚMFT-t és operatív programjait és még Karácsony előtt be is nyújtják valamennyi dokumentumot a Bizottságnak. A korábbi ágazati alkuk mentén kialakított forráselosztási arányokat kis mértékben felborítva, de egyszerű központi döntésekkel lezárják a célokról és az OP-król szóló vitákat. Fél év alatt véglegesednek a dokumentumok. A gyorsabb bizottsági elfogadás érdekében az ÚMFT erőteljesen igazodik EU stratégiájához.

3.1.2 2007. első fele

2007 első felének meghatározó eseményei a szervezetrendszer konszolidációhoz, az ÚMFT bizottsági tárgyalásaihoz és az NFT kifizetéseinek gyorsításához kapcsolódik.

A szervezeti események közül két fontos esemény érdemel említést, az egyik, hogy a KSZ-eket szorosabb kontroll alá helyezik az Irányító Hatóságok a KSZ-ekkel kötött szolgáltatási szerződések (az ún. SLA-k) révén. Ebben a KSZ-ek finanszírozását olyan teljesítménymutatókhoz kötik, amelyek később maguk is hozzájárulnak az eljárási folyamatok felgyorsításához, bár 2007-ben a pályázatok késői elindulása folytán alapvetően még nem hatottak. A másik meghatározó szervezeti esemény a fejlesztéspolitikát felügyelő kormánybiztos

területfejlesztési miniszterre történő kinevezése, amely egyrésztől szorosabb Parlamenti ellenőrzést adott a fejlesztéspolitikának másrésztől megosztotta a politikai vezetés erejét két feladat között, így az NFÜ elnökének szerepe felértékelődött a belső koordinációban.

A fejlesztéspolitika szakpolitikai dimenziójában az OP-k és az ÚMFT-ről szóló tárgyalások a leginkább meghatározó jelentőségűek. A tárgyalások meghatározó szempontja a minél előbbi elfogadás volt mind a két fél részéről. nyár elejére az operatív programok elfogadásra kerültek. A KÖZOP esetében a hazai stratégia hiánya miatt egy informális megállapodás kötött, hogy Magyarország egy éven belül elkészíti a közlekedési stratégiáját és amíg ez nem teljesül addig nem kezdeményez forráslehívást a Bizottságtól. Tavasszal elkészülnek az első változatai az akcióterveknek és a pályázati kiírásoknak. A gyorsaság demonstrálására nagy pályázói körnek, de kis pénzeket hirdetnek meg januárban, mint első pályázatok. A miniszterelnök évértékelő beszédében meghirdeti a zászlóshajó programokat, amelyek többsége azonban azóta megszűnt, vagy jelentősen átalakult.¹¹⁶

3.1.3 2007. második fele

Ősztől felgyorsul a források lekötése az első akciótervek elfogadásához kapcsolódóan kiírt pályázatok és a közlekedési kiemelt projektek elfogadása miatt.

Ugyanekkor robban ki az első nagyobb botrány a fejlesztéspolitika körül, a Weisenberger-ügy komoly defenzívába szorítja a fejlesztéspolitikát. Ez annak ellenére következik be, hogy a konkrét feltárt ügy nem az NFÜ tevékenységéhez kapcsolódik, de a fejlesztéspolitika kormányzati pozícionálása miatt rá üt vissza.

Az NFT utolsó két évét a kifizetések felgyorsítását kezdeményező „Nagytakrítás akció” meghirdetésével, avagy ahogy azt a szakzsargon hívja a „rovancs” meghirdetésével indítja az NFÜ. Az akció eredményeként őszre sikerül a 90 napnál régebbi számlákat 1,3% alá szorítani, amely bár később kicsit növekszik, de teljes egészében már nem termelődik újra. Az akció nagyon nagy kapacitásleterheléssel jár az év második felében, ami a pályázatok kiírásától veszi el sokszor az erőforrásokat.

3.1.4 2008 első fele

A legfontosabb szervezeti eseménye ennek a félévnek a kisebbségi kormány megalakulása, amelyben Bajnai Gordon gazdasági miniszterként vesz a továbbiakban részt. Ezzel az NFÜ is átkerül az NFGM szervezete alá.

A fejlesztéspolitika irányítói a Göd-ön megtartott kétnapos vezetői értekezleten ráébred az ÚMFT forrásfelhasználásának lemaradására és a kifizetések N+2-es kockázataira. A megbeszélés eredményeként megerősödik a belső vezetői jelentésrendszer, megkezdődik a havi ütemterv szerinti (útvonalterv) beszámoltatása az IH-knak az OP-k felgyorsítása érdekében.

A fejlesztéspolitika szakpolitikai dimenziójában két meghatározó esemény történik ebben a félévben. Az egyik, hogy az február-márciusban az őszi pályázati kiírások tapasztalati alapján felülvizsgálják az akcióterveket. Ami elsősorban azt jelenti, hogy a már kiírt és előkészített pályázatokhoz igazítják hozzá a stratégiát, másrészt, hogy a pénzügyi előrejelzéseket megpróbálják pontosítani és menedzsment szempontból megbízhatóbbá tenni. A konstrukciók számának csökkentése, az összevonási kísérletek nem járnak eredménnyel. A másik fontos esemény a fejlesztéspolitika életében, hogy két zászlóshajó program a Pólus és az Leghátrányosabb Helyzet Kistérségek felzárkóztató programja (LHH program) is új koncepció mentén újraszerveződik és

¹¹⁶ Ahogy az egyik interjúalanyunk fogalmazott a turisztikai zászlóshajó program ma tulajdonképpen a ROP-os turisztikai pályázatokat jelenti csak.

„feltámad”. A Pólusprogram, nevét megtartva, de egykori területfejlesztési fókuszát elveszítve, szinte kizárólag vállalati klaszterek kialakítására és támogatására fókuszál. Forrásait a közös cél lazán kapcsolja össze, de valójában nem kerülnek a pályázatok közös fejlesztési irányítás alá. Az LHH program az operatív programok közötti forráskoordináció helyi decentralizációjára épített komplex fejlesztési modellt kezd kiépíteni. Forráskoordinációban gyakorlatilag az egyetlen komplex programként működik jelenleg az ÚMFT-ben.

A félév komoly sajtóban is megjelenő vitái az ÚMFT kommunikációjához kapcsolódik: az ÚMFT pályázatait népszerűsítik a Jóban Roszban sorozatba épített vállalkozó szereplőn keresztül. A kommunikációs fogás etikussága körüli az ORTT döntéséig is elmegey.

3.1.5 2008 második fele

2008 második felének legfontosabb eseménye a fejlesztéspolitika számára a gazdasági válság kitörése. Ennek hatására a kormány bejelent egy fejlesztéspolitika átalakítási csomagot a vállalkozások megerősítésére (fejlesztéspolitikai Bajnai- csomag), másrészt a fejlesztéspolitika megítélése is láthatóan javul. A válság jól átélhető célt ad a fejlesztéspolitikának. A Bajnai-csomag részeként három típusú beavatkozást készítenek elő. Egyrészt a 2008 tavaszán érzékelt pályázati problémák orvoslására kidolgozott egyszerűsítése, pályázási könnyítéseket jelentenek be, a válsággal legitimálva azok fontosságát, valójában ezek a változtatások előkészítése már a nyáron megkezdődött. Másodsorban a korábban már többször beharangozott kisvállalkozói hitelprogramok elindítását, amelyek szintén a válságtól függetlenül 2008 őszi indulással már februárban szerepeltek az akciótervekben. Harmadszét forrásátcsoportosításokat fogalmaztak meg, amely egy része magyar hatáskörben operatív programokon belül megvalósítható volt (GOP forráskihelyezés felgyorsítása) a másik feléről viszont, mivel OP prioritások közötti átcsoportosítást is tartalmazott csak Brüsszeli jóváhagyással lehet dönteni. Ez utóbbi változtatások jóváhagyása a mai napig (2009 május vége) nem történt meg. A változtatási kérelem hivatalos brüsszeli benyújtása sem történt meg. Az esemény rövid időre ősszel feléleszti az ágazatközi stratégiai koordinációt jelentő TOB-ot, de hamar kiderül, hogy a csomag tervezési elemei nem stratégiai tervezés, hanem kommunikációs irányítás alatt állnak, így a TOB újabb összehívása már lemarad. A forrásátcsoportosítási viták a 2009-10-es akciótervek partnerségével egy időben zajlanak. Ez utóbbiak stratégiai dokumentumból végképp pénzügyi előrejelző dokumentummá alakulnak át.

Fontos eseménye 2008 őszének, hogy a Bizottság engedélyezi az NFT kifizetésének 2009. június 30-i meghosszabbítását. A ROP kivételével valamennyi OP él ezzel a lehetőséggel. Valós forrástöbbletet ez a lépés azonban csak a HEFOP-ban jelent, amely többletforrásokra való átcsoportosítás, így a TÁMOP forrás lekötését csökkentik.

Jelentős szervezeti esemény az NFÜ életében, hogy új KÖZOP IH élére új vezető kerül, aki a szervezeti átalakulás (KIKSZ áthelyezése a Mag Zrt.-be) és a közlekedési stratégia elfogadtatásának felgyorsításával 2008 őszére nem csak hivatalos, de valódi jóváhagyást szerez a KÖZOP programja számára. A KÖZOP kiemelt projektjeinek többségére fél év alatt támogatási szerződést kötnek és az első közlekedési nagyprojektet (a debreceni villamosfelújítást) jóváhagyatják Brüsszellel.

2008 őszén kezdődik, de a nyilvánosság számára 2009 tavaszán válik láthatóvá az a vita, amely a Bizottság és Magyarország között a nagyfejlesztések közbeszerzési gyakorlata kapcsán kialakult. Brüsszel erősen vitatja a meghívásos közbeszerzési eljárások gyakorlatát. Nagyjából e vita következtében a NIF által menedzselte közútfejlesztési nagyprojekteket Brüsszel egyelőre nem hagyja jóvá.

3.2 Fejlesztéspolitikai kronológia a sajtó tükrében

Időpont	Esemény
2007.01.10.	Az MSZP bejelentette az ÚMFT első hat, kkv-knak szóló pályázati kiírását
2007.01.11.	Megalakult a Magyar Gazdaságfejlesztési Központ (MAG Zrt.), az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) Gazdaságfejlesztési Operatív Programjának (GOP) közreműködő szervezete
2007. 01. 30.	Kiírták az első ÚMFT-pályázatokat, 30 Mrd Ft értékben
2007.01.30.	Az Európai Bizottság megküldte hivatalos véleményét az ÚMFT-ről
2007.02.02.	Bejelentették a Jeremie-programot, az Unió kis- és közepes méretű vállalkozásokat támogató komplex programcsomagját
2007.02.12.	Gyurcsány Ferenc évértékelő parlamenti beszédében meghirdette a kormány „zászlóshajó-programjait”
2007.02.14.	„Startolt” a mikrohitel-program
2007.02.19.	Az NFÜ pályázatot hirdetett az ÚMFT logotervére
2007.02.21.	Megjelent a GKM dokumentuma a kkv-k fejlesztési koncepciójáról
2007.03.06.	A kormány szándéka a régiók erősítése, a decentralizáció, a partnerség és a szubszidiaritás elvének követése – fogalmazta meg Bajnai Gordon kormánybiztos a parlament eseti bizottsága előtt
2007.03.20.	Átadták az I. NFT-ből felújított pannonhalmi apátságot
2007.03.22.	Brüsszel aggodalmát fejezte ki a négyes metró megaprojektje miatt
2007.03.22.	Az ÚMFT-ből 237,2 milliárd forint jut az ipari parkoknak
2007.03.27.	Szeptember végére minden I. NFT-s lemaradást ledolgoznak - nyilatkozta Bajnai Gordon
2007.03.29.	A Fővárosi Közgyűlés többsége elfogadta a metrójelentést
2007.03.30.	Felgyorsul az I. NFT-pénzek kifizetése - jelentette be Bajnai Gordon
2007.04.06.	Megnyílt a mikro- és kisvállalkozások számára, a munkahelyi képzés támogatására kiírt pályázat
2007.04.10.	Bajnai Gordon bejelentette: hamarosan Brüsszel elé kerül 11 nagyberuházás
2007.04.12.	Az építőipar a 8 ezer milliárd forintos európai uniós támogatás több mint felét használhatja fel – jelezte Bajnai Gordon kormánybiztos
2007.04.13.	Több mint duplájára emeli a vállalati képzések támogatására kiírt uniós pályázat keretét az NFÜ
2007.04.18.	Megkezdődtek az első jogi eljárások a szabálytalanul felhasznált uniós támogatások miatt
2007.04. 23.	Indul az EU Jószomszédság programja. Az Új Magyarország Fejlesztési Tervben mintegy 100 milliárd forint összegű forrás áll rendelkezésre a határokon átnyúló gazdasági együttműködés fejlesztésére
2007.04. 23.	Egyszerűbb pályázati eljárások, már 200 nyertes eddig az évben– jelentette be Bajnai Gordon
2007.04. 27.	Kedvezőbb biztosítéki rendszert vezet be az NFÜ az EU-pályázatoknál, visszamenőleges hatállyal
2007.05. 07.	Kiírták a regionális operatív programok első pályázatait
2007.05. 09.	Az Európai Bizottság aláírta az Új Magyarország Fejlesztési Tervet. Magyar részről Bajnai Gordon kormánybiztos szignálta a dokumentumot
2007.05.14.	Az idén 200 uniós pályázat lesz nyitva - jelentette be Bajnai Gordon
2007.05.23.	Harmincmilliárdos fejlesztés indul Záhonyban – döntött a kormány
2007.06.07.	Az első hónapok tapasztalatai alapján visszamenőlegesen is könnyített egyes pályázati feltételeken a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
2007. 06. 11.	Lezárultak a január végén kiírt gazdaságfejlesztési pályázatok
2007.06.12.	A kidolgozás alatt álló Jeremie-program 30 Mrd-os keretét 50 Mrd-osra növelik

- 2007.06.13. Megjelent a második Gyurcsány-kormány első évét összegző dokumentum, amely az ÚMFT-t is értékelte
- 2007.06.15. Újabb GOP-kiírásokat nyitottak meg; hamarosan kezességvállaló szervezetek teszik könnyebbé a pályázást
- 2007.06.15. Önkormányzati és területfejlesztési miniszter lett Bajnai Gordon; továbbra is felügyelete alatt maradt az NFÜ
- 2007.07.13. Újabb GOP-os és ROP-os pályázati kiírások jelentek meg, 13 Mrd Ft értékben
- 2007.07.18. Duna-menti települések fejlesztéspolitikai összefogását jelentették be
- 2007.07.24. Az ÁSZ a részletes ütemtervet hiányolja az uniós támogatások terén
- 2007.07.25. Az ÚMFT programjai indulhatnak, azokat jóváhagyta a kormány – jelentették be. Döntöttek 271 kiemelt projektről is
- 2007.08.08. Kormánydöntés született 1000 Mrd Ft-ról, közlekedésfejlesztésre
- 2007.08.22. Miniszterek jelentettek be négy nagyobb keretű foglalkoztatási és képzési programcsomagot
- 2007.09.06. Magyarország 15 operatív programjából 14-re már igent mondott Brüsszel
- 2007.09.17. 342 milliárdos pályázati keret nyílt környezetvédelemre
- 2007.09.27. Gyurcsány Ferenc utasította az önkormányzati és területfejlesztési minisztert: intézkedjen a korrupcióval megvádolt Weiszenberger László kistérségi megbízott felmentéséről
- 2007.09.28. Az LHH-program meghirdetése
- 2007.10.05. „Álmutyizók” járnak az országot - figyelmeztette Bajnai Gordon miniszter a polgármestereket
- 2007.10.17. 85 Mrd Ft értékben írtak ki K+F pályázatokat
- 2007.10.18. Új kkv-fejlesztő program indult: a kormány elfogadta az Új Magyarország Vállalkozói Programot
- 2007.10.24. Kétfordulós TIOP-pályázati kiírás a vidéki felsőoktatási intézmények fejlesztésére, 49,7 Mrd Ft értékben
- 2007.10.28. Beadhatók a pályázatok a KEOP két prioritásához kapcsolódó kiírásokra, az energiahatékonyság témakörében
- 2007.10.31. 94 hátrányos helyzetű kistérséget jelölt ki a kormány
- 2007.11.01. Ötvenmilliárd forintos tehetséggondozó programot indít a Gyurcsány-kormány. A zászlóshajó program több fejlesztési formát, köztük uniós támogatási konstrukciókat hangol össze
- 2007.11.05. Meghirdették az Új Pálya országos képzési programot, a közsférából elbocsátottak átképzésére és újbóli elhelyezkedésének elősegítésére
- 2007.11.13. Elindult a korrupcióellenes közérdekű honlap
- 2007.11.19. 135 milliárd Ft uniós forrás jut 2007-2013 között a legfejletlenebb kistérségekre – jelentette be Bajnai Gordon miniszter
- 2007.11.23. Az előző évi 9 Mrd-ról 5,8 Mrd-ra csökkent az LHH-kistérségek (hazai forrásból történő) támogatása
- 2007.11.28. Hetvenegy kiemelt beruházás támogatásáról döntött a kormány
- 2007.11.30. Elindultak az ÚMFT-kifizetések
- 2007.12.03. Bejelentették az Új Magyar Falu programot. Keretében 2013-ig 4000-5000 Mrd Ft forrás jut vidékfejlesztésre
- 2007.12.06. Megkezdődött a mikrofinanszírozók kiválasztása
- 2007.12.07. Suchmann Tamás a nagyprojektek kormányzati tanácsadója lett
- 2007.12.12. Visszakövetelte a támogatást az NFÜ a szabálytalanul eljáró pályázóktól, pl. a kiskunhalasi Disco Magic Kft.-től
- 2008.01.10. Újabb 133 Mrd-os forrást felhasználó nagyprojektekéről döntött a kormány
- 2008.01.15. Elindult a Mikrohitelezési Program
- 2008.01.23. A távmunka fellendítéséért felelős programirodát állít fel a Foglalkoztatási és

- Szociális Hivatal, EU-támogatással. Az év során két távmunkaprogram is indul
- 2008.02.05. A hónap közepétől kisebb árbevétel-növekedést kell produkálniuk a gazdaságfejlesztési pályázatok nyerteseinek – jelentette be Bajnai Gordon
- 2008.02.05. A kiemelt projektek megvalósítása nincs késésben – közölte Bajnai Gordon miniszter
- 2008.02.14. Gráf József földművelési és vidékfejlesztési miniszter szerint Ficsor Ádám kabinetfőnök szülei joggal kaptak agrártámogatást
- 2008.02.15. Harmincegymilliárd jut a kivállalkozásoknak a 2008. évi első körös pályázatokból – közölte Bajnai Gordon
- 2008.03.07. A 4-es metrónál nincs veszélyben az uniós támogatás - közölte a DBR Metró Projektigazgatóság
- 2008.03.26. 200 millió forintot folyósított az NFÜ a TV2 „Jóban rosszban” című szappanoperájának az uniós pályázati rendszer népszerűsítéséért
- 2008.04.03. „Feltámadt” az eddig a háttérben előkészített pólusprogram: felállt a Pólus Programiroda, elkészültek a stratégiák, és néhány, a programhoz tartozó pályázat is elindult
- 2008.04.10. Bajnai Gordon pert veszített Orbán Viktorral szemben. A Fidesz elnökének a kormány uniós támogatási politikáját kritizáló kijelentéseit a bíróság a véleményszabadság körén belül maradónak ítélte
- 2008.04.17. Hét új pályázat nyílt meg vállalkozásoknak, infokommunikációs fejlesztésekre
- 2008.04.23. Az ORTT vizsgálni kezdte a „Jóban rosszban” c. műsor NFÜ-támogatását
- 2008.04.28. Az NFÜ közzé tette az I. NFT eddigi kifizetéseit: 604 Mrd került a projektgazdákhöz a 670 Mrd-os keretből
- 2008.05.08. Másfélszeresére nőtt a hátrányos helyzetű önkormányzatokat kiszegítő Önerő Alap kerete
- 2008.05.27. Az ÚMFT első évében a támogatások zöme a kkv-kat és a termelést segítette – jelentette ki Gyurcsány Ferenc egy kisvállalkozás meglátogatásakor
- 2008.06.02. 5 új pályázat keretében több mint 40 Mrd Ft uniós forrás pályázható K+F-re – közölte az NFÜ
- 2008.06.03. Három hitelszerződést írt alá Magyarország az Európai Beruházási Bankkal (EIB): kettő érinti az ÚMFT-t - jelentette be Veres János
- 2008.06.11. Az MFB Zrt. Új Magyarország önkormányzati infrastruktúra-fejlesztési kötvényfinanszírozási programot hirdetett meg
- 2008.06.18. Botrányos közbeszerzés történt a mentők nagyprojektjénél – derült ki
- 2008.06.25. Az OMSZ visszavonta a problémás tendert
- 2008.06.25. Heves viták zajlottak az ORTT-ben az ÚMFT kampányáról
- 2008.06.25. Húszezer hátrányos helyzetű álláskereső és inaktív személy kap támogatást a TÁMOP-ból, összesen 26 Mrd Ft-ból – közölték
- 2008.06.25. Bajnai Gordon sajtó-háttérbeszélgetésen jelentette be: 3100 iskola kaphat interaktív táblát a 40 Mrd-os fejlesztési programból
- 2008.07.15. Több mint 10 Mrd forintnyi támogatásra lehet pályázni K+F témakörben a TÁMOP új kiírásaira
- 2008.07.17. A megjelent ÁSZ-jelentés számos problémát tárt fel az uniós támogatások elosztási rendszerében
- 2008.07.24. 26,6 Mrd-os támogatásról döntött a kormány a felsőoktatás számára
- 2008.07.29. 2,5 milliárd forinttal megemelték a támogatási keretet a kisvállalkozások technológiai fejlesztésére
- 2008.08.09. Szigethalmon átadták az uniós 168 millió forint összegű támogatásával létrehozott, fogyatékosok nappali ellátását biztosító intézményt
- 2008.08.12. A Regionális Operatív Program keretében 1200 kilométeren újítanak fel alsóbbrendű utakat az országban 44,5 milliárd forint értékben – hangzott el egy

- sajtótájékoztatón
- 2008.08.12. 16 önkormányzat építhet járóbeteg-ellátót 25 Mrd forintos támogatásból – ismertette Bajnai Gordon
- 2008.08.18. Bejelentették, hogy hamarosan hozzáférhető lesz a Mikrohitel
- 2008.08.25. Négy kiemelt gyógyfürdő-beruházást támogat az állam – közölte a kormánydöntést a szóvivő
- 2008.08.26. Gyurcsány Ferenc bejelentette a Nemzeti Iskolafelújítási Programot. 80 Mrd forintból közel 500 oktatási intézmény rekonstrukciójára kerül sor
- 2008.08.29. Lejárt a klaszterpályázatok beadási határideje – több mint 6 Mrd forintos volt a keret
- 2008.09.03. A kormány támogatja a miskolci villamosfejlesztést – döntött a kabinet
- 2008.09.11. Népegészségügyre közel 9 milliárd forintnyi forrást nyit meg a kormány – jelentette be Kökény Mihály
- 2008.09.16. Felavatták az M0 keleti szektorát
- 2008.09.24. Brüsszel jóváhagyta a magyar halászat támogatásáról szóló operatív programot
- 2008.10.02. Megerősítik a Jeremie-programot – jelentette be Bajnai Gordon
- 2008.10.09. Elbocsátották a pécsi EKF-program főigazgatóját
- 2008.10.17. Ötmilliárd forintos szennyvíztisztító beruházást adtak át Szombathelyen
- 2008.10.18. ORTT-bejelentés: hatósági vizsgálatot indítottak a „Jóban rosszban” NFÜ-támogatása miatt. A nyáron az ÁSZ törvényellenességet állapított meg
- 2008.10.20. Kultúrközpontok jöhetnek létre 14 és fél milliárdért országsszerte, a megyei jogú városokban – jelentette be a kultuszminiszter
- 2008.10.29. Újabb félmilliárddal növelte a mikro- és kisvállalkozások technológiafejlesztési pályázatainak keretét az NFÜ
- 2008.10.29. A „Nem mondunk le senkiről” program ismertetése
- 2008.10.31. A recessziót tompító „Bajnai-csomagot” jelentett be az NFGM vezetője
- 2008.11.03. A Bajnai-csomag kiegészítéseképp a további 200 Mrd-os gazdaságélénkítési támogatást jelentett be Gyurcsány Ferenc miniszterelnök
- 2008.11.06. Megszegtük az uniós közbeszerzési elveket a csepeli szennyvíztisztítónál – derült ki az illetékes EU-biztos bejelentéséből
- 2008.11.13. A gazdasági miniszter 1400 milliárd forint forrást ígért a cégeknek a csütörtöki nemzeti csúcson, főként uniós források átcsoportosításából.
- 2008.11.19. Az Európai Bizottság megvonná a csepeli szennyvíztisztító uniós támogatásának egy részét, ám a magyar kormány nem ismeri el a szabálytalanságot
- 2008.11.20. A kereskedelmi bankok beszállnak a kedvezményes hitelezési konstrukciókba – jelentette be Bajnai Gordon miniszter
- 2008.11.26. Válságkezelésre költenek a strukturális alapokból
- 2008.11.27. A magyar kormányzat felülvizsgálja az ÚMFT-t a válság miatt
- 2008.11.27. Holtpontra jutott a Honvéd Főparancsnokság újjáépítése
- 2008.12.02. Megalakult a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat elnöksége és tanácsa. Elnöke Glatz Ferenc, főtitkára Pásztohy András
- 2008.12.03. Meghosszabbították az ÚMVP vidékfejlesztési kiírásait. November 30. helyett január 10. az új határidő a projektek kis száma miatt
- 2008.12.03. Kedvezményes, tíz éves futamidejű hitelekhez juthatnak a vállalkozások – jelentette be Bajnai Gordon miniszter
- 2008.12.04. Felgyorsítják a nagy infrastrukturális beruházásokat – közölte Tukacs István kormánybiztos
- 2008.12.09. Hét nemzeti park 4 Mrd Ft értékben nyert el uniós támogatást a regionális operatív programokból
- 2008.12.10. A kormány öt újabb kiemelt projektről döntött, négy városrehabilitációs és egy ipari-logisztikai területet létrehozó programról

- 2008.12.19. Uniós milliárdokat kapott a pécsi EKF három nagyberuházása
- 2008.12.20. Debrecené az első nagyprojekt – Brüsszel jóváhagyta a beruházást
- 2008.12.26. 99,6 százalékos lehívási eredményt értünk el a lezáruló I. NFT-ben – közölte Bajnai Gordon
- 2009.01.06. A Pénzügyminisztérium megjelentette kiegészítését a konvergenciaprogramhoz: átcsoportosítások történtek az OP-kon belül
- 2009.01.07. A TÁMOP hárommilliárd forintos kerete szolgál az egészségügyi hiányszakmák problémájának orvoslására – jelentették be
- 2009.01.21. Nyolc kórház fejlesztéséről döntött a kormány
- 2009.01.26. Félmilliárd eurós hitelkeretet kap Magyarország az ÚMFT gazdaságfejlesztési operatív programjának nemzeti hozzájárulásához
- 2009.01.27. KEOP-támogatással épült biohőerőművet adtak át Miskolcon
- 2009.02.06. Újabb öt gazdaságfejlesztési pályázat vált elérhetővé
- 2009.02.13. Bajnai Gordon levelet írt a válságról a kkv-knak. Emailben küldték szét
- 2009.02.17. A válság hatására átcsoportosítják az ÚMFT-forrásokat – jelentette be Bajnai Gordon a Parlament európai ügyek bizottsága előtt
- 2009.03.04. A kormány 13 kiemelt projekttervnek korábban megítélt uniós támogatást vont vissza
- 2009.03.04. Budapesti európai uniós nagyprojektről és energetikai pályázatokról döntött a kormány

4 A fejlesztéspolitika társadalmi megítélése

4.1 A fejlesztéspolitika megjelenése a magyar sajtóban¹¹⁷

4.1.1 Módszertani megjegyzések

A fejlesztéspolitika „visszhangjának”, társadalmi-politikai fogadtatásának – legalábbis – egyik legfontosabb „tükröződési felülete” a napi és heti sajtó, ezen belül is kiemelten a gazdasági jellegű (szak)sajtótermékek kommunikációs közege.

A különböző, az európai uniós támogatási rendszerrel kapcsolatos történések, intézkedések, bejelentések, illetve az erre érkező reakciók sajtóbeli megjelenésének áttekintésére célzott tartalomelemzést végeztünk. Kiválasztott sajtóorgánumokban (pontosabban ezek internetes változatában), tematikus keresőszavak alkalmazásával gyűjtöttünk össze egy több mint négyszáz tételből, cikkből, elemzésből álló sajtóadatbázist. Ennek elemzésével egyrészt tematikus kronológiát készítettünk, vagyis összeállítottuk a 2007. január 1-jétől elemzőmunkánk megkezdéséig, 2009. március 15-éig tartó időszak – sajtóhíreken alapuló – fejlesztéspolitikai eseménytörténetét, másrészt az összegyűjtött cikkek alapján az alábbiakban – negyedéves bontásokban – vázlatos képet adunk a magyar „nyomtatott nyilvánosság” fejlesztéspolitikai tematizációjáról, „napirendjéről” (agenda) a vizsgált időszakban. Ezt követően előbb „szereplők szerinti”, majd fejlesztéspolitikai „kulcstematikák” szerinti bontásban adunk áttekintést a vizsgált bő két esztendő főbb témáiról. Végezetül kitérünk egy érdekes jelenségre, miszerint a fejlesztéspolitika megítélése 2008 őszétől pozitív tendenciát mutat, elválva a kormánypolitika általános megítélésétől; ennek okait vizsgáljuk röviden.

Előljáróban azonban még szükségesnek látszik egy rövid jellemzés az adatbázisunkba bekerült sajtómegjelenések műfaji, tematikai sajátosságairól, csoportjairól. Az első, szám szerint talán legjelentősebb csoportba a fejlesztéspolitikai eseményeket bemutató hírek, tudósítások sorolhatók: a különböző kormányzati szinteken megszülető döntések, illetve a döntésekről szóló kommunikációs aktusok (sajtótájékoztató, háttérbeszélgetés, egyéb eseménnyel, például intézményavatással, átadással egybekötött nyilvános bejelentés, vagy esetleg csupán sajtóközlemény kiadása, közzététel internetes honlapon) jelennek meg ezekben az írásokban. Szakpolitikai sajátosságként sok esetben a hír tartalma egy-egy „pályázati ablak” megnyílása, vagyis egy-egy újabb kiírás, konstrukció meghirdetése; adott támogatási keret kifogyása vagy éppen megemelése. Gyakori elem az adott témában releváns uniós támogatási összeg vagy a célzott támogatotti kör megadása a döntés, intézkedés hatásának érzékeltetésére, számszerűsítésére. Értelemszerűen idesorolhatók még az ellenzék (szak)politikusaik érvei, a kormányzati (siker)propaganda antitéziseiként megjelenő (ellen)véleményét bemutató írások, illetve írásrészletek (esetenként egy íráson belül szerepelnek a kormányzati, illetve az ellenzéki „narratívák”, máskor külön tudósításokban).

A szakpolitikai egymásnak feszülések visszatérő helyszíne az országgyűlés ÚMFT végrehajtását felügyelő eseti bizottsága, ennek üléseiről, az ott elhangzottakról rendszeres tudósításokat találtunk.

A vizsgált sajtómegjelenések egy másik csoportja egy adott projektről, fejlesztési programról vagy egy adott település, esetleg nagyobb területi egység uniós támogatásokkal összefüggő „történetéről” szól, az írás műfajától függően tömörebben vagy kissé bővebben, rövid esettanulmány jelleggel mutat be egy-egy kis „sztorit”, siker- vagy esetleg éppen kudarc-történetet.

¹¹⁷ Készítette: Szécsi Árpád (HBF)

A személyes vélemények, motivációk, narratívák megjelenésének a fejlesztéspolitika területén is jelentős műfaji formái a rövidebb-hosszabb interjúk; miniszterek, szakértők, hitelkihelyezési termékmenedzserek, pályázati tanácsadók fejtik ki nézeteiket. Kevésbé jellemző, hogy jelentős fejlesztéspolitikai döntéseket adnának ilyen keretben hírül a politikai aktorok.

Végül adatbázisunkba bekerült számos – bár a vártnál kisebb számú –, a híradásoknál, tudósításoknál nagyobb lélegzetű elemzés és tematikus publicisztika is. Talán a fejlesztéspolitika mint viszonylag új, legalábbis a laikus közvélemény számára nagyobb mennyiségű új információ közvetítését, tálalását is szükségessé tévő terület sajátosságaiból is adódik, hogy az elemzésbe bekerült ilyen jellegű írásokban az ismeretterjesztés keveredik a szerzők személyes véleményének kifejtésével; mindenesetre kevés karakteres, szakmai érvekkel gondosan alátámasztott argumentációt találtunk ebben a körben.

4.1.2 „Fejlesztéspolitikai napirend” a sajtóban 2007. január 1 – 2009. március 15.-ig

A 2007 első negyedében talált fejlesztéspolitikai tárgyú írások kicsiben előre jelezték a vizsgált két (illetve két és egynegyed) év főbb tematikáit, problematikáit és csomópontjait (leszámítva természetesen a 2008 őszén megjelenő válsághematikát). A 2007–2013-as uniós tervezési-támogatási ciklus elején járva természetesen fontos téma a hét évben Magyarországra váró, érkező forrástömeg. Az uniós támogatások és azok elosztása súlyát jól mutatja a kormánypolitikában, hogy a magyar kormányzat – elébe menve a brüsszeli jóváhagyásnak – az Unióban az elsők között hirdeti meg a második nemzeti fejlesztési terv, vagyis az ÚMFT első pályázati kiírásait. A fejlesztéspolitika pártpolitikai mezőben való megjelenését, pontosabban állandó jelenlétét jól jelzi az a – talán egyébként véletlen – mozzanat, miszerint a 2007-es év első napjaiban, megelőzve a „hivatalos” kormányzati kommunikációt, az MSZP frakcióigazgatója jelenti be az első, közelgő pályázati kiírásokat. Ugyanezen hónapban megtaláljuk az ellenzéki érvekészlet csaknem teljes fegyvertárát is, miszerint a kormányzat – pártpolitikai megfontolások alapján – teljességgel rátelepszik a fejlesztéspolitikára, kiszajátítja a források elosztását meghatározó döntési rendszert, még a parlamenti ellenőrzés elé is akadályokat gördít. (Mindezt az eseti bizottság felállítása ellensúlyozza majd némelyest.) Február fontos eseménye a miniszterelnök éwertékelő-programadó parlamenti beszéde, amelyben meghirdeti az ún. „zászlóshajó-programokat”, amelyek egy része kiemelt fontosságú fejlesztéspolitikai intézkedés-csomag. Már ebben a negyedévben megjelenik az egész vizsgált időszakon átívelő, Magyarországon a legnagyobb volumenű, és a sajtóhíradások alapján ezzel összhangban az egyik, ha nem a legproblémásabb (mega)projektjének, a 4-es metró beruházásának a problematikája. Ugyancsak ebben az időszakban merül fel először – még csak egy háttérbeszélgetés során – a kisvállalkozások támogatására szolgáló, az Unió valamennyi tagállamában meghirdetett Jeremie-program, amelynek indulását ekkor még optimistán a nyárra teszi a hírforrás; a későbbiekben, az újabb és újabb bejelentések egyre későbbi indulásról szólnak, míg végre a program – és annak egyik főeleme, a mikrohitelvezés – a valóságban is működni kezd.

A második negyedév még mindig a támogatási rendszer indulása által meghatározott; sőt, a képet színezi, hogy a két fejlesztési terv párhuzamosan valósul meg, hiszen az I. NFT számos konstrukciója – a dolgok természetéből adódóan – áthúzódik a második tervezési ciklus idejére. Szomorú hír, hogy megkezdődtek az első jogi eljárások a szabálytalanul felhasznált uniós támogatások miatt. Bejelentik az első módosulásokat a nemrég megjelent kiírásokban, szerencsére ezek kedvező változások; e tendencia – a hírek, bejelentések általában kedvező változásokról szólnak – mindvégig megfigyelhető a vizsgált időszakban. (A politikai kommunikáció alaplogikájából következik, így minden bizonnyal a fejlesztéspolitika mint szakpolitika kommunikációjára is igaz, hogy a kedvezőtlen fejleményeket kevésbé hangsúlyosan kommunikálják az aktorok.) Kiemelkedő, ünnepélyes esemény az ÚMFT aláírása az Európai Bizottság és a magyar kormány képviselői részéről május 10-én. Június 15-én önkormányzati és területfejlesztési miniszter lett a

fejlesztéspolitikát – és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget – addig kormánybiztosi pozícióból irányító Bajnai Gordon, aki – a sajtómegjelenéseinek számát és arányát tekintve is – „történetünk” abszolút főszereplőjeként jelenik meg a teljes vizsgált időszakban.

A harmadik negyedév egyik csúcspontja, amikor július végén a kormány jóváhagyja az ÚMFT operatív programjait, egyszersmind dönt az első 271 kiemelt projektről – amelyek kiválasztási-döntéshozatali eljárásrendjét az ellenzék erős kritika alá vonja. Az újabb és újabb (kiírásokat hírül adó) bejelentések sorából kiemelkedik szeptember végén az ún. LHH-program (a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség fejlesztését szolgáló kiemelt programkomplexum) meghirdetése. Ugyanerre a hónapra esik az I. NFT időszakában történt és lelepleződött, nyilvánosságra került visszaélések sorát megnyitó Weissenberger-ügy kirobbanása, amelynek kapcsán maga a miniszterelnök is lépni kényszerült, utasítva az illetékes minisztert, hogy mozdítsa el a gyanúsított kistérségi megbízottat.

A negyedik negyedév pártpolitikai csörtével indul: az ellenzék vezére maffiamódszerekkel vádolja a kormányt az uniós pénzek elosztása kapcsán; a fejlesztési miniszter perrel válaszol (amelyet később elveszít; a pártelnöki nézetet a bíróság a véleményszabadság határain belül esőnek ítéli). Október végén megtörténik a kistérségek fejlettség szerinti besorolása, novemberben döntés születik a leghátrányosabb 33 kistérség kiemelt támogatásának összegéről. December elején bejelentették a roppant összegű vidékfejlesztési forrásoknak keretet adó Új Magyar Falu programot. A negyedév során megjelennek a tervezési ciklus első évének támogatásait összegző, többnyire az érintettek– elemzők és a támogatotti kör – csalódottságának hangot adó értékelések is.

2008 januárjában – hosszas, vagy a sajtóhírek alapján hosszasan tűnő előkészületeket követően – beindult a mikrohitelzési program. A november végi 71 után újabb nagyobb számú kiemelt projektről döntött a kormány. A negyedév végén, március 26-án az NFÜ egy később sokat vitatott, nyáron az ÁSZ által törvényellenesnek minősített, az ORTT-ben többször vitatott, végül hatósági vizsgálat alá vont döntést hoz, miszerint 200 millió forintot folyósít az egyik kereskedelmi csatorna szappanoperájának azon a jogcímen, hogy a műsor – cselekményének egyik szála révén – népszerűsíti az uniós támogatási rendszert. A döntés és annak vitatása visszatérő téma a sajtóban az év során.

A második negyedév a 2005-ös meghirdetése óta inkább háttérben maradt pólusprogram „feltámadásának” hírével indult. A kormány megemelte a gyorsforgalmi útépitésre szánt éves keretet, egyben jelezték, hogy e terület egyre inkább az uniós forrásokból megvalósuló fejlesztések körébe csúszik át. Június elején a pénzügyminiszter nagyobb összegű hitelmegállapodásokat köt az Európai Fejlesztési Bankkal, részben az uniós támogatások társfinanszírozásának fedezésére. Ugyanabban a hónapban a mentőszolgálat nagy összegű uniós támogatásban is érintett, szabálytalan közbeszerzése borzolta a kedélyeket; az OMSZ végül kénytelen volt visszavonni az egy szolgáltatóra kiírt eljárást.

A második félév elején hozta nyilvánosságra jelentését az Állami Számvevőszék, amelyben számos visszásságra hívta fel a figyelmet a fejlesztéspolitika területén; a miniszter szokatlan vehemenciával utasította vissza a jelentés megállapításait. Közben kiderül, hogy még csak egyetlen kiemelt projekt jutott ki brüsszeli jóváhagyásra, vagyis az előkészületek jobban elhúzódnak a vártnál. Az augusztus több nagyobb bejelentést hozott: járóbetegellátó központok építésére, gyógyfürdő-építési és iskolafelújítási programokra ítélt meg jelentős forrásokat.

2008 negyedik negyedévében új – a reálgazdaságot, a kormány gazdaságpolitikáját és a fejlesztéspolitikai tematizációt is meghatározó erővel formáló – elem jelent meg: a világgazdasági válság és annak „begyűrűzése” a magyar gazdaságba és a nyilvánosságba.

A „Nem mondunk le senkiről” új mottóval, újfent meghirdetett LHH-program október végi bejelentését követően a tematikát a „válságkommunikáció” uralta el; bejelentették a gazdaságélénkítő, vállalkozásokat segítő „Bajnai-csomagot”, napirendre került az uniós források átcsoportosítása is, főként ennek révén ígért 1400 milliárdos támogatást a cégeknek a fejlesztési miniszter az ún. nemzeti csúcson. November végén bejelentik, hogy a válságra tekintettel a kormány az egész ÚMFT felülvizsgálatára készül. A kommunikációban is érezhető, hogy egyre erősebb a fejlesztéspolitika és a foglalkoztatáspolitikai kapcsolata: a nagy infrastrukturális beruházások – és ezek felgyorsítása – a fejlesztéseken túl a munkahely-teremtési vonzat miatt nyernek a korábbinál is nagyobb jelentőséget. December elejére megszületik – uniós elvárásra és ösztönzésre – a Magyar Vidéki Hálózat, amely a számos, egymással nem kevés párhuzamosságot is mutató vidékfejlesztési hálózatot és a többi érintett szereplőt igyekszik koordinált, átfogó hálózatba szervezni.

A vizsgált utolsó negyedév – 2009 első három hónapja – kevés újdonságot hoz: megerősítik, hogy a válságra tekintettel átcsoportosítják a fejlesztési forrásokat; március elejének nagy súlyú híre, hogy 13, túlzottan lassan és nem kielégítő színvonalon előkészített kiemelt projekttől megvonta a korábban már megítélt támogatást a kormány.

4.1.3 Fejlesztéspolitikai tematikák „szereplők” szerinti bontásban

Az időbeli szakaszolás mellett érdekes tanulságokat rejt egy „szereplők” szerinti csoportosítás is, ha áttekintjük a főbb megszólaló típusokhoz kapcsolódó uralkodó fejlesztéspolitikai témákat, ki milyen területtel kapcsolatban szólalt meg legtöbbször.

Az alábbi szereplőtípusokat azonosítottuk: politikusok (eltérő megközelítéseik miatt különvéve a jobboldali és a baloldali aktorokat), szakértők (elemzők és szakpublicisták), civil és érdekképviseleti szervezetek, „hivatalos” szervek (pl. ÁSZ, „Brüsszel”).

4.1.3.1 Politikusok (jobbról és balról):

A baloldali politikusokra jellemzően és érthetően a fejlesztéspolitika sikereinek, pozitív célkitűzéseinek és elemeinek hangsúlyozása volt a jellemző. A sajtó szűrőjén át nézve a következő üzeneteik jelentek meg hangsúlyosan a magyar közéletben:

- a pályázati források és a kedvezményes hitellehetőségek a hazai vállalkozói szektor erősödését szolgálják,
- a támogatási rendszer kiemelt figyelmet fordít a (leg)hátrányos(abb) helyzetű kistérségekre,
- a fejlesztéspolitikában is erősíteni szándékoznak a regionalitást (amint a közigazgatásban is),
- a kormányzat a pályázati rendszer egyszerűsítésére, pályázóbaráttá tételére törekszik, kedvezőbbé teszi a biztosítékadási szabályozást is,
- a fejlesztéspolitikai kérdésekben konszenzusnak kell lennie a politikában,
- az uniós támogatási rendszer (beavatkozásaink hatására) hozzájárulhat a válság enyhítéséhez is.

Hangsúlyos elem volt még kommunikációjukban a fejlesztéspolitikai támogatásra jutó (uniós) források nagyságának hangoztatása:

- a pólusprogram, a kiemelt projektek hangsúlyos kommunikálása,
- a gazdaságfejlesztésre (és ennek egyes részterületeire) jutó források mértékének kiemelése,
- az építőipar által felhasználható források magas aránya az össztámogatásokból,
- a turizmusra, környezetvédelemre, vidékfejlesztésre, közlekedésre jutó támogatások magas összege.

Ugyancsak a baloldali politikusok megnyilatkozásait optimista hangvétel jellemezte a problémáknak tűnő projektekkel kapcsolatban (pl. metróberuházás).

A jobboldali politikusokra jellemzően és érthetően a fejlesztéspolitika folyamatos kritikája volt a jellemző. A sajtó szűrőjén át nézve a következő üzeneteik jelentek meg hangsúlyosan a magyar közéletben:

- A források elégtelensége bizonyos támogatásoknál
- A pályázati feltételek nem megfelelőisége, általában túlzott és indokolatlan szigorúsága
- Az intézményrendszer nem megfelelőisége: felkészületlensége, a túlzott centralizáció, az NFÜ túlsúlya
- A politikai befolyás szerepének hangsúlyozása:
 - a fejlesztéspolitikát meghatározó irányító testületek kiegyensúlyozatlansága,
 - a parlamenti ellenőrizhetőség hiánya
- A fejlesztéspolitikának a kormány általi pártpolitikai célú felhasználásának vádja
 - a kormányzat túl sokat költ a fejlesztéspolitika kommunikációjára
 - a kormány kampánycéljaira használja az uniós forrásokat, nem az ország javára
 - a döntéseket sok esetben pártpolitikai alapon hozzák meg, „a projektek címe és a kedvezményezett neve alapján”
- A támogatások eredménytelensége, a támogatások nem eredményeznek érdemi gazdaságfejlesztést és foglalkoztatásélnkítést

A sajtóban felmerülő problémás projekteknél erősen kritikus, a problémák kijavíthatóságával kapcsolatban erősen szkeptikus a megszólalók hangvétele (pl. metróprojekt).

4.1.3.2 Szakértők

A szakértők, mivel önálló tematikát nem vagy ritkán indítanak a sajtóban, elsősorban a felmerült kérdésekhez szóltak hozzá, vagy a számukra fontos aspektusok nézőpontjából nyilatkoztak a fejlesztéspolitikáról. A szakértői megnyilatkozásokban felmerült témák a következők voltak:

- Az ÚMFT és az NFT összehasonlítása:
 - a NFT-hez képesti pályázói könnyítésekre való rávilágítás
 - romlottak a kisvállalkozások forráshoz jutási esélyei (pl. a támogatási keret jó része visszatérítendő forrásokat tartalmaz)
- A pályázói rendszer társadalmi fogadtatásával kapcsolatos helyzet bemutatása, elsősorban a kkv-k körében érzékelt kedvetlenség, az uniós pályázatok iránti gyér érdeklődésre való rámutatás,
- Az intézményrendszer lassúságának, bürokratizmusának hangsúlyozása:
 - a támogatási ciklus első évében még rendkívül kevés forráskifizetésre került sor
 - a közreműködő szervezeteknél nagyobb kapacitásra lenne szükség a pályázati folyamatok kielégítő menedzseléséhez
 - felhívják a figyelmet, hogy előfordulnak esetek, amikor a nyertes pályázó az ügyintézés lassúsága miatt kénytelen visszalépni
- A programok várt vagy feltétezett eredményeiről, hatásosságáról, hatástalanságáról, a célok megfelelőségéről,
 - Ferge Zsuzsa például, miközben elismerően nyilatkozik a leghátrányosabb helyzetű kistérségek számára kiírt LHH-programról, felhívja a figyelmet arra, hogy a támogatások hatása a vártnál kisebb lesz, mert nem valósul meg a fejlesztések szinergiája,
 - megjegyzi, hogy az ÚMFT nem veszi kellően figyelembe az ország egyes részeinek eltérő fejlettségi szintjét
 - némi javulás igen, jelentős változás nem érzékelhető a munkahelyi diszkrimináció terén, a nagy összegű uniós programok, ösztönző projektek ellenére

- Reagáltak a felmerült kommunikációs helyzetre, így például a válság-kommunikációval kapcsolatban érveltek a csomag mellett vagy ellen, pl. felhívják a figyelmet, hogy a válságkezelésben a támogatási keretek átcsoportosításánál fontosabb lenne a forráslehívás felgyorsítása.

4.1.3.3 Civilek és érdekképviseleti szervek

Meglepő módon az elmúlt két évben civilszervezeti megnyilatkozás, hír, értelmezés alig ütötte át a sajtó ingerküszöbét. A legerőteljesebb hangja a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarának (MKIK) e területen, ahol az MKIK vezetőjét már részben mint szakértőt nyilatkoztatják a fejlesztéspolitikáról. Megnyilatkozásaik középpontjában értelemszerűen a kisvállalkozások pályázati problémái állnak:

- a gazdaságfejlesztési pályázatok kiírásainak nehezen teljesíthetők a feltételei (árbevétel-növekmény-vállalás, nem teljesülés esetén kamatos visszafizetési kötelezettséggel)
- bizonyos pályázatok diszkriminatív előírási: egyes nagy összegű technológiai fejlesztésekre adott támogatások csak a beszállítók és az exportőrök számára érhetőek el, a belföldi piacra termelő vállalkozások számára nem,
- a támogatási keretek elégtelensége,
- úgy vélik, a kiírások túl bonyolultak, feleslegesen hosszúak, nehezen érthetőek
- a döntési folyamatot túl hosszúnak találják
- illetve a 2008 októberi fejlesztéspolitikai Bajnai-csomag támogatása.

Más markáns civil megnyilatkozás, ismétlődő tematika nem került be a sajtó fősodrába, leszámítva a fejlesztéspolitikai eredményességet javítani kívánó civil kezdeményezéseket, együttműködések megalakítását (például a Duna Menti Városok Együttműködési Fórumának megalakítása, amelyben 30 város hangolja össze fejlesztéspolitikai érdekeiket és törekvéseit).

4.1.3.4 Hivatalos szervek (pl. ÁSZ, KEHI, Brüsszel)

A fejlesztéspolitika működésével kapcsolatos hivatali megnyilatkozások vagy az ilyen szervezetek hivatali kultúrájából adódóan vagy a sajtóérdeklődés szűrőjének következtében szintén túlsúlyában kritikai észrevételekkel szerepelnek a sajtóban.

A brüsszeli Bizottság véleményére hivatkozó sajtó értesülések általában egyes konkrét események kapcsán reakcióként kerültek be a sajtóba, például, amikor „aggodalmuknak adtak hangot” a négyes metró miatt (2007. március), vagy amikor némi átcsoportosítást kezdeményeztek az ÚMFT operatív programjai között.

Érthető okokból nagy port kavart, amikor a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) jelentésében korrupciós folyamatokra hívták fel a figyelmet az uniós források elosztása körül.

Az Állami Számvevőszék több jelentésében foglalkozott az uniós források felhasználásával, amely szervezet funkciójából adódóan ismét csak a kritikus témákkal tudott bekerülni a sajtóba:

- a 2004-2006-os időszakban az EU-források összehangolt felhasználására nem készült egységes nemzeti stratégia, a hazai és uniós források összehangolásából eredő szinergikus hatások kevésbé érvényesültek,
- hiányzik az ország közép- és hosszú távú gazdasági-társadalmi stratégiája,
- Javult ugyan az európai uniós támogatások elosztásának gyakorlata, de még mindig számos a probléma. Lassú az elbírálás, elhúzódik a szerződéskötés, a kifizetés, nem teljesül az esélyegyenlőséget erősítő szerep.

4.1.4 A fejlesztéspolitika központi témáinak, dimenzióinak megjelenése

Vizgáltuk a fejlesztéspolitika kulcskérdéseinek tekinthető dimenziók megjelenéseit is.

A fejlesztéspolitika működését leíró alábbi dimenziókban megjelenő híreket kerestük:

- szabályosság (szabályszerűen osztja-e el az intézményrendszer, szabályszerűen használják-e fel a projektgazdák a forrásokat)
- abszorpció (képes lesz-e, képes volt-e az adott uniós feltételekkel felhasználni a forrásokat Magyarország)
- költséghatékonyság (olcsók-e vagy drágák a projektek, a befektetett intézményi kapacitások mellett megfelelő gyorsasággal, hatékonysággal osztják-e el a forrásokat)
- átláthatóság;
- eredményesség (projekt szinten: hasznos/jó projektek vagy felesleges/rossz projektek jutnak-e inkább támogatáshoz, megfelelő projektgazdákhöz jutnak-e a támogatások vagy az értelmetlenek jutnak inkább támogatáshoz; szakpolitikai szinten: elértük/elérjük-e a kitűzött fejlesztési céljainak vagy sem, illetve megfelelőek-e a céljaink.)

4.1.4.1 Szabályosság

Az uniós forrásokkal kapcsolatos sajtóhírek, elemzések, sajtóban megjelenő nyilatkozatok legnagyobb hányada a szabályossági kérdésekre fókuszált. A vitákban, tudósításokban mind a források szabályos felhasználásával kapcsolatos hírek nagy hangsúlyt kaptak, mind a projektgazdák szabálytalanságai komoly visszhangot váltottak ki. Míg az első témakörben elsősorban a kommunikációra fordított pénzek váltottak ki nagy visszhangot (kommunikációs tenderek győzteseinek politikai kapcsolatairól, a TV2-nek adott pályázat-népszerűsítő forrásokról találtunk jelentősebb sajtóanyagot), és ebben általában a fejlesztéspolitika negatív, passzív szereplője e tudósításoknak, a projektgazdák körüli visszaélések híreiben már az NFÜ is sokszor mint aktív cselekvő tudott megjelenni. A sajtóban nagyobb visszhangot kiváltó hírek voltak:

- az első jogi eljárások megindulása uniós (I. NFT-s) források szabálytalan felhasználása miatt,
- a szegedi Aqualand-kiemelt projekt (a helyi ellenzék visszásságokat gyanít),
- a Weissenberger-ügy (korrupt kistérségi megbízottat buktatott le a média),
- a fejlesztéspolitikai kommunikáció vitatott kérdésköre (a Fidesz általában vitatja az erre fordított összegek indokoltságát; konkrétan sérelmezi, hogy a 3 Mrd-os tenderen győztes cégek között olyanok is vannak, amelyek Bajnai Gordon üzleti előéletéhez köthetők),
- a dögei polgármester vesztegetési botránya,
- az NFÜ visszaköveteli a szabálytalanul felhasznált támogatásokat,
- a Tv2 200 milliós támogatása a pályázati rendszert népszerűsítő szappanoperára,
- az OMSZ botrányos közbeszerzéses nagyprojektje.

4.1.4.2 Abszorpció

Az abszorpció kérdésköre a kormányzati kommunikációban a pénzfelhasználás megfelelő sebességéről szólt, miközben a sajtót elsősorban az egyedi projektek kapcsán felmerült pénzvisszafizetések kockázata érdekelte elsősorban, így például,

- az autópálya-építések (pl. M0 keleti szektora) – időre elkészül-e,
- a gönyői kikötőtender ügye – időben találják-e kivitelezőt,
- a Budapesti Vegyiművek Zrt. felszámolása miatt elveszik-e 1,6 Mrd Ft uniós támogatás,
- a Mezőtúr-Gyoma vasútvonal felújítására szánt uniós támogatás veszélybe kerülése,
- a csepeli szennyvíztisztító-projekt körüli bonyodalmak.

4.1.4.3 Költséghatékonyság

Ugyancsak a projektszintű hírek foglalkoztatták nagyobb arányban a sajtót azon kérdéskör kapcsán, hogy vajon az uniós források által létrejött projektek nem túlságosan költségesek-e. A tudósításokban elsősorban a nagyobb fejlesztések, kiemelt projektek ügye volt domináns; a fejlesztéspolitikai végrehajtás intézményi és pályázói költségei lényegesen kisebb hangsúlyt kaptak, így például téma volt:

- az autópálya-építések (pl. M0 keleti szektora) magas költségei,
- metróprojekt (4-es metró) folyamatosan növekvő költségigénye,
- a kiemelt projekteknel a szerződéskötés előtt az NFÜ által végzett szigorú költségvizsgálat,
- a nagyprojektek előkészítésének és brüsszeli benyújtásának elhúzódása,
- a pécsi EKF-projekt lebonyolításának folyamatos nehézségei,
- a tanácsadókra fordított források magas hányada egy uniós támogatású oktatási nagyprojektnél,
- 2009 márciusában az addig nem kellően előkészített kiemelt projekteket visszavonták (az ideszánt forrásokat átcsoportosították válságenyhítő gazdaságfejlesztésre).

4.1.4.4 Átláthatóság

Folyamatosan sajtókontroll alatt állt a fejlesztéspolitika a pénzek felhasználásának átláthatósága szempontjából. Ezt a tematikát az ellenzék sikerrel tudta irányítani. A sajtóban a legtöbb említést e témakörben a következő esetekben találtuk:

- a Fidesz szerint nem kiegyensúlyozottak a fejlesztéspolitikai irányító testületek, elégtelen a parlamenti ellenőrzés; a három regionális tanácsadó hálózat lehetőséget teremt a korrupcióra és a visszaélésekre
- Orbán Viktor maffiamódszerekkel vádolta meg a kormányt a fejlesztéspolitikai pénzek eltüntetése miatt,
- az EU-források felügyelő eseti bizottság tagjai támogatott szervezetektől kaptak juttatásokat
- korrupcióellenes közérdekű honlappal, az elbírálási folyamat teljes követhetőségének biztosításával növeli a források felhasználásának átláthatóságot a kormányzat.

4.1.4.5 Eredményesség, hatásosság

E két témakörben sajtóelemzésünkben nem találtunk jellegzetes megszólalásokat. Biztosak vagyunk benne, hogy keresési körünkön kívül jelen voltak ilyen tematikájú érvek és ellenérvek a magyar nyilvánosságban. A fejlesztéspolitika hatásosságáról egyetlen említést találtunk a sajtóhírekben, amelyben az I. NFT eredménytelenségét állította a Fidesz: a meg nem valósult célkitűzésekre a területi kiegyenlítődést és az életminőség javításának ígéretét hozták fel. Ugyanakkor az a tény, hogy az a témakör, amely a fejlesztéspolitikát mint szakpolitikát tudná legitimálni a társadalom felé, nem volt igazi vita tárgya a magyar

sajtóban, az egyik legfontosabb oka lehet annak, hogy a fejlesztéspolitika önálló szakpolitikai megítélése egészen 2008 őszéig a kormány megítélésével egyenlő(en kedvezőtlen) maradt.

4.1.5 Fejlesztéspolitikai tematikaváltás 2008 őszén

A különböző közvélemény-kutatási eredmények elemzése alapján azt láttuk, hogy 2008 őszétől a fejlesztéspolitika megítélése a kormányzat egyéb megítélésétől elválik, mégpedig pozitív irányba. Kíváncsiak voltunk, ennek mi lehet a magyarázata; az okokat sajtóelemzésünk alapján is kerestük.

2008 őszén, az év októberében a magyar közbeszédet eluralta a „válságtematika”. (Erre az időszakra esik az ún. „nemzeti csúcs” és a „gazdasági csúcs” összehívása is.) Hangsúlyosan és nagy terjedelemben jelentek meg a sajtóban és a közéleti diskurzusban a gazdasági válsághangulat enyhítését és a leginkább fenyegetett hazai kis- és közepes vállalkozások támogatását szolgáló nagy kormányzati gazdaságélénkítő programok, amelyek elsődleges forrását az európai uniós támogatások – Brüsszel által is elfogadott, a többi EU-tagállamban is jellemző – átcsoportosítása révén teremtették elő. A fejlesztéspolitika ily módon mint „kitörési pont”, válságellenes mentőeszköz jelent meg. Az intézkedéseket az érdekvédelmi szervezetek is elismeréssel fogadták. Hipotézisünk szerint ezzel a kedvező fogadtatással, a fejlesztéspolitikáról alkotott kép pozitív irányba történő elmozdulásával magyarázható, hogy e szakpolitika megítélése – a korábbiaktól eltérően – érzékelhetően jobb lett a kormánypolitika általános értékelésénél.

4.1.6 Záró megjegyzések

Összességében elmondhatjuk, hogy a vizsgált sajtómegjelenések áttekintése révén jól körülhatárolható, bizonyos értelemben azonban egyszersmind felszínes képet kaphattunk a magyarországi fejlesztéspolitika főbb tematikáiról és csapásirányairól. A hosszabb távra és elvontabb dimenziókra tekintő, elmélyültebb elemzéseket azonban ezen szakpolitikai téren sem a napi-heti híradások, tudósítások, populáris publicisztikák körében kell keresnünk; azok bizonyára e területen is megmaradnak a szakfolyóiratok, a szűkebb szakmai nyilvánosság keretein belül; abból legfeljebb a politikai aktorok által leegyszerűsített érvkészlettel alakított, a pártpolitikai érdekek által meghatározott szempontoknak alárendelve képviselt szempontok, tézisek „jönnek át” csupán a szélesebb nyilvánosság felé.

A korábbi tematikai vizsgálat eredményeivel összevetve a 2008 őszi változás legfontosabb jellemzője, hogy 2008 őszén a fejlesztéspolitika mint szakpolitika önálló és a társadalom által is megérthető célt tudott megjeleníteni: a fejlesztéspolitika célja a válság enyhítése. Ennek a célnak a megjelenítése a fejlesztéspolitikát 2008 őszétől, mint egy ágazati szakpolitikát definiálhatta a társadalom szemében és ekkortól nem csak mint az EU-pénzek szétosztásának intézményrendszere jelenhetett meg.

4.2 „Körkörös kétkedés” - Az EU fejlesztési források fölhasználásának lakossági megítélése 2008 Magyarországon¹¹⁸¹¹⁹

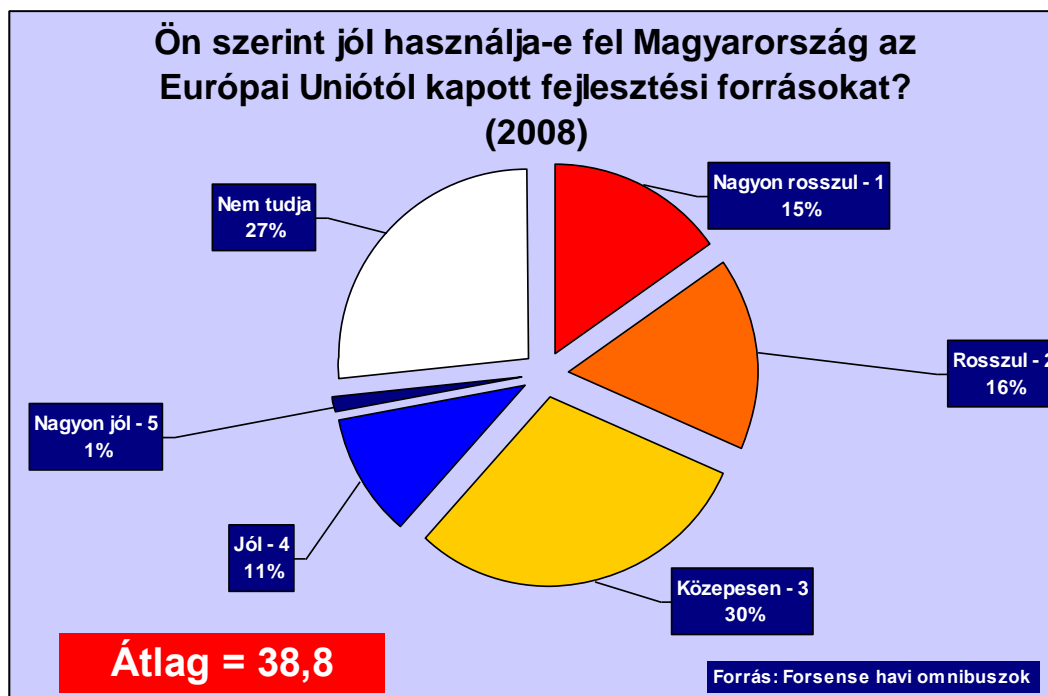
Főbb állítások:

1. Magyarország felnőtt lakossága az **ország fejlődése szempontjából fontos eszköznek tartja az EU-s fejlesztési forrásokat**, s a nagy többség szerint nemzeti és helyi összefogás szükséges a fejlesztések sikerességéhez.
2. Ugyanakkor Magyarország felnőtt lakossága **inkább rossz véleménnyel** van az Európai Uniótól kapott fejlesztési források országos fölhasználásáról. A véleményekben **2008 augusztusától folyamatos javulás** volt érzékelhető.
3. A felnőtt lakosság **kétharmada nem tudott** olyan, a környezetében megvalósult fejlesztésről, projektről, mely EU-s társfinanszírozásban részesült.
4. Az EU-források országos hasznosulásáról kialakított **véleményt elsősorban a válaszadók politikai nézetei, szimpátiái befolyásolják**: a baloldali szavazók az átlagnál jobb, a magukat jobboldalinak vallók inkább rosszabb véleménnyel vannak arról, hogy jól használja-e föl az ország e forrásokat. A fejlesztéspolitikáért felelős miniszter rokonszenvenessége és a forrásfelhasználás lakossági megítélése szoros összefüggést mutat.
5. Az EU-források országos fölhasználásának megítélése összefüggést mutat azzal, hogy a válaszadó ismer-e olyan projekteket, melyek a környezetében, ismerősi körében fejlesztési támogatással valósultak meg. **Ha valaki tud ilyen projektekről, akkor nagyobb eséllyel értékeli jónak a forrásfelhasználást**, mint az, aki nem ismer EU-társfinanszírozásban megvalósult projekteket. Ugyanakkor a projektek ismertségét is befolyásolja a válaszadók politikai szimpátiája.
6. A forrásfelhasználás megítélése az átlagosnál lényegesen **jobb** a 18 évnél idősebb **tanulók, a GYES-en levők és az öregségi nyugdíjasok** körében, míg **rosszabb** a **vállalkozók** körében.
7. A **jobb I. NFT-s fejlesztési teljesítményt** felmutató kistérségek válaszadóinak nagyobb része **tud a közelben megvalósult fejlesztésről** és ezekben a térségekben némileg magasabb a fejlesztési források hasznosulását kedvezőbbnek ítélik aránya is.
8. A **jobb helyzetű**, az elmúlt 5 évben komoly fejlődést mutató **megyei jogú városokban többen ismernek EU-s projekteket**, mint a rosszabb helyzetűekben, s az „átlagos válaszadók” szerint e megyei jogú városok fejlődését az EU-források jobban segítik.

¹¹⁸ Csíste András, Phd társadalomkutató, csite.andras@gmail.com; Kmetty Zoltán szociológus, a Forsense Kft. vezető kutatója, kmetty.zoltan@forsense.hu

¹¹⁹ A térképek elkészítésében nyújtott segítségéért Jakobi Ákosnak tartozunk köszönettel.

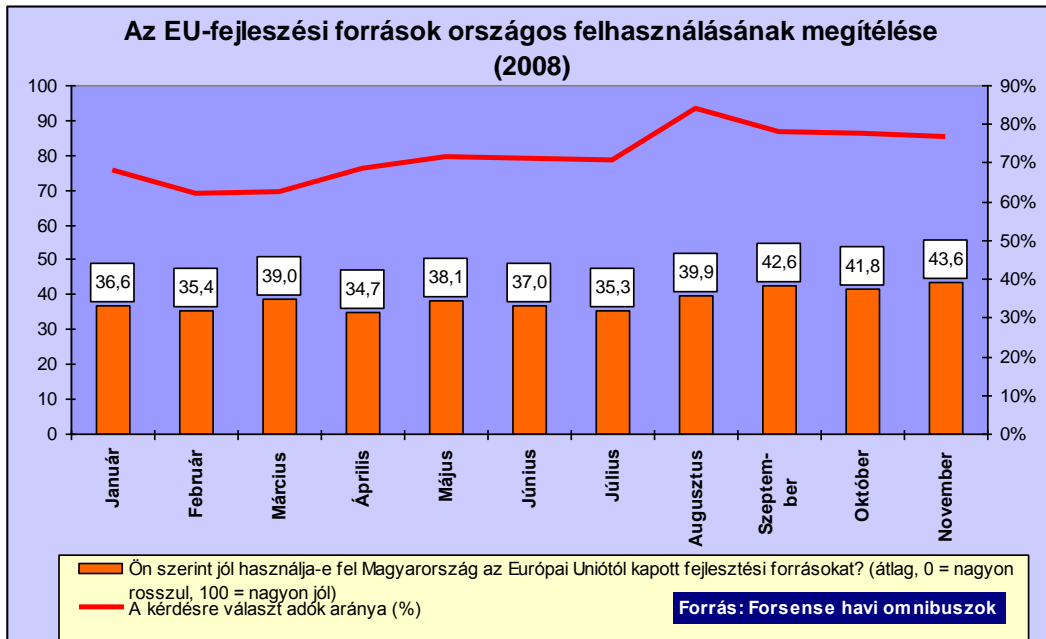
A magyarországi felnőtt lakosság nagyobb része 2008-ban úgy vélte, hogy az ország rosszul használja föl az Európai Uniótól kapott fejlesztési forrásokat. A Forsense közvélemény-kutató intézet kérdezőbiztosai 2008-ban tizenegy hónapon keresztül több mint 11 ezer magyarországi felnőtt lakos véleményét kérték ki az EU források fölhasználásának kérdésében. Azt találtuk, hogy alig akad olyan válaszadó (1 %), akinek meggyőződése, hogy nagyon jól, ugyanakkor a megkérdezettek 15 százaléka szerint nagyon rosszul használjuk föl e forrásokat. 2008-ban az „átlagos” magyarországi válaszadó 0-tól 100-ig terjedő skálán 39-es értéket adott Magyarország EU-forrásfölhasználására.



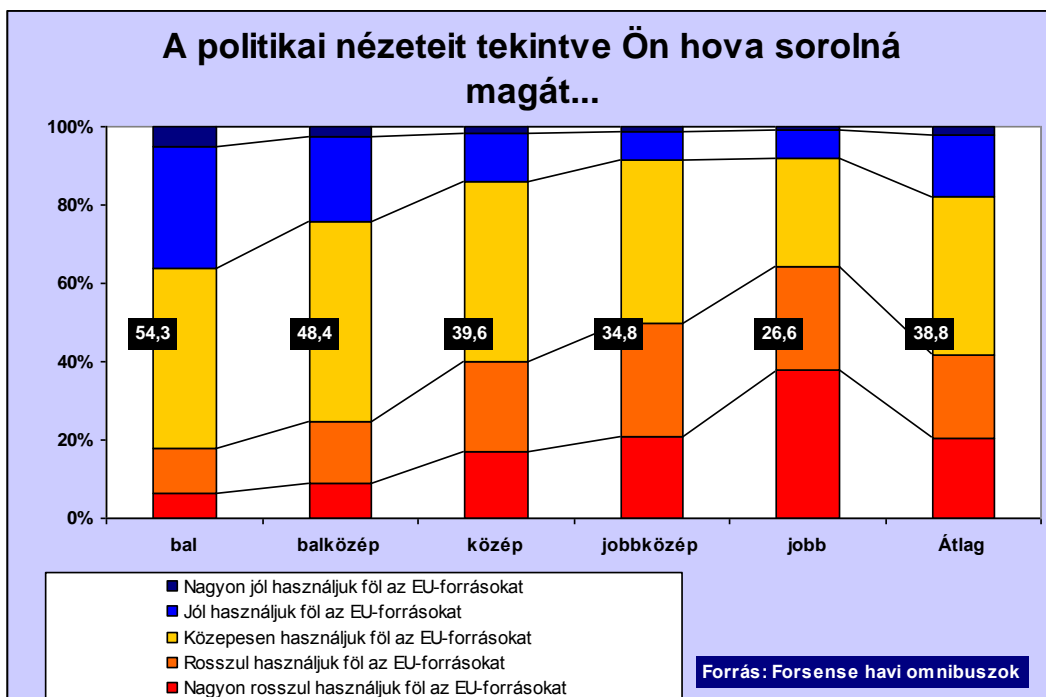
A fejlesztéspolitikáért felelős miniszter és az EU-források hasznosulásának megítélése szoros összefüggést mutat: aki rokonszenvesnek tartja a minisztert, az nagy valószínűséggel jónak vagy nagyon jónak tartja a forrásfelhasználást. Fordítottan is igaz ez, vagyis a minisztert ellenszenvesnek találók többsége szerint az ország inkább rosszul használja föl a forrásokat. Figyelmet érdemlő és a politikai preferenciákkal magyarázható összefüggés, hogy azok körében, akik nagyon jónak tartják az EU-források hasznosulását, lényegesen kevesebben vannak, akik nem ismerik Bajnai Gordont.

		Ön szerint jól használja-e fel Magyarország az Európai Uniótól kapott fejlesztési forrásokat? (oszlopszázalékok)					Összesen %
		Nagyon rosszul	Rosszul	Közepesen	Jól	Nagyon jól	
„Mennyire rokonszenves vagy ellenszenves Önnek Bajnai Gordon?”	Nagyon ellenszenves	33,1	17,9	9,6	5,3	4,8	16,5
	kicsit ellenszenves	19,0	18,3	17,5	10,7	9,5	16,8
	sem nem rokonszenves, sem nem ellenszenves	12,9	25,4	29,5	25,1	14,3	23,5
	kicsit rokonszenves	3,5	4,4	12,4	21,4	19,0	10,0
	Nagyon rokonszenves	1,3	1,2	1,7	9,6	33,3	3,3
	nem ismeri	30,2	32,9	29,3	27,8	19,0	29,9
	Összesen %	100	100	100	100	100	100

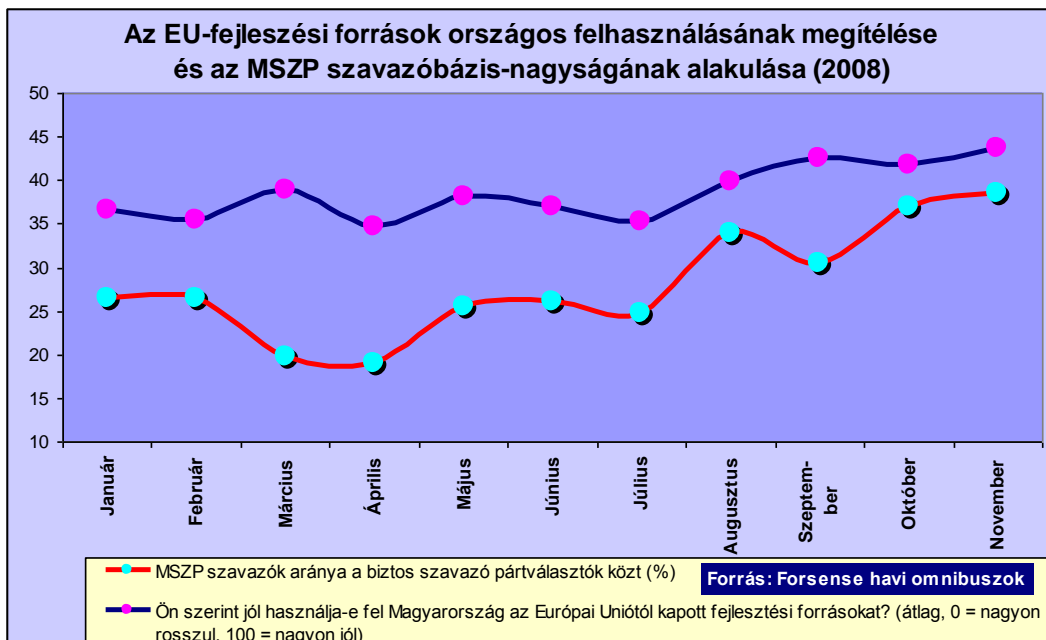
A forrásfölhasználás 2008-as lakossági megítélése az év első hónapjaihoz képest az év második felére némileg javult, s nőtt azok aránya is, akik egyáltalán ítéletet tudtak/akartak alkotni e kérdésben.



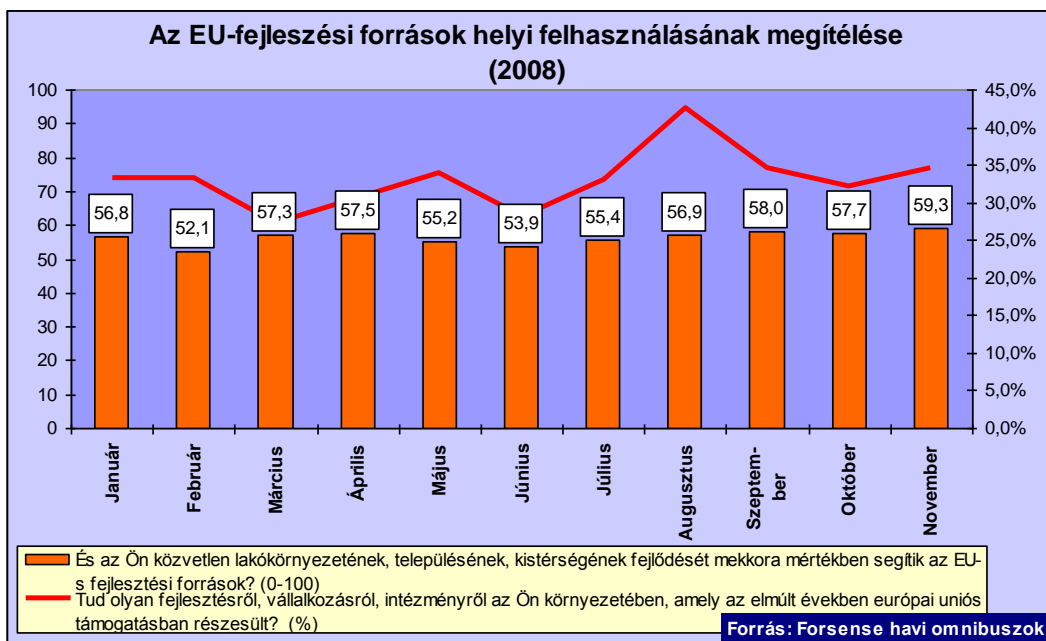
A következő grafikon adatai is mutatják, az EU-források fölhasználásáról kialakult vélekedést a válaszadók politikai nézetei határozzák meg elsősorban: a baloldali és balközép válaszadók inkább közepesnek, míg a jobbközép és jobboldali nézetűek rossznak ítélik a források fölhasználását.



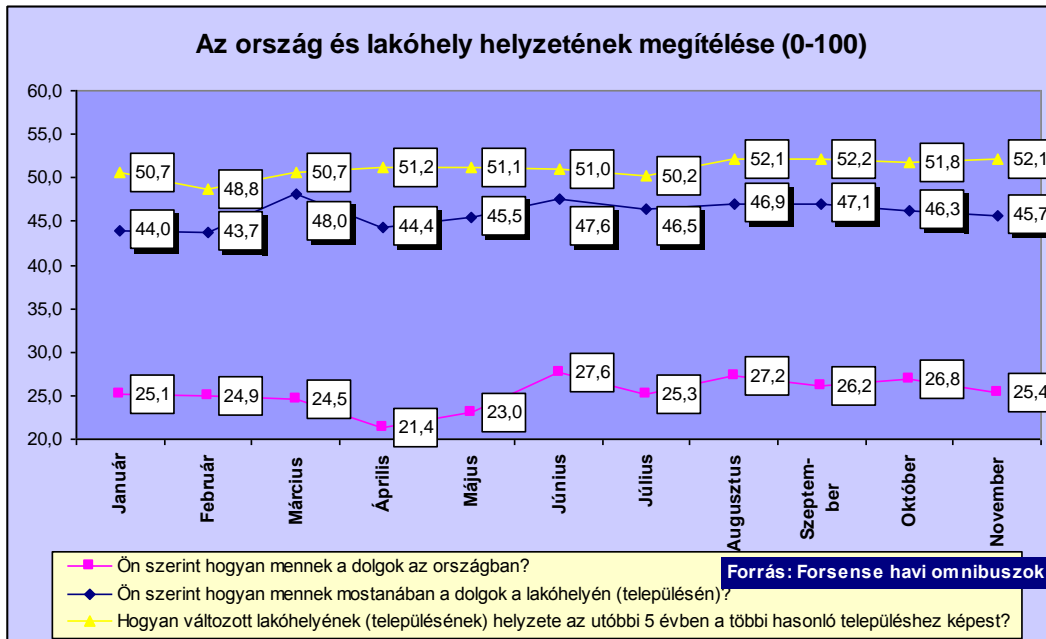
A megítélés 2008. nyár végétől érzékelhető javulása elsősorban, de nem kizárólagosan a politikai preferenciák baloldal számára kedvező irányú változásával



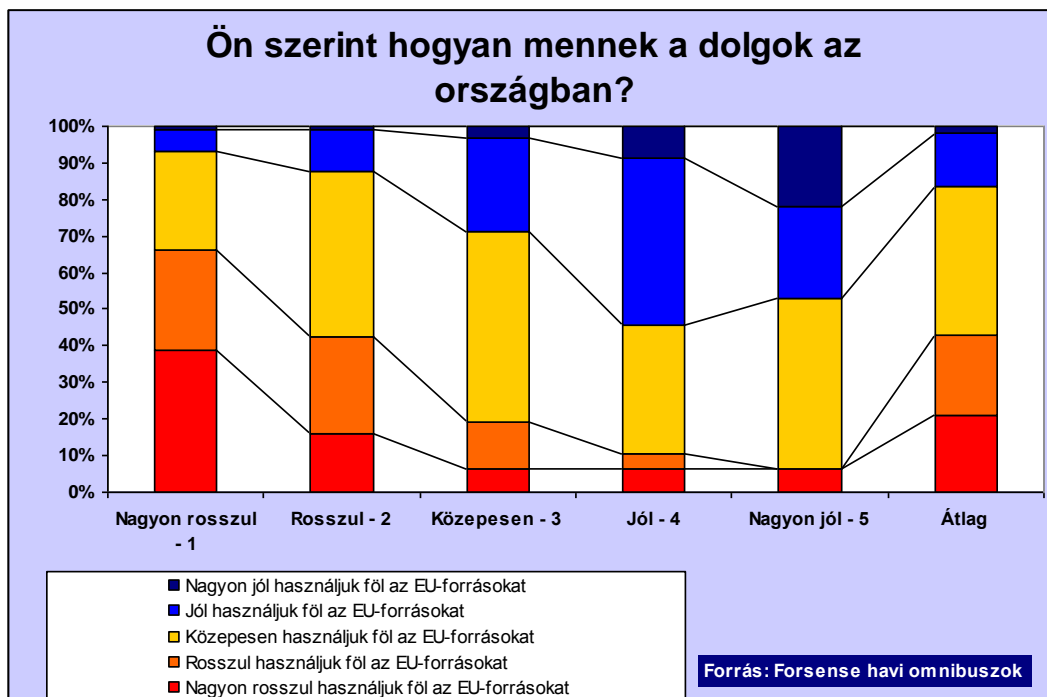
2008-ban a válaszadók csupán egy harmada tudott olyan, a környezetében megvalósult vagy megvalósuló fejlesztésről, mely az Európai Unió támogatását is élvezte. Míg az ország szempontjából az EU-források fölhasználását inkább rossznak értékelték a válaszadók, addig „erős közepes” osztályzatot adtak arra, hogy a közvetlen lakókörnyezet, település, (kis)térség fejlődését mekkora mértékben szolgálják az EU források.



Az EU-fejlesztések országos és helyi/térségi hasznosságának megítélésével kapcsolatos különbségre részben magyarázatot adhatnak a következő grafikon adatsorai, melyekből kiolvasható, hogy a lakóhely és az ország helyzetének változását különbözően ítéli meg az „átlagpolgár”: míg az ország helyzetét rossznak tartja, addig úgy véli, hogy a közvetlen környezetben inkább „közepesen” mennek a dolgok, s az elmúlt években némi javulás is érzékelhető volt.

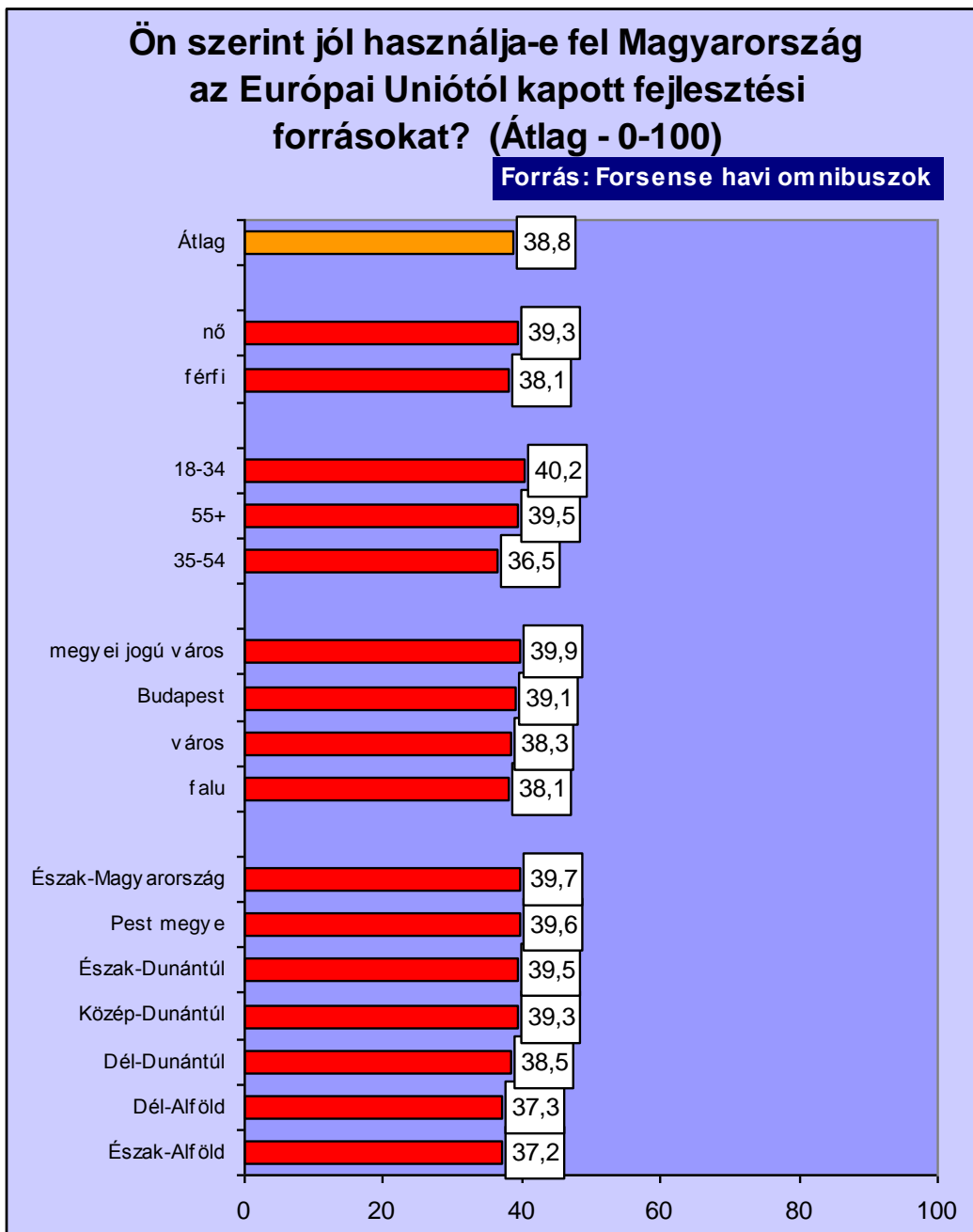


Az ország helyzetének megítélése és az EU-források fölhasználásának hasznosságáról kialakult vélemény közti szoros összefüggését mutatja az is, hogy ha valaki jó véleménnyel van az ország helyzetéről, akkor nagy valószínűséggel az átlagosnál jobb véleménnyel van az EU-források fölhasználásáról is. És ez fordítva is igaz, aki rossznak tartja az ország helyzetét, az nagy valószínűséggel rossz véleménnyel van az EU-források elköltéséről is.



A forrásfelhasználás hasznosságának megítélése tekintetében a politikai szimpátiákon kívül nem mutatkoznak jelentős eltérések a lakosság egyes csoportjai között. Sem a nem, sem a lakóhely nem befolyásolja igazából az

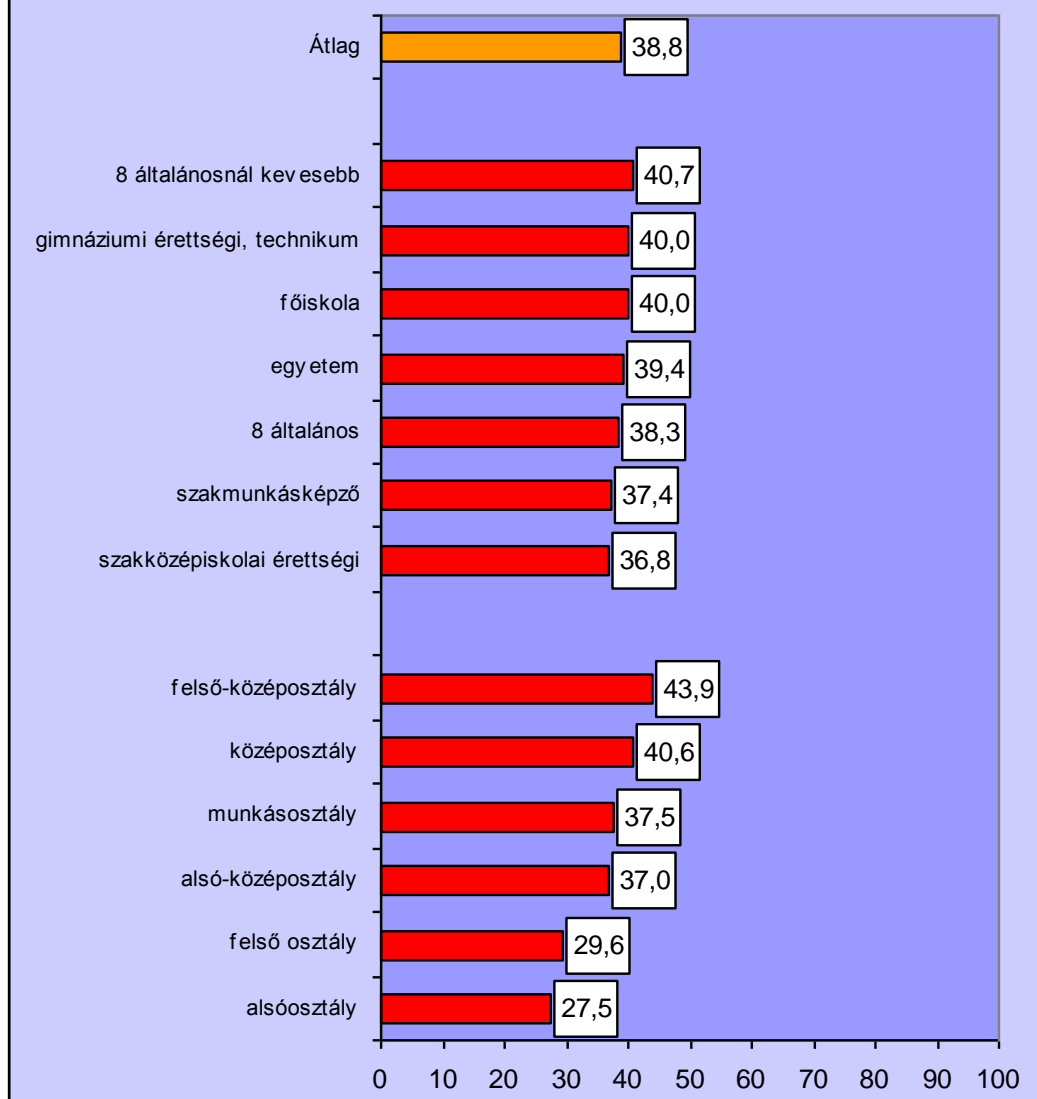
ítéletalkotást, egyedül a középkorú generációk (35-54 évesek) ítélik másoknál lényegesen rosszabbnak a forrásfelhasználást.



Érdekes, hogy a válaszadók iskolai végzettsége és a hasznosulás megítélése közt sem mutatkozik érdemi összefüggés, nem úgy a válaszadók osztályidentitása és az ítéletalkotás között. Mint a következő grafikon mutatja, a magukat a felső-közép- és a középosztályba sorolók az átlagot lényegesen meghaladó mértékben ítélik jobbnak az EU-források felhasználását. Amikor azonban megvizsgáltuk, hogy az osztályidentitás vagy a jobb-balskálán való elhelyezkedés befolyásolja-e jobban a forrásfelhasználásról kialakított véleményeket, azt találtuk, hogy a két vélt magyarázó tényező között szoros összefüggés van, s együttesen sem magyaráznak többet, mint külön-külön.

Ön szerint jól használja-e fel Magyarország az Európai Uniótól kapott fejlesztési forrásokat? (Átlag - 0-100)

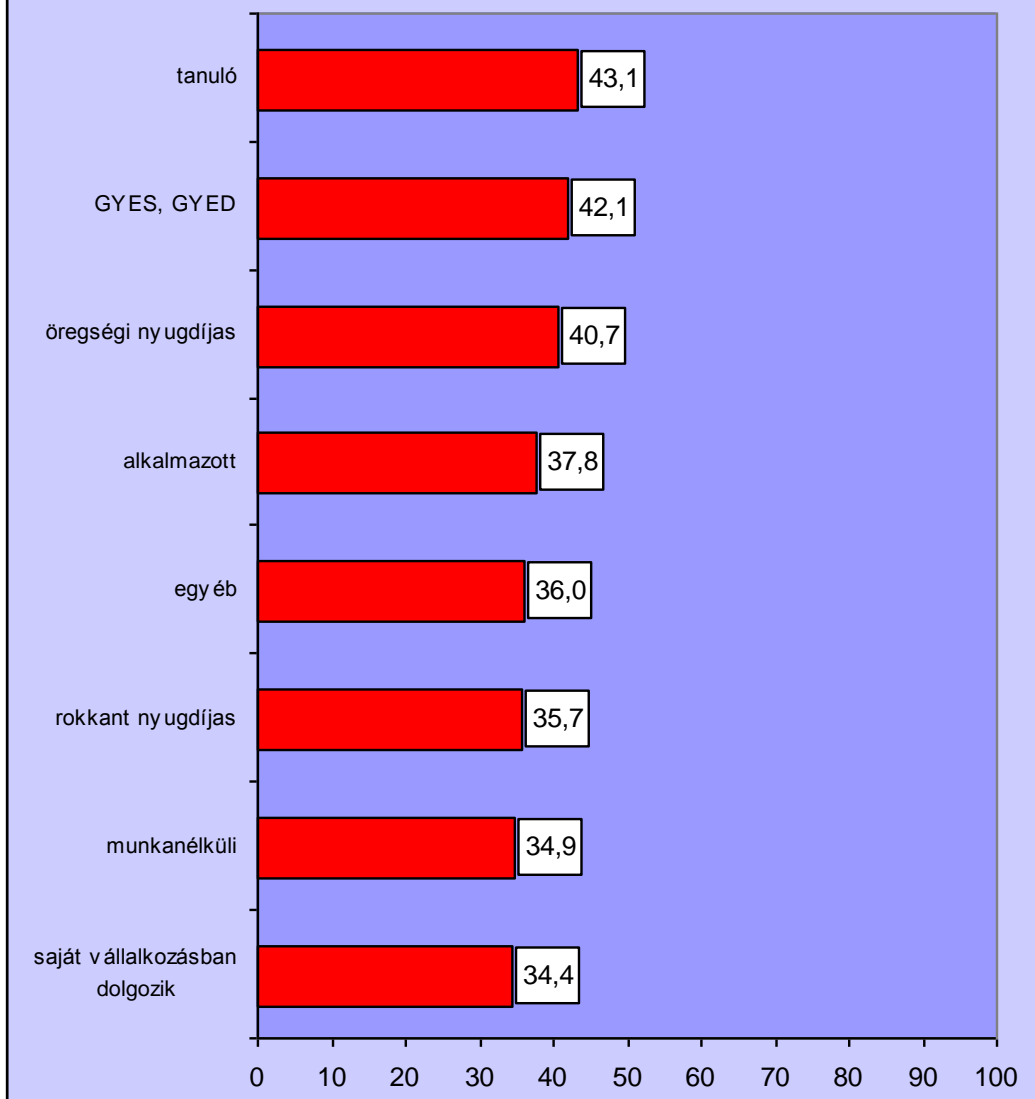
Forrás: Forsense havi omnibuszok



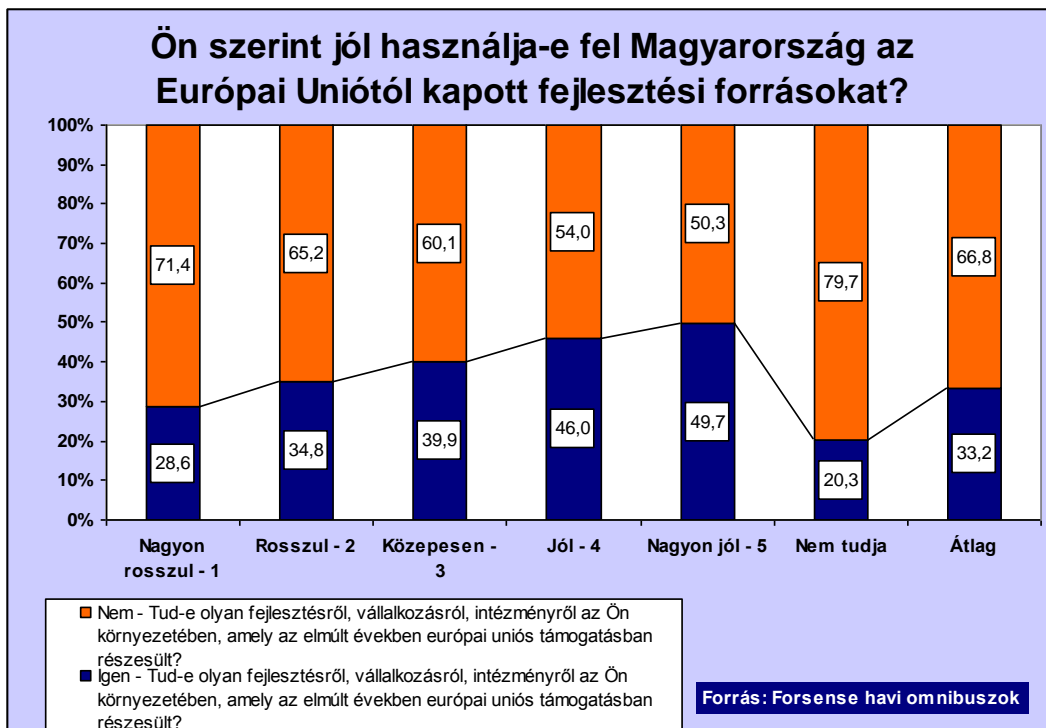
A válaszadók gazdasági aktivitása szintén kapcsolatban van az EU-források fölhasználásának megítélésével. A tanulók, a GYES-en, GYED-en levők és az öregségi nyugdíjasok közt lényegesen jobb a hasznosulás megítélése, mint a munkanélküliek és a vállalkozók között. Látnunk kell ugyanakkor azt is, hogy ha az aktivitás és a forrásfelhasználás közti kapcsolatot a politikai vélemények hatásának kiszűrése mellett vizsgáljuk, akkor az, hogy valaki vállalkozó-e vagy épp öregségi nyugdíjas-e nem hat érdemben az EU-források hasznosulásának megítélésére. A tanulók és a GYES-en levők körében viszont a politikai preferenciák kiszűrése nem gyengítette, hanem ellenkezőleg, erősítette a forrásfelhasználás átlagosnál kedvezőbb megítélését.

Ön szerint jól használja-e fel Magyarország az Európai Uniótól kapott fejlesztési forrásokat? (Átlag - 0-100)

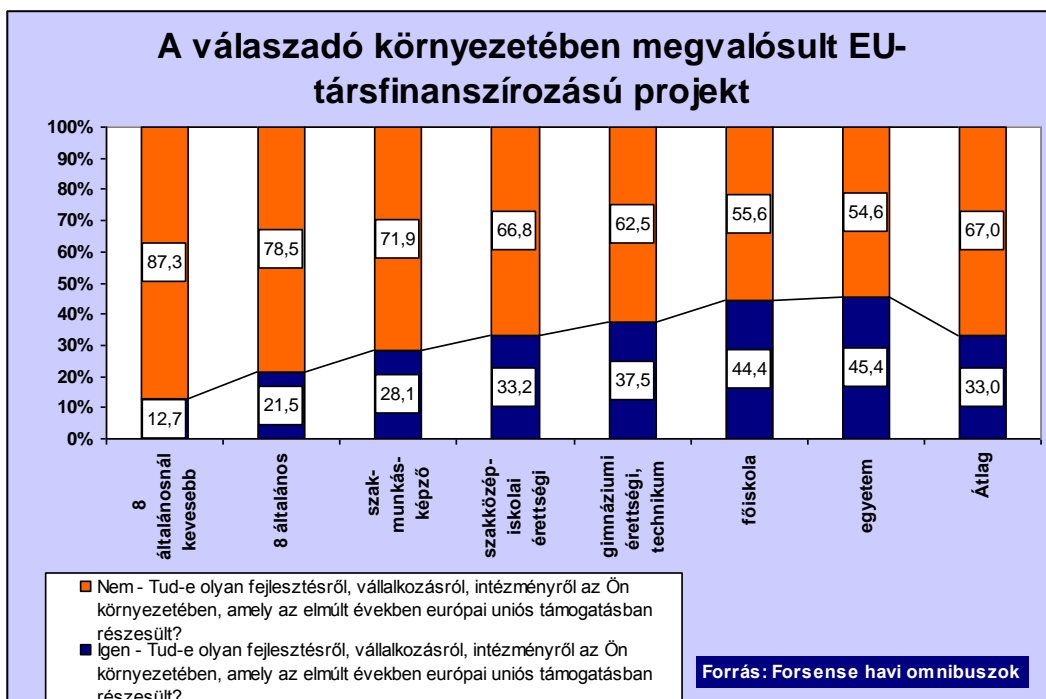
Forrás: Forsense havi omnibuszok



Az EU-források fölhasználásának megítélése összefüggést mutat azzal, hogy a válaszadó ismer-e olyan projekteket, melyek a környezetében, ismerősi körében fejlesztési támogatással valósultak meg. Ha valaki tud ilyen projektekről, támogatott szervezetekről, akkor nagyobb eséllyel értékeli jónak a forrásfelhasználást, mint az, aki nem ismer EU-társfinanszírozásban megvalósult projekteket.

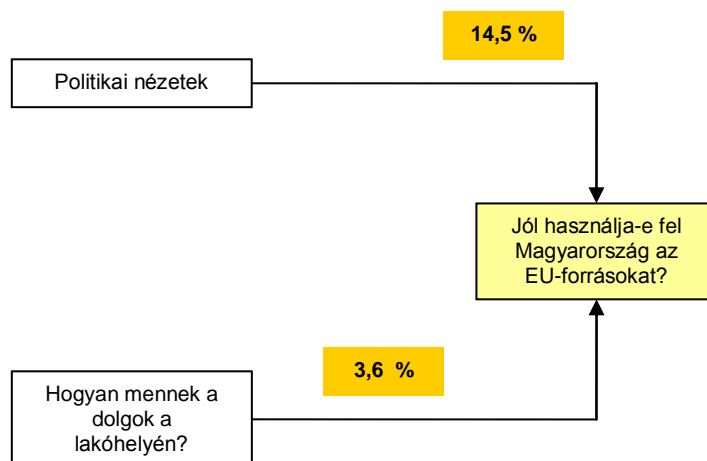


Azt, hogy valaki tud-e, ismer-e EU-társfinanszírozásban megvalósult projektet befolyásolja a válaszadó iskolai végzettsége. Mint a következő grafikon mutatja, minél magasabb valakinek az iskolázottsága, annál valószínűbb, hogy tud, ismer I. NFT-s vagy ÚMFT-s projektet.

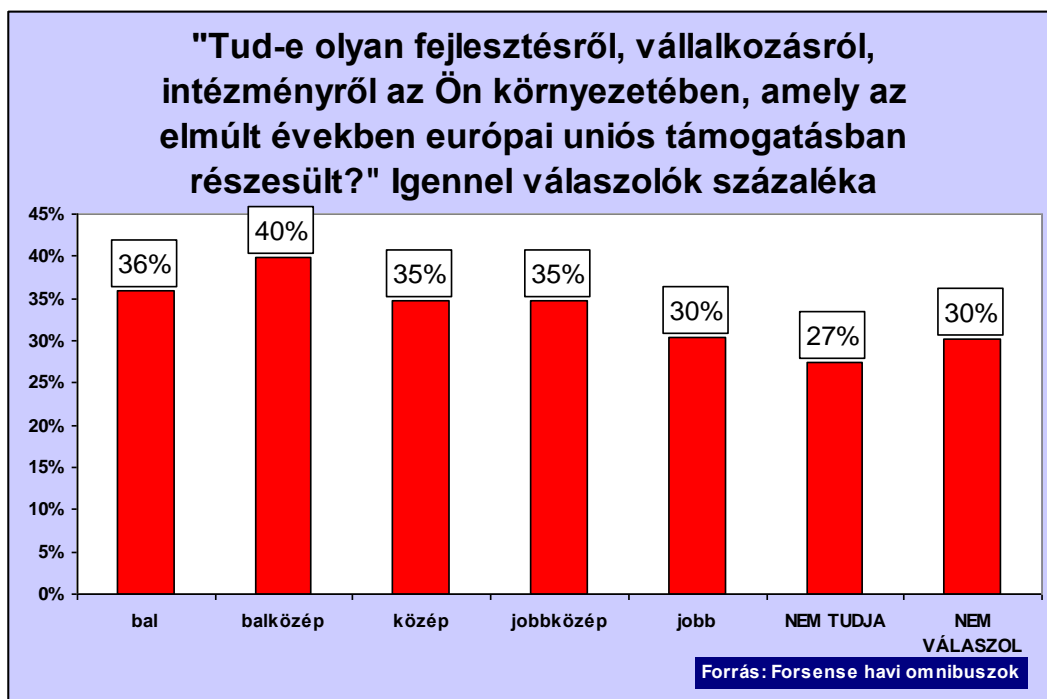


Az egyes, a fentiekben föltüntetett tényezők közül csak kettő olyat találtunk, ami a többi hatásainak kiszűrése mellett valóban befolyásolja az EU-források fölhasználásáról kialakított véleményeket: a válaszadó politikai nézete, s a lakóhely helyzetének megítélése. Minél „baloldalibb” a válaszadó, s minél jobbnak ítéli lakóhelye

helyzetét, annál nagyobb valószínűséggel tartja jónak az EU-források magyarországi felhasználását. A következő ábrán e két magyarázó tényező hatását (parciális ETA-négyzet) mutatjuk be, százalékos formában¹²⁰.



Fontos, a politikai preferenciák és az EU források felhasználásának megítélése közti kapcsolatot jelző összefüggés, hogy a szociáldemokrata szimpatizánsok lényegesen több EU-s projektről tudnak, mint konzervatív társaik. Ez az összefüggés olyan erős, hogy kontrollváltozók (pl. az iskolázottság, osztályhelyzet) bevonásával végzett parciális korrelációs vizsgálat esetén is megmarad.



A fejlesztési források felhasználásának megítélésében mutatkozó időbeli változást (javulást) egy másik többváltozós statisztikai módszer¹²¹ szerint is vizsgáltuk, amivel a fentiekben bemutatottakat árnyaló

¹²⁰ Ábránkon csak a jelentős (az összvariancia 1 %-nál nagyobb) magyarázó erővel rendelkező változókat tüntettük föl. Vizsgáltuk a főnti grafikonokon bemutatott változók (iskolázottság, osztályhelyzet, kistérségi környezet, stb.) hatását is, de a két föltüntetett magyarázó változó minden egyéb tényező hatását elnyomta.

összefüggéseket tudtunk föltárni. A fejlesztési források megítélését legnagyobb részben – mint a fentiekben jeleztük is – a válaszolók politikai-ideológia beállítottsága magyarázza. Minél inkább baloldali volt a válaszadó annál inkább pozitívan ítélte meg a forrásfelhasználást. Bár ez az eredmény önmagában nem számít novumnak a korábban leírtakhoz képest, az eredményeket árnyalja, hogy a pártszimpátia változó is szignifikánsan bent maradt a magyarázó modellünkben (tehát a pártszimpátia és a politikai-ideológia hovatartozás változó nem fedi le teljesen egymást a vizsgált kérdésben). A FIDESZ szavazók a bizonytalanokhoz képest negatívan ítélik meg a forrásfelhasználást, az MSZP szavazók inkább pozitívan. A két változó együttes modellben maradása praktikusabban abból következhet, hogy a nagy számú bizonytalan szavazó összességében heterogénebben ítéli meg az EU-s projekteket, és az ideológia magyarázó változó ezt a heterogén „tömeget” rendezi homogénebb egységekbe. A lehetséges demográfiai magyarázó tényezők közül a válaszoló életkora valamint társadalmi státusza bírt önálló magyarázó erővel. Ezek alapján a fiatalabbak, és a magasabb státuszúak között volt pozitívabb az EU-s forrásfelhasználás megítélése. A kérdezettek lakhelye szintén kis mértékben meghatározta a válaszokat, minél inkább nyugatra lakik valaki, annál pozitívabban áll a forrásfelhasználáshoz. Nem utolsósorban szintén a modellben maradt a lekérdezés hónapja változó. Az idő elteltével egyre pozitívabbá vált a forrásfelhasználás megítélése, amit nemcsak a pártszimpátiák változása okozott, hanem ezen kívül is nőtt a lakosság elégedettsége a kérdéssel kapcsolatban.

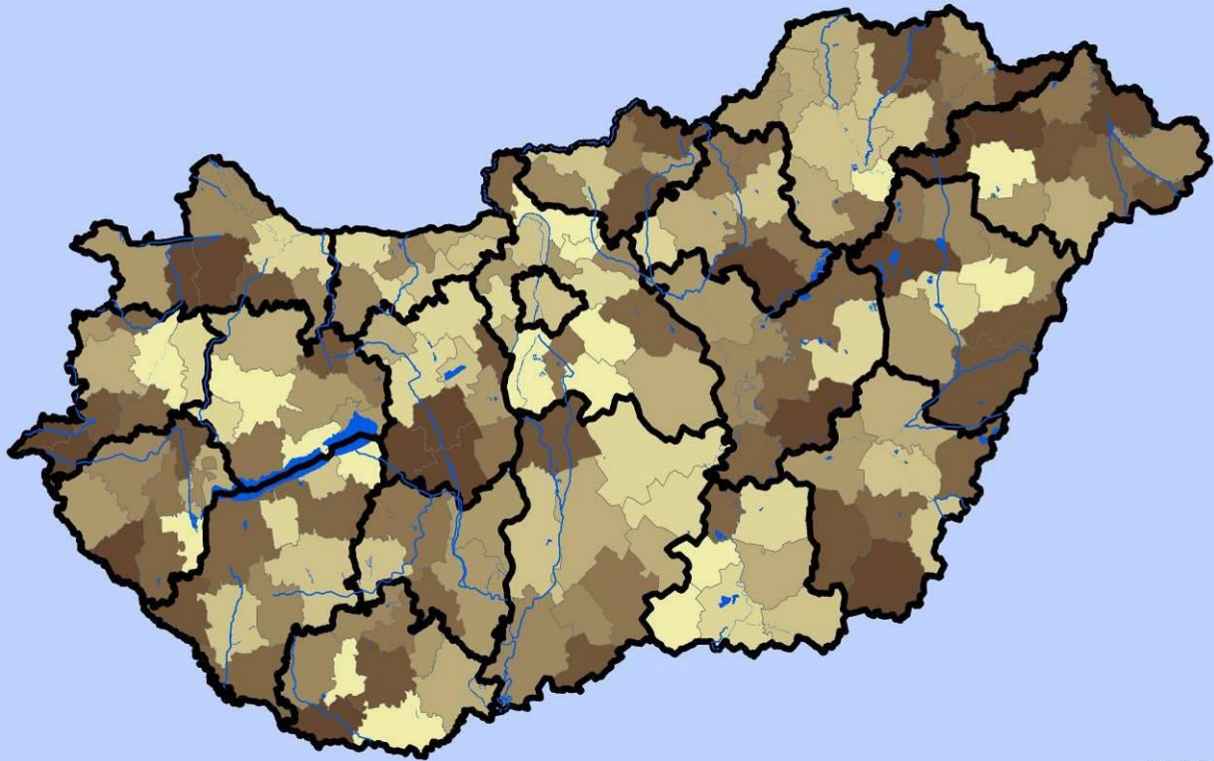
Mivel kellően nagyszámú válasz állt rendelkezésünkre, adatainkat kistérségi szintre aggregálva is vizsgáltuk. 2007-től az országban 174 statisztikai kistérség működik, s „kistérségi véleményként” az adott kistérségben élő válaszadóink véleményének átlagát vizsgáltuk. Két elemzést végeztünk, egyrészt megvizsgáltuk, hogy a kistérség fejlettsége és a kistérségi véleményátlagok között milyen irányú és erősségű az összefüggés, másrészt azt is megnéztük, hogy e véleményeket befolyásolja-e, hogy az adott kistérség mennyi forrást tudott megszerezni az I. NFT-ből. A következő táblázatban eredményeinket tüntettük föl.

		KSH Komplex fejlettségi mutató	I. NFT fejlesztési sikeresség / teljesítmény- faktor
Ön szerint hogyan mennek a dolgok az országban?	Korrelációs együttható	0,11	-0,10
	Szignifikancia	0,13	0,20
Ön szerint hogyan mennek mostanában a dolgok a lakóhelyén (településén)?	Korrelációs együttható	0,54	-0,15
	Szignifikancia	0,00	0,05
Hogyan változott lakóhelyének (településének) helyzete az utóbbi 5 évben a többi hasonló településhez képest?	Korrelációs együttható	0,43	-0,09
	Szignifikancia	0,00	0,24
Összességében milyennek ítéli lakóhelyének helyzetét?	Korrelációs együttható	0,71	-0,16
	Szignifikancia	0,00	0,04
Tud-e olyan fejlesztésről, vállalkozásról, intézményről az Ön környezetében, amely az elmúlt években európai uniós támogatásban részesült?	Korrelációs együttható	0,02	0,29
	Szignifikancia	0,75	0,00
És az Ön közvetlen lakóközösségének, településének, kistérségének fejlesztését mekkora mértékben segítik az EU-s fejlesztési források?	Korrelációs együttható	0,10	0,05
	Szignifikancia	0,18	0,54
Ön szerint jól használja-e fel Magyarország az Európai Uniótól kapott fejlesztési forrásokat?	Korrelációs együttható	0,06	0,18
	Szignifikancia	0,41	0,02

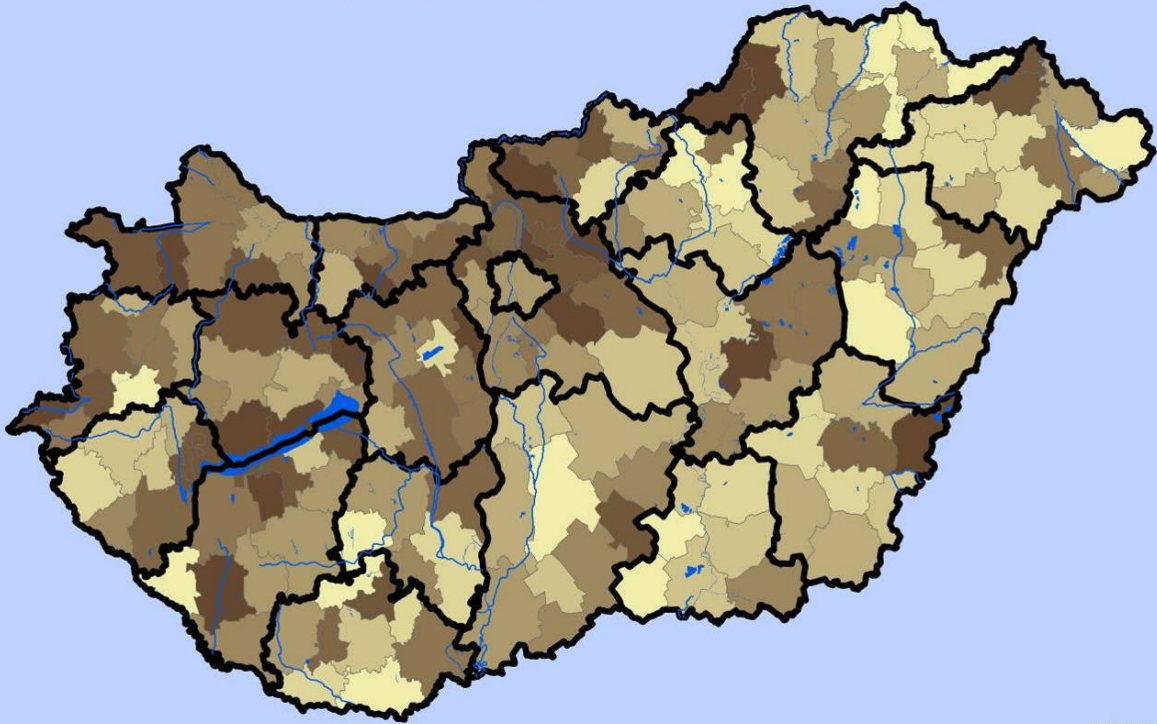
¹²¹ Általános lineáris modellt (GLM) illesztettünk az EU-s források megítélésével kapcsolatos kérdéseinkre. A modellben szerepelt változóink elsődleges (main effect) hatásukat vették részt a modellben (interakciós tagokat nem vizsgáltunk). Az összes változó fix hatását használtuk (egyes esetekben megpróbálkoztunk random tényezős használatával, de a kiértékelésben ezek a futtatások gyengébb magyarázóerőt értek el). A modell „Akaike's Information Criterion (AIC)” értéke 24043 volt. A modell eredményeként kapott predikált változóink és az eredeti változó közötti Spearmann féle rang korrelációs együttes 0.434 lett.

1. A kistérség relatív fejlettségi pozíciója jelentősen befolyásolja a lakóhely és a közvetlen térség helyzetéről és fejlődéséről kialakított véleményeket. Minél fejlettebb egy-egy kistérség a KSH szerint, annál jobb az ott megkérdezettek véleményátlaga a lakóhely helyzetéről, az utóbbi 5 évben végbement fejlődésről.
2. Igaz nem túl erős, de mégis észlelhető az összefüggés a kistérség I. NFT-s fejlesztési teljesítménye és a kistérség helyzetének megítélése között: a jobb helyzetűnek tartott kistérségek fejlesztési teljesítménye elmarad a rosszabb helyzetűekétől.
3. Figyelemre méltó, hogy a jobb I. NFT-s fejlesztési teljesítményt felmutató kistérségek válaszadóinak nagyobb része tud a közelben megvalósult fejlesztésről és ezekben a térségekben némileg magasabb a fejlesztési források hasznosulását kedvezőbbnek ítézők aránya is.
4. Az azonban már nem jelenthető ki teljes bizonyossággal, hogy e kistérségek válaszadói meg lennének győződve, településük, térségük fejlődését érdemben szolgálják az EU-s fejlesztési források. A következő térképeken az egyes kistérségek országos „helyezését” tüntettük föl a fent bemutatott szempontok szerint.

Hogyan változott lakóhelyének (településének) helyzete az utóbbi 5 évben a többi hasonló településhez képest?
(sorrend 1-174-ig, a világos színek jelzik a lista elején található kistérségeket)

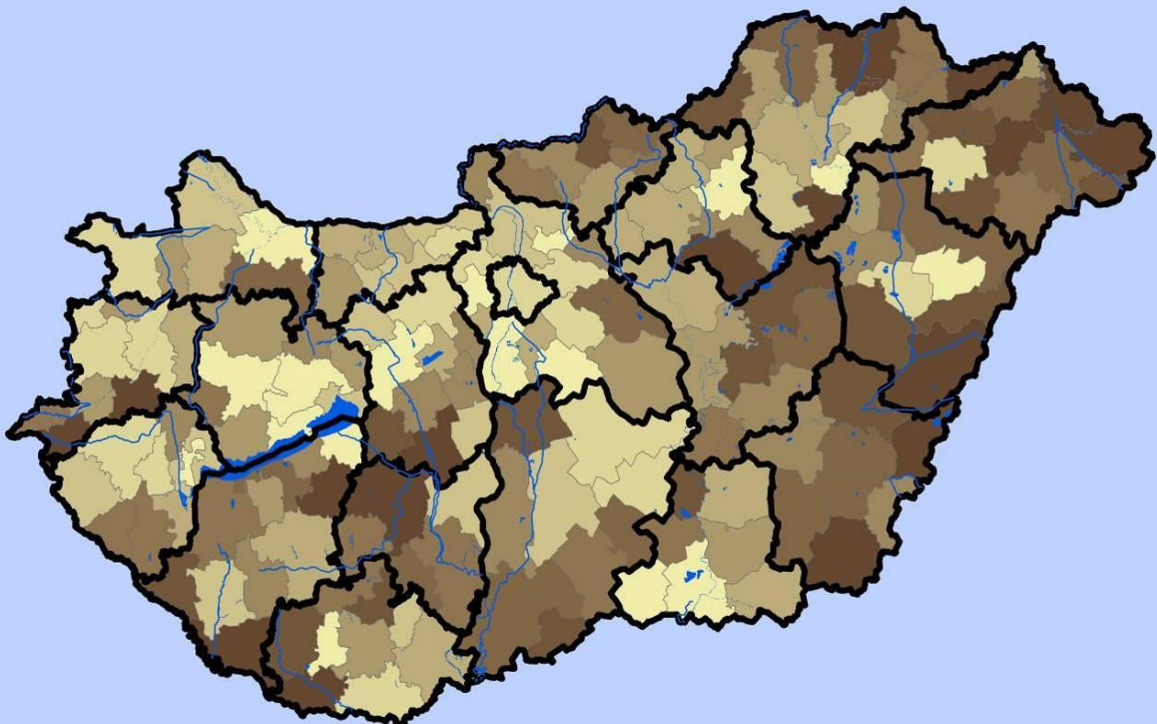


I. NFT-s fejlesztési teljesítmény
(sorrend 1-174-ig, a világos színek jelzik a lista elején található kistérségeket)



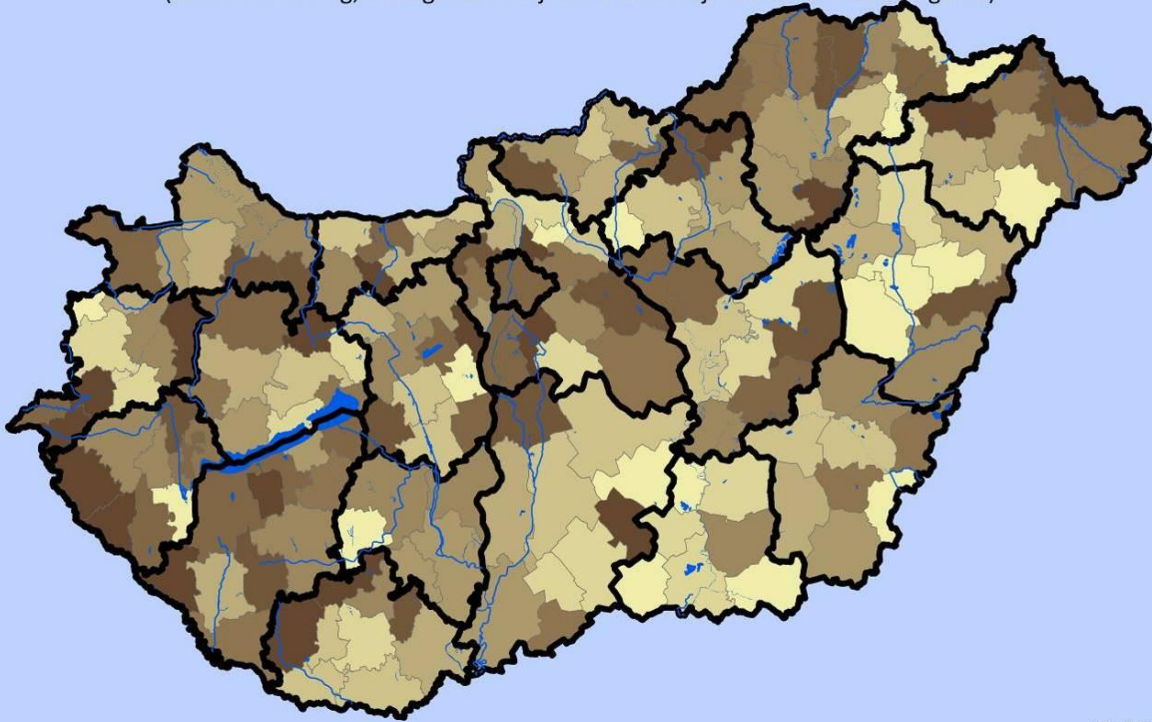
Térkép forrása:
Alaptérkép: © FÖMI, HM Térképészeti Kht, GeoX, 2007.
Tematikus tartalom: © Forsense, 2009.

Összességében milyenek ítéli lakóhelyének helyzetét?
(sorrend 1-174-ig, a világos színek jelzik a lista elején található kistérségeket)



Térkép forrása:
Alaptérkép: © FÖMI, HM Térképészeti Kht, GeoX, 2007.
Tematikus tartalom: © Forsense, 2009.

Tud-e olyan fejlesztésről, vállalkozásról, intézményről az Ön környezetében, amely az elmúlt években európai uniós támogatásban részesült?
(sorrend 1-174-ig, a világos színek jelzik a lista elején található kistérségeket)

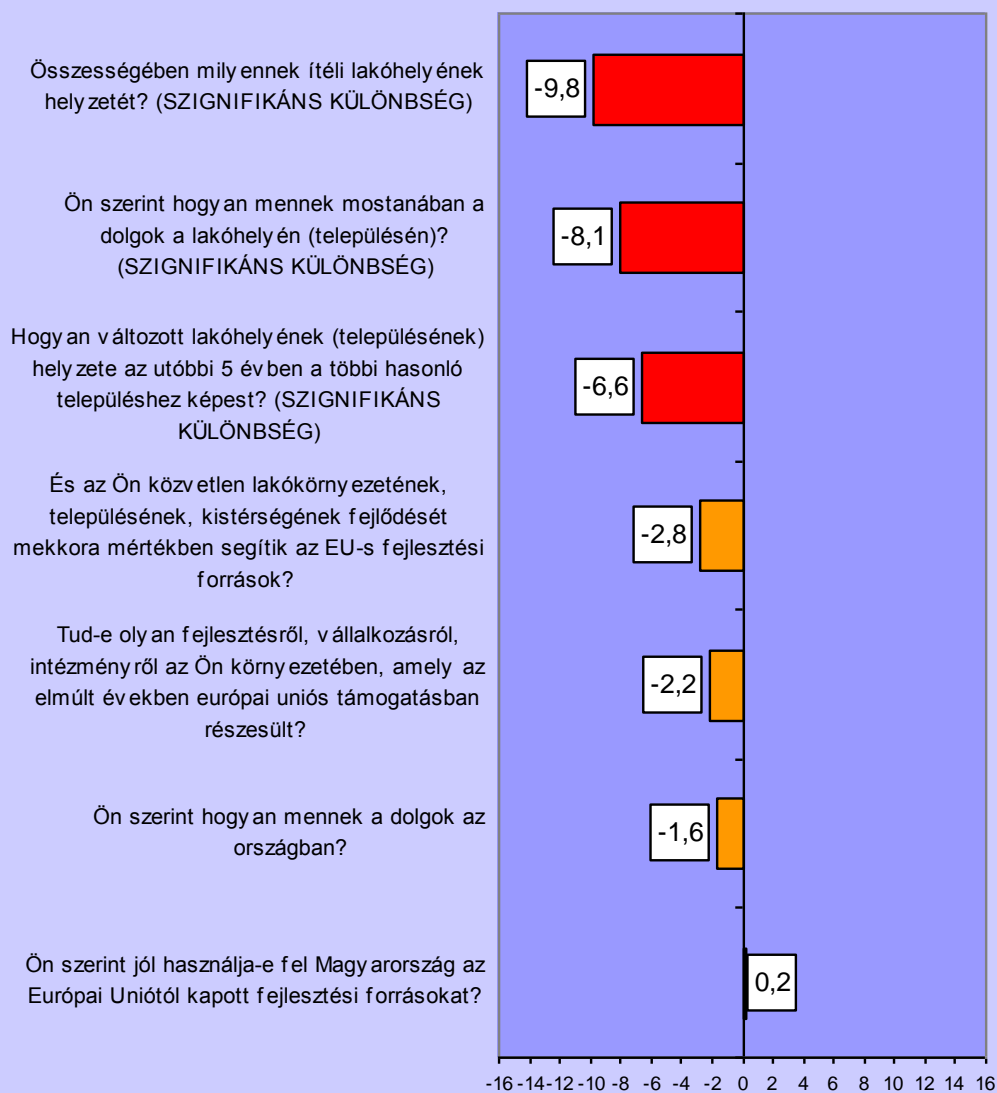


Térkép forrása:
Alaptérkép: © FÖMI, HM Térképészeti Kht, GeoX, 2007.
Tematikus tartalom: © Forsense, 2009.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2008-ban komplex felzárkóztató programot indított a 33 leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérség fejlődését elősegítendő. A rendelkezésünkre álló információk bősége lehetővé teszi, hogy megvizsgáljuk a 33 LHH-ban élő megkérdezettek és a más kistérségekben élők közti véleménykülönbségeket. Eredményeinket a következő grafikonon tüntettük föl. Ezek szerint a 33 LHH lakosságának az EU-fejlesztési források fölhasználásával kapcsolatos véleménye nem tér el az ország más részein uralkodó véleménytől, ugyanakkor e kistérségek válaszadói észlelik térségük gazdasági-társadalmi lemaradását.

A 33 LHH kistérség véleményátlagának eltérése az országos "véleményátlagtól" (-100-tól +100-ig terjedő skálán)

Forrás: Forsense havi omnibuszok



A megyei jogú városok válaszadóinak véleményátlagát külön vizsgálat alá vontuk (a következő táblázatban a véleményátlagok közti korreláció értékét tüntettük föl, az egyes cellákban alul, zárójelben a teljes mintán számított rangkorreláció értékeket adtuk meg). Azt találtuk, hogy az adott város helyzetéről és fejlődéséről kialakított vélemények és az ország helyzetének megítélése között ha van is némi kapcsolat, az fordított előjelű, vagyis a jobb helyzetben levőnek ítélt városok válaszadóinak átlagvéleménye rosszabb az ország helyzetéről, mint a rosszabb helyzetben levőké. Fontos összefüggés lehet az is, hogy a jobb helyzetű, az elmúlt 5 évben fejlődőnek tekintett városokban többen ismernek EU-s projekteket, mint a rosszabb helyzetűekben, s az „átlagos válaszadók” szerint e megyei jogú városok fejlődését az EU-források jobban segítik. Ugyanakkor a prosperálóbbnak tartott városok átlagos válaszadóinak véleménye az EU-források országos hasznosulásáról sem nem jobb, sem nem rosszabb a rosszabb helyzetű városokénál. Gyanítható, hogy a helyi ügyekről való véleményalkotásban a politikai pártpreferenciák másként működnek, mint az országos „szintű” véleményalkotásban. Ennek az összefüggésnek a meglétét a táblázat utolsó oszlopának adataival vizsgálhatjuk: a konzervatív vezetésű megyei jogú városok megkérdezett lakossága a település helyzetéről, elmúlt 5 évbeli

fejlődéséről kicsit jobb, az ország helyzetéről viszont kicsit rosszabb véleménnyel van, mint a szociáldemokrata-liberális vezetésű városok megkérdezettjei. Figyelemre méltó, hogy a konzervatív vezetésű városok „átlagvéleménye” lényegesen rosszabb az EU-források hasznosulásáról, mint a szociáldemokrata vezetésűeké, s e településeken inkább vélik úgy a válaszadók, hogy e források kevésbé szolgálják településük fejlődését.

	Ön szerint hogyan mennek mostanában a dolgok a lakóhelyén (településén)? Megint osztályozzon 1-től 5-ig!	Hogyan változott lakóhelyének (településének) helyzete az utóbbi 5 évben a többi hasonló településhez képest?	Tud-e olyan fejlesztésről, vállalkozásról, intézményről az Ön környezetében, amely az elmúlt években európai uniós támogatásban részesült?	És az Ön közvetlen lakókörnyezetének, településének, kistérségének fejlődését mekkora mértékben segítik az EU-s fejlesztési források?	Ön szerint jól használja-e fel Magyarország az Európai Uniótól kapott fejlesztési forrásokat?	Települést irányító polgármester párttámogatottsága (konzervatív = 1, szociáldemokrata-liberális = 0)
Ön szerint hogyan mennek a dolgok az országban?	-0,178 (0,393)	-0,237 (0,174)	0,004 (0,078)	0,166 (0,201)	0,467 (0,217)	-0,226
Ön szerint hogyan mennek mostanában a dolgok a lakóhelyén (településén)? Megint osztályozzon 1-től 5-ig!		0,839 (0,469)	0,254 (0,084)	0,363 (0,317)	-0,060 (0,091)	0,279
Hogyan változott lakóhelyének (településének) helyzete az utóbbi 5 évben a többi hasonló településhez képest?			0,234 (0,139)	0,340 (0,340)	-0,092 (0,070)	0,104
Tud-e olyan fejlesztésről, vállalkozásról, intézményről az Ön környezetében, amely az elmúlt években európai uniós támogatásban részesült?				-0,119 -	-0,089 (-0,064)	-0,056
És az Ön közvetlen lakókörnyezetének, településének, kistérségének fejlődését mekkora mértékben segítik az EU-s fejlesztési források?					-0,081 (0,231)	-0,092
Ön szerint jól használja-e fel Magyarország az Európai Uniótól kapott fejlesztési forrásokat?						-0,398

Város	Ön szerint hogyan mennek mostanában a dolgok a lakóhelyén (településén)? (Átlag 0-100)	Város	Hogyan változott lakóhelyének (településének) helyzete az utóbbi 5 évben a többi hasonló településhez képest? (Átlag 0-100)	Város	Tud-e olyan fejlesztésről, vállalkozásról, intézményről az Ön környezetében, amely az elmúlt években európai uniós támogatásban részesült? (igen válaszok aránya, %)	Város	Es az Ön közvetlen lakókörnyezetének, településének, kistérségének fejlődését mekkora mértékben segítik az EU-s fejlesztési források? (Átlag 0-100)	Város	Ön szerint jól használja-e fel Magyarország az Európai Uniótól kapott fejlesztési forrásokat? (Átlag 0-100)
DEBRECEN	56,35	DEBRECEN	63,72	DEBRECEN	48,21	BÉKÉSCSABA	76,73	SZOMBATHELY	47,17
GYÖR	55,87	NYIREGYHÁZA	63,41	SZOLNOK	47,67	KECSKEMÉT	68,37	NAGYKANIZSA	46,16
KECSKEMÉT	55,22	KECSKEMÉT	61,61	PÉCS	47,40	SOPRON	67,70	TATABÁNYA	44,85
VESZPRÉM	55,00	SZÉKES-FEHÉRVÁR	59,10	SZEGED	45,25	SZÉKES-FEHÉRVÁR	65,10	GYÖR	44,12
TATABÁNYA	54,18	SZEGED	58,69	VESZPRÉM	43,84	ZALAEGERSZEG	62,43	SZEGED	41,79
SZÉKES-FEHÉRVÁR	53,71	HÓDMEZŐ-VÁSÁRHELY	58,37	EGER	42,93	GYÖR	60,65	NYIREGYHÁZA	41,72
ZALAEGERSZEG	53,45	GYÖR	57,61	SZOMBATHELY	42,73	SZEGED	60,55	VESZPRÉM	41,70
KAPOSVÁR	52,79	KAPOSVÁR	56,86	KECSKEMÉT	39,25	DUNAUJVÁROS	60,44	KECSKEMÉT	41,26
SZEGED	51,90	BUDAPEST	54,80	SZEKSZÁRD	38,58	NYIREGYHÁZA	60,14	MISKOLC	40,87
EGER	51,59	MISKOLC	54,68	SOPRON	37,69	MISKOLC	59,46	SOPRON	39,90
BUDAPEST	51,15	TATABÁNYA	54,09	NYIREGYHÁZA	37,54	EGER	58,45	SALGOTARJÁN	39,88
SOPRON	49,90	EGER	53,32	HÓDMEZŐ-VÁSÁRHELY	36,00	DEBRECEN	56,94	SZOLNOK	39,32
NYIREGYHÁZA	49,56	ZALAEGERSZEG	51,22	MISKOLC	35,46	SZOMBATHELY	56,74	SZÉKES-FEHÉRVÁR	39,28
HÓDMEZŐ-VÁSÁRHELY	48,23	VESZPRÉM	50,49	SZÉKES-FEHÉRVÁR	33,53	ÉRD	56,52	BUDAPEST	39,11
MISKOLC	45,88	ÉRD	49,61	ÉRD	30,72	BUDAPEST	55,17	PÉCS	39,04
BÉKÉSCSABA	44,57	SOPRON	48,61	GYÖR	30,44	PÉCS	54,41	BÉKÉSCSABA	38,73
SZOMBATHELY	43,54	SZOLNOK	48,26	KAPOSVÁR	30,16	KAPOSVÁR	53,97	ÉRD	38,46
SZOLNOK	43,17	BÉKÉSCSABA	47,26	TATABÁNYA	29,26	HÓDMEZŐ-VÁSÁRHELY	53,71	KAPOSVÁR	38,27
SZEKSZÁRD	41,59	SZOMBATHELY	46,29	SALGOTARJÁN	28,48	VESZPRÉM	52,93	DUNAUJVÁROS	37,70
ÉRD	40,28	SZEKSZÁRD	46,08	ZALAEGERSZEG	27,62	NAGYKANIZSA	51,41	EGER	36,87
PÉCS	37,05	NAGYKANIZSA	44,32	BUDAPEST	25,63	SZOLNOK	50,99	SZEKSZÁRD	35,92
NAGYKANIZSA	36,53	DUNAUJVÁROS	43,18	BÉKÉSCSABA	22,28	TATABÁNYA	49,77	HÓDMEZŐ-VÁSÁRHELY	35,15
DUNAUJVÁROS	36,19	PÉCS	39,64	DUNAUJVÁROS	21,32	SZEKSZÁRD	49,75	DEBRECEN	34,31
SALGOTARJÁN	31,17	SALGOTARJÁN	35,10	NAGYKANIZSA	20,87	SALGOTARJÁN	43,26	ZALAEGERSZEG	34,29

Melléklet:

Leghát- rányosabb helyzetű 33 kistérség = 1	Kistérség neve	Helyezés a kistérségi ranglistán (1-174.)			I. NFT-s fejlesztési teljesítmény
		Hogyan változott lakóhelyének (településének) helyzete az utóbbi 5 évben a többi hasonló településhez képest?	Összességében milyennek ítéli lakóhelyének helyzetét?	Tud-e olyan fejlesztésről, vállalkozásról, intézményről az Ön környezetében, amely az elmúlt években európai uniós támogatásban részeseült?	
		Adatforrás: Forsense 2008- as lekérdezés N = 11083	Adatforrás: Forsense 2008-as lekérdezés N = 11083	Adatforrás: Forsense 2008-as lekérdezés N = 11083	Adatforrás: 10 kistérséges vizsgálat
0	Balatonfüredi	1	3	34	160
0	Debreceni	2	7	17	32
0	Siklói	3	21	42	13
0	Siófoki	4	11	130	147
0	Nyíregyházi	5	30	55	30
0	Veresegyházi	6	9	11	143
0	Ajkai	7	10	56	84
0	Dabasi	8	16	24	71
0	Sárvári	9	33	89	105
0	Mórahalmi	10	14	10	2
0	Tiszaújvárosi	11	1	103	107
0	Monori	12	20	97	172
1	Kisbéri	13	117	28	8
0	Zalakarosi	14	65	4	135
0	Szentlőrinci	15	5	47	127
0	Váci	16	52	26	153
0	Ráckevei	17	17	131	96
0	Szentesi	18	63	19	34
0	Gödöllői	19	26	112	146
0	Celldömölki	20	61	160	78
0	Budaörsi	21	4	110	87
0	Bicskei	22	34	84	134
0	Győri	23	2	96	79
0	Kiskunfélegyházi	24	22	6	94
0	Karcagi	25	138	149	114
0	Szegedi	26	12	31	45
0	Oroszlányi	27	42	172	170
0	Kecskeméti	28	31	44	64
0	Sümei	29	111	115	104
1	Lengyeltői	30	74	157	174
0	Hatvani	31	55	12	98
0	Komáromi	32	53	41	92
0	Hajdúszoboszlói	33	24	3	55
0	Székesfehérvári	34	6	93	100
0	Budapest	35	23	126	80
0	Kaloccai	36	88	64	67
0	Kaposvári	37	68	94	73
0	Gárdonyi	38	66	135	23
0	Dorogi	39	18	82	137
0	Balatonföldvári	40	104	77	47
0	Nagyatádi	41	44	63	164
0	Tatabányai	42	38	62	133
0	Gyulai	43	103	7	42
0	Szentendre	44	45	67	139
1	Szerencsi	45	49	39	74
0	Miskolci	46	69	70	63
0	Makói	47	54	5	97
0	Békési	48	123	52	132
0	Dombóvári	49	115	14	12
0	Balassagyarmati	50	90	73	129
0	Egri	51	13	78	10
1	Sziksói	52	78	140	75
0	Mezőkövesdi	53	51	83	38
0	Hódmezővásárhelyi	54	83	88	44
0	Mohácsi	55	57	58	112
1	Edelényi	56	136	109	35
0	Esztergomi	57	46	46	101
1	Nyírbátori	58	109	13	20
0	Kiskőrösi	59	41	43	14
0	Szombathelyi	60	25	29	124
0	Szeghalomi	61	156	95	56

0	Érd	62	59	87	86
0	Kiskunmajsai	63	126	173	144
0	Móri	64	37	68	131
0	Keszthelyi	65	40	114	142
0	Pápai	66	71	134	149
0	Kazincbarcikai	67	84	116	167
0	Ceglédi	68	85	121	50
0	Gyöngyösi	69	58	35	60
0	Kőszegi	70	19	1	125
0	Jászberényi	71	56	125	69
0	Adonyi	72	89	16	113
0	Veszprémi	73	8	36	58
1	Bátonyterenyei	74	108	133	116
0	Pécsváradi	75	47	151	19
0	Dunakeszi	76	43	163	166
0	Nagykállói	77	147	37	68
0	Balatonalmádi	78	39	105	90
0	Paksi	79	35	91	130
0	Szarvasi	80	91	50	33
0	Püspökladányi	81	145	9	15
0	Pilisvörösvári	82	27	147	152
0	Sátoraljaújhegyi	83	106	22	4
0	Lenti	84	48	171	22
0	Szekszárdi	85	112	85	25
1	Ozdi	86	153	123	165
0	Sopron–Fertői	87	28	127	148
1	Sásdi	88	116	169	6
0	Tatai	89	64	138	120
1	Szigetvári	90	151	161	85
0	Hajdúböszörményi	91	128	27	24
0	Rétsági	92	120	154	161
0	Szolnoki	93	87	45	48
0	Aszód	94	94	51	159
0	Zalaegerszegi	95	29	100	41
1	Jánoshalmi	96	134	18	49
0	Pannohalmi	97	132	156	89
1	Fehérgyarmati	98	160	113	17
1	Kadarkút	99	98	152	73
0	Mosonmagyaróvári	100	36	71	106
0	Kisbéri	101	76	92	57
0	Bajai	102	122	86	82
0	Hajdúhadházi	103	139	60	126
0	Hévízi	104	15	139	142
0	Gyáli	105	60	166	118
1	Mezőcsáti	106	173	174	128
0	Dunaújvárosi	107	50	128	109
0	Füzesabonyi	108	96	66	28
0	Várpalotai	109	72	33	162
0	Pétervársárai	110	62	146	16
0	Polgári	111	82	54	11
0	Bélapátfalvai	112	86	162	117
0	Tapolcai	113	77	76	173
0	Kiskunhalasi	114	105	32	99
0	Szécsényi	115	148	49	157
0	Kisvárdai	116	124	120	156
0	Pacsai	117	32	102	40
1	Sárospataki	118	110	122	59
1	Tamási	119	166	90	83
0	Komlói	120	146	104	140
0	Záhonyi	121	79	141	155
0	Törökszentmiklósi	122	150	30	158
1	Tokaji	123	92	2	1
0	Kunszentmártoni	124	121	101	95
1	Tiszafüredi	125	143	21	110
0	Békéscsabai	126	135	118	29
0	Bonyhádi	127	133	80	93
0	Marcali	128	118	132	111
1	Barcsi	129	162	108	103
0	Csepregi	130	73	57	52
0	Csongrádi	131	142	8	46
0	Tabi	132	169	117	76
1	Sarkadi	133	165	106	169
1	Mátészalkai	134	129	119	115
0	Nagykanizsai	135	113	136	136
0	Vasvári	136	170	25	7
0	Szöbi	137	99	75	119
0	Nagykátai	138	125	143	138
0	Fonyódi	139	131	124	150
1	Csurgói	140	149	165	9
0	Pécsi	141	81	20	51
1	Baktalórántházi	142	163	79	26

1	Berettyóújfalui	143	161	99	54
1	Bácssalmási	144	140	107	88
0	Derecske- Létavértesi	145	144	155	36
0	Orosházai	146	130	61	61
1	Csengeri	147	152	111	81
0	Körmenyi	148	75	158	151
0	Téti	149	127	153	154
0	Zalaszentgróti	150	101	144	66
0	Zirci	151	93	170	145
0	Kunszentmiklósi	152	155	145	39
0	Ercsi	153	102	167	168
1	Encsi	154	158	148	37
0	Pásztói	155	80	69	21
0	Salgótarjáni	156	137	59	62
0	Letenyei	157	114	164	102
1	Hevesi	158	167	72	43
0	Sárbogárdi	159	164	38	122
0	Balmazújvárosi	160	97	65	91
0	Kapuvár-Beledi	161	70	81	171
0	Abai	162	100	48	123
0	Tiszavasvári	163	107	23	27
0	Mezőtúri	164	95	137	70
0	Óriszentpéteri	165	172	168	108
1	Vásárosnaményi	166	168	142	77
1	Abaúj-Hegyközi	167	159	98	5
1	Mezőkovácsházai	168	171	74	65
0	Csornai	169	67	53	121
0	Ibrány-Nagyhalászi	170	141	159	31
0	Szentgotthárdi	171	119	129	163
1	Bodrogközi	172	157	15	3
0	Enyingi	173	154	150	53
1	Sellyei	174	174	40	18

5 A fejlesztéspolitika eredményéről, teljesítményéről

5.1 Mérési probléma? - A fejlesztéspolitika eredményei az értékelések, elemzések tükrében¹²²

5.1.1 A feldolgozott anyagokról

A fejlesztéspolitika két nagy alrendszere a 2004-ben induló Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) és a 2007-től induló Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) működése, eredményei több értékelés és elemzés tárgya volt az elmúlt években.

Más magyar szakpolitikákhoz hasonlóan a fejlesztéspolitikának szisztematikus szakpolitikai visszacsatolási rendszere még nem alakult ugyan ki, de sokkal több és részletesebb elemzés látott e területről napvilágot, mint más kormányzati tevékenységekről. Ez az érdeklődés részben a hivatalos fejlesztéspolitikai működés részei, részben a fejlesztéspolitika Magyarországon szokatlan stratégiai felépítése által vonzott intellektuális kihívás, részben a fejlesztéspolitikának a magyar társadalom és gazdaság működésében való intenzív jelenlétének is következménye. E három motiváció három különböző információ forrást biztosított számunkra ahhoz, hogy a fejlesztéspolitika elért eredményeiről és működéséről eddig megjelent értékeléseket számba vegyük.

A fejlesztéspolitika hivatalos értékelési rendszeréről. A regionális politika - amit Magyarországon fejlesztéspolitika néven emlegetünk – felépítésében a kapott fejlesztési támogatások stratégiai megszervezése és a kapcsolódó monitoring és értékelés rendszer kialakítása tagállami feladat.

A stratégiai dokumentumok magyarországi rendszere a fejlesztéspolitikai koncepció, a nemzeti stratégia (NFT/KTK - ÚMFT), az operatív programok (5 NFT-s és 15 ÚMFT-s), ezek részletes rövid távú végrehajtási dokumentumai (program kiegészítő dokumentumok és akciótervek), valamint az ezeken alapuló intézkedések/konstrukciók/komponensek (pályázati kiírások, központi programok vagy kiemelt projektek) önálló és többszintű, egymásra épülő célrendszerekkel, többnyire definiált indikátorrendszerekkel rendelkeznek. Ez az egymásra épülő stratégiai dokumentumhalmaz és célstruktúra a magyar szakpolitikáktól szokatlan módon egy olyan normatív értékrendszert állít fel, amelyhez a szakpolitikai teljesítményt hozzá lehet és kell is mérni.

A tagállam feladata azonban nem csak a célok kijelölésében, de azok nyomon követésében és értékelésében is meghatározó, így a magyar fejlesztéspolitika önálló értékelési rendszer kiépítésébe kezdett a 2004-es évtől kezdve. Mivel a szakpolitika alkotás ezen eleme az intézményrendszer kialakulását követően vette kezdetét, ezért a 2004-6-os időszakban elsősorban projektalapon szerveződött, de a végrehajtási folyamatokba nem integrálódott. A legfontosabb átfogó értékelési projekt, amelyre több irányítóhatóság is felfűzte saját értékelési kérdéseit a 2005 őszi 2006 tavaszán készült „Strukturális alapok félidei értékelése” volt, amely a programok elindulásának első másfél évét értékelték alapvetően a végrehajtási rendszer hatékonyságának és megfelelőségének szempontjából. Mivel az NFT végrehajtási rendszere lényegesen decentralizáltabb volt, mint az ÚMFT-é, ezért a végrehajtásban közreműködő más szervezetek, így 2006-ig a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jogelődjétől (NFÜ) a Nemzeti Fejlesztési Hivaltól függetlenül az Irányító Hatóságok (IH)

¹²² Készítette: Balás Gábor (PPH) és Vékony András Benjámin (PPH)

vagy az egyes közreműködő szervezetek (KSZ) is értékelték, elemezték egyes programjaik működését. Míg az NFH által koordinált értékelések általában nyilvánosan letölthetőek a jogutód NFÜ honlapjáról a más hivatalos szervezeti keretben történt elemzések, értékelések elérése az értékelést megrendelő szervezet kialakított gyakorlatától függően elérhetőek el a nyilvánosság számára.

A 2007-tel induló ÚMFT végrehajtási rendszerébe már integrálásra került az értékelés rendszere is, amely első feladatai között a 2008-ban záródó NFT utólagos értékelését tűzte ki célul. Az értékelések kiírásai közül több már elindult, de még kevés értékelés zárult le.

Mivel a programok utóértékelését (ú.n. ex-post értékelés) a jogszabály tagállami együttműködéssel végrehajtott bizottsági feladatként definiálja, ezért tagállamok fejlesztési teljesítményéről az Regionális Főigazgatóság által lefolytatott értékelések is hasznos információval szolgálnak. Ezek az értékelések azonban nem tagállamonként, hanem a regionális politika témái szerint értékeli általában az egész uniós kohéziós politika eredményeit, így a tagállami információk részletessége korlátozott. A bizottsági utóértékelés jelenleg még tart, de a bizottsági gyakorlatnak megfelelően az értékelés már elfogadott közbelső anyagait is elérhetővé tették honlapjukon.

A 2004-6 közötti időszak értékelési projektjei és az új időszak értékelései együttesen is még csak nagyon kis szeletét fedték le a fejlesztéspolitika egészének. Hiányosságai ellenére az NFÜ hivatalos értékelési tevékenysége¹²³ a legfontosabb nyilvánosan elérhető információ forrás a fejlesztési programok működéséről.

Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől független értékelések, elemzések a fejlesztéspolitika céljairól. Abból adódóan, hogy a fejlesztéspolitika más magyar szakpolitikáktól eltérően nyilvános stratégiai célok meghirdetésére vállalkozott automatikusan „felkínálta magát” értékelésre a magyar kormányzat működését kívülről figyelő szervezetek számára. A külső értékelések, elemzések sok esetben nem csak a stratégiai célokkal, de a háttérjogszabályokban megfogalmazott alapelvekkel is szembesítik a fejlesztéspolitika működését.

A szervezetek egy része hivatalból értékeli a fejlesztéspolitika tevékenységét, így például ezen értékelések legbőségesebb kínálatát az Állami Számvevőszék jelenti, amely 2005 óta rendszeresen értékeli az uniós források felhasználását. Az Európai Bizottság Regionális Főigazgatósága többféle minőségében is rendszeresen elemzi a magyar fejlesztéspolitika intézményrendszerét és teljesítményét.

A szervezetek és kutatók egy másik része részben hivatástudatból, részben intellektuális érdeklődésből vizsgálják a fejlesztéspolitika működését. Így például a Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért civil kezdeményezés évente jelentést készít arról, hogy a fejlesztési programok működésének partnerségi alapelve és a programokhoz kapcsolódó nyilvánosság milyen folyamatokat mutatott a fejlesztéspolitikában az adott évben. Hasonlóan 2006-ban jelentést készített a Transparency International a magyar fejlesztéspolitika átláthatóságáról. Ugyancsak e kategóriába

¹²³ Mivel az AVOP és annak folytatásaként meghirdetésre került ÚMVP 2006 július 1-gyel levált a regionális politika irányítási rendszeréről, ezért annak a területnek az értékelési tevékenységével itt most csak érintőlegesen foglalkozunk. Ugyanakkor fel kell hívni az olvasó figyelmét, hogy az AVOP program értékelési gyakorlata az egyik legnyitottabb rendszer a magyar szakpolitikai térben, ezért a téma iránt érdeklődőknek csak ajánlani tudjuk az AVOP hivatalos honlapjának meglátogatását, ahol az NFÜ-től irányító hatóságainak többségétől eltérően nem csak az értékelések, de a monitoring bizottságokra kerülő tájékoztatók és egyéb elemzések is nyilvánosak. (A legbőségesebb információ a <http://www.fvm.hu/main.php?folderID=1374> honlapon a „Tájékoztató anyagok” menüpont alatt érhető el.)

tartoznak azok az elemzések, értékelések, amelyek egyes szakterületen figyelik az adott területhez kapcsolódó programok eredményeit. Erre lehet példa az Educatio című folyóirat 2008/4-es száma, amelyben a támogató programok, így több fejlesztéspolitikai program eredményét működését is górcső alá vonják.

A fejlesztéspolitika, mint társadalmi jelenség vizsgálatai. A harmadik kategóriába azon elemzések, vizsgálatok, kutatások tartoznak, amelyek nem a fejlesztéspolitika célrendszere mentén, hanem általában a fejlesztéspolitikának a társadalomban való intenzív megjelenésére adott intellektuális válaszként kezdték vizsgálni a fejlesztéspolitika működését. Ezen elemzések legnagyobb számban a területfejlesztés és a szociológia szemszögén át vizsgálta a fejlesztéspolitika működését, de található ebben a körben kisvállalkozói viselkedést vizsgáló kutatás is. Ennek a kategóriának jellemzője, hogy nem a célok elérését elősegítő, vagy a célokkal szembesítő vizsgálatnak, hanem inkább a fejlesztéspolitika, mint jelenség működését vizsgálja. Az ebbe a kategóriába tartozó vizsgálatokról természetesen még az előző kategóriánál is kevésbé állnak rendelkezésre rendszerezett információk, azonban a szakfolyóiratokban megjelent cikkek, a kutatóintézeti honlapok áttekintése, illetve az államigazgatási szervek honlapjain (így az NFÜ honlapján is) elérhető kutatások, elemzések nem kis mértékben tesznek lehetővé a vizsgálódással kapcsolatban.

Az értékelésekben különbséget szokás tenni az előzetes, közbeni és utólagos értékelésekben. A különbségtételben rejlik időbeliségből adódóan a feltett kérdések és az alkalmazott módszerek tekintetében különbség van ezen vizsgálati fajták között. Míg a programok elindulása előtt elvégzett előzetes értékelés alapvetően a logikai összefüggések és az előzetes modellszámításokon alapszik, empirikus elemeket kizárólag a fejlesztési igények alátámasztottságában tudnak felvonultatni, a közbeni és utólagos értékelések már valós tapasztalati információk feldolgozását jelenti a programok működéséről, eredményeiről, hatásairól. Mivel jelen összefoglaló célja a fejlesztéspolitika működéséről rendelkezésre álló empirikus ismeretek összegzése, ezért az ilyen információkat szükségszerűen nem hordozó előzetes értékelések megállapításaival nem foglalkozunk. Ez alól egyetlen kivételt teszünk, a feltételezett makrogazdasági hatások bemutatásánál, mivel a makrogazdasági változók időbeli késleltetett rendelkezésre állása miatt a vonatkozó vizsgálatok módszertana leginkább egy előzetes hatásvizsgálathoz hasonlítható.

Összességében a fejlesztéspolitika teljesítményét és hatásait leíró 63 értékelő dokumentum eredményeit foglaljuk össze a következő fejezetben. Ebben a fejezetben az elemzés, értékelés, vizsgálat szavakat szinonimaként alkalmazzuk, mivel ezen dokumentumok módszertana a fejlesztéspolitika leíró elemzésében még nem indokolja a szétválasztását. A különbségek elsősorban a feltett kérdéseken, illetve a konklúzió és a javaslatok részletességében lenne tetten érhető, de míg a kérdések változatossága nekünk most inkább segítség, hogy minél szélesebb leírást adjunk a fejlesztéspolitikáról, a javaslatok pedig nem képezik ennek a fejezetnek a tárgyát, ezért az eredmények összefoglalását nem funkcionálisan, hanem tematikusan fogjuk megtenni.

5.1.2 Az értékelések lehetőségei és korlátai

Mielőtt rátérnénk a vizsgálatok által lefedett kérdések bemutatására fel kell hívni a figyelmet az értékelések módszertani korlátaira. A kérdésekre adható válaszok korlátai elsősorban az időtényező és az elérhető információforrások megbízhatósága, rendelkezésre állása korlátozza.

Az NFT végrehajtása 2004-ben kezdődött, de a pályázati döntések felfutása már 2005-re tehető. Az akkor megindult fejlesztések jelentős része azonban már 2-3 éve megvalósultak, így eredményeinek, hatásainak mérése megindulhatott mindazon esetekben ahol a mért hatásmechanizmusok kifutási ideje néhány éves változásokban megfogható. Mivel azonban a fejlesztéspolitika saját céljait hosszú távú célokban fogalmazta meg, ezért számos joggal feltehető kérdésre az eltelt idő ellenére sem lehetett még választ adnia az értékelőknek. Az időtényezőből adódó módszertani problémát sok esetben úgy próbálták meg a vizsgálatok megoldani, hogy nem a kívánt eredmény közvetlen mérését, hanem a beavatkozás működési logikájának azon elemeit vizsgálták, amelyek teljesülése a kívánt hatás eléréséhez szükséges. Az ÚMFT esetében az eltelt idő önmagában sem volt még elegendő ahhoz, hogy eredményekre és hatásosságra vonatkozó kérdéseket megfogalmazzanak a vizsgálatok.

Ez az időtényező okozta probléma azonban számos, a fejlesztéspolitika működését érintő kérdésben nem merül fel, így nem meglepő módon sokkal több az intézményrendszer hatékonyságát érintő vizsgálat tudott egyértelmű, mérhető eredményt produkálni.

Az elérhető információk köre a másik jelentős korlátozó tényező az eredmények kimutatásában. Amint arra több elemzés is felhívta a figyelmet az NFT monitoring és indikátorrendszere nagyon sok működési hibával dolgozott, mind a mutatók pontos definiálásában, mind a gyűjtésük rendszerében, mind a nyilvántartási rendszerben. Így az NFT saját adatain csak nagyon korlátozottan mérhetőek az eredmények. Az eredmények, hatások vizsgálata tehát elsősorban független adatfelvételeken alapul. Ma még ritka szerencsés kivételnek számítanak azok a vizsgálatok, amelyek a program végrehajtása során rendszeres adatfelvételeken vizsgálja a programok által elért eredményeket. Amint azt később bemutatjuk arra is volt sajnálatos példa, amikor a program menedzsmentjébe eredetileg betervezett adatfelvételeket a program későbbi áttervezése során költségcsökkentési okokból kihagyták.

A fenti okokból a vizsgálatok által használt leggyakoribb módszertanok

- a stratégiai és végrehajtási dokumentumok logikai elemzése
- a forráselosztási adatbázisok elsősorban az EMIR (de HEFOP esetében egyéb kiegészítő adatforrások)
 - közvetlen statisztikai, ökonometriai elemzése, illetve
 - ezen adatoknak más adatbázisokkal való összekapcsolása és statisztikai elemzése vagy
 - felhasználása gazdasági modellekkel való előrejelzésre
- fejlesztési projektekről vagy fejlesztőkről készített esettanulmányok
- saját elsődleges adatfelvétel, általában:
 - kérdőíves felvétel a pályázókkal
 - mélyinterjú és fókuszcsoportos megkérdezések az intézményrendszeren belül

5.1.3 Az értékelési kérdések

A vizsgálatok által feltett kérdések a vizsgálat céljától függően nagyon széles sávban mozognak. A hivatalos értékelések általában az alábbiakban megfogalmazott értékelési normák egy részének konkrét program specifikus kibontásaira kérdeztek rá.

„Relevancia Az Intézkedés és a beavatkozások célja(i) egyértelműen levezethetők-e a tényleges szükségletekből, koherensen illeszkednek-e azokhoz, reflektálnak-e azokra?

Eredményesség (Effectiveness) Megvalósulnak-e az Intézkedésben kitűzött célok? Elérte-e az Intézkedés a kitűzött célokat?

Konzisztencia (Consistency) Vannak-e az Intézkedésnek pozitív/negatív (tovagyűrűző) hatásai, más kapcsolódó területeken is? Nem oltják-e ki az Intézkedés más hatásai, nem okoz-e más kapcsolódó intézkedések céljaival ellentétes kimeneteket?

Hatásosság (Impact) Elérték-e az Intézkedés eredményei a kívánt hatást? Az Intézkedés hatásai visszaigazolták-e elindításának indokoltságát?

Hasznosság (Utility) Az Intézkedés elindítására okot adó körülmények későbbi esetleges megszűnése ténylegesen az Intézkedésnek köszönhetően megtörtént-e? Az Intézkedés céljai továbbra is relevánsnak tekinthetők-e?

Fenntarthatóság (Sustainability) Mennyiben élnek tovább az Intézkedés pozitív eredményei, hatásai az aktív fejlesztői intézményi szerepvállalás (pl. támogatás) befejeződése után?

Hatékonyság (Efficiency) A rendelkezésre álló eszközök közül azok kerültek-e alkalmazásra, amelyek az elért eredményeket a legkisebb költséggel biztosítják?

Gazdaságosság (Economy) Elégészes forrás állt-e rendelkezésre a célok elérésére? Az Intézkedéshez és alintézkedésekhez rendelt források nagysága arányban áll-e a problémakör fontosságával?

Elfogadottság (Acceptability) Milyen az alintézkedések céljainak, eszközeinek és fenntartandó eredményeinek a célszereplők, stakeholderek általi elfogadottsága?¹²⁴

A konkrét értékelési kérdésekké bontás általában a fenti kérdéseknek olyan hipotézisekké alakítása, amelyek aztán a konkrét vizsgálat tárgyait képezték.

A megrendelő célja általában meghatározta, hogy e kérdések közül melyek szerepeltek a vizsgálatokban.

Az eddigi értékelések többsége az eltelő idő miatt az **eredményesség, hatásosság, hasznosság** kérdéseit közvetlenül csak kevéssé tudták vizsgálni, elsősorban a **források elosztásának folyamatelmzéséből következtek a várható eredményekre**. Ennek megfelelően gyakori vizsgálatok tárgyai voltak az NFT kitűzött **esélyegyenlőségi céljának**, azon belül is elsősorban a **területi kiegyenlítési hatásának** vizsgálata. Mivel az eredmények tekintetében ezt mérni nem lehetett, ezért ez irányú hatásokat a források elosztásának mechanizmusaival vizsgálták, jelezték előre az értékelések.

A programozás alacsonyabb egységeinél, ahol a kitűzött célok a fejlesztés megvalósulását követő egy-két éven belül is mérhetőek viszont **előfordult**, kis számban olyan értékelés, amely **közvetlenül is mérte** egy-egy fejlesztéspolitikai beavatkozás **eredményességét**.

A **leggyakoribb megrendelői motiváció** alapján a hatékonysági kérdések, azon belül is az **intézményrendszer költséghatékonysága** illetve az azt meghatározó tényezők kerültek a fő fókuszba.

A fenti kérdéseken túl **rendszeres vizsgálat tárgyai voltak a fejlesztési források**, mint közpénzek **elköltségének prudenciális megfelelése**, így a szabályossági és átláthatósági kérdések.

¹²⁴ Expanzió (2007), 18.o.

5.1.4 Stilizált tények a fejlesztéspolitika eredményeiről

A következőkben a fenti szerkezettől eltérő bontásban mutatjuk be az értékelések legfontosabb megállapításait. Először a fejlesztéspolitikát, mint szakpolitikát saját célkitűzésinek szemszögéből vizsgálom az értékelésekben megjelenő négy nézőpontot bemutatva. Másodszor a vizsgálatokban a fejlesztéspolitikai intézményrendszer működésével kapcsolatos információkra fókuszálok. Harmadik nagyobb tematikus blokkban a fejlesztéspolitikának a társadalmi gazdasági szereplők viselkedésére gyakorolt hatásaira fókuszálok.¹²⁵

5.1.4.1 Az ország fejlődéséről

Először a fejlesztéspolitika, mint az ország fejlődéséért felelős szakpolitika hatásairól rendelkezésre álló információkat mutatom be. Másodszor a fejlesztéspolitikának az egyes szakágazati célok mentén elért eredményeivel kapcsolatos ismereteket mutatjuk be. Harmadszor a fejlesztéspolitika horizontális céljaival, azon belül is az esélyegyenlőség kérdésével kapcsolatos elemzési eredményeket foglaljuk össze.

5.1.4.1.1 Makrogazdasági hatások

Az Európai Unió források célja a tagországok gazdasági fejlődésének elősegítése és az elmaradott régiók felzárkózásának elősegítése. E célok érdekében a strukturális és kohéziós alapokon keresztül transzfereket juttat a magasabb jövedelmű tagországoktól az elmaradottabb térségek felé. Míg a strukturális alapokat regionális alapon osztják szét a pályázók között, addig a kohéziós alapról az egyes tagállamok részesülnek, így lehetőség nyílik egy-egy nagyobb lélegzetű infrastrukturális, esetleg környezetvédelmi projekt megvalósítására.

A források hatásainak felmérésére két módszertant alkalmaznak. Az egyik a növekedésméletekre épülő makrogazdasági modellek használata, melyekkel a potenciális hatásokat lehet előzetesen és utólag — a támogatás pontos összegének és szerkezetének ismeretében — felmérni. A másik lehetőség az utólagos empirikus vizsgálat, ahol a támogatások valódi hatását vizsgálják, ám ekkor számos mérési probléma merül fel. Az összefoglalóban a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) és az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) 2004-2006, illetve 2007-2013 közötti hatását vizsgáló makroszimulációs eredményeket foglaljuk össze.

A fejlesztéspolitika makrogazdasági hatásainak elméleti kerete

*Elméleti háttér*¹²⁶

¹²⁵ E hármast úgy is lehet interpretálni, hogy a tényeket úgy csoportosítjuk, hogy először a fejlesztéspolitikáról rendelkezésre álló a jóléti közgazdasági szemléletű stilizált tényeit, másodszor a szervezetelméleti megállapításait, harmadszor pedig a politikai gazdaságtani megközelítésben releváns információt vizsgáljuk.

¹²⁶ A fejezetben döntően az MNB (2006) tanulmányára támaszkodunk.

A gazdasági fejlődés közgazdasági magyarázatait két fő csoportba oszthatjuk. Az **endogén növekedésméletek** azt vizsgálják, hogy az országok miként képesek fejlődni a termelési lehetőségek abszolút határának a kitolásával, tehát az emberi tőke externális hatásait, valamint a technológiai fejlődés és a K+F kölcsönhatásait emelik ki. Ezzel szembe az **exogén növekedésméletekben** a hangsúly azon van, hogy országok hogyan sajátítják el a jelenleg elérhető leghatékonyabb termelési módot. Így az endogén növekedési modellek a fejlett országok növekedését magyarázzák jobban, míg a felzárkózó gazdaságok vizsgálatára, így az uniós források hatásainak elemzésére is, az exogén növekedési modellek alkalmasabbak.

A hatásokat tekintve megkülönböztethetünk kínálati és keresleti hatásokat. Feltételezhető, hogy a támogatások felhasználása a kereslet növelésével önmagában is megnöveli a kibocsátást, ám ezek a hatások rövid távúak, mert a támogatások megszűnése után a kereslettel együtt a kibocsátás is visszaáll az eredeti szintre. Ezért a legelterjedtebb értelmezés szerint a hosszú távú (potenciális) kibocsátás a kínálati oldali tényezőktől (munka, tőke, humán tőke) függ, míg a kereslet változása rövid távon idézhet elő ingadozásokat a hosszú távú trend körül. A kibocsátást a termelési tényezők állományán túl a teljes tényező termelékenység (total factor productivity, TFP) határozza meg az elméletben, amelyet szokás még „technológiai fejlődés”-nek is nevezni, azonban a szó szoros értelmében vett technológiai fejlődés mellett a gazdaság szerkezeti átrendeződését, intézményrendszeri változásait, illetve egyéb tényezők hatását is összesíti.

Az exogén növekedési modellek legfontosabb eredménye a **feltételes konvergencia**, amely szerint az országok nem azonos jövedelmi szint felé konvergálnak, hanem addig bővítik fizikai és emberitőke-állományukat, ameddig el nem érik az intézményi keretük által lehetővé tett egyensúlyi fejlettségi szintet. Tehát amennyiben egy ország fizikai és emberitőke-szintje jelentősen elmarad a saját egyensúlyi értékétől, akkor rövid távon a növekedését elsősorban e tényezők alakulása határozza meg. Amint azonban a tényezők szintje közelít az adott intézményi szint melletti egyensúlyhoz, egyre fontosabbá válik ezen intézményi tényezők befolyása.

A támogatások hatásmechanizmusa¹²⁷

A fejlesztéspolitika keresleti hatásai abból adódnak, hogy a gazdasági szereplőknek a beáramló transzferek (és a hazai államháztartási kiadások) révén megnő a jövedelmük, és ezáltal a keresletük a szolgáltatások és áruk iránt. A megnövekedett kereslet a termelés növelésére ösztönzi a vállalati szektort, azonban a kapacitások bővítése időt vesz igénybe, ezért a beavatkozások keresleti oldali hatása a növekedésre attól függ, hogy mennyi fölös kapacitás állt rendelkezésre. Amennyiben a pluszkapacitások belépése nem tudja kielégíteni a fellépő keresletet, az egyensúly az árak alkalmazkodásával jön létre, tehát nő az infláció. Amennyiben a növekvő keresletet a hazai termelés nem tudja kielégíteni, a plusz keresletet importból fedezik. A gazdasági növekedés plusz munkahelyeket eredményez, mivel a bővülés ezen mechanizmus alapján nem jár szerkezeti átalakulással a tőkeintenzívebb termelés irányába.

A beavatkozások három úton hatnak a fizetési mérlegre. Egyrészt az aggregált kereslet növekedése megnöveli az importot, ami rontja a fizetési mérleget. Másrészt a hazai árak növekedése rontja a hazai termékek versenyképességét, ezért a kereslet az import irányába tolódik el, ami rontja a fizetési mérleget. Végül az európai uniós források közvetlenül javítják a fizetési mérleget.

¹²⁷ Béres (2007) alapján.

A támogatások alapvető célja tartós **kínálatoldali hatások** elérése a termelékenység növelésével. A modellek kínálati hatásuk szempontjából három csoportba osztják támogatásokat: az infrastrukturális, a humántőke fejlesztését célzó, a termelőszféra fejlesztését célzó támogatásokra. Az infrastrukturális fejlesztések célja a vállalatok termelékenységének növelése. A közlekedési fejlesztések a szállítási költségek csökkenésével, az info-kommunikációs beruházások az információáramlás és az információfeldolgozás sebességének növekedésével járulnak hozzá a termelékenység növekedéséhez. A környezetvédelmi beruházások hatása nem jelenik meg közvetlenül a termelékenység növekedésében. A humántőke fejlesztések közvetlenül növelhetik a foglalkoztatási szintet azokon a területeken, ahol eddig a képzett munkaerő hiánya miatt strukturális munkaerőhiány volt. Ezen kívül a munkaerő termelékenységének növelésével a teljes termelékenység javításához járul hozzá. A termelőszféra támogatásán belül megkülönböztethetünk közvetlen támogatásokat és az üzleti környezet fejlesztését. Míg utóbbi közvetlenül növeli a hatékonyságot és a termelékenységet a tőkeköltség csökkentésével, addig a közvetlen támogatások piactorzító hatásuk miatt nem egyértelműen növelik a termelékenységet és a hatékonyságot. Közvetlenül ugyan csökkentik a tőkeköltséget, azonban mivel nagy az aránya azoknak a támogatott beruházásoknak, amelyeket a vállalkozók egyébként is megvalósítottak volna, fennáll a veszélye annak, hogy a támogatások nagy része keresletoldali hatásként jelenik meg. A fejlesztéspolitika tehát a termelékenység, a foglalkoztatás és a beruházások növelésével hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez és a versenyképességhez. Utóbbi javulása elősegítheti az export növekedését, és az importhelyettesítéssel hozzájárul a fizetési mérleg javulásához.

A támogatások az addicionalitás és a társfinanszírozás követelményén keresztül közvetlenül az államháztartás egyenlegének romlásához járulnak hozzá. A közvetett hatások ugyanakkor általában az államháztartási egyenleg javulását eredményezik a gazdasági tevékenység élénkülése miatt.

A tőke-transzferek felzárkózásban játszott pozitív szerepét erősítheti meg a technológiai ugrások elmélete is, amely azzal érvel, hogy a szegényebb, fejletlenebb országok egyszerűen lemásolhatják a gazdagabbak technológiáját, és ezáltal megvalósulhat a konvergencia. Ennek feltétele a leginkább külföldi működő tőke formájában érkező fejlett technológia befogadásának a képessége. Ezek szerint tehát az uniós források hatékonyan járulhatnak hozzá a felzárkózáshoz, amennyiben növelik az ország technológiai befogadóképességét.

A gazdasági felzárkózás azonban ellentétbe kerülhet országos illetve régiós szinten. A regionális szinten jelentkező növekvő mérethozadékok miatt a növekedési tényezők területileg koncentráltak (agglomerációs hatás), ezért a gyors ország szintű felzárkózás együtt jár a regionális egyenlőtlenségek növekedésével. A régiós felzárkóztató programok viszont csökkentik a „természetesen” (a felzárkóztató programok nélkül, pusztán hatékonysági, piaci alapon) gyors régióknak a gazdaság erőforrásaiból való részesedését, így akár magát az ország szintű konvergenciát is visszavethetik.

Az ÚMFT hatásmechanizmusa¹²⁸

Mielőtt a fejlesztési programok makrogazdasági modelleken alapuló hatásait megvizsgálnánk tekintsük át a fenti elméleti keret alapján hogy a konkrét magyar fejlesztéspolitikai programok milyen hatásmechanizmussal működhetnek Magyarországon. Ebben a TÁRKI et. al (2007) tanulmánya lesz segítségünkre, amelyben a kutatók az ÚMFT várható hatásait vizsgálták öt horizontális cél mentén: a növekedés, a foglalkoztatás, az államháztartás, a hátrányos helyzetűek és a társadalmi elosztásra

¹²⁸ A fejezetben a TÁRKI et. al (2007) munkát vettük alapul.

irányuló hatásokat írja le. Jelen az összefoglalóban csupán a növekedésre és a foglalkoztatásra gyakorolt hatásokra koncentrálunk. Az ÚMFT 7 ágazati¹²⁹, 7 regionális (ROP) továbbá egy végrehajtási (VOP) operatív programból áll.

A GOP-tól jelentős addicionális növekedési hatások várhatóak az intézményi környezet javulásán keresztül, különösen a kisvállalatok beruházási aktivitásának élénkülése révén. A hosszú távú növekedési tényezők közül a K+F-hez és az innovációhoz kapcsolódó terület specifikálást a GOP-tól várhatjuk. A GOP felgyorsíthatja a műszaki haladást, a munkaerő-keresletet azonban eltereli azoktól a csoportoktól, melyek foglalkoztatása már ma is kirívóan alacsony szintű. Ha a támogatások nem gyorsítják jelentősen a növekedést, akkor az eddiginél is nehezebbé válik a képzetlen munka kínálatának felszívása, és ezzel az aggregált foglalkoztatás növelése. Továbbá, ha az innovációk hasznosulását jelenleg gátolja a megfelelően képzett szakmunkások és a műszaki végzettségűek hiánya, akkor a növekedésre rövid-közepes távon gyakorolt hatás nem lesz erős, és a helyettesítési hatások dominálhatnak. A foglalkoztatás szempontjából a GOP azon programjai tekinthetők legkevésbé kockázatosnak, amelyek növekedési korlátokat távolítanak el, esetenként olyan vállalkozásoknál is, ahol képzetlen munkaerőt is foglalkoztatnak. Ilyennek nevezhetők a mikrohitelzéssel és a kisvállalati hitelgarancia-nyújtással kapcsolatos JEREMIE-típusú eszközök, valamint a kisvállalati hálózatok terjedését ösztönző és az üzleti környezetet javító támogatások.

A TÁMOP és a TIOP közvetetten, a foglalkoztatáson és a foglalkoztathatóságon keresztül fejt ki hatását. A növekedéshez és a foglalkoztatás bővítéséhez elsősorban a munkaerőpiac kínálati oldalára irányuló intézkedésekkel, az emberi erőforrások fejlesztésével járul hozzá. A foglalkoztatásra elsősorban a minőségi oktatáshoz való hozzáférés javításával várható, mely javíthatja az alapkompenciák elsajátítását és csökkentheti a családi és iskolai hátrányok érvényesülését. Emellett javíthatja a felnőttkori alkalmazkodóképességet a munkaerő-piac változásaihoz.

A KÖZOP hosszútávú gazdasági növekedéshez részben beruházások generálásával, részben az infrastruktúra fejlesztése és az elérhetőség javulása következtében a versenyképesség javításával, illetve a környezeti terhek csökkentése révén a növekedés fenntarthatóságának biztosításával járul hozzá. A közlekedési infrastruktúra fejlesztésének legfontosabb célja a versenyképességet és a kohéziót egyaránt szolgáló elérhetőség javítása, ami a hosszútávú növekedés egyik alapfeltétele lehet a szállítási költségek csökkentése révén, ugyanakkor az agglomerációs hatások erősödésével a területi különbségek növekedését eredményezheti. A foglalkoztatási hatások elsősorban az ingázási költségek csökkenésétől várhatók, de az alkalmazásban állók számára gyakorolt hatás valószínűleg nem lesz jelentős, mert a nagyvárosi agglomerációkban a foglalkoztatás közel teljesnek tekinthető. A közlekedési peremhelyzetek enyhítésére, melyek alapvető szerepet játszanak egyes elmaradott térségek magas munkanélküliségének tartóssá válásában, nem a KÖZOP, hanem a regionális programok vállalkoznak.

Sajátságos eset a KEOP, mivel a környezetvédelem összefüggésében nem célszerű közvetlen növekedési hatásokkal számolnunk, legalábbis a konvencionálisan használt GDP értelmében. A hatékony energiafelhasználásból eredhetnek közvetlenül mérhető termelékenységi hatások, de a többi támogatás hatása az életszínvonal olyan jellegű emelkedésére hatnak, melyet nehéz átváltani GDP-re. A KEOP beruházásai ugyanakkor a beruházási időszakban keresleti hatásukkal maguk is

¹²⁹KEOP (Környezet és energia OP), KÖZOP (Közlekedési OP) ÁROP (Államreform OP), EKOP (Elektronikus Közigazgatás OP), TÁMOP (Társadalmi Megújulás OP) és TIOP (Társadalmi Infrastruktúra OP), GOP (Gazdaságfejlesztési OP)

hozzájárhatnak a GDP szintjének emeléséhez. A program nem tartalmaz olyan elemeket, melyekből következtetések vonhatók le akár rövid, akár hosszú távú foglalkoztatási hatására.

Az ÁROP annak felismerésével jött létre, hogy a közigazgatás nehézkessége, konzervativizmusa, a stratégiai kérdésekkel szembeni zártsága a hosszútávú növekedés gátját jelenthetik. Növekedési hatásai azonban bizonytalanok és nehezen mérhetők. Az EKOP esetében a hosszútávú növekedési hatás szempontjából a működési hatékonyság specifikus célját kiemelten segítő „belső folyamatok és szervezetek fejlesztése” prioritás a legfontosabb. Ugyanakkor az értékelők nem találtak közvetlenül megragadható hosszútávú növekedési hatást. Véleményük szerint, erről legfeljebb közvetett következtetések fogalmazhatók meg bizonyos indikátorok alapján, mint a vállalkozások adminisztrációra fordított időterheinek csökkentése. A két program a közigazgatás azon ügyfelei számára, akik anyagi helyzetüknek és iskolázottságuknak köszönhetően képesek élni az elektronikus ügyintézés kínálta lehetőségekkel, időmegtakarítást kínál, ami a képzett munkakínálat (kismértékű) növekedését teszi lehetővé, ugyanakkor csökkentik a képzetlen munkaerő iránti igényt.

A ROP-ok elsősorban az agglomerációs hatásukon keresztül hatnak a versenyképesség és a közlekedési infrastruktúra javításával, ezért a régióközpontokban, fejlettebb településeken, kistérségekben tudnak hatást kifejteni, de a település- és humán infrastruktúra-fejlesztések a marginalizálódott térségek fejlődését is beindíthatják, és a foglalkoztatást is növelhetik. Az elmaradott térségekben az ingázási költségek csökkentése foglalkoztatás jelentős bővülését eredményezheti.

Makrogazdasági szimulációs modellekben vizsgált hatásmechanizmusok¹³⁰

Az Európai Bizottság három szimulációs modellt alkalmaz, a HERMIN-t, az EcoMod-ot és a QUEST II-t, míg az NFÜ saját fejlesztésű modellt használ, mely GMR névre hallgat¹³¹. A modellezés első lépése minden esetben a vizsgált mutatók előrevetítése támogatások nélküli helyzetben, az így kapott értékek képezik a támogatásokkal kapott eredmények viszonyítási pontját. Ezt követően az uniós forrásokat a modell felépítésének megfelelően beillesztik a változók közé, majd újraszámolják a modellt, és a különbségekből következtetnek a hatások mértékére. A modellek három csoportba osztják támogatásokat: az infrastrukturális, a humántőke fejlesztését célzó, a termelősféra fejlesztését célzó támogatásokra.

A HERMIN¹³² modell-t Európai Bizottság Regionális Politikák Főigazgatósága (DG Regio) dolgoztatta ki és alkalmazza az uniós támogatások növekedési és foglalkoztatási hatásának becslésére. A modell a GDP szintjére vonatkozó hatásokat vizsgálja, nincs a modellbe építve olyan feltevés, mely a beruházási támogatások miatt időszakosan megugrott növekedési ráta szintjét hosszú távon állandósítaná. A modellben öt szektor kap szerepet, melyek közül az ipar, az építőipar és a szolgáltatási szektor részletesen kidolgozott, míg a mezőgazdasági és a nem-piaci szektor csak exogén módon szerepel. A modell külső adottságként kezeli a kamatlábat és az árfolyamot, ezért az ezekre irányuló hatásokat nem kezeli.

A fejlesztéspolitika keresleti hatásait Keynes-i keretben értelmezi a HERMIN modell, a fizikai tőke és a termelősféra (azon belül kiemelten a kutatás-fejlesztés) támogatása a beruházások növelésével, a

¹³⁰ A fejezetben az eredeti tanulmányok mellett Az Európai Bizottság (2007) jelentését valamint Bradley és Untiedt (2007) műhelytanulmányát használtuk fel.

¹³¹ Az NFT-nél előzetes értékelésére alkalmazott ECORET modell továbbfejlesztéseként.

¹³² Bradley-Untiedt-Mitze (2007)

humántőke fejlesztése a jövedelmek és a közkiadások emelésével egyaránt a Keynes-i multiplikátoron keresztül hat a GDP-re. Emiatt a modell a többihez képest nagyobb kereslet-oldali hatásokkal számol. A kínálati hatások mindhárom típusú támogatás esetén növelik az adott termelési tényező (köztük a K+F) állományát, melyek tovább növelik a kibocsátást és a termelékenységet is. A modell feltételez a termelési tényezők közötti átterjedési (spillover) és externális hatásokat, így a három támogatási forma egyaránt hat a különböző szektorok kibocsátására és termelékenységére is.

A QUEST II¹³³ az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóságának (DG ECFIN) modellje. A modellben a HERMIN-nel ellentétben a szereplők várakozása modell-konzisztens. Ugyanakkor a racionális várakozásból adódó feltétel, miszerint a szereplők előre látják a támogatások hatását, kevésbé reális ilyen hosszú távú beruházások esetén, ilyen változó környezetben. A másik fontos tulajdonsága a QUEST II modellnek, hogy engodén kamatlábakkal számol, ezért képes kezelni a megnövekedett beruházások hatását a kamatlábra és az árfolyamra, majd ezek tovaggyűrűző következményeit is. A modellben így jelentős szerepet kap az állami beruházások kizorító hatása. Mivel a modellben mindössze egy szektor szerepel, ezért a szektorok közötti átrendeződések vizsgálatára alkalmatlan.

A modellben nem szerepel a Keynes-i multiplikátor-hatás, ezért sokkal inkább a kínálat oldali hatások szerepét hangsúlyozza. A fizikai infrastruktúra fejlesztése a tőkeállomány és a teljes tényező-termelékenység (TFP) növelésével hat a GDP-re, mivel az infrastruktúra javulása növeli a vállalatok hatékonyságát. A humán erőforrás fejlesztése a kormányzati foglalkoztatás, vásárlás és beruházás fokozásán keresztül fejt ki hatását a két termelési tényezőre és a termelékenységre. A vállalkozásoknak nyújtott közvetlen támogatások növelik a vállalatok tőkeállományát, azonban egy kis hányad kutatás-fejlesztési erőforrásként van elkönnyelve, mely a termelékenységet is növeli. A különböző struktúra mellett fontos különbség a HERMIN és a QUEST II között, hogy más átterjedési és externális hatásokkal számolnak.

Az EcoMod¹³⁴ a DG Regio által használt másik szimulációs modell, mely 60 különböző tevékenységet vizsgál, tehát részletesen tartalmazza a gazdaság szerkezetét. Ez a modell ezért különösen alkalmas a szerkezeti átállási folyamatok, a kereskedelmi hatások és a dinamikus kínálati oldalon tapasztalható növekedés kimutatására, de nem alkalmas a rövid távú, egyik évről a másikra bekövetkező változások kimutatására.

Az infrastruktúrafejlesztés a modellben növeli az ipari és szolgáltató szektorok termelékenységét, de a támogatás hatása átterjed valamennyi iparágra. Az emberi erőforrás támogatása a munkaerő termelékenységét javítja valamennyi szektorban. A vállalatok közvetlen támogatása a teljes tényező termelékenységét javítja. A támogatások termelékenységjavító hatása minden esetben a kifizetést követő évben jelentkezik.

A GMR¹³⁵ az NFÜ megrendelésére fejlesztett modell, melynek korábbi verzióját EcoRET néven az NFT I. hatásainak vizsgálatára alkalmazták. A modell sajátossága, hogy tartalmazza Magyarország területi struktúráját, mivel a teljes tényező termelékenység megyénként értelmezett. Az elemzési keret a hosszú távú kínálati hatásokat hangsúlyozza, mivel a keynesiánus keresleti oldali kibocsátási és jövedelmi hatások folyamatosan eltűnnek.

¹³³ in 't Veld (2007)

¹³⁴ Bayar (2007)

¹³⁵ Varga (2007):

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

A magyar fejlesztéspolitika makrogazdasági hatásai a modellszimulációk eredményei szerint

A Nemzeti Fejlesztési Terv hatásai

Az Nemzeti Fejlesztési Terv hatásait az NFÜ elemezte az EcoRET modell segítségével¹³⁶. Két scenáriót vizsgáltak, az első esetben azt feltételezték, hogy a támogatások nem hatnak a teljes tényező termelékenységre, ezért nincsenek hosszú távú kínálati hatások, csak kereslet oldaliak, míg a másik esetben a kínálati hatásokkal is számolnak. A modellezés során csak a 2004 és 2006 között pénzáramlások vannak figyelembe véve, így mérhetővé válnak az NFT források elapadása utáni hatásai is.

Az 9. táblázatban a támogatások kereslet oldali becsült hatása látható a GDP szintjére, növekedési ütemére, a foglalkoztatottak számára és a munkanélküliségi rátára.

9. táblázat: Az NFT kereslet oldali hatásai

Mutatók	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GDP szintje (%)	0,53	1,61	2,19	1,67	0,52	0,47	0,41
GDP növekedés üteme (% pont)	0,53	1,07	0,57	-0,51	-1,14	-0,05	-0,06
Teljes foglalkoztatás (létszám)	17,4	52,2	70,3	49,4	10,1	9	7,3
Munkanélküliségi ráta (% pont)	-0,04	-0,12	-0,12	0	0,12	0,06	0,03

(Forrás: Schalk-Varga 2004)

Az eredmények szerint a támogatások hatására GDP szintje 2006-ban 2,2 százalékkal volt magasabb, mint nélküle lenne, és a növekedés ütemét is évi 0,5-1 százalékkal emeli. Körülbelül 70 ezer embert juttat álláshoz, és így 0,1 százalékkal csökkenti a munkanélküliséget. A támogatási időszak végeztével a kereslet azonban visszaesik, a magas GDP-szintből mindössze fél százalék maradhat meg hosszútávon, ami a növekedési ütem kezdeti csökkenését, majd a korábbi szinten való állandósulását eredményezi. Egyedül a termelőszféra közvetlen támogatásából származó beruházási többlet hatása marad fenn hosszú távon, mivel az bővíti a kínálatot. A foglalkoztatási hatások hasonlóan alakulnak, a keresleti sokk végeztével a hatások szinte eltűnnek, mivel azok nem változtatják meg a munkanélküliség strukturális okait. A 10. táblázatban a keresleti és kínálati hatások együttes hatása látható.

¹³⁶ Schalk-Varga (2004)

10. táblázat: Az NFT I. kereslet és kínálat oldali hatásai

Mutatók	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GDP szintje (%)	0,78	2,63	4,29	4,6	3,57	3,67	3,73
GDP növekedés üteme (% pont)	0,77	1,82	1,6	0,29	-0,98	0,09	0,06
Teljes foglalkoztatás (létszám)	24,3	79,7	122,5	114,2	64,9	54,5	43,6
Munkanélküliségi ráta (% pont)	-0,06	-0,19	-0,24	-0,1	0,11	0,08	0,07

(Forrás: Schalk-Varga)

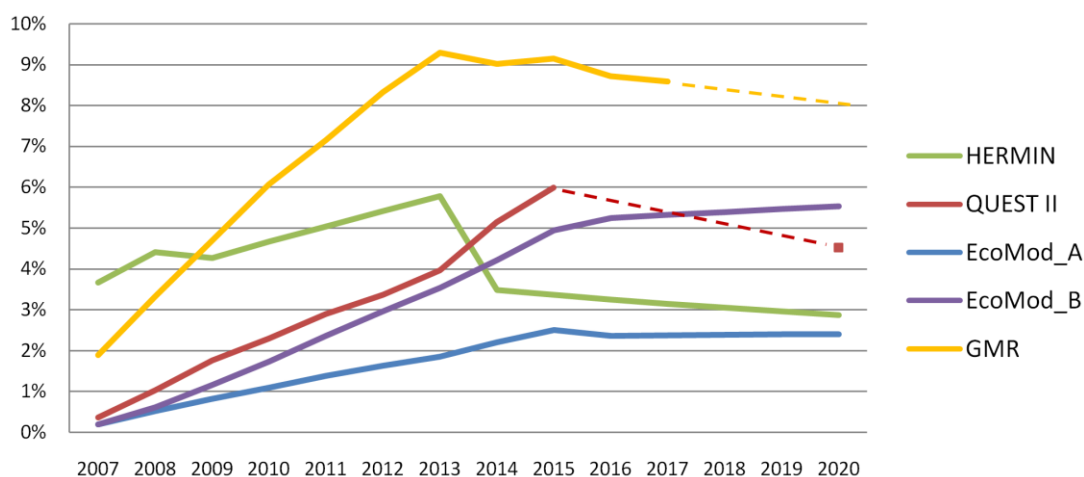
Látható, hogy a kínálati oldali hatások eredményeképp a GDP-szintjének emelkedése kétszer akkora, mint csupán keresleti hatásokkal, és csak kis mértékben esik vissza a támogatási időszak végeztével, mintegy 3,5 százaléknyi különbség állandósodik. Ez elsősorban a termelési kapacitások bővülésének köszönhető. További érdekes eredmény, hogy a kínálati hatások következtében a növekedési ütem is valamivel magasabb szinten állandósul hosszú távon, míg a keresleti hatások nem befolyásolták szignifikánsan. A foglalkoztatottak számát mintegy 122 ezer fővel emeli a kohéziós politika, melynek mintegy fele tud tartósan is állásban maradni a keresleti sokk után. A visszaesés tehát magasabb a foglalkoztatásban, mint a növekedésben, mert a helyettesítési és a termelékenységi hatások miatt kevesebb munkaerőre lesz szükség.

Az előzőekben bemutatott becslés az NFT előzetes hatásvizsgálata két értelemben is, egyrészt a 2004 előtti magyar gazdaság modellje alapján becsli a támogatások feltételezhető hatását, másrészt ezt még a támogatások tényleges kifizetésének ismerete nélkül vagyis egy feltételezett szerkezetű és kifizetési ütemezésű fejlesztéspolitikára készült. Az ECORET modell eredményeit 2006 márciusában újra lefuttatták, akkor már a 2006 február közepéig ténylegesen megvalósult kifizetésekre és az addig megkötött szerződésekre is. Mielőtt ennek eredményeit megvizsgálánánk nézzük meg, hogy az ÚMFT-re hasonlóan az előzőekhez előzetesen a támogatások tényleges felhasználásának ismerete nélkül milyen becslést adtak a makrogazdasági modellek? Ezúttal már 4 modell eredményeit használhatjuk összehasonlításra.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv makrogazdasági hatásai a modellekben

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv várható hatásait elemezték a HERMIN, a QUEST II, az EcoMod és a GMR modellel is. Az 1. ábra mutatja be a kapott eredményeket. Az EcoMod_A esetén a teljes tényező termelékenység kisebb rugalmasságával számoltak, mint a B esetben. A QUEST II becslései a 2016 és 2019 közötti időszakra nem elérhetőek, míg a GMR-rel 2017-ig jeleztek előre. Valamennyi modell azzal számolt, hogy 2013 után megszűnik a támogatás, de egyes modellek (pl. a QUEST II) az n+2 szabály használatát is beépítették, vagyis azt feltételezték, hogy a pénzek felhasználása 2015-ben ér véget. A 11. táblázat a foglalkoztatásra gyakorolt rövid és hosszú távú hatásokat összegzi.

1. ábra: Az ÚMFT hatása a GDP szintjére a különböző modellek szerint



11. táblázat: Az ÚMFT hatása a foglalkoztatás alakulására

Az eredmények meglehetősen nagy szórást mutatnak. A HERMIN esetén jól látható a keresleti, vagyis rövid távú hatások szerepe, melynek eredménye, hogy 2013 után a GDP és a foglalkoztatás szintje visszaesik, és a támogatásból származó GDP-többlet csupán fele, a foglalkoztatási többlet harmada marad meg hosszútávon. A QUEST II értékei alacsonyabbak az endogén növekvő reálkamatláb magánberuházásokat kiszorító és

Modellek	2013	2017	2020
HERMIN	4,02	-	1,21
QUEST II	-0,09	-	0,00
EcoMod_A	1,11	0,63	0,71
EcoMod_B	1,37	1,44	1,62
GMR	5,17	1,24	-

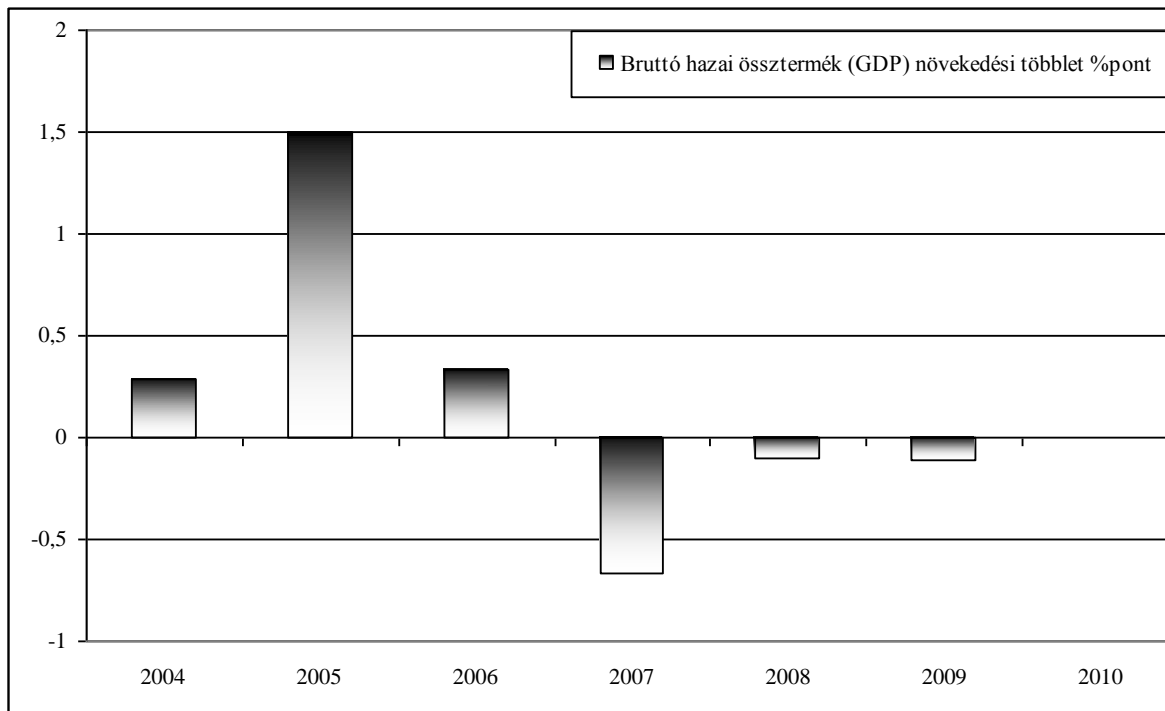
külső egyensúlyt rontó hatása, illetve a hosszabb távon reálfelértékelődő valuta miatt. Érdekes módon foglalkoztatási hatásokat nem mutat. Az EcoMod programozási időszak után kapott eredményeit a hosszú távú, dinamikus növekmények integrálása eredményezi. A K+F és a humántőkébe való beruházás között megvalósuló hosszú távú pozitív interakció jóval a nyújtott támogatás életciklusán túl is jótékony hatással lesz a növekedésre (és nem csak a GDP-szint emelése tekintetében). Hasonlóan a HERMIN-hez, a GMR is a foglalkoztatási hatás nagy részének megszűnésével számol a kifizetések megszűnte után, ugyanakkor azt feltételezi, hogy a növekedési hatás főleg a kínálati oldalon jelenik meg, és teljes mértékben csaknem teljes mértékben megmarad a kifizetések megszűnte után is.

Az NFT makrogazdasági hatásai a megvalósult kifizetések alapján

Az NFT hatásaira előzőleg bemutatott becslést az NFT 2004-ben feltételezett kifizetési ütemterve alapján készült. A modellt 2006 márciusában az addig megvalósult kifizetések (2006 február 15-i kifizetési adatok alapján) és az addig megkötött szerződések alapján a 2008 végéig várt kifizetések szerint újrafuttatták¹³⁷. Az új számítások alapján az NFT-nek a GDP növekedési ütemére illetve a GDP szintjére gyakorolt hatásait a következő két ábra mutatja

¹³⁷ Mivel a szerződéskötések mintegy 20%-a csak ezen időpont után kötött (elsősorban a HEFOP és az AVOP programjaiban), ezért a modellt azzal a feltételezéssel lett újra számolva, mintha az NFT-ben a végén elmarad a

5. ábra: A bruttó hazai össztermék növekedési többlete a Strukturális Alapok beavatkozásainak eredményeként

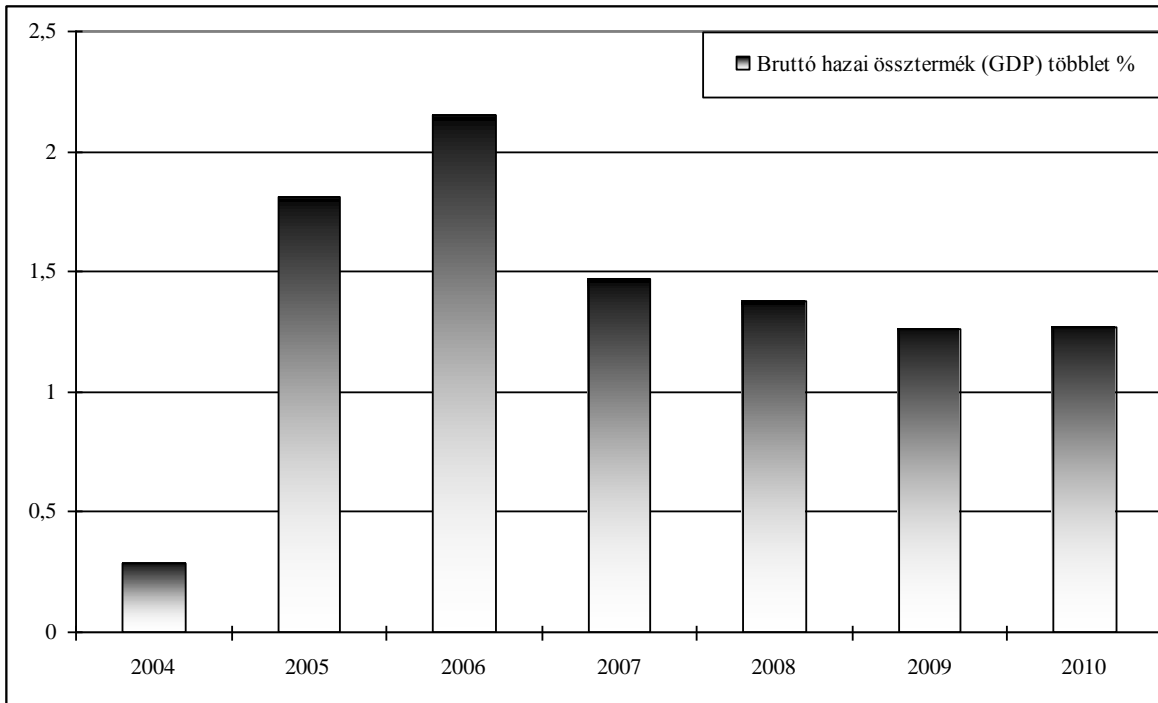


Forrás: NFH (2006)

A két ábra konklúziója természetesen az, hogy a strukturális alapok beavatkozásainak hosszú távon csak szinthatása van, azaz hosszú távon 1,4%-kal magasabb GDP-nek örülhetünk, mint a fejlesztéspolitika nélkül. A növekedési ütemet azonban csak a beruházások éveiben tudja befolyásolni, de hosszú távon az előrehozott beruházások korrekciója révén kis mértékben vissza is korrigál a gazdaság. Természetesen az ekkor belépő ÚMFT éppen ezt a visszacsapást tudja majd ellensúlyozni, de itt csak az NFT hatásaival kalkuláltak az értékelők.

12. táblázat A bruttó hazai össztermék többlet a Strukturális Alapok beavatkozásainak eredményeként

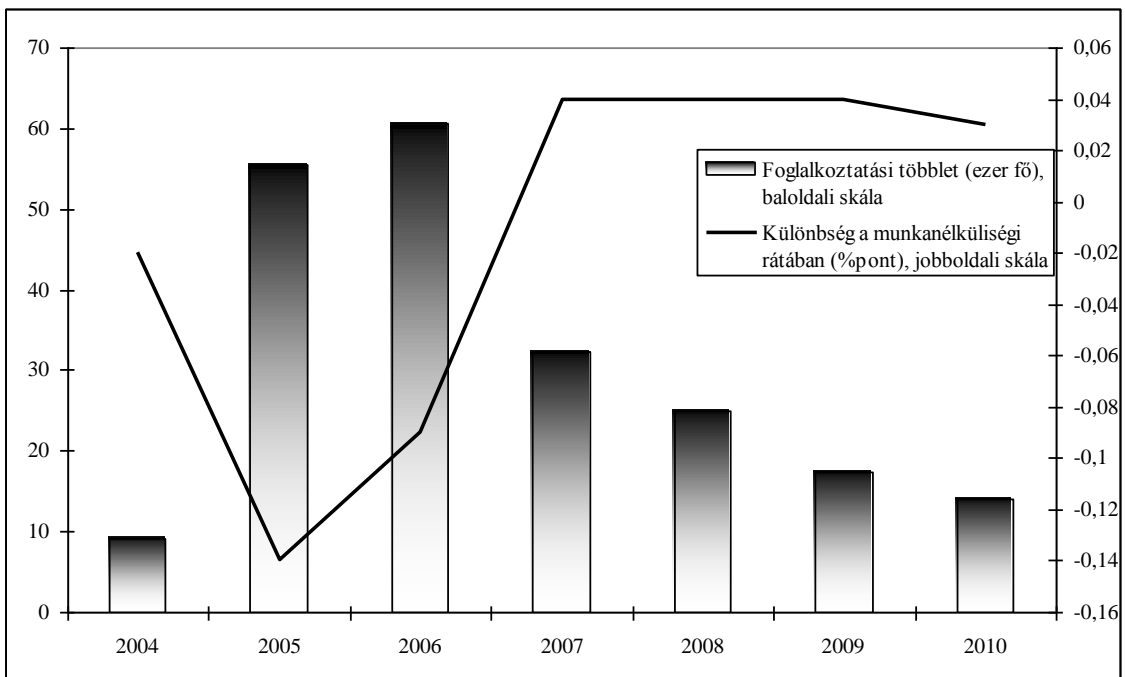
források felhasználásának mintegy ötöde. Ezek a becslések tehát a modell logikájában egy nagyon konzervatív alsóbecslést jelentenek.



Forrás: NFH (2006)

A következő ábrán a modell becslése látható a fejlesztéspolitikának a foglalkoztatásra és a munkanélküliségre kifejtett hatásáról a 2006 február közepéig kifizetett támogatások illetve megkötött szerződések alapján.

13. táblázat A Strukturális Alapok foglalkoztatásra és munkanélküliségre gyakorolt hatásai



Forrás: NFH (2006)

Érdeemes a fenti eredményeket összevetni a magyar gazdaság tényleges makrogazdasági mutatóival.

14. táblázat Főbb makrogazdasági mutatók alakulása Magyarországon 2005-2007

Mutatók	2004	2005	2006	2007
GDP növekedés volumenindexe	4,7%	3,9%	4,0%	1,2%
GDP volumenindexe 2003-hoz képest	4,7%	8,8%	13,1%	14,5%
Beruházási növekedés volumenindexe	8,9%	4,3%	-1,2%	0,4%
Beruházási többlet 2003-hoz képest	8,9%	13,5%	12,2%	12,6%
Foglalkoztatottak számának változása az előző évhez képest	-22500	3900	27400	-9000
Foglalkoztatottak számának különbözete 2003-hoz képest	-22500	-18600	8800	-200

Forrás: KSH

Amennyiben a fenti kalkuláció helyes, akkor a magyar GDP 2005-ös 3,9%-os növekedése az NFT nélkül már csak 2,4% lett volna, a 2006-os 4%-os érték viszont NFT nélkül is 3,7%-ot ért volna el. A 2007-es 1,1%-os visszaesés nagy mértékben az NFT miatt előrehozott beruházások visszafogásának a következményeként is értelmezhető, vagyis az NFT hatás nélkül a magyar gazdaság 1,9%-os növekedést produkált volna abban az évben.

Természetesen ezek csak spekulációk, mivel a modellbecslésnek a fenti ábrában látható növekedési értéke természetesen 2006-tól kezdve a modell logikáján belül is jelentősen alulbecsül, hiszen csak a 2006. februárig megkötött szerződésekkel számol, így a 2006-os évben megkötött szerződések gyakorlatilag teljesen kimaradnak a számításból. Ennél is lényegesebb azonban észrevenni, hogy a modell csak a strukturális alapok felhasználását vizsgálja, miközben 2004-től a Kohéziós Alap további 1 Mrd eurós forrást hozott az országba. Mivel a modell az adott évben kifizetett támogatásokról feltételezi a hatást, így a Kohéziós Alap nem modellezett hatása nem olyan drámai, lévén 2006 végéig ezen forrásoknak még csak 22%-át sikerült felhasználnia az országnak, de ezek a források már nem elhanyagolhatóak. Elgondolkodtató továbbá, hogy ha a kifizetéseknek 2006-ban és 2007-ben tapasztalt tényleges felfutását és a 2008-ban is tartó kifizetéseket is figyelembe vesszük, akkor a Strukturális és Kohéziós alapok nélkül lett-e volna még 2007-ben gazdasági növekedés vagy a recesszió már abban az évben elérte volna hazánkat.

Még drámaibb kép rajzolódik ki Magyarország NFT nélküli makrogazdasági helyzetéről, ha a modellbecslés alapján megvizsgáljuk, hogy a 2006. február közepéig megkötött szerződések alapján mekkora foglalkoztatási többlettel kellett volna rendelkeznie hazánknak. Ha a fenti számokat összevetjük a KSH adataival azt az eredményt kapnánk, miszerint NFT nélkül 2003-hoz az utolsó „békeévhez” képest 2005-ben majdnem 70000-rel, 2006-ban majdnem 50000-re, 2007-ben majdnem 35000-rel kevesebben dolgoztak volna az országban. Ha ez utóbbi két évnél figyelembe vesszük a modellben nem kalkulált 2006 folyamán megkötött további szerződések eredményét és a Kohéziós Alap keresleti hatását is, akkor azt kapjuk, hogy az NFT nélkül a magyar foglalkoztatási helyzet az 1998-tól 2006 az egy 2004-es év visszaesését nem számítva töretlen növekedése valójában már 2004-től kezdve a 2000 szint környékén stabilizálódott volna.

Nem sokkal fényesebb az eredmény, ha megvizsgáljuk a beruházásra vonatkozó becslését is az ECORET modellnek. A modell becslése szerint az NFT 2006. februárig lekötött forrásai 2005-ben és 2006-ban is 5%-kal magasabban tartották volna a beruházás szintjét. Összevetve ezt az 5 %-ot a

ténylegesen megvalósult beruházási adatokkal a modell becslés alsó becslés voltát hangsúlyozva a magyar gazdaságnak 2005 óta tartó súlyos válságát kellene ahhoz feltételeznünk, hogy a modellbecslés alapján számszerűsített gazdasági hatásokat elfogadjuk.

Túlzóak-e a becslések?

Egy részről fel kell hívnunk a figyelmet, hogy a modellek általában egységesek abban, hogy feltételezik a fejlesztési források Magyarországon nem fogják tudni a foglalkoztatási szintet jelentős mértékben befolyásolni, legfeljebb egy százalékponttal képesek a magyar foglalkoztatási rátát növelni.

Fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy valamennyi modell becslése szerint a fejlesztéspolitika hosszú távon nem hat a gazdaság növekedési ütemére sem, kizárólag a GDP szintjét érinti kedvezően, bár e tekintetben a hatások komoly szórást mutatnak 2,5 és 8% közötti értékben, de 5 becslésből 4-nél nem éri el ez a többlet az 5%-ot.

Feltételezhetően a legtöbben alacsonynak nagyon érzik ezeket a hatásokat, különösen ha hozzátesszük, hogy mindezt a hatást a 2007-es magyar GDP 22%-ának megfelelő uniós transzferrel fogjuk elérni a modellek becslései szerint.

Ugyanakkor amennyiben a fejlesztéspolitika makrogazdasági hatásaira vonatkozó fenti becsléseket a ténylegesen megvalósult makrogazdasági értékekhez viszonyítjuk akkor a modellbecslések hatásait könnyen érezhetjük túlzónak.

Érdemes figyelembe venni, hogy a makrogazdasági modellek milyen feltételezésekkel élnek a források felhasználásának hatékonyságáról. A makro modellek az adott ország korábbi működésének modellje alapján becsli a jövőbeli hatásokat vagyis a modellek alaptulajdonsága, hogy azt feltételezik az strukturális alapokból érkező többlet források felhasználása olyan hatékonysággal történik, mint az országban korábban önerőből rendelkezésre álló források felhasználása történt.

Még ha a modellezésben figyelembe vett adatsorok általában a nagy átalakulások utáni évekkel kalkulál is, akkor is megfontolandó, hogy vajon jogos-e az a feltételezés, hogy a magyar gazdaság működése az uniós csatlakozás után leírható a csatlakozás előtti gazdasági modellel. A magyar gazdaság nyitottságát figyelembe véve makrogazdasági szinten védhető lenne a múlt modelljével leírni az EU tag Magyarország gazdaságának viselkedését.

Vannak azonban akik azt feltételezik, hogy a strukturális alapok jelentette fejlesztési lehetőségek és fejlesztési gyakorlat komoly pozitív intézményi változást, kultúra váltást eredményezhet Magyarországon amely révén ez a 22,4 Mrd eurónyi forrás több hatást fog elérni, mint amit a modellek a múlt alapján feltételeznek.

Más közgazdászok viszont azzal kapcsolatban fogalmaztak meg komoly aggályokat, hogy vajon az „ingyen pénzt” hasonló gondossággal költi-e majd el az ország, mint ahogy korábban saját erőforrásaival tette. Ezen aggodalmak, akárcsak a korábbi optimista feltételezések egy része a források elosztásáért felelős intézményrendszer elosztási hatékonyságával más része a fejlesztési szereplők viselkedésére kifejtett hatásokkal kapcsolatosak. Ezekre kérdésekre a következő fejezetekben még részletesen visszatérünk. Mindenesetre már ez alapján is megállapítható, hogy a fejlesztéspolitika hatásossága feltételezhetően nagyban függ az ország intézményeinek minőségétől.

5.1.5 Értékelések az NFT hatásairól

Az ÚMFT forrásainak hasznosságáról ma még keveset lehet tudni. 2008-ban kezdődtek az első szakgátvágások, de mivel a projektek többségét a 2008 első három negyedévében hagyták csak jó, ezért objektív okokból a megvalósult eredményekről ma még nagyon kevés információval rendelkezhetünk. Az NFT-vel más a helyzet. Az NFT projektjeinek zárása 2007-8-ban érte el a csúcst, így joggal feltételezhető, hogy már megfelelő tapasztalatok állnak rendelkezésre a pénzek hasznosulásáról. Amennyiben az ÚMFT az NFT tovább fejlesztése, akkor a két rendszer közötti különbségek megvizsgálásából következtetni tudnunk az ÚMFT-ben várható eredményekre. Ezt a kérdéskört járjuk most körül az NFT-ről és az ÚMFT-ről készített értékelések fényében.

5.1.5.1 Tükör által homályosan

Az NFT zárásához kapcsolódóan az egyik legkomolyabb feladat a fejlesztéspolitika eredményeinek, tapasztalatainak szisztematikus összegyűjtése és kiértékelése, az eredményeknek az ÚMFT-ben való hasznosítása. Magyarországon a szakpolitikaalkotásban az értékelések szerepe hagyományosan fejletlen. E tekintetben az NFT intézményrendszere sem tudott áttörést elérni, mivel az értékelési tevékenységet csak a többi intézményi elem után alakították ki így, az NFT végrehajtása folyamán az értékelés nem szisztematikus, hanem elsősorban projekt alapon szerveződött. A 2007-től induló ÚMFT-hez kapcsolódóan azonban az értékelési tevékenység, már a végrehajtás folyamatába integráltan került kialakításra. Az ÚMFT értékelési rendszerében az első évek feladataként az NFT ÚMFT-ben hasznosítható tapasztalatainak feltárása, kiértékelése került meghatározásra. Egyelőre ezek az értékelések még nem készültek el, így még csak kontúrjait látjuk az NFT fejlesztéspolitikájának eredményeiről, hatásairól, az elkészült értékelések, elemzések csak kis szeletét fedig le az NFT tevékenységi körének.

Sajnálatos módon nem csak a fejlesztési folyamatok okait nem tudjuk teljeskörűen megismerni, de a monitoring rendszer indikátorainak hiányosságai miatt a folyamatokról is bizonytalanok az információink. Jellemző a gyermekcipőben járó visszacsatolási rendszerre, hogy 2005-8 között szinte minden OP-ban sor került olyan értékelésre, amelynek célja az OP-ban meghatározott és a monitoring rendszerből várt indikátor értékeknek a felmérése. Sok esetben kiderült, hogy az indikátorok nem mérik a programok céljainak megvalósulását, illetve ha mérik, akkor ezek az indikátorok nincsenek összefüggésben az operatív programokból finanszírozott tevékenységekkel. A felmérések nem ritkán azzal az eredménnyel jártak, hogy az eredmények már azelőtt teljesültek, hogy a tervezett fejlesztések megvalósultak volna. a menet közbeni indikátor módosítások éredebbe kezelni ezt a problémát nem tudták, ezért ma nem csak az eredmények mozgatórugóiról, de már az egyes programok által elért eredményekről is csak az értékelések adhatnak információt. Ezek viszont, amint előbb jeleztük még csak nagyon töredékesen állnak rendelkezésre.

Annak ellenére, hogy a fejlesztéspolitika értékelési visszacsatolási rendszerének eddigi működése kevés eredményt hozott, amint arra az Állami Számvevőszék a gazdaságfejlesztésről szóló jelentésében felhívja a figyelmet a fejlesztéspolitikai források elköltéséről még mindig lényegesen több információval rendelkezünk, mint más szakpolitikák tevékenységéről.

5.1.5.2 A cél túl messze van.

Az NFT általános célkitűzése: A társadalmi-gazdasági fejlődés közelítése az EU szintjéhez. Az ÚMFT fő céljai: a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése. Teljesültek-e, teljesülhetnek-e ezek a célok?

A fejlesztéspolitika makrogazdasági hatásaira vonatkozó becslések egyszerre lombozhatják le a fejlesztéspolitika kiemelkedő hatásaiban bízó és a fejlesztéspolitika hatásaival szemben szkeptikusokat. Az NFT hatásait vizsgáló makrogazdasági modell az NFÜ által megrendelt ECORET a 2006. február 15-ig kifizetett és lekötött források (vagyis az NFT összes forrásának 80%-a alapján) becsülte az NFT makrogazdasági hatásait. A becslés szerint 2010-ig a GDP szintjét mintegy 1,2%-kal, a foglalkoztatás szintjét mintegy 15000 fővel a beruházást és a fogyasztást egyaránt 1,5%-1,5%-kal magasabb szinten stabilizálhatja az NFT. Mindezt a hatást a 2003-as magyar GDP 2%-ának megfelelő uniós transzfer révén valósítja meg az NFT. Megvizsgálva viszont, hogy a modellbecslés szerint az NFT milyen becsült növekedési és foglalkoztatási többletet eredményezett 2004-től 2007-ig komoly fenntartásaink lehetnek a modellalapú becslésekkel kapcsolatban. A 2004-2007-es években a KSH által mutatott tényleges eredményeket összevetve s modellben becsült NFT hatásokkal azt kapjuk, hogy ha a modell becslése helyes, akkor mind a növekedésben, mind a beruházásban, mind a foglalkoztatásban 2005 óta súlyos recesszióban kellett lennie az országnak ahhoz, hogy a becsült makrogazdasági hatásai az NFT-nek igazak legyenek.

Az ÚMFT-re már 5 makromodell becsléssel is rendelkezünk¹³⁸. Ezen becslések szerint a foglalkoztatási szintre hosszú távon gyakorlatilag neutrális a fejlesztéspolitika. Az ÚMFT-nek a GDP szintjére gyakorolt hatását a modellek ugyan átlagosan 4%-ra becslik¹³⁹, de ezen becslések szerint ezek a források a növekedés ütemét érdemben hosszú távon nem befolyásolják, vagyis nem állítják új növekedési pályára az országot csak szinthatást érnek el. Feltételezhetően a legtöbben nagyon alacsonynak érzik ezeket a hatásokat, különösen ha hozzátesszük, hogy mindezt a hatást a 2007-es magyar GDP 22%-ának megfelelő uniós transzferrel fogjuk elérni.

Összevetve a makromodellek becslését a két fejlesztési terv kitűzött céljaival azt kapjuk, hogy ha az NFT-re és az ÚMFT-re adott makrobecslések helyesek akkor míg az NFT kismértékben, de teljesíti az uniós felzárkóztatási céljainkat a GDP szintjéhez való hozzájárulásával az ÚMFT várhatóan kitűzött céljait nem fogja elérni.

Érdemes figyelembe venni, hogy a makrogazdasági modellek milyen feltételezésekkel élnek a források felhasználásának hatékonyságáról. A makro modellek az adott ország korábbi működésének modellje alapján becsli a jövőbeli hatásokat vagyis a modellek alaptulajdonsága, hogy azt feltételezik az strukturális alapokból érkező többlet források felhasználása olyan hatékonysággal történik, mint ahogyan az az országban korábban önerőből rendelkezésre álló források felhasználásánál történt.

Megfontolandó, hogy vajon jogos-e a makrogazdasági modelleknek az a feltételezése, hogy a magyar gazdaság működése az uniós csatlakozás után leírható a csatlakozás előtti gazdasági modellel. Vannak akik azt feltételezik, hogy a strukturális alapok jelentette fejlesztési lehetőségek és fejlesztési gyakorlat komoly pozitív intézményi változást, kultúra váltást eredményezhet Magyarországon amely révén ez a 22,4 Mrd eurónyi forrás több hatást fog elérni, mint amit a modellek a múlt alapján feltételeznek. Más közgazdászok viszont azzal kapcsolatban fogalmaztak meg komoly aggályokat, hogy vajon az „ingyen pénzt” hasonló gondossággal költi-e majd el az ország, mint ahogy korábban saját erőforrásaival gazdálkodott. Ezen aggodalmak, akár csak a korábbi optimista feltételezések egy része a források elosztásáért felelős intézményrendszer elosztási

¹³⁸ Az NFÜ modellje mellett további 4, az Európai Bizottság által megrendelt modell vonatkozó becsléseit hasonlíthatjuk össze. A modellek és becsléseik részletes bemutatását a „Mérési hiba?” című fejezetben találhatók.

¹³⁹ Messze a legoptimistább becslést az NFÜ által megrendelt az ECORET modellből tovább fejlesztett ú.n. GMR modell becsli: 8%-ot. A többi modellben a GDP szintre való hatás 2,5 és 4% között található.

hatékonyságával más része a fejlesztési szereplők viselkedésére kifejtett hatásokkal kapcsolatosak. Érdemesebb tehát ezekre kérdésekre részletesen kitérnünk. Mindenesetre, amint azt a legtöbb makroközgazdász a fejlesztéspolitika eredményességének működésével kapcsolatban megállapítja: **a fejlesztéspolitika hatásossága feltételezhetően nagyban függ az ország intézményeinek minőségétől.**

5.1.5.3 Elindultak változások, de kétséges, hogy fennmaradnak-e

Ahhoz, hogy választ kaphassunk arra kérdésre, hogy vajon a fejlesztéspolitika átalakította-e a magyar gazdaság makro szerkezetét még feltehetően több évnek kell eltelnie, azonban az átalakítás egyes eredményeit mikro szinten már vizsgálhatjuk. Az értékelési eredmények e téren is még erősen hiányosak. Ugyanakkor vannak arra utaló mérések, hogy bizonyos fejlesztések jelentős változást indíthattak el vagy a fejlesztések eredményeinek elterjesztése a jövőben jelentős átalakításokat indíthatnának el. Ugyanakkor előrevetítve az egyedi értékelések eredményeit fel kell hívni a figyelmet arra, hogy éppen ez utóbbi kérdésben a fejlesztési eredmények fenntarthatóságával, a kísérleti fejlesztések eredményeinek elterjesztésével kapcsolatosan erős kétségek fogalmazódtak meg az értékelésekben.

5.1.5.3.1 Teljesítés igen, eredmények talán, hatások alig

Amely hatásokat a makromodell becslések ezen az időtávon még nem tudnak kimutatni, azokra következtethetünk azokból az eredményekből, amelyek egyes szakpolitikai területen elérhetett az NFT. Bár megfelelő empirikus apparátussal alátámasztott értékelés kevés van, biztosak lehetünk benne, hogy amint az ilyen értékelések szaporodnak úgy lesz egyre színesebb az NFT eredményeiről és hatásairól alkotott véleményünk is.

A fejlesztéspolitika egyes beavatkozásai által elért eredmények és hatások mérésében az értékelések alapvetően három nyomvonalon haladtak. A legmegbízhatóbb, de adat és módszertani okokból legkisebb számosságú értékelés a fejlesztések adatokon alapuló hatásvizsgálata volt, amikor a fejlesztést megvalósítók teljesítményét a fejlesztésben részt nem vett hasonló gazdasági, társadalmi szereplők teljesítményéhez mérhették az értékelők. A másik az elért eredményekről kevésbé megbízhatóan tájékoztató értékeléstípus azt vizsgálta, hogy a fejlesztésekben érintett szereplők megítélése szerint volt-e érdemi hatása, eredménye a fejlesztéseknek, illetve megvizsgálták a megvalósult fejlesztéseket, vagyis az output, az érzékelhető változás alapján következtettek egyes beavatkozások sikerességére, vagy sikertelenségére. A harmadik értékelés típus azt vizsgálta, hogy azok a körülmények, ahogyan a fejlesztési forrásokat odaítélték és amilyen vállalásokat a projektgazdák tettek az eredményezhette-e, eredményezheti-e azokat a várt eredményeket, amit maga elé tűzött az adott beavatkozás.

Ahol eredmények bizonyítottan vannak, hatásuk ott is bizonytalan az eredmények fenntarthatósági kockázata miatt

Kutakodásaink eredményeként mindössze két olyan értékelést találtunk, amely több éves adatbázisokon a nyerteseknek a nem nyertesekkel való összehasonlításából tudott következtetést levonni a támogatások hatására elindult változásokról.

A HEFOP 2.1-es intézkedés értékelése szerencsés csillagzat alatt született. Azon ritka beavatkozások közé tartozik, ahol a beavatkozás eredményeinek folyamatos nyomon követését lehetővé tevő mérés

kísérte a program megvalósulást. Az intézkedés célja az integrált oktatás módszertani fejlesztése és bevezetése volt. Amint Kézdi Gábor és Surányi Éva 2008-as értékelése kimutatta¹⁴⁰ a program a résztvevő iskolákban elérte a kívánt hatást. A programot olyan mérési rendszer kísérte, amely mind a programban résztvevő, mind a programban részt nem vevő, de hasonló iskolai háttérrel és tanulói összetétellel rendelkező iskolákra kiterjedt. Az értékelés megállapította, hogy az integrált oktatási programban résztvevő iskolák diákjainak minden csoportja (a hátrányos helyzetű tanulók és a nem hátrányos helyzetű tanulók, illetve a magukat romának vallók és a magukat romának nem vallók csoportja) jobban teljesített mind a kognitív készségek mérésére alkalmas összehasonlításokban, mind a nem kognitív felméréseken, mint az integrált oktatásban nem részesült hasonló iskolai és családi adottságokkal rendelkező gyerekek. Így az integrált oktatásban részesült gyerekek jobban teljesítettek az országos szövegértési felméréseken, nagyobb volt a saját sorsuk irányításába vetett hitük, pozitívabb volt az önképük és sikeresebben birkóznak meg a stresszes helyzetekkel, mint az ilyen képzésben nem részesült sorstársaik.

A HEFOP 2.1-es intézkedésnek azonban két fontos sajátosságát meg kell említeni. Az egyik, hogy ez nem egy NFT-s új fejlesztésű program volt, hanem egy 2003-ban még az NFT előtt indult program, amelyet 2004-től a HEFOP finanszírozott (az átállás nem is ment zökkenő mentesen a szereplők számára), vagyis ahol a fejlesztés integránsan illeszkedett az ágazati szakpolitikába. A másik, hogy a program eredményei egyelőre még csak egy kísérleti fejlesztés eredményeinek tekinthetők. Ahhoz, hogy ez a fejlesztés a kívánt hatást az NFT céljaira elérhesse az eredmények elterjesztésére is szükség lenne, amely már az ÚMFT feladata és amelyről a HEFOP időközi értékelése 2007-ben megjegyezte¹⁴¹, hogy az elért eredmények továbbvitele nagyban függ a HEFOP eredményeit továbbvivő TÁMOP forrásaitól és ez különösen azoknál az elemeknél igaz ahol a fejlesztésekben érintett intézmények nem részei az oktatási ágazatnak, vagyis a kisiskolák esetében. Mindezt olyan környezetben kell elérnie, amint az Liskó¹⁴² Ilona és társainak kutatása kimutatta, ahol az érintettek, különösen a tanárok és a szülők nagy többsége nem hisz abban, hogy az integrált oktatási program sikeres lehet.

A másik értékelés, amely stabil és időben is követhető adatbázison vizsgálhatta a fejlesztéseket az NFÜ-n belül született. Béres Attila a GVOP 2.1.1-es kisvállalkozási beruházásokat finanszírozó pályázati konstrukcióját vizsgálta az igazságügyi minisztériumnak a kettős könyvelést folytató vállalkozókról készült adatbázisa alapján¹⁴³. A két adatbázis mérete lehetővé tette, hogy az adattisztítás és a többes hatások mérése miatt zavaró adatok kiszűrése után is majd 65000 vállalkozás adatain vizsgálja vajon a támogatások hatására több beruházást valósítottak-e meg a pályázók, mint támogatás nélkül tették volna és vajon növekedett-e az árbevételük a támogatás hatására.

A vizsgálat eredményei azt mutatják, hogy a pályázó cégek szignifikánsan nagyobbak, tőkeerősebbek és nagyobb növekedési múlttal rendelkeztek, mint a magyar kisvállalkozások általában, vagyis a pályázat eleve azokra fejthette ki hatását, akiknek a könyvei az átlagot meghaladó teljesítményt mutattak.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Kézdi-Surányi (2008)

¹⁴¹ Megakom (2007)

¹⁴² Liskó (2008)

¹⁴³ Béres (2008)

¹⁴⁴ A szerző ezt a pályázatokhoz kapcsolódó vállalkozások „elrettentő” hatásával magyarázza. Ezt a kontraszelektációt a gazdasági program pályázataiban alátámasztják a GVI 2007-es felmérése is, amely azonban már a vállalkozásokat

A hatásvizsgálat kimutatta, hogy bár kis mértékű többletberuházáshoz vezettek a támogatások, a többlet beruházást a nem nyertes, de pályázó cégeknél is sikerült kimutatni. Úgy tűnik a megvalósult beruházások kétharmada a pályázat nélkül is megvalósult volna.¹⁴⁵ A hatásvizsgálat azt is kimutatta, hogy a beruházás évét követő gazdasági évben nem nőtt a bevételük a pályázati támogatásban részesült cégeknek. Amint a szerző megjegyzi lehet, hogy ez a növekedés szempontjából tapasztalt erredménytelenség hosszabb idő távon, néhány éves adatsorokon már más képet mutatna, mindenesetre egy éven belül nincs növekedés serkentő hatása a pályázatok finanszírozta beruházások megvalósulásának.

Ahol tehát sikerült megmérni a támogatások által elért hatást azt kaptuk, hogy támogatási eredmények vannak, azonban a várt hatások vagy nincsenek vagy az eredmények tartós fennmaradásának körülményei, amely a várt hatásokat eredményezhetné nem biztosítottak vagy bizonytalanok. Ugyanakkor két konstrukció értékelés alapján nem vonhatunk le következtetést az NFT egészének eredményességére.

Ha csak az eredményekről kérdezzük az érintetteket, akkor általában elégedettek

A másik értékeléstípusban a megvalósult fejlesztéseket vizsgálták esettanulmánnyal vagy a fejlesztésekben érintettek megkérdezésével. A vizsgálatok e típusa, tehát az output, az érzékelhető változás alapján következtettek egyes beavatkozások sikerességére, vagy sikertelenségére. A kérdések általában arra irányultak, hogy szükségesek voltak-e a vonatkozó fejlesztések, illetve a közvetlen vagy közvetett kedvezményezettek saját életük, tevékenységük szempontjából hasznosnak tartották-e a fejlesztéseket.

Ebben a típusban az eredmények általában pozitívak. Kudarcos, az érintettek többsége által feleslegesnek, haszontalannak bizonyult pályázati kiírásokkal alig találkoztak az értékelések¹⁴⁶, ugyanakkor a fejlesztések egyes elemeinél már többször beszámoltak az értékelések nem megfelelően megvalósult vagy nem az eredeti cél szempontjából hasznos fejlesztésekkel. Saját szempontjukból hasznosnak és szükségesnek tartották a megvalósult fejlesztéseket a kutatásfejlesztéshez a GVOP keretében kapható műszertámogatások esetében a szereplők. Fontosnak és szükségesnek találták a szereplők a városrehabilitációs fejlesztéseket a ROP keretében¹⁴⁷. A tanárok általában elégedettek voltak és a kapott ismereteket hasznosnak találták a HEFOP képzési elemeiben¹⁴⁸, akárcsak a munkanélküliség megelőzésére hivatott átképzési programok résztvevői¹⁴⁹.

A fejlesztésekkel való elégedettség természetesen még nem jelenti a fejlesztések tényleges sikerességét is. Amikor az értékelések megvizsgálták, hogy milyen a fejlesztések kihasználtsága, illetve, hogy az eredetileg tervezett eredményekhez képest mit sikerült felmutatni, akkor egyrészt azt találták az értékelések, hogy a fejlesztések egy része alacsony kihasználtságú (állami

tovább szigorító GOP-os pályázatokon való jelentkezés, nem jelentkezés motivációit vizsgálta a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara tagjaival kitöltetett kérdőív segítségével.

¹⁴⁵ Ugyanezt az eredményt kapta a KPMG időközi értékelése 2006-ban a pályázók kérdőíves vizsgálatával.

¹⁴⁶ Azok a kiírások, amelyekre eleve nagyon kevés pályázat érkezett, általában értékelés nélkül is kudarcosnak lettek minősítve, ezért csak a program egészének vizsgálata során fordult elő, hogy a többi intézkedéssel együtt értékelésre kerültek.

¹⁴⁷ MTA-RKK (2007)

¹⁴⁸ Lisko(2008), Expanzió (2007)

¹⁴⁹ Megakom (2008)

műszerpályázati eredmények, turisztikai beruházások¹⁵⁰, egészségügyi információs technológia fejlesztés¹⁵¹...), más részről nem feltétlenül a leghatékonyabb megoldással kerültek az adott fejlesztések megvalósításra.

Továbbá és ismét, a fejlesztési eredmények fenntartására a pénzügyi források nem vagy csak esetelegesen álltak rendelkezésre.¹⁵² Ennek általában a fejlesztési programoknak az ágazati szakpolitikákba való integráltságának hiánya az oka (Tanoda program¹⁵³, iskolafejlesztési programok¹⁵⁴...). Az értékelések említenek olyan eseteket is, ahol az ágazati szabályozás kifejezetten szembement a fejlesztési célként kitűzött eredményekkel (például a HEFOP 4.3.1-ből megvalósított Regionális egészségcentrum modell¹⁵⁵¹⁵⁶ keretében, de utalhatunk az NFT-ből támogatott 35 olyan iskolára is, amelyek azóta bezárásra kerültek)¹⁵⁷.

Összességében az egyes intézkedések azon értékelései, ahol a már megvalósult fejlesztéseket vizsgálták összességében pozitívabb képet festenek a fejlesztéspolitikai teljesítményéről. Ugyanakkor a mért eredmények (outputok) és a várt társadalomformáló hatás közötti kapcsolat ezekből az értékelésekből nem kimutatható, két okból. Egyrészt sok intézkedés esetében igazolódott, hogy a piaci szféra pályázói a támogatástól függetlenül is megvalósították volna fejlesztéseiket, illetve a nem piaci szereplők egy részénél egyértelműen működés finanszírozásáról szolgált a projekt megvalósítása. Másodsorban az eredmények fenntarthatóságával kapcsolatban nagyon komoly kockázatokra hívják fel az értékelések a figyelmet. Az egyes intézkedéseket output oldalról vizsgáló értékelések számosságukban ugyan már jelentősebb nagyságrendet képviselnek, de még mindig nem fedik le az intézkedések és a források tizedét sem.

Ha a végrehajtás eredmény szemléletét vizsgáljuk, akkor csak az imáink meghallgatásában bízhatunk

Az NFT végrehajtása során a legtöbb értékelés a végrehajtási intézményrendszer hatékonyságát vizsgálta. Az egyes intézkedéseket értékelő tanulmányok az eltelt idő miatt ugyancsak legtöbbször a forráselosztás mechanizmusával, illetve a végrehajtás zavaival foglalkozott, ezért e témáról meglehetősen bőséges anyagból lehet válogatni.

Az NFT 2005 őszén készült félidei értékelése kimutatta, hogy az intézményrendszer szereplőinek nagy része az nincsen tisztában az általa végrehajtott NFT fő céljaival, a tudásuk azonban a vezetői szint felé haladva növekszik. Az IH vezetők az NFT céljainak ismeretével rendelkeztek ugyan, de saját feladatukat és céljukat ők is az intézményrendszerben uralkodó két cél, a szabályosság és a minnél teljesebb forrásfelhasználás (abszorpció) biztosításában látták. Az értékelés szerint az intézményrendszer egészét uraló „szabályossági görcs” minden más szempontnál és célnél fontosabb volt, elsősorban azért, hogy a források szabályszerűen kerüljenek felhasználásra és az országnak egy fillért se kelljen visszafizetnie szabálytalanság okán Brüsszelnek. A pályázati folyamatban azonban

¹⁵⁰ ÁSZ (2008) jelentés egyes turisztikai célú beruházások megvalósulásáról.

¹⁵¹ Megakom (2008).

¹⁵² Megakom (2008)

¹⁵³ Lányi (2008)

¹⁵⁴ Ász (2008)

¹⁵⁵ A fejlesztés eredményeként létrejött modellintézményben a fejlesztett kapacitások kihasználásának felfutását tűzték ki célul, de a 2007-ben az egészségügyben bevezetett teljesítmény volumen korlátos finanszírozás éppen a kapacitások kihasználását korlátozza.

¹⁵⁶ Megakom (2008)

¹⁵⁷ ÁSZ (2008)

számtalan egyedi döntést kell meghozni, ahol ezek után értelemszerűen nem a legcélszerűbb, hanem a legszabályosabb megoldás keresése lett az uralkodó.

Az intézményrendszer szabályossági igyekezetéből alakult ki a magyar pályázati rendszer két sajátossága, az egyik, hogy a projektek szabályosságát és megfelelőségét már a kiválasztás folyamán akarja teljeskörűen biztosítani, az utólagos ellenőrzések, monitoring szerepét formálissá téve.¹⁵⁸ Másrészről a kiválasztás szerepének megerősítése miatt a lebonyolítás folyamatát pusztán pénzügytechnikai kérdéssé alakította, lehetetlenné téve a fejlesztésekben menet közben felmerülő ésszerű változtatások megvalósulását, nagyon komoly adminisztratív feladatokkal terhelve meg mind a pályázót, mind az intézményrendszert¹⁵⁹.

A teljeskörű biztosítás költségei nagyon magasaknak bizonyultak, mind az intézményrendszer mind a pályázók számára. Míg az előbbit a folyamatos és gyakorlatilag minden intézkedés, minden munkafolyamatánál érzékelt csúszások mutatták, az utóbbit a nyertes pályázatok összetétele (esélyegyenlőtlenség) és a végrehajtás során fellépő anomáliák igazolták vissza.

Az intézményrendszer költségeinek felmérésére 2006-ban az NFÜ megbízásából sor került. A felmérés azt mutatta, hogy az NFT első két évében a támogatások 7%-ával egyenértékű költségbe került az intézményrendszer működése¹⁶⁰. Az intézményrendszert folyamatos kapacitáshiány jellemezte annak ellenére, hogy jelentős kapacitásbővülés valósult meg az első években. A kapacitáshiányok jelentős csúszásokhoz vezettek, amelyek 2005 után, ahogy a végrehajtás haladt előre a döntési folyamatot követően a pénzügyi menedzsment során is fennmaradtak.¹⁶¹ A problémák kezelésére 2005 végétől minden OP esetében egyedileg kisebb folyamatát szervezéseket fogantatosítottak¹⁶², amelyek összességében nem tudták a problémát megoldani. 2007 nyarán az NFÜ meghirdette a „Nagyatakartás” akcióját amellyel sikerült a 90 napnál régebbi számlákat 1,35%-ra szorítania NFT szinten. Ami akkor is jelentős siker, ha a csúszások egy része újratermelődött¹⁶³. A csúszások okaként az ÁSZ alapvetően a kapacitás hiányát jelölte meg, az intézményrendszer részben a pályázókat tette felelőssé hiánypótlásokra való túl késői reakcióért. Meg kell jegyeznünk, hogy az előzőekben elmondottak értelmében a jelzett kapacitáshiány, természetesen az intézményrendszer által saját magának megszabott eljárási folyamatokhoz képest alakult ki.

Bár az NFT vonatkozásában felmérés nem készült a pályázói költségekről, de mivel az intézményrendszert kártérítési felelősség nem terhelte, ezért a nem pénzügyi költségek jelentős

¹⁵⁸ Részletesen lásd 5.2.1 fejezetben.

¹⁵⁹ lásd például Expanzió (2007); a problémát általánosabb keretben mutatja be Krémer (2008).

¹⁶⁰ A fajlagos intézményrendszeri költség és a projektméret között elég szoros negatív összefüggés volt, így a legdrágábbnak a GVOP, HEFOP és az AVOP bizonyult. A kisebb projektek menedzselés fajlagosan még akkor is többnek bizonyult, ha sok más mutató alapján éppen a GVOP és az AVOP intézményrendszere mutatkozott a leghatékonyabbnak.

¹⁶¹ Az ÁSZ (2008) jelentés idézi az NFÜ által a kormány részére 2006 áprilisában készített jelentést:

A jelentés rögzítette, hogy a jogszabály szerint a támogatási döntést a beérkezéstől számítva 75 vagy 90 napon belül kell meghozni. Ezzel szemben az átlagos feldolgozási idő 2006. első negyedévben elérte a 166 napot. Valamennyi operatív programnál a döntési idő növekedése figyelhető meg. A pályázat benyújtása és a támogatási szerződés hatályba lépése között eltelt idő **átlagosan 10 hónap**.

¹⁶² Jellemző módon a gyorsító intézkedéseket, mind az intézményrendszer, mind az ÁSZ a szabályossági kockázatok növekedésével társította. Igaz egy eredményességi problémára is felhívja a figyelmet, nevezetesen a gyorsítások hatására engedélyezett szerződéskötés előtti teljesítésnél sok esetben a szerződés kötés a projekt befejezése után történt, így az ÁSZ szerint kérdéses egyáltalán szükséges volt-e az a támogatás, amelyet később a projektre kifizettek a támogatottnak.

¹⁶³ ÁSZ (2008c):

része természetesen nem az intézményrendszeren, hanem a pályázóknál csapódott le. Amint több értékelés is kimutatta a pénzügyi csúszások nagyon jelentős likviditási problémákat okoztak a pályázóknak. Volt több eset, amikor a kedvezményezett csődjét is előidézte.¹⁶⁴

A pályázat és a projektfinanszírozás fix költségeire a források elosztásának hatásaiból is következtethetünk. Az I. NFT forráselosztási mechanizmusairól készült tanulmányban¹⁶⁵ az értékelők az találták, hogy a projekt gazdák szintjén minden szektorban érvényesült a nagyobb, tőkeerősebb szervezetek előnye. Ez a mechanizmus egyaránt igaznak bizonyult tehát, mind a versenyszféra, mind az önkormányzatok pályázatainál, de még abban az értelemben is, hogy a fejlettebb területen élők által beadott pályázatok nagyobb eséllyel tudtak pályázati forráshoz jutni. Az NFT-t jellemző centralizációs mechanizmust a későbbi értékelések is alátámasztották¹⁶⁶ és az ÁSZ vizsgálatok is lehipotéziselték. Az NFÜ az esélyegyenlőtlenség vádjára a pályázatok során alkalmazott kedvezmények rendszerével védekezett¹⁶⁷, amelyek léte, elsősorban a plusz pontok rendszere, illetve a kifejezetten kisebb szervezeteknek (KKV pályázatok) kiírt pályázatok valóban igazak, de a pályázati rendszerben a pályázókat terhelő fix költségek mértékét mutatja, hogy ezen kedvezményekkel nem sikerült kompenzálni a kisebb esélyű pályázók forráshoz jutását.

Az intézményrendszeri hatékonyságból eredő esélyegyenlőségi deficitet a fejlesztéspolitikai célokat is torzíthatja és nem csak az NFT explicit céljaként megfogalmazott területi kiegyenlítődést nehezíti meg. Az intézményrendszer által likviditási kockázatnak a nem kívánatos kontraszelektív hatására hívja fel a figyelmet Lányi (2008), amikor a Tanoda program vizsgálatánál azt tapasztalta, hogy nem a Tanoda programra specializálódott profi szervezetek tudták utólag sikerrel megvalósítani projektjüket, hanem azok a generalista civil szervezetek, amelyek több lábon álltak és más forrásokból vagy a meglévő ingatlanokra bejegyzett jelzálogból sikeresen tudták finanszírozni az akadályokat.¹⁶⁸

Több értékelés is felhívta a figyelmet arra, hogy a pályázati rendszerekben megvalósított projektek nem csak a fejlesztést, de sok esetben a működést is finanszírozta. Ezt mutatják elsősorban az önkormányzati és a civil szervezeti pályázatok, ahol a pályázati projektekre kapható források a szervezetek fennmaradásának zálogát adták, így sok esetben a fő motiváció nem valamilyen fejlesztési cél, hanem a működéshez szükséges többletforrás megszerzése. Ilyen tendenciákat tárt fel a kisiskolák esetében az Expanzió (2007) kutatása és az ÁSZ (2008) vizsgálata az által megvizsgált projektek körében. Ezt az eredményt találta a Megakom (2008) vizsgálata az önkormányzati kulturális intézmények projektjeit finanszírozó HEFOP pályázat esetében. A már kialakult civil projekt kapacitások fenntartásának motivációját emelte ki a Tanoda program kapcsán Lányi (2008) és Krémer (2008) is, de az állami kutatóhelyek műszerpályázatait kapcsán ugyancsak ezt tapasztalta a KPMG (2008) vizsgálata is.

A pályázati sikeresség tényezőit vizsgáló tanulmányok már 2005 végétől folyamatosan kiemelik a helyi projekt és pályázati kapacitások fontosságát. a HBF (2006) vizsgálata szerint az egyes településekről érkező pályázatok nyeresési esélye annál nagyobb, minél sikeresebbnek bizonyultak az

¹⁶⁴ Lásd pl. Lányi (2008), Expanzió (2007)

¹⁶⁵ HBF (2006), rövidített változatban olvasható a Csengődi-Csíki-Felföldi-Juhász (2008)-ban.

¹⁶⁶ lásd például a már idézett Béres (2008) eredményeit.

¹⁶⁷ ÁSZ (2008)

¹⁶⁸ Lányi (2008) írja le azt az ördögi kört, amelybe a Tanoda program kapcsán jutottak egyes szervezetek, akik APEH tartozást halmoztak fel a kifizetetlen számláik miatt, és ez lett a korlátja a legközelebb annak, hogy a következő számlájukat az NFÜ befogadja, tovább növelve tartozásaikat.

adott település pályázói a korábbi hazai projektfinanszírozásos programokban. Ez az eredmény nem magyar sajátosság. Hasonló eredményt mutat Bruszt-Vedres (2009) vizsgálata a Közép-európai országokban, de ahogy Kovách (2007) összefoglalása jelzi a projektesítés a projekt-szakma megjelenése és társadalom formáló ereje jelentősnek bizonyult a nyugateurópai országokban is. Összességében tehát úgy tűnik, hogy a fejlesztéspolitika elosztási mechanizmusában a fejlesztési projekt szükségessége mellett nagyon nagy hangsúlyt kap a fejlesztés projek-minősége is. Másképpen fogalmazva **a fejlesztéspolitikában a jó fejlesztések kiválasztását erősen torzítja a jó projektek kiválasztásának mechanizmusa.**

Az értékelések tanúsága szerint az NFT projektkiválasztó mechanizmusát erősen torzították az eredményesség elérését korlátozó mechanizmusok, részben a folyamatok szabályozottság orientált irányításából adódóan expliciten, részben ennek a folyamatszervezési elvnek a következtében kialakuló pályázói költségek révén impliciten. **A vizsgálatok eredményei tehát azt mutatják, hogy a pályázati rendszerben legalább olyan fontos volt az, hogy a pályázó tudjon jól pályázni, mint hogy jó projektje legyen és a sikeres projektnek legalább akkora feltétele volt a megfelelő saját likviditás léte, mint a jól megtervezett projekt.**

5.1.5.4 Az első eredmények alapján kétséges, hogy az ÚMFT eredményessége jobb lenne az NFT-énél

5.1.5.4.1 Az ÚMFT intézményi eredményessége hasonló tozításokat mutat, mint az NFT-é

A jövőre nézve fontos lenne tudnunk, hogy az ÚMFT mechanizmusai mennyiben csökkentek az NFT-ben tapasztalt torzítási mechanizmusok. A HBF-PPH (2008) vizsgálata szerint az egyszerűsítések ellenére a pályázói költségek továbbra is kiugróan magasak voltak az ÚMFT indulásakor. Csak a szerződéskötésig a támogatások 4-9%-át tehetik ki¹⁶⁹. A kisebb összegű pályázatoknál azonban ez az arány a 20%-ot közelíti. Ez a becslés nem tartalmazza a szerződéskötés után felmerülő költségeket.

Az EMIR-ben 2009. első negyedév végig feltöltött adatok elemzése azt mutatja, hogy **az NFT-ben kifejlődött helyi intézményi kapacitások nagyon nagy mértékben magyarázzák a pályázati sikerességet az ÚMFT-ben.** A pályázatokra, projektekre önálló iparág települt az országban. A HBF-PPH (2008) vizsgálatai szerint a pályázók több, mint háromnegyede alkalmaz pályázatíró céget, a vállalkozások esetében ez az arány a 100%-hoz közelít. Az átlag alatti pályázatírói igénybevételt csak azon pályázók esetében találtak, ahol a korábbi évek, évtizedek fejlesztéseinek projektesítése miatt már kialakult a saját belső pályázatírói kapacitás a szervezeteken belül, így a civil szervezeteknél, felsőoktatási intézményeknél és a nagyobb önkormányzatoknál.

Az ÚMFT első két évében tovább nőtt a források területi koncentrációja az NFT-hez képest. Míg a legtöbb támogatást kapott 10%-nyi településen osztották el a források 93%-át az NFT-ben, ez az arány, már 95%-ra felment az ÚMFT esetében. Ezt az eredményt árnyalhatja, hogy a területi koncentrációt enyhíteni szándékozó LHH program csak 2008 végén indult, így hatásai csak később lesznek mérhetőek, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a gyengébbeket előnyberészesítő LHH program mellett a kiemelten kedvezményezettek körébe kerültek a Pólus program révén a legnagyobb városok is.

¹⁶⁹ A becslés tág határai abból adódnak, hogy milyen feltételezésről élünk arról, hogy az ÚMFT első pályázatai mennyiben reprezentálják az ÚMFT pályázatainak egészét a következő 7 évben.

Az ÚMFT-ben a kiemelt projekt eljárásrendnek köszönhetően jelentősen megnőtt a közvetlen kormányzati forráselosztás súlya. Amint arra az ÁSZ (2008) jelentése is felhívja a figyelmet a kiemelt projektek nem ellentétesek ugyan az uniós forráselosztási szabályokkal, de bevezetésük jelentősen növelte a központi kormányzati döntéshozatal súlyát a források elosztásában. Az ÚMFT első két évében a megítélt források 58,8%-a került kiemelt projektként támogatásra. Ez még akkor is jelentős koncentrációt jelent az NFT-hez képest, ha az NFT-ben a Kohéziós Alapból 2004 után eldöntött projektek súlyát is figyelembe vesszük (43,3%).¹⁷⁰

A projektméret jelentős növekedése tapasztalható az ÚMFT-ben az NFT-hez képest. Az AVOP nélküli NFT forráselosztást a Kohéziós Alap nélküli ÚMFT forráselosztáshoz viszonyítva azt a megdöbbentő dolgot találjuk, hogy az 50 M Ft fölötti valamennyi pályázati kategóriákban a pályázók aránya és részesedése a forrásokból drámai megnőtt. Míg az NFT-ben az 50M ft-nál nagyobb projekttel pályázók csak a pályázók 14,3%-át tették ki az ÚMFT-ben már a pályázatok 27,9% pályázott ekkora projektre. A nyertes pályázatok számában az 50M feletti projektek aránya 11,6%-ról 21,3%-ra nőtt. A megítélt támogatásokban a arányuk 80%-ról 93,1%-ra nőtt. A pályázás jelen szakaszában a kifizetésekben ekkora koncentráció nem ment végbe, 83,3-ről 87,6%-ra növekedett, de ha figyelembe vesszük, hogy ezek a nagyobb előkészítést igénylő projektek, ezért a kifizetési részesedésükben két év után még inkább csökkenés lett volna várható, akkor ez a növekedés is riasztóan hat.¹⁷¹

Az ÚMFT pozitívumának tűnik ugyanakkor, hogy a KKV szektor részesedése a forrásokból megnőtt. Míg az NFT-ben (AVOP nélkül) a források 21,1%-át kapták addig a megítélt támogatások tekintetében az első két évben a források 30%-a került a KKV-khoz. Remélhetőleg ez nem csak a többi programhoz képest gyors rajtot vett GOP eredménye, hanem hosszú távon is fennmaradó elmozdulás lesz. Bár az EMIR forrásai nem tartalmazzák a közvetítő szervezeteken keresztüli forráskihelyezést, ami idővel ugyancsak jelentős forrásokat biztosíthat a KKV szektor fejlesztéseire.¹⁷²

Amint azt a fenti adatok is mutatják az intézményrendszeri csúszások csökkentek az NFT-hez képest ráadásul 2008 végén, 2009 elején több egyszerűsítést is foganatosítottak a fejlesztéspolitikában, amelyek, ha sikeresnek bizonyulnak csökkenthetik az eddigi intézményrendszeri torzítását a fejlesztéspolitikának.

Az első konstrukcióspecifikus értékelésekig még korai lenni ítéletet mondani az ÚMFT-nek az NFT-hez képesti hatékonyságáról, de az első jelek mind a korábbi torz kiválasztási mechanizmus továbbélését, mind a pozitív elmozdulásokat alátámasztják. Ugyanakkor az intézményrendszeri interjúink alapján úgy tűnik, hogy a fejlesztéspolitika végrehajtói is osztják azt a véleményt, hogy a pályázati rendszer helenleg nem a jó fejlesztéseket, hanem a jó pályázatokat díjazza csak.

5.1.5.4.2 Esélyegyenlőségről – területi kiegyenlítésről

¹⁷⁰ A koncentráció erősödése akkor is igaz, ha még a 2004 előtt ISPA projektként indult projekteket is hozzászámoljuk az NFT koncentrációjához, mivel azokkal a projektekkel együtt is csak 52,9% volt az NFT-ben a központi döntéssel hozott projektek támogatási aránya.

¹⁷¹ Az adatokat részletesen lásd az „Aki nek van, adatik hozzá” fejezetben.

¹⁷² A GOP 2008 évi jelentése szerint további 571 igénylő jutott kedvezményes hitelekhez 2008 végéig 2,3 Mrd Ft értékben, amely a KKV-knek eddig kifizetett közvetl 648 Mrd forinthez képest ugyan alhanyagolható, de ezen eredmények a kedvezményes hitelek első három hónapos teljesítményét mutatják csak.

A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Gazdaság és Vállalkozás Elemző Intézete 2007 októberében a kamara tagok körében felvett kérdőíves vizsgálattal elemezte (1240 vállalkozás megkérdezésével), a vállalkozásoknak a pályázati hajlandóságát, a pályázatokon való részvételét és a részvételtől való távolmaradás okait.

Az elemzés azt mutatja, hogy alapvetően nem a kicsi, hazai piacra termelő cégek körében volt jellemző a magas részvételi arány. Az elemzés eredményei azt mutatják, hogy a megkérdezett cégeknek mindössze 15%-a jelentkezett valamilyen pályázatra a GOP keretében. Valamivel gyakrabban pályáztak az ipari és építőipari cégek (19%), a szolgáltató és az idegenforgalmi vállalkozások viszont jóval alacsonyabb arányban (10, ill. 7%). Arányukhoz képest kétszer annyian jelentkeztek az exportra is termelő vállalatok a pályázatokon, mint a kizárólag belpiacra termelők, ugyanakkor az exportra való termelés mértéke nem befolyásolta a pályázati részvételt. Nagyobb a pályázati aktivitás jellemezte a többségi külföldi tulajdonú cégeket (22%). Az alkalmazotti létszám függvényében is nőtt a pályázati kedv, de a csúcsérték az 50 és 250 fő közötti vállalkozásoknál található (27%), a tíz fő alatti cégeknek viszont kevesebb, mint az egytizede pályázott csak. A saját üzleti helyzetét jónak megítélő válaszadók között kétszeres a pályázatokon részt vettek aránya, mint azok között, akik rossz üzleti helyzetről számoltak be.

Hasonló eredményt mutatott Béres (2008) vizsgálata a GVOP kisvállalkozás fejlesztési beruházási pályázatánál (GVOP 2.1.1), ahol az IRM cégdatabázisával összevetve kimutatta, hogy a kettőskönyvvitelt folytató cégek között a pályázaton résztvevő cégek eleve nagyobbak, és már korábban is gyorsabban növekvő cégek voltak, mint a magyar vállalkozások átlaga.

Béres (2008) feltételezése szerint a GVOP 2.1.1 pályázatánál a támogatott projekt fenntartási kötelezettsége és a biztosítékadási kötelezettség olyan kockázatokat jelentett, amit eleve csak a jobb helyzetben lévő cégek mertek megkockáztatni. Ha Béres feltételezése igaz, akkor a GOP pályázatainál amit a GVI vizsgált a válság kitöréséig előírt növekedési kötelezettségek valószínűleg csak erősítették ezt a folyamatot.

A GVI vizsgálta kitért a **távolmaradás okaira** is az érintett cégeknél. Azon cégvezetők, akik nem pályáztak, legtöbbször azért döntöttek így, mert úgy gondolják, hogy cégük nem felel meg a pályázati kiírásnak, illetve kicsinek gondolják a nyereség valószínűségét, valamint a túl nagy önerő is jelentős visszatartó erőként szerepelt. Az információ hiányát kevesen jelölték meg, különösen a többségi külföldi tulajdonú cégek, a nagyobb vállalatok és az exportra is termelő vállalkozások voltak jól informáltak, és döntöttek tudatosan a távolmaradástól. A pályázat bonyolultsága és időigényessége közepes mennyiségű említésre kapott, jellemzően a hazai tulajdonú, kisebb, csak hazai piacra termelő vállalkozások nevezték meg problémának. Mivel mindegyik lehetséges ok nagyobb arányban jellemző a kis, hazai tulajdonú, kizárólag belföldi tulajdonú vállalatokra, feltételezhető, hogy ezek a vállalkozások több problémát jelöltek meg, mint a nagyobb, exportra is termelő, többségi külföldi tulajdonban lévő vállalkozások.

A fenti tényezők azt támasztják alá, hogy a pályázók komolyan mérlegelik a **pályázás költségeit**, beleértve már az informálódás költségét is. A HBF-PPH (2008) vizsgálata alátámasztja, hogy a pályázóknak már a pályázat beadásáig nagyon komoly költségeket kell vállalni. Ráadásul a projektek mérete, így a pályázók mérete nagy mértékben befolyásolja, hogy mekkora költséget kell vállalniuk a támogatási összeghez képest. A vizsgált négy pályázati kiírás közül a kisebb támogatási összegű, jellemzően a kisvállalkozóknak kiírt két pályázatnál 10,7 és 19,6%-os költséggel számolhattak a pályázat beadásáig, míg a nagyobb vállalkozások számára kiírt pályázatoknál ezek az összegek,

elsősorban a támogatási összeg mérete miatt 1,6% és 2,1% volt. A kisvállalkozásokat terhelő költségekben a szervezetek tagoltságának hiányából adódóan kiemelkedően nagy arányt képviselt az információ megszerzésére fordított vezetői napok száma.

A GVI vizsgálatában az egyes visszatartó tényezőkre is rákérdeztek. A **túl nagy önerő** visszatartó ereje erősen függ a vállalkozás alkalmazotti létszámától és a külföldi tulajdonhányadtól. Az eredmények az önerő esetében azt mutatják, hogy a külföldi tulajdonhányad arányának egy kategóriával való emelkedése 49%-kal csökkenti annak esélyét, hogy a cégvezető megjelöli a túl nagy önerőt (0%, 1-50%, 51-100% kategóriák esetén). A létszám-kategória eggyel történő növelése 34%-kal csökkenti ugyanezt az esélyt. Az exportarány hatása ez esetben sem bizonyult statisztikailag szignifikánsnak.

A kutatók a visszatartó erők között kérdezték rákérdeztek a korrupcióra is. A csúszópénz léte, illetve az ezzel kapcsolatos vélekedés a cég létszámától függően hatott a pályázati aktivitásra. Az eggyel magasabb létszám-kategóriába tartozó cégek esetében 50%-kal kisebb az esélye a csúszópénz visszatartó hatásának, azaz minél nagyobb a cég, annál kevésbé játszik szerepet a feltételezett korrupció a pályázatoktól való távolmaradásban. Az elemzett regresszióban a külföldi tulajdonhányad aránya, illetve az exportarány nem mutatott statisztikailag szignifikáns hatást.

5.1.5.4.3 Civilek a pályán

A pályázatokat két jelentősebb kategóriába lehet sorolni: a hagyományos pályázatok, és a kiemelt pályázatok. A civil szervezetek pályázati részvételét értékelő tanulmányok többször kitértek a kiemelt pályázatok magas számára, amelyeknél sok helyen az állam egy szerve vagy intézménye a kedvezményezett¹⁷³. A civil értékelések szerint ezzel sérül az egyenlő verseny és a szektorsemlegesség elve is¹⁷⁴, gyanújuk szerint „(...) az állam egyszerűen önfelfinanszírozást gyakorol, pótolja a költségvetési réseket”¹⁷⁵ ilyenkor, még akkor is, ha hasonló tevékenységre ők is pályáznának. A civil értékelések szerint az állami szereplőkkel való versenyben kevesebb forráshoz tudnak jutni a civil szervezetek, akiket a „(...) bonyolultság, (...), bürokratikus szabályok tömkelege”¹⁷⁶ alából is hátrányosabb helyzetbe kényszeríti. Ezért is alakulhatott ki az a vélemény több értékelésben is, hogy „a civil szférának igen sok olyan szervezete van, amelynek (...), személyes útmutatásokra és gyakorlati tanácsokra, esetleg közvetlen segítségre lenne szüksége.”¹⁷⁷, ami által a kisebb civil szervezetek is sikerrel tudnának a nagyobb volumenű pályázatokon részt venni.

A kiemelt projekteken túl az értékelések egy másik problémaforrásra is rámutatnak: a civil szféra legtöbb szereplője túl kicsi ahhoz, hogy a pályázatokban szereplő magas összegű projekteket hatásosan le tudja vezényelni. A nagy összegű elvárt önrészek, a magas fokú szervezatiség, tapasztalat és szakismeretek követelménye mind inkább a nagy szervezeteknek kedvez, ami tovább erősíti a szétszakadását a civil szférának a kisebb és a nagyobb szervezetek között.

A pályázati rendszerben a nagyobb szervezetek helyzeti előnyére hívja fel a figyelmet Lányi (2008) is, amikor a Tanoda program megvalósulásánál azt tapasztalta, hogy a kifizetések csúszása miatt azok a szervezetek tudták nagyobb sikerrel megvalósítani a programjaikat, akik több lábon álltak és a

¹⁷³ CNNY (2008b), 3.-4. o.

¹⁷⁴ CNNY (2008b), 4. o.

¹⁷⁵ CNNY (2008b), 29. o.

¹⁷⁶ Kuti (2006), 18. o.

¹⁷⁷ Kuti (2006), 20. o.

Tanoda program témájára specializálódott, szakmailag felkészültebb szervezetek, akik egy lábon álltak kevésbé tudták fejlesztéseiket sikerrel megvalósítani. Arra is adódott példa a vizsgált projektek körében, amikor az intézményrendszeri végrehajtás pénzügyi hibái csőd szélére sodortak nagy múltú civil szervezeteket.

A fenti példák arra engednek következtetni, hogy az intézményrendszeri működés olyan kontraszelekcióhoz vezethetnek, amelyek nem a kitűzött célok szempontjából szűrik meg a pályázati jelentkezőket, hanem az eredeti céltól lényegesen különböző szempontok mentén támogatnak vagy utasítanak el fejlesztéseket, fejlesztőket. A következőkben ezért a fejlesztéspolitika intézményrendszerének működésével kapcsolatos megállapításait mutatjuk be részletesebben az értékeléseknek.

5.1.5.4.4 A fejlesztéspolitika átláthatóságáról, nyitottságáról

A fejlesztéspolitika végrehajtásával kapcsolatosan fontos alapelve a partnerség, mint a nyitott koordináció módszerének egyik sarokköve. A partnerség fontossága nem elvi alapú, hanem jelentősége hatékonysági szempontból kiemelkedő. A partnerség fontossága mögötti feltételezés szerint minél szélesebb társadalmi háttérrel sikerül a kormányzati akciók mögé kialakítani, minél többen hallathatják szavukat egyes kormányzati akciók megtervezésénél annál kisebb a valószínűsége annak, hogy az egy szűk érdekcsoportok járadékavadász tevékenysége révén gyenge hatékonyságú legyen.

A partnerség intézménye nem rendelkezik hazai tradíciókkal a közpolitika alkotásban, ezért a fejlesztéspolitika alakításában való megjelenése mindenképpen pozitívan értékelendő a magyar viszonyok között. A partnerség gyakorlati megvalósulása ugyanakkor hagy még kívánnivalókat maga után. Mindenesetre üdvözlendő, hogy a civil szféra már a fejlesztéspolitika kezdetétől kezdve maga kezdte el számon kérni a fejlesztéspolitikán az átláthatóságot. A partnerség növelése irányában kifejtett nyomásgyakorlás fontos eszközei azok a jelentések, amelyeket a fejlesztéspolitikának ezen aspektusáról jelentetnek meg civil szervezetek évről évre. A következőkben ezen jelentések megállapításait vesszük górcső alá. Önmagában már az a tény, hogy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség saját honlapján közzétette ezeket a jelentéseket, vizsgálatokat nagyon komoly érdeme a fejlesztéspolitika irányítóinak.

A jelentések módszertanáról

Jellemzően az egyes civil szervezetek vagy más partnerszervezetek és az azokat képviselő személyek tapasztalataira támaszkodtak a vizsgálatok. A Monitoring Bizottságokba (MB) és a Pályázat Előkészítő Munkacsoportokba (PEMCS) delegált civilek által visszajelzett problémák, visszasságok jelentették a források egy részét, mely információkat a jelentések készítő főként kérdőíveken és interjúkon keresztül dolgozták fel.

Másik jelentős forrás a kormányzati oldalról (Nemzeti Fejlesztési Hivatal, később Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) kapott tájékoztatások, zömmel az internetről elérhető anyagok formájában, vagy a hivatalvezetőkkel folytatott levelezések feldolgozása volt.

Az Operatív Programok (OP) és az Akciótervek tervezése folyamán sok problémára hívják fel a figyelmet a civil jelentések, értékelések. A legtöbbet hangoztatott probléma a kormány oldaláról tapasztalt egyfajta elzárkózást a civil véleményező szervektől, amit a legtöbb értékelés a „(...) régi, alá-fölérendeltségi viszonyt tükröző beidegződések” számlájára ír. A tervezés folyamán fellépő problémák legtöbbször ennek a rossz beidegződésnek viszonyának volt betudható, bár a legtöbb értékelés kitér, hogy ez az idő folyamán javult¹⁷⁸.

„Szinte semmi sem úgy történt, ahogy meg volt tervezve (...)”¹⁷⁹ ez volt az általános vélekedés a csatlakozást követő (2004. utáni) uniós strukturális alapokra vonatkozó tervezés terén¹⁸⁰. A folyamatok nehezen követhetőek voltak¹⁸¹, az előre kihirdetett menetrendet, ha volt egyáltalán, nem igazán tartották be¹⁸²¹⁸³. A tervezés gördülékeny menetét ezen túl még a folyamatos késések, rövid határidők, technikai malőrök is hátráltatták. Mindezen problémák sértették a tervezés/véleményezés menetébe való korai bevonás elvét¹⁸⁴. Általános véleményként fogalmazódott még meg az, hogy a „(...) társadalmi egyeztetések legfontosabb formái - és hatásában tartalmi – hiányossága az időhiány volt.”¹⁸⁵.

A menetrenden túl a dokumentumok követhetlensége is visszatérő probléma volt. A tervezés folyamán többször is átnevezésre kerültek dokumentumok (Nemzeti Fejlesztési Terv, majd Új Magyarország Program, és végül Új Magyarország Fejlesztési Terv) ami miatt sok érdeklődő nem tudta igazán nyomon követni, hogy mi is történik az uniós forrásokkal, azokra való pályázati lehetőségekkel. Több értékelés kiemeli az informális csatornák szerepét a tájékozódásban, amikor a gyorsan változó tervek, menetrendek idején „(...) sokszor csak pletykák keringtek arról, hogy elindul-e egy adott dokumentum véleményezése, vagy nem (...)”¹⁸⁶. Idővel ezek a visszasságok is megoldódtak, ennek a legemlegettebb állomása az NFÜ új honlapjának beindulása volt, amitől datálták az egyre inkább az elektronikus kommunikáció irányába elmozdulást¹⁸⁷.

Ezek ellenére a véleményezésre felkért dokumentumok irányában nagy volt civil részről az érdeklődés, és a hivatal részéről is a vélemények több mint felét beépítették, még ha különböző mértékekben is történt ez egyes OP-ken belül¹⁸⁸.

A végrehajtás során a civil szervezetek, személyek főként a Monitoring Bizottságokban (MB) és a Pályázat Előkészítő Munkacsoportokban (PEMCS) működtek közre. Az értékelések többek között kitértek a delegálás és a jogkörök problémájára, és a delegált civilek nehézségeire egyaránt.

Mind PEMCS-ekbe, mind az MB-kbe meg kell hívni a partnerségi viszonyok elve alapján civileket is, hogy ezáltal kontrol alatt legyenek az egyes kormányzati hivatalok tevékenysége az uniós források kezelésénél. A legtöbb visszatetszést a delegáltak kiválasztása keltette. A Magyarországon rövid

¹⁷⁸ CNNY (2007), 6. o.

¹⁷⁹ CNNY (2007), 6. o.

¹⁸⁰ CNNY (2008a), 9. o.

¹⁸¹ CNNY (2007), 3 o.

¹⁸² CNNY (2007), 2 o.

¹⁸³ Arató-Bartal-Kónya-Nizák (2008), 38. o.

¹⁸⁴ CNNY (2007), 6. o.

¹⁸⁵ CNNY (2007), 31. o.

¹⁸⁶ CNNY (2007), 4. o.

¹⁸⁷ CNNY (2007), 3. o.

¹⁸⁸ CNNY (2007), 16. o.

múltra visszatekintő civil szféra reprezentáltsága alacsony volt, a felkérések sokszor ismeretségi alapon, ad hoc módon működtek, a kormányzati oldal bizonyos VIP-civileket hívott meg¹⁸⁹, ami a kisebb, kevesebb kapcsolati tőkével rendelkező szervezeteket szinte kirekesztette a végrehajtás folyamatából. De magának a civilek csoportjának a meghatározását is megkérdőjelezték az elemzések, hisz „a civil szervezetek számára fenntartott helyekre bekerülhetnek olyan szervezetek is (pl. kamarák, önkormányzati szövetségek), akik nem sorolhatóak a „klasszikus” civilek közé”.¹⁹⁰ Több említés van arról is, hogy egyes civil helyeket a hivatalok apparátusából töltöttek fel¹⁹¹, de „jóhízeműséget feltételezve, ez legalábbis a civil szektor kapacitáshiányát mutatja”¹⁹², mutathatja az értékelések véleménye szerint. Az elemzések tanúsága szerint nem egyszer megtörténhetett, hogy a magára vonatkozó döntésben, mint aktív döntéshozó részt vett egy-egy hivatal¹⁹³. Mindezek után vontak le egy elemzés a tanulságot, hogy a „(...) a monitoring bizottság (...) egy olyan fórum, amelynek keretében a végrehajtásért felelős intézményrendszer önmagát monitorozza a meghívott nem-kormányzati szereplők részvételével.”¹⁹⁴.

Külön probléma volt a PEMCS-ek és az MB-k jogkörének tisztázatlansága. Ezen csoportok számára csak tárgyalási lehetőség áll fenn, se vétó se jóváhagyási joguk nincs. Így arról számoltak be a civil jelentések, hogy az általuk elkészített véleményezések, dokumentumok nem hathattak kellő erővel, és arra is volt példa, hogy az Irányító Hatóság saját hatáskörén belül felülírta a munkacsoportok által készített dokumentumokat¹⁹⁵.

A delegáltak személyi lehetőségei során a költségtérítés problémája volt hangsúlyos: a végrehajtásban a civil oldalon dolgozók ingyenesen végzik munkájukat, miközben ez a tevékenység sok idejüket és erőforrásukat köti le. Az értékelések közül több vetette fel, hogy a partnerkapcsolatokban dolgozók, civil delegáltak, és más jelenleg ingyen dolgozók kapjanak költségtérítést. Ezzel talán a jellemző fővárosi centrikusság kérdése is választ lehet adni, hisz a vidéki delegáltak nem igazán tudnak részt venni ezen munkacsoportok működésében¹⁹⁶. Ugyanígy az összeférhetetlenségi szabályok miatt felkészült, civil szakemberek nem vehettek részt a munkában, mert maguk is pályázóként kívántak fellépni, ami civil részről kompetenciahiányt is magával hozott¹⁹⁷.

5.1.6 Feldolgozott értékelések

Állami Számvevőszék (2006): Jelentés a Területfejlesztés fejezet működésének ellenőrzéséről; V-09-055/2005-2006; 2006. március; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

Állami Számvevőszék (2007a) Jelentés az elektronikus kormányzati szolgáltatások fejlesztésének ellenőrzéséről; V-18-129/2006-2007; 2007 június; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)

¹⁸⁹ Molnárné Hegymegi (2009)., 5. o.

¹⁹⁰ CNNY (2008 b), 3. o.

¹⁹¹ CNNY (2008 b), 18. o.

¹⁹² CNNY (2008 b), 18. o.

¹⁹³ CNNY (2008 b), 27. o.

¹⁹⁴ Arató-Bartal-Kónya-Nizák (2008), 186. o.

¹⁹⁵ CNNY (2008b), 3. o.

¹⁹⁶ Molnárné Hegymegi (2009), 10. o.

¹⁹⁷ Arató-Bartal-Kónya-Nizák (2008), 34. o.

- Állami Számvevőszék (2007b): Jelentés a 2006-ban befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről; V-14-47/2006-2007; 2007 június; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)
- Állami Számvevőszék (2007c): Jelentés a felsőoktatás kollégium beruházási programjának ellenőrzéséről; V-25-74/2006-2007; 2007 október; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)
- Állami Számvevőszék (2007d): Jelentés a munkaképesség megőrzésére fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről; V-4-105/2007; 2007. szeptember; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)
- Állami Számvevőszék (2008a): Jelentés a 2007-ban befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről; V-14-71/2007-2008; 2008. június; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)
- Állami Számvevőszék (2008b): Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről; V-09-138/2007-2008; 2008. március; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)
- Állami Számvevőszék (2008c): Jelentés a kiemelt – turisztikai célú – beruházások ellenőrzéséről a helyi önkormányzatoknál; V-1025-59/2007; 2008. augusztus; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)
- Állami Számvevőszék (2008d): Jelentés a vasúti közlekedés korszerűsítésének ellenőrzéséről; V-11-121/2007-2008; 2008. július; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)
- Állami Számvevőszék (2008e): Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről; 2008. szeptember; <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html> (letöltve: 2009. március 2.)
- Arató Krisztina–Bartal Anna Mária–Kónya Márton–Nizák Péter (2008): Az Európai Unió Strukturális Alapjai és a partnerség elve Magyarországon; Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008; http://www.nfu.hu/az_europai_unio_strukturalis_alapjai_es_a_partnerseg_elve_magyarorszagon_tanulmanykotet (letöltve: 2009. május 20.)
- Bayar, Ali Prof (2007): Study on the Economic Impacts of Convergence Interventions (2007-2013) - ECOMOD - Final Report; European Commission Directorate-General for Regional Policy; 2007 június
- Béres Attila (2007): Az Új Magyarország Fejlesztési Terv makrogazdasági hatásai; 2007, kézirat
- Béres Attila (2008): A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében a KKV-k számára megítélt technológiafejlesztési támogatásoknak a vállalkozások beruházásaira és növekedésére gyakorolt hatásának elemzése (GVOP 2.1.1); Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. november; http://www.nfu.hu/gvop_ertekelesek (letöltés, 2009. április 5.)
- Bradley, John – Untiedt, Gerhard, Mitze, Timo (2007): Analyses of the Impact of Cohesion Policy – A note explaining the HERMIN-based simulations; GEFRA, Münster- EMDS Dublin; 2007 április 20.
- Bradley, John és Untiedt, Gerhardt (2007) Do economic models tell us anything useful about Cohesion Policy impacts? – A comparison of HERMIN, QUEST and ECOMOD; GEFRA Working

Paper: Juli 2007 – Nr. 3; 2007. július; <http://www.gefra-muenster.org/downloads/doc/GEFRA-WP-2007-3.pdf> (letöltve: 2009. május 22.)

Bruszt László – Vedres Balázs (2009): Fostering developmental agency from without; Paper prepared for the EUSA Eleventh Biennial International Conference Los Angeles, California, April 23-25, 2009

Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért (CNNY, 2007): Hatodik jelentés a stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról; 2007. május 31.; http://www.nfu.hu/cnny_jelentekes (letöltve: 2009. május 20.)

Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért (CNNY, 2008a): Hetedik jelentés a nemzeti stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról; 2008. április 30.; http://www.nfu.hu/cnny_jelentekes (letöltve: 2009. május 20.)

Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért (CNNY, 2008b): Hatodik jelentés a stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról; 2008. január 31.; http://www.nfu.hu/cnny_jelentekes (letöltve: 2009. május 20.)

Csibe András és Németh Nándor (2007a): Kistérségi becsült gazdasági erő (GDP) és kistérségi fejlesztési teljesítmény; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 szeptember; <http://www.nfu.hu/download/8466/Kist%C3%A9rs%C3%A9gi%20becs%C3%BClt%20gazdas%C3%A1gi%20er%C5%91%20%28GDP%29.pdf> (letöltve: 2009. április 5.)

Csibe András és Németh Nándor (2007b): Kistérségi fejlettség és I. NFT-s fejlesztési teljesítmény kapcsolata; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 szeptember; <http://www.nfu.hu/download/8467/Kist%C3%A9rs%C3%A9gi%20fejletts%C3%A9g%20%C3%A9s%20I.%20NFT-s%20fejleszt%C3%A9si%20teljes%C3%ADtm%C3%A9ny.pdf> (letöltve: 2009. április 5.)

Dr. Szirmai Péter, Dr. Szerb László, Dr. Madarassy Tamás, Petheő Attila István (2008): Közvéleményre hangolva”; Gazdasági és Közlekedési Minisztérium; 2008; <http://www.nfgm.gov.hu/feladataink/kkv/vallpol/elemzesek> (letöltve: 2009. március 5.)

Európai Számvevőszék (2007): 1/2007. sz. különjelentés a félidős eljárások végrehajtásáról - Strukturális alapok 2000-2006; 2007. március 8.

Ex-Ante Tanácsadó Iroda (2006): A HEFOP Közbenső Értékelése 2006; Humán erőforrás Programok Irányító Hatósága, 2006. június; <http://www.hefop.hu/page.php?PageID=238&OpenClose=Id%C5%91k%C3%B6z%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%202005/> (letöltés: 2009. március 9.)

Ex-Ante Tanácsadó Iroda (2008): KIOP Indikátorok Módszertani Javaslatok és Indikátorok Aktuális Értékei; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. november; http://www.nfu.hu/kiop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)

Expanzió Kft (2007): A HEFOP 3.1 Intézkedés Értékelése – Zárótanulmány; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007. december; http://www.nfu.hu/hefop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 2.)

Farkas Károly (2007a): A hazai és nemzetközi fejlesztési támogatások területi megoszlása 2002-2005 években I., Comitatus XVII. évfolyam 3. szám. 18-28.

Farkas Károly (2007b): A hazai és nemzetközi fejlesztési támogatások területi megoszlása 2002-2005 években II., Comitatus XVII. évfolyam 5. szám. 4-16.

- Finta István (2007): Az európai uniós forrásokhoz kapcsolódó eljárásrend hazai jogi szabályozásának problémái; Tér és Társadalom, XXI. évf. 4: 73–94.; 2007
- Forman Balázs (2006): Uniós támogatások Magyarországon 2004-ben II. rész, Comitatus XVI. évfolyam 3. szám 55-73.
- Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Vállalkozásfinanszírozási Főosztály (2007): Piac, növekedés, finanszírozás keletkezés; 2007. december; <http://www.nfgm.gov.hu/feladataink/kkv/vallpol/elemzesek> (letöltve: 2009. március 5.)
- Gordos Tamás (2007): Az Európai Uniós támogatások kistérségi megoszlása a Közép-magyarországi régióban, Comitatus, XVII. évfolyam január–február 37-47.
- HBF Hungaricum Kft – PPH Közpolitika elemző Kft (2008): A projektgazdáknak a támogatások megszerzésével és felhasználásával kapcsolatos költségeinek felmérése; HBF Hungaricum Kft – PPH Közpolitika elemző Kft.; 2008 augusztus; a tanulmány ismertetése elhangzott: IX. Tokaji Területfejlesztési Szakmai Műhely Szeminárium; 2008. november 6.
- HBF Hungaricum Kft. (2006): Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai - Települések és kistérségek a fejlesztési versenyben (Az EMIR adatbázis és 7 kistérség vizsgálata); Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2006. március 30; <http://www.nfu.hu/doc> (letöltés: 2009. március 9.)
- IFUA Horváth and Partners (2006): A KTK intézményrendszer gazdálkodásának felmérése; Verzió:3.0; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2006. július 19.
- Kézdí Gábor – Surányi Éva (2008): Egy integrációs program hatása a tanulók fejlődésére, Educatio 2008/4, o. 467-479
- Korzó-Szeged Kft. (2008): „Energiagazdálkodás Környezetbarát fejlesztése” című intézkedés értékelése; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. augusztus; http://www.nfu.hu/kiop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Kovács Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektesítése és a projekt osztály – Hozzászólás a projektesítés következményei vitához; Szociológiai Szemle 2007/3–4, 214–222
- KPMG Tanácsadó Kft (2007): Műszerpályázatok átfogó értékelése; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007. októbere 26.; http://www.nfu.hu/muszerpalyazati_programok_ertekelese (letöltés: 2009. március 5.)
- KPMG Tanácsadó Kft (2008): A KIOP Állati hulladékkezelés intézkedés értékelése - Értékelő Jelentés; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. december 8.
- KPMG Tanácsadó Kft, PWC, Fritzpatrick Associates (2006): A GVOP Közbenő Értékelése 2006; Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Gazdasági Versenyképesség Operatív Program Irányító Hatósága; 2006. április 11.; http://www.nfu.hu/dokumentumtar_gvop (letöltés: 2009. március 5)
- Krémer Balázs (2008): A projekt-kórságról avagy a Tanoda szindróma, Educatio 2008/4, o. 539.548
- Kuti Éva (2006): A nonprofit szervezetek uniós pályázatokon elért eredményei 2006.; http://www.nfu.hu/kuti_eva_a_nonprofit_szervezetek_unios_palyazatokon_elert_eredmenyei (letöltve: 2009. május 20.)

- Lányi András (2008): Esélyek és egyenlőtlenségek a pályázatfinanszírozásban; *Educatio* 2008/4, 526-538 o.
- Liskó Ilona (2008): Továbbképzések hatása a pedagógusok szemléletére; *Educatio* 2008/4, 495-517 o.
- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (2007a): A Regionális Fejlesztés Operatív Program (ROP) '1.1 Turisztikai vonzerők fejlesztése' és '1.2 Turisztikai fogadóképesség javítása' intézkedések hatékonyságjavítását célzó értékelő tanulmány; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007. december 12.; http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (2007b): Regionális Fejlesztési Operatív Program (ROP 2.2.) - A városi területek rehabilitációját célzó intézkedések értékelése; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007. szeptember; http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (2007c): ROP monitoring rendszerének elemzése, javaslat az indikátorok fejlesztésére; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 október; http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (2007d): Az esélyegyenlőség, mint horizontális elv érvényesülése a Regionális Fejlesztés Operatív Programban; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 szeptember; http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (2007e): A fenntartható fejlődés, mint horizontális elv érvényesülése a Regionális Fejlesztés Operatív Programban; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 szeptember; http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Marton István – Sitányi László (2007): Az önkormányzatok pályázatainak vizsgálata a Dél-dunántúli régióban, *Comitatus* XVII. évfolyam 11-12. szám 46-62.
- Megakom Stratégiai Tanácsadó Iroda – Synovate Piackutató Kft. (2008): A HEFOP Időközi Értékelés 2007 – Zárótanulmány; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008 július 28.; http://www.nfu.hu/hefop_ertekelesek (letöltés: 2009. március 9.)
- MKIK Gazdaság- és Vállalkozáselemző Intézet (2008): Az uniós pályázatoktól való távolmaradás okai: a feltételezett korrupció (is) visszatartó erő; 2007. december 10; <http://www.gvi.hu/index.php/hu/papers/show.html?id=32> (letöltve: 2009. március 5.)
- MNB (2006): Elemzés a Konvergencia Folyamatokról; Budapest, 2006. december
- Molnárné Hegymegi Krisztina (2009): A magyar civil szervezetek részvétele az európai uniós Strukturális Alapokra vonatkozó operatív programok tervezésében és végrehajtásában; Humán Integra Alapítvány, 2009. január; http://www.nfu.hu/a_magyar_civil_szervezetek_reszvetele_az_europai_unios_strukturalis_alapokra_vonatkozó_operativ_programok_tervezeseben_es_vegrehajtásában_2009 (letöltve: 2009. május 20.)
- Nemzeti Fejlesztési Hivatal (2006): A strukturális alapok félidei értékelése; 2006 június; <http://www.nfu.hu/doc> (letöltve: 2009. március 9.)

- Öko Zrt (2008): A KIOP környezetvédelmi intézkedések céljainak és hatékonyságának vizsgálata összefüggésben a hazai környezetvédelmi fejlesztési irányokkal; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. augusztus; http://www.nfu.hu/kiop_ertekelesek (letöltve: 2009. március 9.)
- Schalk, Hans Joachim- Varga Attila (2006): The economic effects of EU Community Support Framework interventions - An ex-ante impact analysis with EcoRET, a macroeconomic model for Hungary; Nemzeti Fejlesztési Hivatal; <http://www.nfu.hu/doc> (letöltve: 2009. március 9.)
- Tárki Zrt – Kopint-Datorg Zrt. (2007): Az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjainak horizontális ex-ante értékelése; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség - ; 2007. március 21.; <http://www.nfu.hu/doc> (letöltve: 2009. március 9.)
- Transparency International (2006): Strukturális Alapok átlátható felhasználása Magyarországon; 2006. október; http://www.transparency.hu/strukturalis_alapok_atlathato_felhasznalasa_magyarorszagon (letöltve: 2009. április 5.)
- Varga Attila (2007): GMR-Hungary: A complex macro-regional model for the analyses of development policy impacts on the Hungarian economy – Final report; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2007 március; <http://www.nfu.hu/doc> (letöltve: 2009. március 9.)
- VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht. (2008): A fejlesztéspolitika érvényesülésének mintaértékelései – Összefoglaló Jelentés; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2008. június 5.

5.1.7 A fejezethez felhasznált egyéb irodalom

- Európai Bizottság (2007) Gyarapodó régiók, növekvő Európa - Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról; 2007. május; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_hu.pdf (letöltve: 2009. május 22.)
- in 't Veld, Jan (2007): The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme; European Commission DG ECFIN; 2007. június

5.2 Esettanulmányok a fejlesztéspolitika meghatározó témáiról

5.2.1 A pályázati rendszer működésének sikerei és problémái¹⁹⁸

A magyar pályázati rendszer a fejlesztéspolitika azon szegmense, mellyel a leggyakrabban találkozunk a hétköznapi ember is. Mivel maga a pályázat készítés folyamata a legtöbb esetben külső szakértő, pályázati író igénybevételét teszi szükségessé, a legtöbben mégsem ismerik eléggé vagy félreismerik az európai uniós pályázati rendszert Magyarországon.

Ezzel a fejezettel az a célunk, hogy bemutassuk a magyar pályázati rendszer működésével kapcsolatos legfontosabb dilemmákat, a rendszer sikereit és kudarcait. Olyan témákkal fogunk foglalkozni, melyek a 2007-2013-as időszakban mindeközéig meghatározóak voltak: visszafizetések kockázata, a pályázói költségek, pályázati írók alkalmazása, határidők betartása, bonyolult pályázati rendszer, kétfordulós eljárások dilemmája, esélyegyenlőség- környezeti fenntarthatóság problematikája illetve az EMIR kitöltőprogram.

5.2.1.1 Gyors abszorpció, visszafizetés kockázata, kiválasztás

Az Európai Uniótól kapott források ütemezése szempontjából alapvetően két lehetőség van a tagállamoknak:

- **szigorú ellenőrzési rendszeren** mennek át a pályázatok, ami lassabb, viszont így a visszafizetés kockázata mérséklődik;
- gyorsabb befogadás, **lazább ellenőrzési rendszer**, később derülhetnek ki a hibák, így a visszafizetés kockázata magasabb, szigorúbb a szankcionálás.

Magyarországon alapvetően az első rendszer érvényesül, míg pl. Portugáliában a pályázatok egy kevésbé szigorú szűrést követően szinte automatikusan kapnak támogatást, a folyamat rendkívül gyors és a támogatási szerződés megkötését követően is gördülékeny. Ez a rendszer hatékonyan bizonyult az abszorpció gyorsításában, az N+2 szabály betartása is könnyebbé vált számukra.

A **portugál pályázati rendszer** alapját rendeletek képezik, ezek alapján folyamatosan történik a pályázatok benyújtása. A pályázóknak nem kell a szűk határidők miatt elkapkodni, nem kellően alátámasztott projekttel versenyezniük, hanem valóban akkor pályáznak, amikor már dokumentumokkal is kellően alátámasztott projektötletük van. Az egyes projektek valójában nem is versenyeznek egymással, hanem a rendelkezésre álló forrás kimerüléséig automatikusan (beérkezési sorrend alapján) támogatják az Operatív Program céljaihoz illeszkedően, megfelelően kidolgozott projektet.

Ennek a rendszernek is van azonban „árnyoldala”. Az automatikus támogatások miatt hamarabb kimerülhetnek a hét évre szóló költségvetési keretek. Ennek ellensúlyozására a portugál rendszerben a támogatott projektek „minőségét” igen magasra teszik (pl. kidolgozottság, önrész rendelkezésre állása). Emellett a támogatási mértéket pályázónként határozzák meg.

A magánberuházásokra alkalmazott rendszer azonban Portugáliában is eltér a fenti közcélú fejlesztések támogatására irányuló eljárásrendnél. A pályázati kiírások a vállalkozások számára már kiválasztási szempontrendszerrel is tartalmazzák. A pályázatokat szakaszosan értékelik, és egymással versenyeznek, de azon pályázók, akik az első döntési körben nem kaptak támogatást automatikusan

¹⁹⁸ Készítette: Balás Gábor, Jantos Annamária, Kerekes Ildikó

bekerülnek a második értékelési szakaszba. Az is működik a vállalkozások számára kiírt pályázatok esetében, hogy a projektek nem egymással versenyeznek, hanem egy meghatározott szempontrendszer szerint, ha elérnek egy küszöböt, akkor támogatást kapnak. Az értékelést a kisebb értékű projektek esetében automatikusan, szoftver segítségével végzik, az emberi erőforrás alkalmazása így a nagyobb szakértelmet igénylő projektek esetében jelenik meg.

A **hazai pályázati rendszer** ezzel szemben arra törekszik, hogy „(a) elkerülje, hogy kihirdetett nyertessel ne kössenek szerződést, (b) megkötött szerződés esetén megtörténjen a kifizetés, (c) ne legyen olyan projekt, ahol a támogatást utólag vissza kell fizettetni”¹⁹⁹.

A fentiek érdekében a pályázatok elbírálása általában hosszabb időt vesz igénybe, a benyújtáskor pedig már a pályázót is megterhelik a részletesen bekért szakmai és pénzügyi dokumentumok, hatósági igazolások. A részletes projekt dokumentáció ellenőrzése, a hiánypótlások teljesítése miatt a befogadásig több hónap is eltelik egy átlagos egyfordulós pályázat keretében. A Bíráló Bizottsági döntés, és a Támogatási Szerződés megkötése újabb hónapokat igényel.

A **visszafizetés** nem csupán a pályázó számára jelent problémát, hanem a kiíró hatóságnak is gondot okoz. A visszafizetett támogatásokat újabb kiírásokba, vagy más pályázók támogatására kell fordítani, ami a kötelezettségvállalás teljesítése szempontjából okoz nehézséget. A pályázati pénzekkel ugyanis az Európai Unió felé is el kell számolni, és természetesen arra törekszik az ország, hogy az uniós pénzek teljes mértékben elköltésre kerüljenek és ne forduljon elő, hogy bármekkora támogatási részt is vissza kelljen fizetni az Európai Uniónak.

A hazai rendszerben is működnek úgynevezett **automatikus elbírálású** pályázatok is. A pályázatok elbírálása a benyújtási és jogosultsági megfelelés sorrendjében történik, a rendelkezésre álló kötelezettségvállalási keret kimerüléséig. Ez jelentősen felgyorsítja az értékelési folyamatot, és a Támogatási Szerződés megkötéséig eltelt idő is rövidebb lesz. Az automatikus elbírálású pályázatok megjelenését a pályázók is pozitívan értékelik, ezekben a konstrukciókban gyorsabban és egyszerűbben jutnak kisebb összegű támogatásokhoz az egyszerűbb projektjeikhez.

A szigorú rendszer ellenére kérdéses marad, hogy valóban a **jó pályázatok kerülnek-e kiválasztásra**.

Nézzünk a jelenlegi értékelési rendszerre két példát, egy 2008-ban illetve egy 2009-ben megjelent cikk részlete alapján:

¹⁹⁹ Forrás: HBF-PPH (2008), 105. o.

2. szövegdoz. Az audiovizuálisan akadálymentesített borászat

2008. március. 8-án hajnalban meghal Figula Mihály, a 2000. év bortermeleje. Aznap kézbesítik a pályázat elutasítását.

A pályázó nem vállalta az audiovizuális egyéb akadálymentesítés output indikátort

Az indoklás szerint "a pályázó nem vállalta az audiovizuális egyéb akadálymentesítés output indikátort". Hogy mit jelent mindez egy látványpincében, egy borkóstoló-helyiségben, vagy éppen egy műemlék

épületben, az mindegy (a fizikai akadálymentesítést hiába vállaltuk), a kírásban hivatkozott törvényi hely szerint ezek a követelmények egyébként is "közzolgáltatást nem nyújtó projektek esetében csak irányadónak tekintendők".

Szóval, mindent vállalni kell, ami nem értelmezhető, a végén úgysem lehet számon kérni. Persze közölhattük volna azt is, hogy a jövőben ugyanúgy, ahogy eddig is, mi magunk vagyunk, akik vak vendégeinket végigvezetjük a pincék labirintusán, vagy elmutogatjuk a tudnivalókat a siketeknek. A borok illata, zamata, ami nálunk az igazi attrakció, nem igényel jeltolmácsot. A 200 oldalas anyagot, amiben több hónapi munkánk van, érdemben nem vizsgálták.

Mi a temetésre készülünk, a pályázatírók a fellebbezést készítik.

Azt mondják, ne hangoskodjunk, nehogy elveszítsük a NFÜ jóindulatát. Én sem gondolom, hogy rosszindulatúak.

Forrás: Index.hu²⁰⁰

Az első cikk arra példa, amikor egy jó projektet nem támogat a rendszer amiatt, mert valamilyen látszólag kisebb jelentőségű, de „elengedhetetlen” adminisztratív feltételnek nem felel meg a pályázat.

A második esetben arra láthatunk példát, amikor első ránézésre egy látszólag nem az uniós és hazai támogatások alapvető céljainak megfelelő projektet támogatnak, kizorítva ezzel a versenyből a tényleges gazdaságfejlesztési témájú projekteket.

3. szövegdoz: Gazdaságfejlesztő kutyawellness

A cég tavaly szeptemberében éppen a kutatás-fejlesztési tevékenysége meggyorsítására adott be pályázatot a Közép-magyarországi operatív program piacorientált kutatás-fejlesztési tevékenység támogatása című pályázatra. Póka István szerint annak ellenére sem kaptak pénzt – a keret kimerülésére hivatkozva –, hogy a pályázatot a független bírálók kiválóan találták, és támogatásra javasolták, és a bírálóbizottság is egyhangúan támogatta.

A vállalkozót az háborította fel, hogy a pályázaton főleg 2-3 évvel ezelőtt – valószínűleg kifejezetten a pályázati pénzek elnyerésére – alapított, 5-10 fős cégek voltak a befutók. Így például egy kutyaeledelt forgalmazó cég 250 millió forintot, egy kutyawellnesszel foglalkozó vállalkozó pedig 120 millió forintot kapott – olvasható Póka Istvánnak a minisztérium kabinetfőnökéhez írt levelében.

Forrás: Index.hu²⁰¹

²⁰⁰ <http://index.hu/velemeny/jegyzet/nfu2259/>

Természetesen nem ezek a tipikus esetek a pályázati rendszerben, de a sajtó figyelmét élvezve mindig jelentős felbolydulást jelentenek és ezáltal a pályázati rendszerbe vetett hitet nagyban befolyásolják.

A **Közösségi Támogatási Keret intézményrendszerének félidei értékelése** 2006 elején készült el, ez alapján elmondhatjuk, hogy a Strukturális Alapok intézményrendszerének munkatársai a rendszer végső célját félreismerik, a fejlesztéspolitika által kitűzött célok megvalósítása helyett a szabályosságra és az abszorpció maximalizálására törekednek:

„Az Unió **források lehívása** (az abszorpció maximalizálása) a **cél elérésének egy eszköze**. Nem cél ugyanakkor a források „minél gyorsabb” lehívása. A **szabályosság** ebben a viszonyrendszerben **nem cél, hanem feltétel.**”²⁰²

Az eddigi rendszerértékelések is csak elvétve tudtak a fejlesztéspolitikai beavatkozások által elért eredményeket felmutatni. Jelenleg úgy tűnik, hogy azt a célt, amit maga az intézményrendszer sem ért meg, érez magáénak, nehezen fogjuk tudni elérni. De akkor mi is jelenleg a hazai pályázati rendszer célja? Valójában az, hogy maradéktalanul felhasználják a rendelkezésre álló forrásokat, és így ne maradjon fel nem használt európai uniós forrás, ahelyett, hogy a tényleges tartalmi célt, a fejlődést, az Új Magyarország Fejlesztési Terv által is megfogalmazott növekedés és foglalkoztatás cél elérésének rendelnék alá a pályázatok bonyolítását.

Ezt támasztja az is alá, hogy a jogszabályok is mind csak az eljárásrendi előírásokat, szabályokat taglalják, arra tulajdonképpen egyik sem tér ki, hogy nem az az egyedüli cél, hogy csak a pályázni jól tudó, a szabályoknak maximálisan megfelelő projektgazdák nyerjenek, hanem azt is szem előtt kell tartani, hogy végeredményképpen jó, tényleges fejlődést hozó projektek kerüljenek kiválasztásra. Például az alábbi felsorolásban láthatjuk, hogy az eljárásrendi jogszabályban meghatározott eljárási alapelvek között nem szerepel az, hogy a fejlesztési stratégiának vagy operatív programok céljainak megfelelő projektek kiválasztása a végső cél, csak azt fogalmazza meg, hogy milyen eljárásrendi kérdéseket kell mindenképpen betartani.

4. szövegdoboz: Eljárási alapelvek a 16/2006. (XII.28.) MeHVM-PM együttes rendelet²⁰³ szerint

- jogszerű eljárás, hatáskörgyakorlás,
- hatáskörrel való visszaélés tilalma, szakszerűség, egyszerűség és együttműködés követelményének szem előtt tartása az eljárások során,
- egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése,
- projektgazdák tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályi határidők betartásával hozott döntéshez való joga,
- a projektgazda és az eljárás egyéb résztvevőinek jogairól és kötelezettségeiről való tájékoztatáshoz való jog biztosítása,
- a projektgazdát megillető jogok gyakorlásának előmozdításának követelménye,
- jóhiszeműség követelménye az eljárás összes résztvevőjével szemben,

²⁰¹

http://index.hu/gazdasag/magyar/2009/02/18/bajnai_minisztreiumaban_kezdet_ehsegsztrajkba_egy_cegvezet_o/

²⁰² Ex-Ante et al. (2007), 32. o.

²⁰³ 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól

- költségtakarékosság- és hatékonyság érvényesítése a projektgazda eljárása vonatkozásában az NFÜ és a közreműködős szervezet részéről,
- adatigazolás egyszeri kötelezettsége (valamely adat igazolás a projektgazdától csak egy alkalommal kérhető).

5.2.1.2 Pályázási költségek

Egy pályázat elkészítése jelentős terheket ró a pályázóra, és magas – többnyire felesleges – adminisztratív költséggel jár. A HBF Hungaricum Kft. és a PPH Közpolitikai Elemző Kft. konzorciuma által készített *„A projektgazdák támogatások megszerzésére és felhasználásával kapcsolatos költségeinek felmérésére”* című 2008-ban készült tanulmány (továbbiakban „Compliance cost” tanulmány) megállapításaira építve az alábbiakat mondhatjuk el:

- Az Új Magyarország Fejlesztési Terv pályázati rendszerében a támogatási szerződés megkötéséig a pályázók a támogatási keretösszeg 3,8% és 9,1% közötti adminisztratív költséget viselnek, amelynek több mint kétharmada a pályázati rendszer okozta felesleges költség.
- A végrehajtás során felmerült adminisztratív költségek megközelítőleg még egyszer ekkora tétellel terhelik meg a fejlesztési forrásokat.

A magas adminisztratív költségek felmerülésének több oka is van. A pályázók között **hatalmas versenyt generálnak a kiírások**, az értékelési rendszernek való megfelelés és a magas követelmények miatt minden pályázó a legjobbat igyekszik teljesíteni, ezért többnyire pályázatíró céget is igénybe vesz. Sokszor eleve olyan **szakértelmet igényel a pályázat benyújtása**, mely a pályázó szervezetnél nem vagy csak korlátozott mértékben áll rendelkezésre, pl. esélyegyenlőség, akadálymentesítés megvalósítása, CBA (költség-haszon) elemzés készítése.

A **bekért melléletek** közül sok jelentősen megdrágítja a pályázat elkészítésének folyamatát. Sokszor éppen olyan dokumentumokat kérnek be, melyek feleslegesek, de az előállításuk magas költséggel jár. *„Ezek között is kiemelkedők azok a megvalósíthatósági tanulmány funkciót ellátó stratégiák és tervek, amelyek előállítása roppant költséges a pályázók számára, és csak a nyerteseknél térül meg (természetesen az ÚMFT fejlesztési költségvetésének terhére).”²⁰⁴* Előfordul olyan felesleges melléletek bekérése is mely, pl. az építési engedély kiadásának előfeltétele volt, a pályázathoz mégis külön kötelesek benyújtani a pályázók. Egyes hatósági dokumentumok eredeti példányának beszerzése szintén jelentősen megterheli a pályázókat anyagilag.

A pályáztatás intézményi oldaláról a téves információszolgáltatás és **gyakori ellentmondások** további többletköltséget okoznak a pályázók számára. Előfordul, hogy a közreműködő szervezetek dolgozói nem tudnak egyértelmű választ adni, vagy nem érkezik meg a válasz írásban a pályázat benyújtásáig, ilyen esetekben a pályázó csak azt teheti, hogy a szigorúbb feltételeknek tesz eleget. **A pályázati feltételek gyakran változnak a pályázati kiírások megjelenése után.** Problémát jelent az is, ha egy fejlesztési ötlet már kész tervekkel rendelkezik, ám ez nem felel meg a pályázatban kötelezően előírt műszaki vagy egyéb paramétereknek, az **áttervezés** és az ezzel járó adminisztratív folyamat így már kétszeres költséget okoz a projektgazdának.

²⁰⁴ Forrás: HBF-PPH (2008), 91. o.

A Támogatási Szerződés előtt felmerült költségek különösen negatívan érintik a **nem nyertes pályázókat**, akik a magas ráfordítás miatt lehet, hogy a következő lehetséges pályázati kiírásra már inkább nem is készítik el a pályázatot.

A compliance cost tanulmány alapján a felmérés során vizsgált 12 konstrukció esetében az alábbiak szerint alakultak a pályázási költségek:

15. táblázat: Pályázási költségek²⁰⁵

PÁLYÁZATI KONSTRUKCIÓ	A PÁLYÁZÁSI KÖLTSÉGEK NAGYSÁGA A KONSTRUKCIÓ TÁMOGATÁSI KERETÖSSZEGÉHEZ KÉPEST (SZÁZALÉK)
GOP 2.1.3	1,64
GOP 1.2.2	2,07
TIOP 1.3.1	2,38
KEOP 1.2.0	2,59
TÁMOP 1.4.1	5,00
NYDOP 4.1.1/1/A	6,98
NYDOP 4.3.1/B	7,62
DAOP 3.1.2	9,38
KEOP 4.1.0	14,51
DAOP 1.1.1	18,22
TÁMOP 2.1.3	19,21
GOP 2.1.1/A	19,58

Forrás: HBF-PPH (2008)

5.2.1.3 A pályázati írók szerepe és megítélése

Egyértelműen kijelenthetjük – ahogyan azt már az előzőekben is kifejtettük - hogy a **jelenlegi rendszerben szükség van pályázati írói szakértelem igénybevételére az ÚMFT pályázatok keretében.**

A pályázati írók szerepe elsősorban az, hogy a pályázó szervezet dolgát megkönnyítsék, és szakértelmet biztosítsanak azon feladatok elvégzéséhez, melyre a pályázó szervezetben nincs megfelelően képzett, belső kapacitás. A pályázó szempontjából nagyon fontos, hogy a benyújtott pályázatban megfelelően érvényesítsék a pályázati kiírásban megfogalmazott értékelési szempontokat és ezt egy pályázati írásban jártas szakember sokkal jobban átlátja.

A pályázók számára azonban többnyire a pályázati író cégek alkalmazása a fentiek miatt felesleges többlet kiadást generál (a pályázatok bonyolultsága, felesleges adminisztratív költségek), a legtöbb pályázat keretében azonban az erre fordított kiadás nem elszámolható költségtétel, esetleg a megalapozó tanulmányok költsége építhető be a pályázatok költségvetésébe. A compliance cost tanulmányból kiderül, hogy **alsó becsléssel is az adminisztratív költségek 28%-a a pályázati írókra fordított költség.** A pályázati íróknak fizetett díjazás a valóságban feltételezhetően még ennél is magasabb.

A pályázati írók igénybevételére vonatkozó %-os megoszlást a vizsgált 12 ÚMFT pályázat esetében az alábbiak szerint alakult:

²⁰⁵ *Forrás: HBF-PPH (2008), 11.o.*

16. táblázat: A pályázatírók igénybevevők aránya a projektgazdák közt

KONSTRUKCIÓ KÓDJA	PÁLYÁZATÍRÓK ALKALMAZÁSÁNAK ARÁNYA
DAOP 1.1.1.	92,3%
DAOP 3.1.2.	35,9%
GOP-1.2.2	100,0%
GOP-2.1.1/A	74,3%
GOP 2.1.3	100,0%
KEOP 1.2.0	90,7%
KEOP 4.1.0	70,0%
NYDOP4.1.1	92,9%
NYDOP4.3.1.	77,8%
TÁMOP-1.4.1-07/	31,6%
TÁMOP-2.1.3-07/	82,9%
TIOP 1.3.1.	71,4%

Forrás: HBF-PPH (2008), 75-76. o.

A pályázatírói szolgáltatás igénybe vétele általánosságban kapacitáshiányra, illetve a megfelelő szakértelem hiányára hivatkozva történik a pályázók részéről.

Amennyiben a pályázó szervezet nem vesz igénybe külső pályázatíró céget, akkor is számíthat arra, hogy a pályázat elkészítése „költséget” jelent számára, hiszen a belső munkaerő a napi munkavégzés során a saját feladatait kell, hogy háttérbe szorítsa a pályázat készítése miatt. (Természetesen nagyobb Önkormányzatoknál inkább az a jellemző, hogy saját pályázatíró, pályázati referenst alkalmaznak, akinek a teljes munkaideje a pályázatok készítésével telik.)

Külső pályázatíró alkalmazása azonban nem jelenti azt, hogy a pályázat készítése során a pályázónak egyáltalán ne lenne feladata. Sok pályázó úgy gondolja, ha megvan a projektötlet és alkalmaz egy pályázatíró céget, neki már nincs semmi tennivalója. Ez azonban nem így van, egy pályázat elkészítése csapatmunka, a projektgazdának adatokat, információkat kell szolgáltatnia, és folyamatosan tartania kell a kapcsolatot a pályázat készítőjével. A csatolandó melléletek közül a hatósági igazolások, és egyéb pályázóra vonatkozó dokumentumok beszerzése többnyire szintén magának a pályázónak a feladata.

Megoszlanak arról a vélemények, hogy valóban szükséges-e és megéri-e külső pályázatíró igénybevenni. Erre egyértelmű választ ebben a tanulmányban sem adhatunk, de **az ÚMFT pályázatok bonyolultsága miatt pályázatírói tapasztalat nélkül igen nehéz sikeres és nyertes projektet generálni.**

A külső pályázatírók alkalmazásával kapcsolatban maga **az intézményrendszer is eltérően vélekedik.** Egyrészt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján külön menüpont jelenik meg a 'Pályázatírók hibái'²⁰⁶ címmel és az intézményrendszer egyrésztől azt gondolja – esetenként joggal -, hogy a pályázatírók olyan dolgokra is ráveszik a pályázókat, olyan dolgokat is beépít a pályázatba, amelyekről utólag derül ki, hogy a pályázó nem is igazán azt szeretne volna, vagy meg sem tudja igazán valósítani, vagyis azt kommunikálják, hogy a pályázatíró igénybevétele nélkül készült pályázatok minősége sokszor kifogásolható, nyertes pályázat esetén a projekt megvalósítása egy nem megfelelően

²⁰⁶ http://www.nfu.hu/palyazatirok_gyakori_hibai

átgondolt és megírt pályázat esetén komoly gondot jelenthet a kedvezményezettnek. Másrészt viszont az intézményrendszer azt is kommunikálja, hogy hasznos a pályázati írók igénybevétele, mivel ha nincs profi pályázati író a projektelőkészítés és a végrehajtás során, akkor mindig sokkal több probléma adódik, és az intézményrendszer is könnyebben tud kommunikálni a hozzáértő szakemberekkel, mint a rendszert nem átlátó kedvezményezettekkel. A **pályázati rendszer egyszerűsítésének célja** azonban magával hozza azt is, hogy a pályázati írókra már egyre kevésbé legyen szükség. Viszont a szintén egyszerűsítési és egységesítési céllal bevezetett EMIR kiegészítőprogram használata a pályázók véleménye szerint sokkal bonyolultabb és időigényesebb a korábbi adatlapokhoz képest, ezzel is a pályázati írók szükségességét alátámasztva. Kérdés azonban az is, hogy az **intézményrendszer mennyire fordul bizalommal a pályázók felé**. Jelenleg a rengeteg bekért csatolandó melléklet, a likviditás bizonyítása, az értékelési folyamat hossza mind-mind a **bizalmatlanságot** sugallják. A pályázati rendszerben közreműködő hatóságok **más államigazgatási szervekkel szemben is a bizalmatlanok**. Egy konkrét példa erre az, hogy az építési engedélyes tervdokumentáció részeként bekérik a szakhatósági igazolásokat is, annak ellenére, hogy az engedélyezési eljárás során ezt már más hatóság vizsgálta.

5.2.1.4 Egyensúly/egyensúlytalanság a pályázói oldal és a hatóság jogszabályi kötelezettségeinek (határidők) betartásában

A 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól határidőket határoz meg mind a pályázók mind pedig az intézményrendszer számára. Egészen 2009. április 1.-ig azonban az intézményrendszer késedelmes teljesítése nem járt semmilyen szankcióval, negatív hatását kizárólag a pályázók érzékelték. A kormány a 281/2006. (XII. 23.) kormányrendelet módosításával vezette be a késedelmi kamatot azon nyertes pályázók javára, akik számára a támogató saját hibájából eredően késve fizeti ki a támogatást. Az NFÜ honlapján közzétett közlemény szerint:

„Késedelmi kamatra az a nyertes pályázó jogosult,

- *akinek a benyújtott kifizetési igénye formailag, tartalmilag megfelelő,*
- *akinek nincsen köztartozása,*
- *aki a kifizetési igényéhez kapcsolódóan eleget tesz a jogszabályi, pályázati kiírásban vagy támogatási szerződésben rögzített egyéb feltételeknek,*
- *aki ellen nincs folyamatban szabálytalansági vagy más, kifizetés felfüggesztésével járó eljárás.”²⁰⁷*

A **pályázatok elbírálásának időbeli csúszása** sokszor módosításokat követel meg a pályázóktól (szerződésmódosítás, átervezések). A **késedelmes kifizetések, a határidők be nem tartása** pedig komoly költségeket és likviditási nehézségeket okoznak a pályázó szervezet működése során.

A lassú **szerződéskötések** másik oka a szükséges csatolandó dokumentumok mennyisége. A pályázónak sokszor ugyanazokat a dokumentumokat kell ismételtén benyújtania.

A támogatási szerződésre vonatkozóan is elmondható, hogy szigorú határidő csak a kedvezményezettre vonatkozóan van előírva, a Közreműködő Szervezet számára viszont továbbra sem.

²⁰⁷ <http://www.nfu.hu/content/2993>

5.2.1.5 Bonyolult pályázati rendszer

A pályázók számára a hazai rendszer bonyolultsága nem kevés problémát okoz, mind anyagilag, mind pedig idő- és humán erőforrás ráfordítás szempontjából. Továbbá a pályázati rendszer egyre bonyolultabbá válása idézi elő azt a jelenséget, hogy megjelent a pályázó és a pályázatíró, mint „embertípus” a rendszerben, mivel mindkét szerepkör rengeteg energiát, idő- és költségráfordítást igényel.

A végrehajtási intézményi rendszer a pályázói vélemények, és a különböző szakértők kutatásai alapján folyamatosan próbálja a jelenlegi pályázati rendszert egyszerűsíteni. Az egyszerűsítés 2007 óta történő legfontosabb lépéseit és eredményeit az alábbi táblázat tartalmazza:

17. táblázat: A pályázati rendszer egyszerűsítései

EGYSZERŰSÍTÉS	OKA	EREDMÉNYE
Nyilatkozatok bekérése a pályázatban, csatolandó mellékletek helyett. (Mellékletek támogatási szerződés megkötéséhez kellene.)	A felesleges mellékletek által okozott adminisztratív költségek csökkentése.	Bár a költségcsökkentés megvalósul, a hamis nyilatkozatokat csak később szűri ki a hatóság.
EMIR adatlap kitöltő program bevezetése 2007-től kezdődően.	A pályázatírás folyamatának egyszerűsítése, a pályázatok elkészítésének gyorsítása, a formai hibás pályázatok csökkentésének szándéka.	Az EMIR kitöltő programok működése nagyon sok hibát, problémát generált, ezért eleinte a pályázók dolgát még inkább megnehezítette, és még inkább a pályázatírók igénybevételét generálta.
Esélyegyenlőség, környezeti fenntarthatóság táblázatok egyszerűsítése.	Bonyolult és sokszor értelmezhetetlen szempontrendszer egyszerűsítési igénye.	Bizonyos kiírásoknál projekt specifikusan néhány adat megadása szükséges az egyszerűsítés következtében, de a legtöbb pályázati kiírásnál azonban változatlanul problémát okoz a táblázatok kitöltése a pályázó számára.
Automatikus elbírálású pályázatok bevezetése. A rendelkezésre álló forrás kimerüléséig a formailag és tartalmilag megfelelő pályázatok automatikusan támogatást kapnak.	Döntési folyamat egyszerűsítése, lerövidítése.	A GOP keretében jól működik ez a rendszer, valóban rövidebb a benyújtás és a támogatási szerződés megkötése között eltelt idő, de pl. a TIOP keretében már nem működik ilyen zökkenőmentesen.
Kétfordulós pályázati eljárásrend bevezetése.	Kevesebb adminisztratív teher az első fordulóban.	Nem működik megfelelően az eljárásrend az eredeti ötlet túlbonyolítása miatt, erről a következő fejezetben szólunk bővebben.
Jelentős egyszerűsítés és egységesítés az ÚMFT keretében támogatott pályázatok projekt előrehaladási jelentéseinek, kifizetési kérelmének és a kifizetési kérelmet alátámasztó dokumentumainak vonatkozásában.	Lassú a kifizetések folyamata, bonyolult, kevésbé átlátható a projektek megvalósítását nyomonkövető rendszer a kedvezményezettek és a pályázatók szervek számára is.	„A bekérendő dokumentumok száma jelentősen csökken. Az elszámolást alátámasztó dokumentumok tevékenység vonatkozású költségkategó-riákhoz (pl. építés, beszerzés, szolgáltatások, lízing stb) vannak rendelve. Szélesebb körben alkalmazandók az összesítők (érték-csökkenés, kiküldetés-útiköltség, személyjellegű költség-gek, saját teljesítés, rezszi, stb.). Bevezetésre kerül az átalány keretében történő elszámolás lehetősége (pl. rezszi elszámolása

		esetében). Egységes nyomtatvány és összesítő sablonok kerültek kidolgozásra.” ²⁰⁸
Új online számlakitöltő program használata 2008. februártól.	I. Nemzeti Fejlesztési Terv hasonló céllal működő rendszerének tapasztalatai alapján olyan rendszer kialakítása, mely figyelembe veszi az eddig működő rendszerekkel kapcsolatos pályázói, valamint intézményrendszerbeli észrevételeket.	„Az on-line számlakitöltő-alkalmazás előnyei: - új, felhasználóbarát kezelőfelülettel rendelkezik, - minden lehetséges ellenőrzési szemponttal támogatja a kifizetés igénylések (elszámolási csomagok) hibamentes elkészítését, - az elszámolási csomagba benyújtandó számlák rögzítését követően automatikusan generálja a kifizetés igénylés során beadandó kifizetési kérelmet, illetve támogatást nyújt – az alátámasztásként szükség szerint benyújtandó –összesítő, nyilatkozatok kitöltéséhez.” ²⁰⁹

A **projektek megvalósítása során a végrehajtási rendszer egységes**, függetlenül attól, hogy automatikus elbírálású, kisebb projektről, vagy egy kétfordulós nagyobb költségvetésű, komplex projektről van-e szó. A pályázónak minden esetben ugyanazokat a típusú dokumentumokat kell csatolnia, és ugyanolyan rendszeren keresztül kell elkészítenie az elszámolásokat. Ez sokszor nagyobb terhet ró azokra a pályázókra, ahol valójában egy egyszerűbb pályázatról van szó.

5.2.1.6 Egyfordulós-kétfordulós eljárásrend dilemmája

A kétfordulós eljárásrend bevezetése, és a „kísérletezés” a működtetésére jelenleg ellentmondásokkal teli. A kétfordulós pályázás valódi **előnye** az lenne, hogy **az 1. forduló során a pályázónak egy projektötletet kell benyújtania**, amelynek kidolgozását a projektfejlesztési szakaszban a Közreműködő Szervezet is segíti. A részletes pályázati dokumentáció benyújtása viszont csak a 2. fordulóban történik meg.

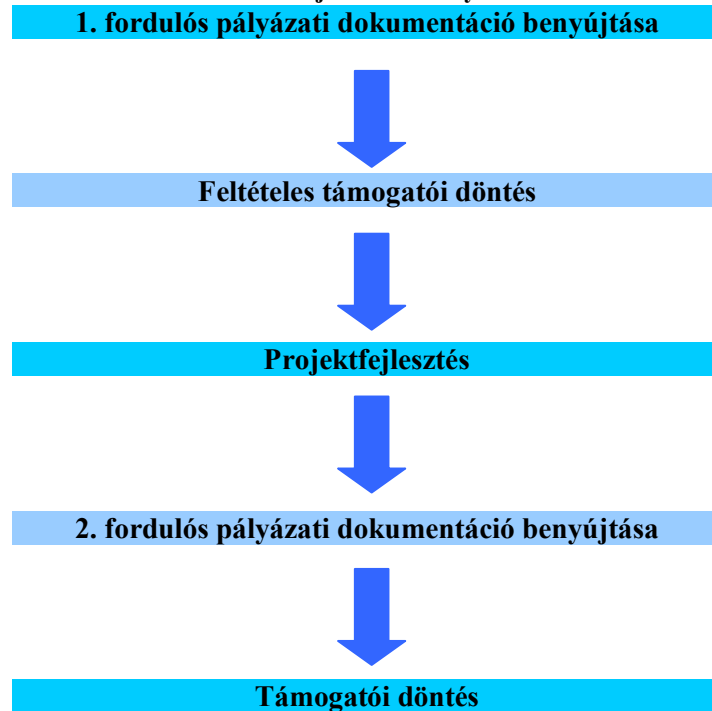
A projektötlet, ahogyan ez már jelenleg az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusok pályázati rendszerében jól működik, egy néhány oldalas dokumentum, mely a fejlesztés legfontosabb adatait mutatja be, minimális csatolandó melléklettel együtt.

A kétfordulós eljárásrend folyamatát az ÚMFT pályázatok keretében az alábbi ábra mutatja:

²⁰⁸ <http://www.nfu.hu/content/523>

²⁰⁹ <http://www.nfu.hu/content/1130>

6. ábra: A kétfordulós eljárásrend folyamata



Az ÚMFT keretében azonban a kétfordulós eljárás egyáltalán nem a szerint úgy működik, mint ami a célja lenne, sőt **az egyszerűsítés helyett valójában meg is nehezíti a pályázók dolgát**, magas adminisztratív terhet ró rájuk már az 1. fordulós pályázati dokumentáció elkészítése/ elkészíttetése is.

A compliance cost tanulmányban egyértelműen megfogalmazódik, hogy „*a kétfordulós pályázati rendszer nem javította, hanem rontotta azt a helyzetet, amit eredendően orvosolni akart. A kétfordulós eljárásrend hibás alkalmazása miatt a jelenlegi formájában nem csökkentette, hanem növelte a pályázói költségeket.*”²¹⁰

A kétfordulós pályázatoknál a tervezési költségek magas aránya már az első forduló költségeiben megmutatkozik, ami azt jelzi, hogy a kétfordulós eljárás eredeti koncepciója a gyakorlatban nem teljesül. Gyakorlatilag egy kész projekttel kell előállnia a pályázónak, annak minden alátámasztó dokumentációjával (költségvetés, tervek, tanulmányok) együtt már az első fordulóban. A második forduló pedig ennek csupán a pontosítása (sokszor ugyanazokkal a csatolandó mellékletekkel), nem pedig magának a projektötletnek a szakmai tartalommal való feltöltése és kidolgozása. Többször megtörténik, hogy egy korábbi fázisban már bekért információt ismételtelen bekér, vagy dokumentumot elkészített a pályázóval a kiíró hatóság.

Az ÚMFT keretében valóban az a cél, hogy a kétfordulós eljárás koncepciója teljesüljön, a rendszer egyre inkább efelé halad. A **kezdeti kudarcokat** követően (pl. a Regionális Operatív Programok keretében meghirdetett közoktatásos pályázatoknál) azonban éppen **a pályázói kedv csökken** a kétfordulós eljárások felé. A pályázók egyre bizalmatlanabbak a rendszerrel szemben, nem biztos, hogy a jövőben szívesen fognak kétfordulós eljárásrend keretében pályázni. Más operatív program keretében azonban gördülékenyebb a kétfordulós eljárásrend, a Környezet és Energia OP kiírásainál ennél már jelentősen egyszerűbb az első forduló pályázati dokumentáció elkészítése, de pl. még itt

²¹⁰ HBF-PPH (2008), 119. o.

is kérnek Előmegvalósíthatósági Tanulmányt, ami a külső szakértő igénybevétele miatt jelentős költségnövelő tétel abban az esetben, ha az adott pályázathoz valójában feleslegesen kérik be a tanulmányt, és az értékelés során sem veszik figyelembe ezt a dokumentumot.

5.2.1.7 A pályázati rendszer vs. szükségletek

Az Európai Unió a szükségletek alapján alakítja ki a fejlesztési politikáját, de a hazai rendszer kidolgozása során sokszor még az sem látszódik, hogy a meghatározott stratégiai célok teljesítését tartanák szem előtt.

A pályázati dokumentáció elkészítése Pályázat Előkészítő Munkacsoport (PEMCS) keretében történik, amelyről korábban a 1 fejezetben írtunk. Mivel a pályázati kiírások valójában a PEMCS-ek keretében alakulnak ki, egyedül ott lehetne elvárás, hogy olyan pályázati célok és olyan kiválasztási kritériumok kerüljenek megfogalmazásra, amelyek a pályázók szükségleteit is figyelembe veszik. A compliance cost tanulmány készítése közben azonban bizonyossá vált, hogy a szakmai tartalmat illetően nem nagyon vannak ellentétes vélemények, sokkal inkább a technikai, abszorpció problémák és a horizontális célok teljesítése merült fel folyamatosan kényszerként.

Nem kerül, pl. figyelembevételre az sem, hogy a 2007-2008-as akciótervek idején milyen típusú pályázatokat utasítottak el, voltak-e olyan fejlesztési célok, melyekre nagy az igény, csak megfelelő kiírás nem jelent meg.

A társadalmi egyeztetések során ugyan lehetősége van a potenciális pályázóknak javaslatokat tenni, de stratégiai kérdésekben már nem tudnak változást generálni az Operatív Programokban, akciótervekben. A források elosztása elsősorban szakmapolitikai döntés, ahol a hangsúly a politika szón van.

5.2.1.8 Esélyegyenlőség, környezeti fenntarthatóság

Az ÚMFT pályázatokban kötelező a projektet és a pályázó szervezetet esélyegyenlőségi (EE) és környezeti fenntarthatósági (FF) szempontból is bemutatni. Ennek formája általában egy igen bonyolult, több oldalas és több szempontú táblázat, melyet a pályázóknak a projekt adatlapon kell kitöltenie. Valójában eredetileg itt is egy egyszerűsítési folyamatról van szó, ugyanis az I. NFT szöveges, objektíven nehezen mérhető indoklásához képest táblázatos formában próbálták az EE-FF követelményeket megadni, hogy ezáltal összemérhetőek legyenek a pályázatok egymással és a pályázóknak ne kelljen számukra értelmezhetetlen dolgokról több ezer karaktert írniuk. (Aminnek eredménye általában az lett, hogy minden pályázatban ugyanaz a sablon néhány mondat jelent meg.) Hasonlóan azonban a kétfordulós pályázati rendszer jelenlegi sikertelenségéhez, itt sem érték el a kitűzött egyszerűsítést, mert nagyon bonyolult táblázatok készültek és a beírt adatok számonkérhetősége miatt a végrehajtási motivációk erősebbnek bizonyultak. A vonatkozó kérdések a pályázók nagy része számára **értelmezhetetlenek**. A folyamatot **az esélyegyenlőségi és fenntarthatósági útmutatók magyarázata sem segíti**, sőt sok esetben teljesen értelmezhetlenné teszik az egyes vállalásokat és a vállalásokért járó pontszámokat.

A „Compliance cost” tanulmányból kiderül, hogy sokszor **a KSZ-munkatársak maguk sem tudják**, hogy egy-egy projekt kapcsán az esélyegyenlőségre vonatkozó részhez mit is kellene írnia a pályázónak. Ezek a táblázatok sokszor nem kerülnek módosításra egy-egy pályázati kiírás kapcsán,

hanem korábbi pályázatok alapján ugyanazokat az adatokat kérik számon, amelyek adott kiírás esetében **egyáltalán nem relevánsak**.

Továbbá ennek a két táblának a kitöltése is afelé viszi a rendszert, hogy a pályázók kénytelenek pályázatiírókat igénybe venni projektjük előkészítéséhez, emiatt az EE-FF táblák kitöltése szintén **jelentős költségnövelő tényező**.

Egy gyakorlatilag értelmetlen példa a projekt adatlapot kitöltő pályázó számára, melyet a kiírás tartalmától függetlenül minden önkormányzattól bekérnek: *Üvegházhatású anyagok kibocsátásának mértéke Önkormányzatnál*.

5.2.1.9 EMIR kitöltőprogram

A projekt adatlapok kitöltése elektronikus úton az úgy nevezett EMIR (Egységes Monitoring Információs Rendszer) programmal történik. A kitöltő program mindig az adott a pályázati dokumentáció mellett található, és tölthető le az NFÜ honlapjáról. Azonban a 2007 óta használatos program működése még mindig nem tökéletes, bár a folyamatos fejlesztések miatt természetesen egyre több hibát kiszűrnek. Mindezek miatt a **kitöltőprogram-hibák „szűrik” a pályázókat és drágítják a pályázatokat**.

Az EMIR kitöltő fejlesztésének oka a pályázó oldali hibák kiszűrésén túl az intézményrendszer számára történő egységes adatkezelés és monitoring rendszer kiépítésének igénye volt. A rendszer kétségtelenül rengeteg előnnyel jár, az EMIR adatbázis egyre több elemzésre alkalmas a korábbiakhoz képest, de a rendszer folyamatos fejlesztése és a továbbra is fennálló hibák miatt még messze nem tekinthető tökéletesnek. A nyilvánosság számára is elérhető információk alapján azonban elmondhatjuk, hogy az NFÜ egyelőre még nem él ezzel a kiépített kapacitással.

A pályázók szempontjából jelentős idővesztést okozó, és ezáltal a pályázatiírást drágító tipikus hibák:

Nyomtatási hibák: Többször előfordul, hogy az adatlap bizonyos pontjai nyomtatás után nem, vagy csak alig olvashatóak, ezért hiánypótlás során a pályázóknak pl. excel táblázatban újra be kell nyújtaniuk a projekt költségvetését vagy az indikátor táblázatot.

Adatvesztés: Az egyes kitöltendő pontokban meghatározott karakterszámot képes csak fogadni a rendszer, és ez a működés során problémát okozhat, amikor hosszabb szöveget próbál a pályázó bemásolni, mint amennyi megengedett, az eredeti szövegből több karaktert törölhet az EMIR kitöltő program. Előfordulhat az is, hogy a kitöltő program frissebb verziójának telepítését követően az eredetileg megírt szöveg/ szövegrész elveszik.

Vonalkód: A pályázatokat a kitöltő program egyedi vonalkódos azonosítóval látja el, amennyiben a pályázó a kötelezően kitöltendő pontokat hiánytalanul kitöltötte. Nyomtatásnál azonban nem mindig „sikerül” elsőre a teljes vonalkódot megjeleníteni, ami a leadás előtti utolsó pillanatokban nem kis bosszúságot és az időnként közel 100 oldalas adatlap esetében a többszöri nyomtatás időigényével jelentős adminisztratív költséget okoz a pályázóknak.

Az EMIR kitöltő programot folyamatosan fejlesztik, így a hibák száma is egyre csökken és valóban egy olyan elektronikus rendszer valósul meg, mely a megfelelő működés esetén a pályázás folyamatát is leegyszerűsítheti.

5.2.1.10 Összefoglalás

Az ÚMFT pályázati rendszer kialakítása egy hosszú tanulási folyamat részét képezi mind a fejlesztéspolitika, a kiíró hatóságok, mind pedig maguk a pályázók részéről. A 2007-2013 közötti költségvetési időszakban a pályázati rendszer jelentősen fejlődött a 2004-2006-os időszakhoz képest, vannak azonban még olyan hibái, gyengeségei melyeken folyamatosan javítani kell ahhoz, hogy egy gördülékeny, átlátható és mindenképp az Európai Unió elvárásainak megfelelő pályázati rendszer működjön Magyarországon is.

A pályázati rendszer szinte minden jelentősebb egyszerűsítési kísérlete – néhány jó példától eltekintve – eddig inkább a pályázó számára történő bonyolítást eredményezett. Ennek több oka is van:

- vagy az egyszerűsítés hibás koncepciója, amikor az egyszerűsítést összekeverték az egységesítéssel (közel 80 oldalas egységes ÚMFT Arculati kézikönyv, FF útmutató) olyan pályázót feltételezve, aki rendszeresen évente többször is pályázatot ír,
- vagy azért, mert a jó koncepciót rosszul kiviteleztek (EMIR kitöltő program állandó fejlesztési hibákkal),
- vagy azért, mert a jó ötletet, koncepcionálisan rosszul használták fel (két forduló eljárárend bevezetése).

Az ok minden esetben az egyszerűsítés parciális, kampányszerűsége, miközben a pályázati szabályozás folyamatos bonyolítását eredményező intézményrendszeri ösztönzők (tisztázatlan felelősségi rend a pályázói szabálytalanságokért, a belső folyamatidők gyorsítása akár a feladatoknak a pályázókra való átterhelésével) változatlanok maradnak. Természetesen nem léphetünk át azon, hogy történtek tényleges egyszerűsítések (bizonyos konstrukcióknál kevesebb csatolandó dokumentum, azokat elegendő másolatban benyújtani, automatikus pályázatok, stb.), de összességében nézve a rendszert a pályázók szemszögéből nézve egyre és egyre bonyolultabb képet festenek a folyamatok.

Fontos, hogy a pályázati rendszer működését maguk az érintettek, a pályázók is teljes mértékben megismerjék, és a rendszerrel szembeni bizalmatlanságuk megszűnjön, de ehhez az intézményrendszer részéről is folyamatos fejlődésre és tudatos kommunikációra van szükség.

5.2.1.11 Irodalomjegyzék

HBF Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft. - EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. - MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda Kft. (2007): Magyarország 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Stratégiai Referencia Keretének ex-ante (előzetes) értékelése, Értékelő jelentés végső változata, 2007. május 31.; <http://www.nfu.hu/doc>

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.; HBF Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft.; MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda Kft. (2007): Magyarország 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Stratégiai Referencia Keretének ex-ante (előzetes) értékelése, Értékelő jelentés végső változata, 2007. május 31.; <http://www.nfu.hu/doc>

HBF Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft – PPH Közpolitika elemző Kft (2008): A projektgazdáknak a támogatások megszerzésével és felhasználásával kapcsolatos költségeinek felmérése; HBF Hungaricum Kft – PPH Közpolitika elemző Kft.; 2008 augusztus; a tanulmány ismertetése elhangzott: IX. Tokaji Területfejlesztési Szakmai Műhely Szeminárium; 2008. november 6.

5.2.2 Kiemelt projektek az ÚMFT-ben

5.2.2.1 Jelentőség, definíciók

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) újdonsága és sok szempontból meghatározó sajátossága az NFT-hez képest egy speciális konstrukció típus a kiemelt projekt. Ezt az eljárástípus nem uniós jogszabály definiálja, hanem kifejezetten magyar sajátosság. Ezzel az eljárásrenddel ítélték oda az első két évben megítélt források 58,8%-át.

A kiemelt projektet a 16/2006-es MeHVM-Pm rendelet definiálta, miszerint a kiemelt projekt: a Kormány által egyedileg, pályáztatás nélkül jóváhagyott projekt, amelyet az akcióterv nevesítve tartalmaz.

A kiemelt projektektől eltérő definíciót jelent a nagyprojekt, mint projekt kategória. A kiemelt projekttel ellentétben a nagyprojekteket uniós jogszabály definiálja:

„olyan, munkálatok, tevékenységek és szolgáltatások sorából álló műveletek (a továbbiakban: a nagyprojektek) tekintetében felmerülő költségeket, amelyek célja valamely pontos gazdasági vagy műszaki természetű oszthatatlan feladat elvégzése, amely egyértelműen meghatározott célkitűzésekkel rendelkezik, és amelynek teljes költsége környezetvédelem esetében meghaladja a 25 millió EUR-t, más területeken az 50 millió EUR-t.” (1083/2006/EK rendelet)

Ha a fenti definícióban található értékhatárokat a 2008-as átlagos forint-euró árfolyamon (250,26 Ft-on²¹¹) átszámoljuk, akkor a nagyprojekt értékhatárok 6.256.500.000 Ft a környezetvédelmi projektekre és 12.513.000.000 Ft a többi projektre.

A kiemelt projektet tehát az elfogadás eljárásrendje, a nagyprojektet a projekt bizonyos tulajdonságai definiálnak. Ugyanakkor, ami jogszabályi szinten egyértelmű különbség az a gyakorlat és az eljárásrendek alapján már korántsem ilyen éles különbség.

A gyakorlatban a projektek mérete az egyik meghatározó ok, amiért kiemelt projektként egyedi kormány döntést kér róla az intézményrendszer. A 255/2006-os kormányrendeletben a projekt kiválasztási eljárásrendjétől függetlenül akkor is egyedi kormánydöntést ír elő, ha egy projekt mérete meghaladja az 5 Mrd Ft-ot.

Az NFÜ honlapja a kiemelt projektet nem eljárásrendjében, hanem tartalmában definiálja:

„(...) kiemelt projekt azért kiemelt, mert olyan országosan vagy regionálisan fontos fejlesztést tartalmaz, amely más pályázati keretbe vagy méreténél, vagy egyediségénél fogva nem fér bele.”

„A stratégiai fontosságú fejlesztési, beruházási elképzelésekről a kormány nem pályázatok útján, hanem az adott fejlesztés fontosságát, az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) céljaihoz való illeszkedését mérlegelve egyedileg dönt.”²¹²

A kiemelt projektekről szóló általános tájékoztató kifejezetten a projektek méretével kapcsolatos elvárást is megfogalmaz a kiemelt projekt kategóriába kerülő projektek számára:

²¹¹ <http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=arfolyamlekerdezes>

²¹² <http://www.nfu.hu/content/2641>

„A kiemelt projekt országos (vagy regionális) jelentőségű és nagyságrendű (ebből adódóan az ajánlott összköltség meghaladja a regionális programból támogatható beruházási projekt esetében az 1 mrd Ft-ot, ágazati programból támogatható beruházási projekt esetében az 5 mrd Ft-ot, az ajánlott támogatási összeg meghaladja beruházási projektek esetében az 500 m Ft-ot, nem beruházási projektek esetében a 100 m Ft-ot).”

A nagyprojektek tehát nem csak a kiemelt projektek közül kerülhetnek ki, de nagy többségük kiemelt projekt is egyben az ÚMFT-ben. A nagyprojekt kategória korábban a Kohéziós Alap (KA) sajátja volt, de a KA integrálása az ÚMFT-be automatikusan magával hozta a nagyprojekteknek az ÚMFT-ben való hangsúlyosabb megjelenését is. Az ÚMFT Környezet és Energia Operatív Programja (KEOP) nem tartalmaz kiemelt projektet, viszont ezt a programot leginkább jellemző kétfordulós eljárásrendben számos projektje át fogja lépni azt az értékhatárt, hogy később nagyprojektként brüsszeli jóváhagyást igényeljen.

A kohéziós alap által is finanszírozott másik nagy infrastrukturális programban az ÚMFT Közlekedési Operatív Programjában (KÖZOP) ugyanakkor szinte csak kiemelt projektek találhatóak, így nem meglepő módon a KÖZOP nagyprojektjei egyben kiemelt projektek is.

A KÖZOP projektek közül jelenleg 10 esik a nagyprojekt kategóriába ezek az M7-es autópálya; M43-as autópálya Szeged-Makó között; Budapest-Kelenföld és Székesfehérvár közötti és a Sopron-Szombahely-Szentgotthárd vasútvonal korszerűsítése; 85. számú főút Enese elkerülő szakasza; Debrecen, Miskolc és Szeged villamoshálózatának fejlesztése és a 4-es metró. Ezek valamennyien már brüsszeli jóváhagyás alatt állnak, Miskolc, Debrecen és Szeged villamos projektjét már jóvá is hagyták.

A KEOP-ban eddig nyolc nagyprojekt van kint brüsszeli jóváhagyáson, ezek közül eddig jóváhagyták a Közép-Duna vidéki hulladéklerakók rekultivációját és Békéscsaba szennyvíztisztításának és csatornázásának fejlesztését.

5.2.2.2 Eljárásrendi kérdések

A kiemelt projektek tulajdonképpen az NFT-ben alkalmazott központi programokat váltja fel, amelyek definíciója a következő volt:

„Olyan program, amelynél a támogatott programok, illetve projektek kiválasztása pályáztatás nélkül, előre meghatározott feltételrendszer szerint történik. A feltételrendszer közzététele a programkiegészítő dokumentumban megnevezett végső kedvezményezettek közvetlen megkeresésével valósul meg.”²¹³

A kiemelt projektek fő különbsége a központosítottakhoz képest, hogy kiterjeszti azoknak a körét, akik ilyen projektekre jogosultak gyakorlatilag mindenkire, aki szeretne ilyen projektet indítani. Így gyakorlatilag bármely projektgazda ötletéről megnyílik a tere az egyedi kormánydöntéseknek. Ez a változás tulajdonképpen a magyar ITDH-s beruházási támogatási gyakorlatnak megfelelő egyedi

²¹³ Az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. k) pontja

kormánydöntést igénylő támogatás kategóriájának az uniós rendszerbe való beemelésének is tekinthető.²¹⁴

Az egyedi kormánydöntések lehetőségének kockázatai miatt olyan eljárásrendet dolgozott ki az NFÜ, ami megpróbálta az ebből eredő végrehajtási és politikai kockázatokat minimalizálni. Ezt részben indokolja a korábbi egyedi kormánydöntéssel indított fejlesztéspolitikai projektek tapasztalata is. A korábbi KA projektek tapasztalata, hogy a kormánydöntést még előkészítetlen állapotban is meg lehetett szerezni, aminek következtében folyamatosan csúszott a projektek végrehajtása és a már jóváhagyott projektek előkészítő munkálatainak elhúzódása és az előkészítetlenségből adódó folyamatos áttervezések miatt a KA forrásait 2008 végig is csak háromnegyedrészt sikerült felhasználni.

„Az egyedi döntéssel kiválasztott projektek nagyságrendje és jelentősége szükségessé teszi a sikeres és eredményes megvalósítást garantáló, illetve a kockázatok csökkentését biztosító **egységes és transzparens** projektkiválasztást.”

Az NFÜ honlapján lévő tájékoztatás szerint az okok között az átláthatóság biztosítás is kiemelten szerepel:

„Mivel ezek a jellemzően volumenükben nagy beruházások nem pályázat útján kapnak jelentős uniós támogatást, ezért az átláthatóság érdekében pontosan szabályozni kell kiválasztásuk módját.”

A kiemelt projektek kiválasztására egy speciális „projektcsatorna” került kialakításra az NFÜ-ben, amelynek alapelveiként négy dolgot határoztak meg:

- **egységes bemenet** a projektekre, vagyis azonos formai előkészítettség szükséges a bírálathoz;
- **egyedüliség**, vagyis kiemelt projekt más módon nem kerülhet kormány elé csak a projektcsatornán keresztül;
- általánosság, vagyis függetlenül a projekt tartalmától és az érintett OP-tól a kiemelt projekteknek hasonló procedúrán kell átesnie, amin a programok sajátosságai csak „színeznék”;
- **átláthatóság**, azaz folyamatosan nyomon követhetővé kell válnia, hogy hol tart a projekt.

A nagyprojektek eljárásrendjének különlegessége, hogy a Bizottság jóváhagyása szükséges a kötelezettségvállaláshoz. Ugyanakkor az IH támogatási szerződést már a Bizottság jóváhagyása előtt is köthet a projektre. Ebben az esetben amennyiben a Bizottság nem vagy nem minden elemét hagyja jóvá a projektnek, akkor az adott projektre (vagy projektelemeire) kiutalt kiadásokat a tagállam saját költségvetése terhére kell, hogy megfinanszírozza.²¹⁵

A bizottsági beterjesztés az IH hatásköre.

²¹⁴ Érdekeségként fontos megjegyezni, hogy a kiemelt projektekről szóló egyedi tájékoztató kizárólag a magán szféra részvételével megvalósuló kiemelt projekteknél jegyzi meg elvárásaként, hogy „feltétele, hogy a projekt közcélú és hozzájárul az ÚMFT kiemelt céljaihoz”

²¹⁵ Bizottsági jóváhagyás hiányában e tagállami „saját felelősség” körében történtek eddig a budapesti 4-es metro kifizetései is, amelyek összességében az ÚMFT-ből kifizetett összegek egy harmadát tették ki.

5.2.2.3 Az eljárásrend fejlődése

Három egymástól megkülönböztethető eljárás volt érvényben 2007 óta. Az első 2007 szeptembertől 2008 februárig volt hivatalos, a második 2008 februártól szeptemberig és 2008 szeptemberétől van érvényben a jelenleg is érvényes harmadik. Valójában e három eljárásrend előtt is születtek kiemelt projekt döntések, amelynek alapja, a 255/2006-os kormányrendelet és a 16/2006 MeHVM-PM együttes rendelet szabályai voltak.

A kiválasztási eljárásrend 2007 óta a következőképpen alakult.

A folyamat mindhárom eljárásrendben a kiemelt projektekről való tájékoztatással kezdődik. Ebben benne foglalják a projektekkel kapcsolatos összes tudnivalót (határidők, eljárásrend, útmutatók, érintett operatív programok, prioritások, konstrukciók) és ezeket minden minisztériumnak (min.) és regionális fejlesztési tanácsoknak (RFT) elküldik, és közzéteszik a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) honlapján.

Ezek után a leendő projektgazdák beadják projektötleteiket a javaslattevő szervezetekhez (min. vagy RFT), amelyek ellenőrzik, hogy mennyire kapcsolódik az az operatív program céljaihoz, vizsgálják a költséghatékonyságát és előkészítettségét (ez a szakmai, formai-teljességi ellenőrzés).

A következő részben, már az NFÜ-nél érkeztetik a javaslatokat és egy újabb formai-teljességi ellenőrzés után (befogadási kritériumokat vizsgálják) döntenek a befogadról vagy elutasításról, majd erről értesítik a projektgazdákat. Ebben a fázisban regisztrálják, irattározzák is a projektjavaslatokat. A 2008-as szabályozás szerint ezután az NFÜ-nek még állásfoglalást kell kérnie az összes érintett szervtől (min.-ek RFT-k), kivéve ha azok már ezt megtették (pl. ha ők voltak a javaslattevő szervezet). Ez a kör 2007-ben már csak az előminősítés (1.) után került sorra, ami után jöhetett az előértékelés (2.).

Ezután kezdődik az előértékelés. Ebben a már egyszer megtörtént alapellenőrzést bontják ki, szakértők bevonásával.

A 2007-es szabályozásnál ez két lépcsős is lehetett, előminősítésre (1.) és előértékelésre (2.) bontva. Az előminősítésnél a minimum 2 személyt az IH vezetője és a NFÜ Kiemelt Programok és Projektek Főosztályának vezetője delegálja, akik a témában jártas szakemberek minimum 5 éves tapasztalattal. Ez az eljárás rövidebb, mint az előértékelés (10 nap), és össze is lehetett vonni az előértékeléssel. A 2008-asoknál már csak előértékelés van, az előminősítés eltűnt/beleolvadt az alapellenőrzésbe. Az előértékelőknél megegyezik a kiválasztásuk menete és az eljárás lebonyolítása: a javasolt értékelőket az IH vezetője hagyja jóvá, elvárás a magas szakértelem, minimum 5 éves szakmai tapasztalat és nem állhat fenn összeférhetlenség a projekttel kapcsolatban.

Ezután következik a bíráló bizottság döntése (2007-ben a neve még zsűri). Ezt az NFÜ elnöke vagy az ő képviselője vezeti. Ami változás a 2007-es és a 2008-as eljárásrendek között az a projektek bírálata, 2008-tól már az egy témába vagy régióba tartozó projekteket csomagonként együtt tárgyalták, de az eljárásrend, a bizottság/zsűri létszáma, tagjainak kiválasztása ugyanazon szabályok alapján folyt.

Az bírálat négy féle lehet: akciótervben történő nevesítésre javasolja a projektjavaslatot; továbbfejlesztésre javasolja és megmutatja ezen fejlesztés irányát; újraértékelést rendel el; indoklással elutasítja.

Miután megszületett a bíráló bizottsági döntés, akkor kerül a kormány elé. A kormány jóváhagyásával zárul a 2007-es és a 2008-as első eljárásrend.

A második 2008-as rend még egy következő fázisként taglalja a projekt és a projektgazda útját a támogatói szerződés megkötéséig. Itt újabb ellenőrzéseken esik át a már nevesített projektterv. Ekkor választják ki a projektmenedzsert is a közreműködő szervezetből, aki végig asszisztálja a kiemelt projektet az útja során a finanszírozás és szerződéskötésen át a kivitelezésig. Minden felmerülő javaslatot dokumentálnak, amit az EMIR-be töltenek fel a külön projekt dossziékba.

Amíg a kiemelt projektek a kiválasztási eljárásrendben más elbírálás alá esnek, mint a pályázatos úton kiválasztott projektek a végrehajtás során már nincs különbség e projekt típus és a pályázati úton kiválasztott projektek feladatai között.

5.2.2.4 A kiemelt projektek értékelése

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a 2008-as jelentésében komoly bírálatot fogalmazott meg a kiemelt projektek rendszeréről. A jelentés rámutat, hogy első Nemzeti Fejlesztési Tervhez (NFT) képest előtérbe kerültek a kiemelt projektek: ezek a stratégiai fontosságú fejlesztési, beruházási elképzelések megvalósításának olyan módja, ahol a Kormány nem pályázatok útján, hanem egyedileg dönt, mérlegelve a súlyát az adott projektnek az Új Magyarország Fejlesztési Tervben (ÚMFT). A jelentés idejében a kiemelt projektek az ÚMFT hét éves keretének negyedét tették ki. De az elemzés rámutatott arra is, hogy nincs konzekvensen kezelve a fogalom, hisz nagyprojekt kategóriába tartozó fejlesztések mellett pár milliós beruházások is kiemelt státuszt kaptak.

Az ÁSZ ugyanakkor azt is megállapította, hogy a kiemelt projektek nem állnak szemben az uniós jogszabályoknak, de megjegyzi a jelentés, hogy semmiféle indoklást nem talált arra vonatkozóan, hogy miért volt szükséges ezt a projekt típust bevezetni. A jelentés többször is kiemeli, hogy az országos és/vagy regionális jelentőséget nem definiálták.

Az ÁSZ kritizálja azt a gyakorlatot, hogy ellentétben a pályázati konstrukciókkal a kiemelt projektekkel kapcsolatosan nincs meg a társadalmi egyeztetési gyakorlat.

A problémának között említi a jelentés – idézve az NFÜ-nek a kiemelt projektekről készített kormánytájékoztatóját - az elégtelen mennyiségű információt, amit a kiemelt projektek dokumentációi tartalmaznak, így azok nem adnak megfelelő támpontot a projektek tartalmának megítélésére a PEMCS-ek számára, akik folyamatosan többlet információkat kénytelenek kérni a projektgazdától.

Amint az a fenti eljárásrendből látható a kiemelt projektek egy „kvázi pályázati folyamatban” vesznek részt, ahol ha nem is egymással, de komoly tartalmi és formai feltételekkel kell megküzdeniük a támogatásért.

Úgy tűnik a kiemelt eljárásrend az intézményrendszernek és a politikának a harcából született képződmény, amelynek fejlődése leginkább egy izgalmas sakkjátszmához hasonlítható. A kormány küzd a szuverenitásának megteremtéséért, de az intézményrendszer is hathatós eszközöket vet be a

számára kritikus szabályossági és abszorpciós kockázatok csökkentése érdekében. Valószínűleg e harc jegyében született a 16-os rendelet 10/C paragrafusa, amely kimondja, hogy

„Olyan országos jelentőségű fejlesztések esetében, amelyek megvalósításáról a Kormány a kiemelt projektek jóváhagyását megelőzően döntött, az előértékelés és a bírálat során az előértékelő, illetve a bíráló bizottság kizárólag a projektötlet Európai Unióból származó forrásból való támogathatóságát, megfelelő előkészítettségét, illetve a többi kiemelt projektötlettel való összhangját vizsgálja.”

Az a feltétel, hogy az akciótervi nevesítés még nem jelenti a projekt támogatását komoly mozgásteret enged az IH-k számára, hogy a politikailag erős, de előkészítetlen projektek megvalósulását megakadályozzák. Amint azt már jeleztük a 2008-as eljárásrendben már szabályozzák az akciótervi nevesítéstől a támogatási szerződés megkötéséig terjedő szakaszt is. Ez részben ezen jog korlátozását, részben viszont éppen ennek legitimálását jelenthette az IH-k számára.

Az intézményrendszerben lefolytatott interjúk rámutattak arra, hogy az eljárásrend mögötti változások nem koncepcionális fejlődést jelentenek, hanem a folyamatok utólagos lekötését, vagyis elsősorban a sikertelenek vagy betarthatatlannak bizonyult szabályok átvezetése történt meg az eljárásrendben.

Az interjúk rámutattak arra is, hogy a látszólag egységes eljárásrend korántsem egységes gyakorlatot takar az IH-k között. Valójában sem központi koordináció, sem az IH-k közötti egyeztetés nem valósul meg a kiemelt projektek kiválasztásáról. Amint jeleztük a KEOP eleve kivonta magát ezen eljárásrend alkalmazása alól, a KÖZOP 2009. március 1-től önálló csak rá vonatkozó jogi szabályozást vezetett be. A ROP és az ÁROp-EKOP vonatkozásában önálló szabályokat tettek közzé az NFÜ honlapján. Az ÁROp-EKOP esetében 2009 tavaszától bevezetik a folyamatos projektcsatornát, azaz már nem csak határidőhöz kötöttek lehet kiemelt projekteket benyújtani.

A kiemelt projektek sikeresen járultak hozzá ahhoz, hogy 2009 első negyedében az időarányoshoz (30%) közelítő megítélt támogatással (24%) rendelkezzen az ÚMFT-t. Ugyanakkor, amennyire hasznos eszköz volt a kiemelt projekt a források lekötésének felgyorsításában legalább akkora kockázatot jelentenek a kifizetésekben. Amennyiben a kifizetések területén is képesek lesznek lépést tartani az ÚMFT forrásaival a kiemelt projektek, akkor az részben visszaigazolja a főleg az előkészítettségre koncentráló kiemelt projekt eljárásrend fontosságát. Az IH-k egyenkénti kilépése az egységes szabályrendszere alól ugyanakkor azt jelzi, hogy ebben adott esetben az IH-k maguk sem bíznak.

5.2.2.5 Összefoglalás

A kiemelt projekt eljárásrend az ÚMFT újdonsága, magyar találmány. Az ÚMFT első két évében a források három ötödét ezen eljárásrend alapján kötötték le, ami a források jelentős döntési centralizációját jelenti az ÚMFT-hez képest.

A projektek ebben az eljárástípusban bár jogszabályi definíciójukban nem tartalmazznak ilyen kitételeket alapvetően a nagyobb méretű projektekre alkalmazza a fejlesztéspolitika. A nagyprojekt ezzel szemben kifejezetten méret alapján (50 M euró a közlekedésben és 25 M euró a többi területen) kerülnek definiálásra. A nagy méretű projektek azonban megvalósításuk elhúzódása és a forrásokon belüli arányuk miatt is kiemelt kockázatot jelentenek az operatív programok stratégiai és operatív céljainak teljesítésére.

A kockázat minimalizálása érdekében az NFÜ megpróbálta egységes kontrollált eljárásrendben terelni a kiemelt projekteket, de ezt az eljárásrendet túlságosan szűk zubbonynak találták mind az IH-k, mind a politika, ezért a látható és nem látható kikapuk sokaságát nyitották meg benne, amit az sem tudott ellensúlyozni, hogy megpróbálták folyamatosan hozzáigazítani az eljárásrendet a gyakorlathoz.

Amilyen hasznosnak bizonyult a kiemelt projektek eljárása a források gyors lekötésében annyira kockázatos lehet a végrehajtás során, így a következő években fog bebizonyosodni, hogy a KÖZOP-nak a kiemelt projektekkel való forráslekötési stratégiája vagy a KEOP-nak a két forduló eljárásban, előkészített lassú forráslekötést jelentő megoldása lesz-e a gyümölcsözőbb.

5.2.2.6 Mellékletek

5.2.2.6.1 A rövidítések jelentései:

ÁROP	Államreform Operatív Program
AVOP	Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program
EKOP	Elektronikus Közigazgatás Operatív Program
GOP	Gazdaságfejlesztési Operatív Program
GVOP	Gazdasági Versenyképesség Operatív Program
KEOP	Környezet és Energia Operatív Program
KÖZOP	Közlekedési Operatív Program
ROP	Regionális Fejlesztés Operatív Program
ROP_DAOP	Dél-Alföldi Operatív Program
ROP_DDOP	Dél-Dunántúli Operatív Program
ROP_ÉAOP	Észak-Alföldi Operatív Program
ROP_ÉMOP	Észak-Magyarországi Operatív Program
ROP_HEFOP	Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program
ROP_KDOP	Közép-Dunántúli Operatív Program
ROP_KIOP	Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program
ROP_KMOP	Közép-Magyarországi Operatív Program
ROP_NyDOP	Nyugat-Dunántúli Operatív Program
TÁMOP	Társadalmi Megújulás Operatív Program
TIOP	Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program
VOP	Végrehajtás Operatív Program

5.2.2.6.2 Kiemelt projektek az OP-kban

Összesen 17 nagyprojekt lett elküldve Brüsszelbe. Ebből jelenleg öt nagyprojekt kapott brüsszeli jóváhagyást is. Név szerint a debreceni, a miskolci és a szegedi villamoshálózat fejlesztése, a Közép-Duna vidéki hulladéklerakók rekultivációja és Békéscsaba szennyvíztisztításának és csatornázásának fejlesztése.

A táblázatban a jelölés a nagyprojektként való kezelésre vonatkozik.

A támogatási szerződések (TSZ) esetén az „I” a támogatási szerződés megkötését jelenti, az „N” azt, amire még nem kötötték meg, ahol üresen maradt ott nem találtunk információt.

ÁROP

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege (Mrd Ft)	Kormány- döntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
2. prioritás: az emberi erőforrás minőségének javítása	Személyügyi központ szervezetfejlesztése és teljesítmény-értékelés	1,79	2007. február	x	I	
3. prioritás: a KMR-ben megvalósuló fejlesztések	Teljesítményértékelési képzések (A közigazgatásban dolgozók fejlesztését, a változásmenedzselést szolgáló vezetőképzések és köztisztviselői továbbképzések öt részben)	0,66	2007. július	x	I	
3. prioritás: a KMR-ben megvalósuló fejlesztések	Műszaki jogszabályok egyszerűsítése	0,2	2007. július	x	I	
1. prioritás: folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés	Elektronikus közigazgatási keretrendszer kialakítása (e-Közigazgatási Keretrendszer)	0,9	2007. július	x	I	
3. prioritás: a KMR-ben megvalósuló fejlesztések	Tudásalapú igazságszolgáltatás-fejlesztés – Magyarországi bírák és igazságügyi alkalmazottak képzése és integrált tudásbázis kialakítása	0,2	2007. július	x	N	
nincs	Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szervezetfejlesztése	0,12	2007. július	x	N	
1. prioritás: folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés	Dereguláció	0,36	2007. július	x	N	
nincs	Büntetés-végrehajtási intézetek szervezetfejlesztése	0,1	2007. július	x	N	
3. prioritás: a KMR-ben megvalósuló fejlesztések	ÁNTSZ-OVSZ szervezetfejlesztése	0,89	2007. július	x	N	
1. prioritás: folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés	Komplex felzárkóztató programok készítése a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben	0,57	2007. december	x	I	

3. prioritás: a KMR-ben megvalósuló fejlesztések	E-közigazgatási Tudásportál	0,15	2007. december	x	I	
2. prioritás: az emberi erőforrás minőségének javítása	Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban (minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok, és azok területi, helyi szervei)	1,99	2007. december	x	I	
1. prioritás	Közfeladatok felülvizsgálata	0,104	2007. február	x	I	
1. prioritás	Államreform koncepcionális megalapozása	0,504	2007. február	x	I	
1. prioritás	Egyes intézmények szervezetfejlesztése	0,143	2007. február	x	I	
1. prioritás	minőségi jogalkotás	1,2	2007. december		I	
1. prioritás	kistérségek megerősítése (TÖOSZ projektje)	4	2007. július	megszűnt		
2. prioritás	uniós döntéshozatali képesség javítása (EU elnökségi felkészülésről szólt volna)	0,24				
	Összesen:	14,12 (10,12)				
	Megítélt támogatáshoz (14 252 261 808 Ft [14,25 Mrd Ft]) mérten	99,08% (71,01%)				
	Hatályos szerződésekhez (11 023 610 815 Ft [11,02 Mrd FT]) mérten	128,09% (91,83%)				

EKOP

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	Kormánydöntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
1. prioritás: a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása	A jogügyletek biztonsága	0,15	2007. július	x	I	
1. prioritás: a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása	Biztonságos elektronikus összeköttetés az NBSZ és megrendelői között	0,75	2007. július	x	I	
1. prioritás: a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása	Költségvetés Gazdálkodási Rendszer (KGR)	11,83	2007. július	x	I	
2. prioritási tengely: a közigazgatási szolgáltatásokhoz történő hozzáférést támogató fejlesztések	A Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer bővítése és a közművesített közszolgáltatások kialakítása, valamint szolgáltatásfejlesztése	4,86	2007. július	x	I	
nincs	Vámeljáráshoz és árumozgáshoz kapcsolódó magyarországi egyablakos ügyintézés megteremtése	2,38	2007. július	x	I	
2. prioritási tengely: a közigazgatási szolgáltatásokhoz történő hozzáférést támogató fejlesztések	Központi elektronikus fizetési megoldás (e-Fiz)	3,99	2007. július	x	I	
1. prioritás: a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása	Cégbírósági és céginformációs rendszerek továbbfejlesztése és korszerűsítése	0,97	2007. július	x	N	
1. prioritás: a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása	A családtámogatási ellátások folyósításának korszerűsítése, TÉBA (Támogatási Életút Bázis Adatok)	1,60	2007. december	x	I	
1. prioritás: a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása	Adóalany centrikus adatszolgáltatási modell megvalósítása	1,26	2007. december	x	I	
1. prioritás: a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása	Az agrártámogatások feltételeként előírt kölcsönös megfeleltetési rendszer bevezetése	2,80	2007. december	x	I	
1. prioritás: a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása	Civil szervezetek bejegyzésének és nyilvántartásának modernizációja	0,99	2007. december	x	I	

1. prioritás: a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása	FÖLDHIVATALI ADATOK ELEKTRONIKUS NON-STOP SZOLGÁLTATÓ RENDSZERE ÜGYFÉLKAPUN KERESZTÜL	2,01	2007. december	x	I	
2. prioritási tengely: a közigazgatási szolgáltatásokhoz történő hozzáférést támogató fejlesztések	Közigazgatási Informatikai közmű - Elektronikus azonosító rendszer bevezetése	3,50	2007. december	x	I	
3. prioritási tengely: a közigazgatási szolgáltatásokhoz történő hozzáférést támogató fejlesztések	Elektronikus Levéltár	4,99	2007. december	x	I	
nem bocsátottak ki útmutatót rá	Pro-aktív ügyfélszolgálat	7		x		
nem bocsátottak ki útmutatót rá	Interoperabilitás	2,9		x		
		51,98				
	megítélt támogatás 38 575 777 113 Ft (38,57 Mrd Ft)	134,76%				
	hatályos szerződések 33 876 294 190 Ft (33,87 Mrd Ft)	153,46%				

GOP

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	Kormánydöntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
3. prioritás: A modern üzleti környezet elsegítése	PRO-NOVUM 2010 Befektetés-ösztönzés és kereskedelemfejlesztés az ITD Hungary Zrt. által	4,50	2008. július	x		
	Zsolnay Porcelánmanufaktúra Zrt. IKEA projekt	1,55	2008. december	x		
	Összeg	6,05				
	megítélt támogatás 304 855 519 093 Ft (304,85 Mrd Ft)	1,98%				
	hatályos szerződések 272 957 849 587 Ft (272,95 Mrd Ft)	2,21%				

KÖZOP

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	Kormánydöntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
2. prioritás: Az ország és a régióközpontok nemzetközi vasúti és vízi úti elérhetőségének javítása	Sopron-Szombathely-Szentgothárd vasútvonalak korszerűsítése	42,00	2007. augusztus	x		X
1. prioritás: Az ország és a régióközpontok nemzetközi közúti elérhetőségének javítása	M43 gyorsforgalmi út Szeged (5.sz. főút) - Makó (4416 j. út) közötti szakasz kivitelezése	80,55	2007. augusztus	x		X
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	M9 gyorsforgalmi út 51. sz. főút és 54. sz. főút közti szakaszának kivitelezése	12,40	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	451. sz. főút Csongrád elkerülő szakasz	2,87	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	51. sz. főút Dunapataj belterület és Dunapataj-Kalocsa ipartelepi út csomópont közötti szakasz	1,89	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	4. sz. főút Debrecen elkerülő 35-4 visszatérő	10,98	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	62.sz főút Bp- Nagykanizsa vasúti korrekciója között különböző szintű kereszteződés	1,56	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	8-72.sz főút különböző szintű csomópont kialakítása	1,30	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	62.sz. főút Perkáta elkerülő	4,32	2007. augusztus	x		
1. prioritás: Az ország és a régióközpontok nemzetközi közúti elérhetőségének javítása	M7 Balatonkeresztúr Nagykanizsa között	54,01	2007. augusztus	x		X
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	61. sz. főút Somogy megyei szakasza 11.5 t-s burkolaterősítés I. 97,1-111,8 km sz. 61. sz. főút Somogy megyei szakasza 11.5 t-s burkolaterősítés II. 128,3-138,3 km sz	1,88	2007. augusztus	x		
5. prioritás: Városi és elvárosi közösségi közlekedés fejlesztése	Debrecen villamos	15,76	2007. augusztus	x		X
5. prioritás: Városi és elvárosi közösségi közlekedés fejlesztése	Szeged villamos	25,23	2007. augusztus	x		X
5. prioritás: Városi és elvárosi közösségi közlekedés fejlesztése	Miskolc villamos	33,71	2007. augusztus	x		X
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	88. sz. főút Sárvár elkerülő szakasz építése a 0+000-3+600 km sz. között	1,44	2007. augusztus	x		

3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	4. sz. főút Kisújszállás elkerülő 140+500-151+580	12,11	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	86.sz. főút Győr-Moson-Sopron megyei szakasz 11,5 t burkolat erősítése, fejlesztése (151+500- 184+575 km sz)	4,73	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	61. sz. főút Somogy megyei szakasza 11.5 t-s burkolaterősítés IV. 154,6-186,7 km sz	4,92	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	4. sz. főút Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei szakaszai 11.5 t-s erősítése (248+480 - 341+202 km sz. között) 5 db szakasz	1,50	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	86. sz. főút burkolatmegerősítése és négy nyomúsítása a 77+800-79+000 km között /Szombathely térsége/	0,60	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	47. sz. főút Algyő-Hódmezővásárhely négy sávra bővítés III. ütem a 202+450-207-000 km között	2,84	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	61. sz. főút Zala megyei szakaszának 11.5 t-s megerősítése a 186+694-189+925 km között	0,64	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	31.-32. sz. főutak Jászberény elkerülő szakasza II. ütem építése	0,68	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	21.sz. főút előzési szakaszok VI. VII. ütem 7+850 - 9+750, 15+050 - 17+050	3,14	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	58. sz. főút Pécs-Pogány repülőtér közötti négy sávossítás a 3+315-9+020 km között	2,46	2007. augusztus	x		
5. prioritás: Városi és elvárosi közösségi közlekedés fejlesztése	4-es metró	261,03	2007. augusztus	x		X
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	74. sz. főút Nagykanizsa-Palin elkerülő szakasz építése az 1+437-5+800 km között	2,00	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	76. sz. főút Hévíz elkerülő 2. és 3. szakasz	9,65	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	511. sz. főút 155+488-158+217 km sz. közötti Baja ÉK-i elkerülő szakasz III. ütem	1,21	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	76. sz. főút Zala megyei szakaszai 11.5 t-s burkolaterősítés 61+700-74+618km	3,72	2007. augusztus	x	X	
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	76.sz. főút Zala megyei szakaszai 11,5 t-s burkolaterősítés (74+618-77+500 km sz)	0,78	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	M30-26. sz. főút Miskolc északi elkerülő	7,99	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	8.sz. főút Ajka-Veszprém megyehatár	12,24	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	85. sz. főút Csorna elkerülő szakasz I. ütem	12,14	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	86. sz. főút Vas megyei szakasz 11,5 tonnás	3,03	2007. augusztus	x		

	burkolatmegerősítés 37+774-52+100 km sz.					
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	82.sz.főút átkötése a 8.sz. főútra /Gyulafirátót térsége/	2,91	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	8.sz. főút Veszprém-Várpalota burkolatmegerősítés 32+000-57+100 km között	9,34	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	47. sz. főút Csongrád megyei szakaszának burkolatmegerősítése (173+780-195+450 km sz.)	2,97	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	31. sz.főút burkolatmegerősítés 106+103 - 129+159 km /Tenk, Dormánd térsége/	3,11	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	8. sz. főút Márkó-Ajka között /3 szakasz/	10,59	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	26. sz. főút Sajószentpéter elkerülő	4,50	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	26. sz. Sajószentpéter és Kazincbarcika közös elkerülő II. ütem	3,31	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	53. sz. főút burkolat megerősítés, fejlesztés 55. sz. főút és az országhatár között	2,90	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	33. sz. főút Jász-Nagykun-Szolnok megyei szakaszai 33+028-59+352	4,51	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	4.sz. főút 209+420-216+455 km szakasz 11,5 t burkolatmegerősítés, fejlesztés)	0,96	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	8.sz. főút 11,5t megerősítés Székesfehérvár-Veszprém között 9+020-11+766km	0,43	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	47. sz. főút Csongrád megyei szakaszának burkolatmegerősítése (210+600-220+900 km sz.)	1,82	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	47.sz. főút Békés megyei szakasz, Békéscsaba elkerülő-Orosháza elkerülő III. ütemig	5,01	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	31. sz. főút 69+003-106+103 km	6,97	2007. augusztus	x		
2. prioritás: Az ország és a régióközpontok nemzetközi vasúti és vízi úti elérhetőségének javítása	Bp- Lökösháza vasútvonal korszerűsítése III/1. ütem	100,80	2007. augusztus	x		X
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	72.sz. főút 0+700-6+500 11,5 t burkolatmegerősítés	1,38	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	Záhony térség, belső közút logisztika	7,17	2007. augusztus	x		
4. Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése	Záhony térség, belső vasútt logisztika	19,77	2007. augusztus	x		X
5. prioritás: Városi és elvárosi közösségi közlekedés fejlesztése	1-es, 3-as villamos hálózati korszerűsítése I. ütem	34,12	2007. augusztus	x		X

nincs	Szajol (kiz.) - Püspökladány (bez.) vasútvonal felújítása	140,00	2007. augusztus	x		X
2. prioritás: Az ország és a régióközpontok nemzetközi vasúti és vízi úti elérhetőségének javítása	GSM-R rendszer beszerzése és telepítése	56,00	2007. augusztus	x		X
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	71. sz. főút Keszthely elkerülő szakasz 102+435-108+200 km	5,08	2007. augusztus	x	X	
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	61. sz. főút Somogy megyei szakasza 11.5 t-s burkolaterősítés III. 138,3-154,6 km sz.	1,90	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	86. sz. főút Zala megyei szakasz 11,5 tonnás burkolatmegerősítés 0+000-37+774 km sz.	11,42	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	76. sz. főút Hévíz elkerülő 1. és 4. szakasz	4,58	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	86. sz. főút Szombathely - Vát szakasz (80+775-89+980 km között)	13,88	2007. augusztus	x	X	X
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	67. sz. főút burkolat megerősítése, kerékpárút, elkerülő út - I. szakasz: Kaposfüredi elkerülő út	3,17	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	76. sz. főút Zala megyei szakaszai 11.5 t-s burkolaterősítés 27+200-53+900;	11,63	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	4.sz. főút Hajdú- Bihar megyei szakasz 11,5 t burkolatmegerősítés, fejlesztés (180+400-199+950km és 241+650-248+480 km)	3,37	2007. augusztus	x		
1. prioritás: Az ország és a régióközpontok nemzetközi közúti elérhetőségének javítása	M0 déli szektor	74,86	2007. augusztus	x		
2. prioritás: Az ország és a régióközpontok nemzetközi vasúti és vízi úti elérhetőségének javítása	ETCS2 kiépítése Bajánsenye-oh-Boba között	6,00	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	4 sz főút Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei szakasz (engedélyköteles szakasz)	3,37	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	85. sz. főút Enese elkerülő szakasz 6+800-13+800 km között	12,98	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	61.sz. főút Nagykanizsa elkerülő szakasz 189+925-193+216 km	4,01	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	13 sz főút Komárom elkerülő	1,93	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	86. sz.főút Szeleste elkerülő szakasz	4,62	2007. augusztus	x		
3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	5. sz. főút Szeged elkerülő III. ütem vasúti felüljáróval	2,12	2007. augusztus	x		

3. prioritás: Térségi elérhetőség javítása	Záhony és térsége belső közúti infrastruktúrájának az ipari és logisztikai befektetésekkel összehangolt fejlesztése projekt előkészítése	0,13	2007. december	x		
4. Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése	Záhony térségben a vasúti infrastruktúra fejlesztése A) áru fuvarozási határátmenetet biztosító széles és normál nyomtávú gerinchálózat fejlesztése B) az áru fuvarozási és logisztikai kapacitásokat kiszolgáló vontatóvágány hálózat felújítás előkészítése	0,74	2007. december	x		
5. prioritás: Városi és elvárosi közösségi közlekedés fejlesztése	Budai fonódó villamosközlekedés megteremtése	2,46	2007. december	x		
2. prioritás: Az ország és a régió központok nemzeti és vízi úti elérhetőségének javítása	Bp. Kelenföld-Székesfehérvár vasútvonal átépítése I. ütem	119,18	2008. március	x		X
5. prioritás: Városi és elvárosi közösségi közlekedés fejlesztése	Óbuda -Esztergom vasúti vonalszakasz rekonstrukciója	34,44	2008. március	x		X
		1377,75				
	megítelt támogatás 1 013 220 034 574 Ft (1013,22 Mrd Ft)	135,97%				
	hatályos szerződések 800 296 697 539 Ft (800,296 Mrd Ft)	172,15%				

ROP DA

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	Kormánydöntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
5. prioritás: Térségfejlesztési akciók	Komplex vízvisszatartási akcióprogram a Nagyszéksós-tó vízrendszerében	171 000 000 Ft		2007. július	I	
5. prioritás: Térségfejlesztési akciók	Belvízrendezés az élhetőbb településekért, komplex belvízrendezési program megvalósítása a belterületen és a csatlakozó társulási csatornán I. ütem	1 900 000 000 Ft		2007. július	I	
3. prioritás: Közlekedési infrastruktúrafejlesztés	4-5 számjegyű utak (10 db)	4 843 999 200 Ft		2007. július		
2. prioritás: Turisztikai célú fejlesztések	Újszegedi fürdőkomplexum fejlesztése (Szegedi Aqualand)	3 000 000 000 Ft		2007. december	I	
5. prioritás: Térségfejlesztési akciók	Vizek mennyiségi és minőségi védelmének fejlesztése a Duna-völgyben	3 233 211 000 Ft		2008. július		
5. prioritás: Térségfejlesztési akciók	A CS-2-0-0 jelű csapadékvíz csatorna építése Kecskeméten	474 227 000 Ft		2008. július		
1. prioritás: Regionális gazdaságfejlesztés	Kreatív Innovációs Központ Kecskemét	1 120 000 000 Ft		2008. július		
5. prioritás: Térségfejlesztési akciók	Szeged városközpontjának funkcióbővítő fejlesztése (a Kölcsey utca és a Gutenberg utca közterületeinek rehabilitációja és a Mars téri piac fejlesztése)	2 130 236 000 Ft		2008. december		
5. prioritás: Térségfejlesztési akciók	Tornyai János Kulturális Városrehabilitációs Program - I. ütem	860 000 000 Ft		2008. december		
	Összeg	17 732 673 200 Ft				

megítélt támogatás 43 938 290 346 Ft (43,93 Mrd Ft)	40,35%
hatályos szerződések 36 731 585 059 Ft (36,73 Mrd Ft)	48,27%

ROP DD

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	Kormánydöntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
5. prioritás: Az elérhetőség javítása és környezetfejlesztés	4-5 számjegyű utak (6 db)	4 035 000 000 Ft		2007. július		
5. prioritás: Az elérhetőség javítása és környezetfejlesztés	Hosszúhetény elkerülő út építése	1 500 000 000 Ft		2007. július	I	
5. prioritás: Az elérhetőség javítása és környezetfejlesztés	Lulla-Balatonendréd út építése	3 510 000 000 Ft		2007. július	I	
4. prioritás: Integrált városfejlesztési akciók támogatása	Pécsi Konferencia és Koncertközpont	29 410 000 000 Ft		2007. július	I	
4. prioritás: Integrált városfejlesztési akciók támogatása	DD Regionális Könyvtár és Tudásközpont			2007. július	I	
4. prioritás: Integrált városfejlesztési akciók támogatása	Közterek I.			2007. július	I	
4. prioritás: Integrált városfejlesztési akciók támogatása	Nagy Kiállítótér – Múzeum utca			2007. július		
4. prioritás: Integrált városfejlesztési akciók támogatása	Zsolnay Kulturális Negyed			2007. július		
4. prioritás: Integrált városfejlesztési akciók támogatása	Közterek II.			2007. július		
5. prioritás: Az elérhetőség javítása és környezetfejlesztés	Közúthálózat fejlesztés az Ormánságban		754 807 000 Ft		2007. december	
4. prioritás: Integrált városfejlesztési akciók támogatása	Kaposvár Városközpont funkcióbővítő városrehabilitációja	1 100 000 000 Ft		2008. szeptember		
	Összeg	40 309 807 000 Ft				

megítélt támogatás 44 293 985 055 Ft (44,29 Mrd Ft)	91,01%
hatályos szerződések 31 861 429 647 Ft (31,86 Mrd Ft)	126,52%

ROP ÉA

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	Kormánydöntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
2. prioritás: Turisztikai célú fejlesztés	Hajdúszoboszló gyógyhelyi fejlesztése - Aqua-Palace Élmenyfürdő	2 250 000 000 Ft		2007. július	I	
2. prioritás: Turisztikai célú fejlesztés	Óceárium, Esőerdő ház, és Tarzan ösvénye	800 000 000 Ft		2007. december	I	
2. prioritás: Turisztikai célú fejlesztés	Hit és egészség, (Máriapócs és Nyírbátor összefogása a vallási turizmus fejlesztéséért) 3 alprojekt	2 382 101 000 Ft		2007. december	I	
3. prioritás: Közlekedési feltételek javítása	4-5 számjegyű utak (20 db)	8 484 123 000 Ft		2007. december		
1. prioritás: Regionális gazdaságfejlesztés	A Jászberényi Beszállítói Tudásközpont (JBTK) gazdaságfejlesztési egységeinek kialakítása	1 931 910 000 Ft		2008. március		
2. prioritás: Turisztikai célú fejlesztés	A tiszadobi Andrassy-kastély és kapcsolódó területeinek kulturális és tursztikai hasznosítása	1 860 525 000 Ft		2008. március		
1. prioritás: Regionális gazdaságfejlesztés	Ipari-logisztikai kapacitások feltárását biztosító új út építése	147 232 800 Ft		2008. július		
1. prioritás: Regionális gazdaságfejlesztés	Intermodális közforgalmú ipari-logisztikai terület kialakítása Fényeslitke-Komoró térségében	1 848 617 000 Ft		2008. december		
5. prioritás: Város- és térségfejlesztés	A belvárosi terek integrált funkcióbővítő fejlesztése Nyíregyházán	1 843 555 000 Ft		2008. szeptember		
5. prioritás: Város- és térségfejlesztés	Debrecen Belváros funkcióbővítő városrehabilitációja	1 463 453 000 Ft		2008. szeptember		

5. prioritás: Város- és térségfejlesztés	A Tisza fővárosa városközpont rehabilitáció	1 419 425 000 Ft		2008. november		
	Összeg:	24 430 941 800 Ft				

megítélt támogatás 36 515 354 882 Ft (36,51 Mrd Ft)	66,91%
hatályos szerződések 22 495 612 071 Ft (22,49 Mrd Ft)	108,62%

ROP ÉM

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	AT-ban nevesítve	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
1. prioritás: Versenyképes helyi gazdaság megteremtése	Mechatronikai Ipari Park (Miskolc)	697 428 000 Ft	2007. július	I	
5. prioritás: Térségi közlekedés fejlesztése	4-5 számjegyű utak (28 db)	9 944 944 800 Ft	2007. július	I	
2. prioritás: A turisztikai potenciál erősítése	Tokaji „Fesztiválatlan” kialakítása	1 947 720 000 Ft	2007. december	I	
2. prioritás: A turisztikai potenciál erősítése	Tisza-tavi Ökocentrum	1 951 768 000 Ft	2008. július		
2. prioritás: A turisztikai potenciál erősítése	Kastélysziget Kulturális-Turisztikai Központ Edelény - A Cserehát és a Galyaság turisztikai fejlesztése az edelényi L'Huillier-Coburg-kastély vonzerejének fejlesztése révén	1 853 995 000 Ft	2008. július	I	
3. prioritás: Településfejlesztés	Miskolc belváros rehabilitációja	4 243 500 000 Ft	2008. december		
	Összeg	20 639 355 800 Ft			

megítélt támogatás 31 218 416 949 Ft (31,21 Mrd Ft)	66,13%
hatályos szerződések 13 374 813 842 Ft (13,37 Mrd Ft)	154,37%

ROP KD

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	Kormánydöntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
4. prioritás: Helyi és térségi környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztés	Rácalmás Ófalusi partfalszakasz védelmi munkái	400 000 000 Ft		2007. július	I	
4. prioritás: Helyi és térségi környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztés	Tatai Öreg-tó és Által-ér rehabilitációja	1 500 000 000 Ft		2007. július		
2. prioritás: Regionális turizmusfejlesztés	A Balaton-part ékköve: a reformkori városközpont felvirágoztatása Balatonfüreden II. projekt	1 500 000 000 Ft		2007. július	I	
2. prioritás: Regionális turizmusfejlesztés	Az esztergomi Bazilika környezetében levő pincerendszer megóvása és idegenforgalmi hasznosítása	960 000 000 Ft		2007. július	I	
4. prioritás: Helyi és térségi környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztés	4-5 számjegyű utak (12 db)	3 813 880 000 Ft		2007. július		
2. prioritás: Regionális turizmusfejlesztés	Kolostorok és kertek a Veszprémi Vár tövében	1 110 643 000 Ft		2007. december	I	
2. prioritás: Regionális turizmusfejlesztés	Királyi Séta - Történelmi időutazás az ezeréves Székesfehérváron	1 987 201 000 Ft		2007. december		
4. prioritás: Helyi és térségi környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztés	Balatonakarattya, vasút feletti magaspártfal (Kisfaludy-sétány – Koppány-sor közötti szakasz) védelme I-es ütem	195 500 000 Ft	Elutasító döntés	2008. március		

4. prioritás: Helyi és térségi környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztés	Kőtár alatti partfalszakasz védelme, meglévő védművel való összehangolása (Öreghegy és a Siklóúti út közötti partvédmű)	283 560 000 Ft		2008. március	I	
4. prioritás: Helyi és térségi környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztés	Nyergesújfalú, 10-es főút melletti sziklafal stabilizáció	221 606 000 Ft		2008. március	I	
2. prioritás: Regionális turizmusfejlesztés	Velencei-tó Kapuja	1 584 139 000 Ft		2008. július	I	
3. prioritás: Fenntartható településfejlesztés	Székesfehérvár Belváros rehabilitációjának folytatása	1 777 316 000 Ft		2008. november		
	Összeg	15 333 845 000 Ft				

megítélt támogatás 27 387 406 682 Ft (27,38 Mrd Ft)	55,99%
hatályos szerződések 13 135 627 452 Ft (13,13 Mrd Ft)	116,75%

ROP KM

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	Kormánydöntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	M4 autópálya hiányzó Pest megyei szakaszának kiépítése	39 751 000 000 Ft				
5. prioritás: Települési területek megújítása	Budapest - Józsefváros Magdolna Negyed Program II. (2007-2010)	2 016 000 000 Ft		2007. július	I	

3. prioritás: A régió vonzerejének fejlesztése	Skanzen Örökség Program	2 000 000 000 Ft		2007. július	I	
3. prioritás: A régió vonzerejének fejlesztése	Szépművészeti Múzeum térszint alatti bővítése - látogató és turisztikai központ létrehozása	3 500 000 000 Ft		2007. július	I	
4. prioritás: A humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztése	A foglalkozási rehabilitáció infrastrukturális feltételeinek fejlesztése KMROP 4.1.2	457 564 576 Ft		2007. július		
3. prioritás: A régió vonzerejének fejlesztése	Szűnyogi szivattyútelep rekonstrukciója	314 071 000 Ft		2007. július	I	
3. prioritás: A régió vonzerejének fejlesztése	Körös-éri belvízfőcsatorna meder fejlesztése és rekonstrukciója	1 004 500 000 Ft		2007. július	I	
3. prioritás: A régió vonzerejének fejlesztése	Benta patak mederrehabilitáció	738 829 000 Ft		2007. július	I	
4. prioritás: A humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztése	Liszt Ferenc Zeneakadémiája, az európai felsőfokú zenei oktatás megújuló központja Budapesten	9 800 000 000 Ft		2007. július	I	
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	4-5 számjegyű utak (25 db)	5 184 998 400 Ft		2007. július		
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	Bugyi nagyközséget elkerülő út 1. szakasz	1 010 400 000 Ft		2007. július		
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	Csomópont átépítése Monoron	180 000 000 Ft		2007. július	I	
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	Tápiószele-Újszilvás-Abony összekötő út építése, felújítása	1 375 000 000 Ft		2007. július	I	
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	Budapest, Szabadság Híd rekonstrukciója	2 695 000 000 Ft		2007. július	I	
4. prioritás: A humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztése	Szent Imre Kórház regionális egészségügyi központ rekonstrukció II. ütem	3 270 000 000 Ft		2007. december		

4. prioritás: A humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztése	Uzsoki utcai Kórház regionális egészségügyi központ rekonstrukció II. ütem	4 430 000 000 Ft		2007. december		
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	Budapest XXI. kerület Csepeli Gerincút kiépítése (I. ütem)	3 896 760 000 Ft		2007. december		
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	A budapesti Margit híd és a kapcsolódó közlekedési rendszer fejlesztése	6 000 000 000 Ft		2007. december		
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	Rákoskeresztúri autóbusz folyosó kialakítása	867 000 000 Ft		2007. december	I	
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	A forgalomirányítási és utastájékoztatói rendszer fejlesztése, korszerűsítése a felszíni és felszín alatti közösségi közlekedésben	6 090 000 000 Ft		2007. december		
3. prioritás: A régió vonzerejének fejlesztése	A Gödöllői Királyi Kastély komplex újjáépítése	1 794 600 000 Ft		2007. december	I	
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	4-5 számjegyű utak (5 db)	3 959 998 800 Ft		2007. december		
4. prioritás: A humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztése	Állami Egészségügyi Központ XXI. századi betegkezelésre való felkészítése	300 000 000 Ft		2008. március	I	
2. prioritás: A versenyképesség keretfeltételeinek fejlesztése	Csepeli szigeti gerincút M0 autót és Lórév közötti szakasz I. ütem	4 288 600 000 Ft		2008. március	I	
3. prioritás: A régió vonzerejének fejlesztése	A Városliget kapuja (Városligeti Műjégpálya pálya és épületegyüttes rekonstrukciója)	3 175 000 000 Ft		2008. március	I	
3. prioritás: A régió vonzerejének fejlesztése	Dél-budapesti régió vízrendezése	1 052 757 000 Ft		2008. március		
3. prioritás: A régió vonzerejének fejlesztése	Gyáli patak rekonstrukciója	1 446 929 000 Ft		2008. március		
5. prioritás: Települési területek megújítása	BUDAPEST SZÍVE PROGRAM – HÍDFŐTEREK ÉS ÚJ PESTI KORZÓ	1 727 326 000 Ft		2008. július	I	

	KIÉPÍTÉSE – I. ÜTEM (2007/08 KMROP Akcióterv keretében)					
5 prioritás: Települési területek megújítása	BUDAPEST SZÍVE PROGRAM – REPREZENTATÍV KAPUTÉRSÉG KIÉPÍTÉSE - I. ÜTEM (2007/08 KMROP Akcióterv keretében)	2 664 798 000 Ft		2008. július		
5 prioritás: Települési területek megújítása	BUDAPEST SZÍVE PROGRAM – BELVÁROS ÚJ FŐUTCÁJÁNAK KIÉPÍTÉSE PROJEKT - I. ÜTEM (2007/08 KMROP Akcióterv keretében)	2 124 768 000 Ft		2008. július		
3. prioritás: A régió vonzerejének fejlesztése	Szob-Nagybörzsöny kisvasút teljes, turisztikai célú helyreállítása - II. ütem	1 487 287 000 Ft		2008. július		
4. prioritás: A humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztése	Közép-Magyarországi Onkológiai Centrum fejlesztési terve			2008. szeptember		
4. prioritás: A humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztése	A váci Jávorszky Ödön Kórház korszerűsítése	2 000 000 000 Ft		2008. szeptember		
	Összeg	120 603 186 776 Ft				

megítelt támogatás 201 257 299 785 Ft (201,25 Mrd Ft)	59,92%
hatályos szerződések 167 273 683 976 Ft (167,27 Mrd Ft)	72,09%

ROP NYD

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
4. prioritás: Környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra	Nagy-Pándzsa vízgyűjtő revitalizáció	1 070 000 000 Ft	2007. július	I	
5. prioritás: Helyi és térségi közszolgáltatások fejlesztése	Térségi rehabilitációs központ létesítése Sárváron	791 666 700 Ft	2007. július	I	
5. prioritás: Helyi és térségi közszolgáltatások fejlesztése	A Lumniczer Sándor Kórház angiológiai rehabilitációs központ kialakításának rekonstrukciós programja	750 000 000 Ft	2007. július	I	
4. prioritás: Környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra	4-5 számjegyű utak (29 db)	2 970 691 200 Ft	2007. július		
2. prioritás: Turizmusfejlesztés - Pannon örökség megújítása	Büki Gyógyfürdő fejlesztése	642 000 000 Ft	2007. december	I	
2. prioritás: Turizmusfejlesztés - Pannon örökség megújítása	Eszterháza Közép-Európai Kulturális Központ, 1. projektlem	1 450 000 000 Ft	2007. december	I	
2. prioritás: Turizmusfejlesztés - Pannon örökség megújítása	A Pannonhalmi Főapátság turisztikai vonzerő - fejlesztési programja: II., III., és IV. ütem	1 272 646 000 Ft	2007. december	I	
2. prioritás: Turizmusfejlesztés - Pannon örökség megújítása	Új fogadóépület gyógy- és wellness szolgáltatásokkal, fedettfürdő átalakítása	809 272 000 Ft	2007. december	I	
2. prioritás: Turizmusfejlesztés - Pannon örökség megújítása	Új Fürdő és Terápiás Centrum, A Gyógyfürdő fejlesztése új fürdőrésszel, és a Terápiás Centrum fejlesztésével	1 500 000 000 Ft	2007. december	I	
2. prioritás: Turizmusfejlesztés - Pannon örökség megújítása	Szombathelyi Történelmi-régészeti városrész kialakítása II. ütem - Az Iseum rekonstrukciója	1 382 100 000 Ft	2007. december	I	

4. prioritás: Környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra	Lukácsházi tározó	2 780 000 000 Ft	2008. március	I	
3. prioritás: Városfejlesztés	Széchenyi tér és környezetének funkcióbővítő fejlesztése	899 112 000 Ft	2008. szeptember		
3. prioritás: Városfejlesztés	A városközpont értékmegőrző megújítása	600 000 000 Ft	2008. szeptember		
3. prioritás: Városfejlesztés	Szombathely MJV városközpontjának funkcióbővítő megújítása	899 760 000 Ft	2008. szeptember		
3. prioritás: Városfejlesztés	Zalaegerszeg történelmi városközpont rehabilitációs és revitalizációs programja	899 980 000 Ft	2008. december		
3. prioritás: Városfejlesztés	Nagykanizsa Megyei Jogú Város funkcióbővítő fejlesztése - Belvárosi akcióterületi terv	899 650 000 Ft	2009. február		
	Összeg	19 616 877 900 Ft			

megítélt támogatás 24 498 490 346 Ft (24,49 Mrd Ft)	80,07%
hatályos szerződések 23 284 189 682 Ft (23,28 Mrd Ft)	84,23%

TÁMOP

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	Kormánydöntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
3. prioritás - A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek	Oktatási esélyegyenlőség és integráció	1,65	2007. július	x		
6. prioritás - Egészségmegőrzés és egészségügyi humánerőforrás-fejlesztés	Megvalósíthatósági tervek minőségbiztosítása a tervezett jelentős beruházásoknál	0,37	2007. július	x		
nincs	A képzés minőségének, tartalmának fejlesztése	7,80	2007. július	x		
1. prioritás - A foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés segítése és ösztönzése	Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának, foglalkoztatásának elősegítése	16,28	2007. július	x		X
2. prioritás - Az alkalmazkodó képesség javítása	Pályaorientáció rendszerének tartalmi és módszertani fejlesztése	2,08	2007. július	x		
1. prioritás - A foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés segítése és ösztönzése	Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért	26,04	2007. július	x		X
5. prioritás - A társadalmi befogadás, részvétel erősítése	Betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselői hálózat és civil jogvédő munka fejlesztése	0,40	2007. július	x		
nincs	OFA hálózat PERTU (Partnerség, Együttműködés a Regionális Tudásért) projekt	0,31	2007. július	x		
1. prioritás - A foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés segítése és ösztönzése	Mozgáskorlátozott emberek foglalkoztatását, önálló életvitelét segítő eszközfejlesztő műhely és szolgáltatási hálózat	1,40	2007. július	x		
5. prioritás - A társadalmi befogadás, részvétel erősítése	Hajléktalan emberek társadalmi és munkaerő-piaci integrációjának szakmai és módszertani megalapozása	0,35	2007. július	x		
5. prioritás - A társadalmi befogadás, részvétel erősítése	Gyermekesély programok országos kiterjesztésének szakmai-módszertani megalapozása együttműködésben a társtestületekkel	0,69	2007. július	x		
5. prioritás - A társadalmi befogadás, részvétel erősítése	A fizikai és info-kommunikációs akadálymentesítés szakmai hátterének fejlesztése	0,84	2007. július	x		
1. prioritás - A foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés segítése és ösztönzése	Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények	15,38	2007. július	x		X
2. prioritás - Az alkalmazkodó	Lépj egyet előre	10,67	2007. július	x		

képesség javítása						
2. prioritás - Az alkalmazkodó képesség javítása	ÚJ PÁLYA PROGRAM	1,95	2007. július	x		
3. prioritás - A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek	Átfogó minőségfejlesztés a közoktatásban	4,15	2007. július	x		
2. prioritás - Az alkalmazkodó képesség javítása	Az akkreditáció rendszerének kialakítása (tervezés alatt)	0,60	2007. július	x		
5. prioritás - A társadalmi befogadás, részvétel erősítése	Központi szociális információs fejlesztések	1,40	2007. július	x		
5. prioritás - A társadalmi befogadás, részvétel erősítése	Szociális szolgáltatások modernizációja, központi stratégiai tervezései kapacitások megerősítése, szociálpolitikai döntések megalapozása	1,31	2007. július	x		
3. prioritás - A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek	Új tanulási formák és rendszerek A komponens	0,33	2007. július	x		
4. prioritás - A felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlssztése a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében	Minőségfejlesztés a felsőoktatásban	0,57	2007. július	x		
4. prioritás - A felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlssztése a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében	Felsőoktatási szolgáltatások rendszer szintű fejlesztése	2,10	2007. július	x		
3. prioritás - A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek	Új tanulási formák és rendszerek A komponens	1,00	2007. július	x		
3. prioritás - A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek	"Múzeumok mindenkinek" Program - Múzeumok oktatási -képzési szerepének erősítése - Központi módszertani fejlesztés és támogatási alap "A" komponens Központi módszertani fejlesztés	0,10	2007. július	x		
3. prioritás - A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek	21. századi közoktatás	10,58	2007. július	x		
1. prioritás - A foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés segítése és ösztönzése	Foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként I.	8,85	2007. július	x		
6. prioritás - Egészségmegőrzés és egészségügyi humánerőforrás-fejlesztés	Szűrőprogramok országos kommunikációja	0,90	2007. július	x		
5. prioritás - A társadalmi befogadás, részvétel erősítése	A komplex rehabilitáció szakmai hátterének megerősítése	4,31	2007. július	x		

6. prioritás - Egészségmegőrzés és egészségügyi humán erőforrás-fejlesztés	Egészségügyi humán erőforrás monitoring	0,50	2007. december	x		
3. prioritás - A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek	Audiovizuális emlékgyűjtés a társadalmi kohézió erősítéséért	1,20	2007. december	x		
3. prioritás - A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek	Magyar Géniusz, Országos Tehetségsegítő Hálózat kialakítása "A" komponens kiemelt	0,38	2007. december	x		
5. prioritás - A társadalmi befogadás, részvétel erősítése	A társadalmi kohézió erősítését szolgáló bűnmegelőzési és reintegrációs programok módszertani megalapozása - I. szakasz	0,19	2008. március	x		
2. prioritás - Az alkalmazkodó képesség javítása	A partnerség és a párbeszéd szakmai hátterének megerősítése, közös kezdeményezések támogatása	0,92	2008. március	x		
5. prioritás - A társadalmi befogadás, részvétel erősítése	A diszkrimináció elleni küzdelem – társadalmi szemléletformálás és a hatósági munka erősítése	0,92	2008. március	x		
		126,50				
	megítélt támogatás 145 851 250 280 Ft (145,85 Mrd Ft)	86,73%				
	hatályos szerződések 130 195 982 621 Ft (130,19 Mrd Ft)	97,16%				

TIOP

Prioritás	Projekt neve	Támogatás összege	Kormánydöntés dátuma	AT-ban nevesítve?	TSZ (I/N/0)	Nagyprojekt?
2. prioritás - Egészségügyi infrastruktúra fejlesztése	Sürgősségi ellátás fejlesztése - mentés, légimentés	7,00	2007. július	x		
2. prioritás - Egészségügyi infrastruktúra fejlesztése	Mentésirányítási rendszer fejlesztése	3,50	2007. július	x		
1. prioritás - Az oktatási infrastruktúra fejlesztése	Hatékony informatikai infrastruktúra a közoktatásban	2,56	2007. július	x		
1. prioritás - Az oktatási infrastruktúra fejlesztése	Információ-menedzsment a felsőoktatásban	4,05	2007. július	x		
3. prioritás - A munkaerő-piaci részvételt és a társadalmi befogadást támogató infrastruktúra fejlesztése	Az integrált rendszer kereteinek megteremtése a foglalkoztatási szolgálat infrastruktúrájának fejlesztésével	1,69	2007. július	x		
3. prioritás - A munkaerő-piaci részvételt és a társadalmi befogadást támogató infrastruktúra fejlesztése	A komplex rehabilitációhoz szükséges infrastrukturális feltételek megteremtése	5,71	2007. július	x		
		24,50				
	megítélt támogatás 99 137 238 392 Ft (99,13 Mrd Ft)	24,71%				
	hatályos szerződések 59 166 084 139 Ft (59,16 Mrd Ft)	41,41%				

5.2.3 Esettanulmány a Leghátrányosabb Helyzetű Kistérségek Felzárkóztató Programjáról- A Dél-Alföldi régió tapasztalataira építve²¹⁶

5.2.3.1 Bevezető

Esettanulmányunkban a hazai területpolitika történetének egyik jelentős programját kívánjuk bemutatni, amely a térségi szemléletű fejlesztést mind a tervekészítés, mind pedig a források allokálása során az operatív programokon keresztül ívelő integráció révén valósítja meg. Mindezt széles körű partnerségre alapozottan, melyben kiemelt figyelmet fordít a hátrányos helyzetű népesség szükségleteinek, problémáinak feltárására. A program a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség komplex programmal történő fejlesztésére irányul (továbbiakban LHH-program).

Az Országos Területfejlesztési Konceptió²¹⁷ szerint a területfejlesztési politika érvényesülésének hat alapvető pillére: a központi területfejlesztési beavatkozások (1), a területileg összehangolt szakpolitikák, országos fejlesztési stratégiák, programok (2), a területrendezés (3), a regionális, megyei, kistérségi és egyéb területi szintek fejlesztéspolitikái (4), a vidékfejlesztés (5), valamint a város- és falufejlesztés (6).

A területfejlesztési politika fejlesztési alapelvei:

- szubszidiaritás és decentralizáció;
- térségi és táji szemlélet, valós térszerveződések követése;
- rendszerszemlélet, programozás, integrált fejlesztések
- hatékonyság és koncentráció;
- fenntarthatóság, biztonság;
- nyilvánosság, partnerség;
- átláthatóság, monitoring és értékelés.

Az LHH program a fentiek szerinti 4. pillér körébe tartozik, mivel a statisztikai kistérségek szintjén valósul meg.

Az LHH program úttörő jelentőségű abból a szempontból, hogy a fejlesztéspolitika decentralizációs és integrációs lehetőségeit és korlátait teszteli az önálló operatív programok kezelésére kialakított és specializálódott intézményrendszeri keretek között. Az LHH-program olyan, a hazai fejlesztéspolitika szempontjából úttörő jelentőségű, közbizalom-építő kezdeményezés, amely az első tapasztalatok

²¹⁶ Szerzők. Csizé András PhD., Horváth Marianna, Szigetvári Attila

²¹⁷ Az Országgyűlés 97/2005.(XII.25.) OGY határozata az Országos Területfejlesztési Konceptióról

rendszerbe építését követően a fejlesztéspolitika egyes döntéseinek kistérségi szintre történő decentralizációjához járulhat hozzá.

Jelen esettanulmány elkészítése az LHH program keretében a Módszertani útmutató a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség projekt-csomagjának összeállításához című dokumentum szerint elkészített tervdokumentumok és projektcsomagok zsűrizését követő fázisban zajlott, azaz a kistérségek ebben az időszakban értesültek/értesülnek a zsűri által továbbtervezésre jóváhagyott vagy elutasított projektekről. Ez egyúttal az az időszak, amikor a jóváhagyott projektötletek további kidolgozásának kereteit meghatározó felhívások társadalmi egyeztetése megkezdődött. Ezért elsősorban a tervezési folyamat értékelésére nyílik lehetőség, míg az eredmények, valamint a támogatott projektjavaslatok kapcsán további kockázatot jelent a felhívások végső formájának alakulása, hiszen azok tartalmazhatnak további olyan szűkítő követelményeket, amelyek egy ötlet továbbfejlesztett változatának jóváhagyását már nem biztosítják. Azaz a tervezés eredményeit a megvalósítható projektek generálása szemszögéből nem áll módunkban teljes körűen vizsgálni.

Az eddigi tapasztalatok értékelési dimenziói:

1. Kistérségen belüli különbségek kezelése:
2. Komplexitás érvényesülése:
3. Partnerség érvényesülése

5.2.3.2 Előzmények

A kormány 2007 őszén – gazdasági, társadalmi, infrastruktúra-ellátottsági mutatók alapján – meghatározta a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérséget, és sorolta a komplex programmal segített térségek körébe (311/2007. [XI. 17.] Korm. Rendelet). A komplex program elsődleges forrásaként az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (ÚMFT), illetve az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programot (ÚMVP) jelölte meg.

Célja, módszere: olyan terv és projektcsomag megalkotása, amely a helyi szükségletekre alapul és jóváhagyása esetén a projektek nem versenyeznek nyílt pályázati rendszerben. Így az LHH kistérségek számára növeli a támogatások megszerzésének hatékonyságát, eredményességét, arra a feltételezésre alapozva, hogy ezen kistérségek többsége az NFT I. (I. Nemzeti Fejlesztési Terv), valamint a már elkezdődött ÚMFT (Új Magyarország Fejlesztési Terv) keretében kevésbé volt sikeres a pályázati források megszerzésében, mint a többi hazai kistérség.

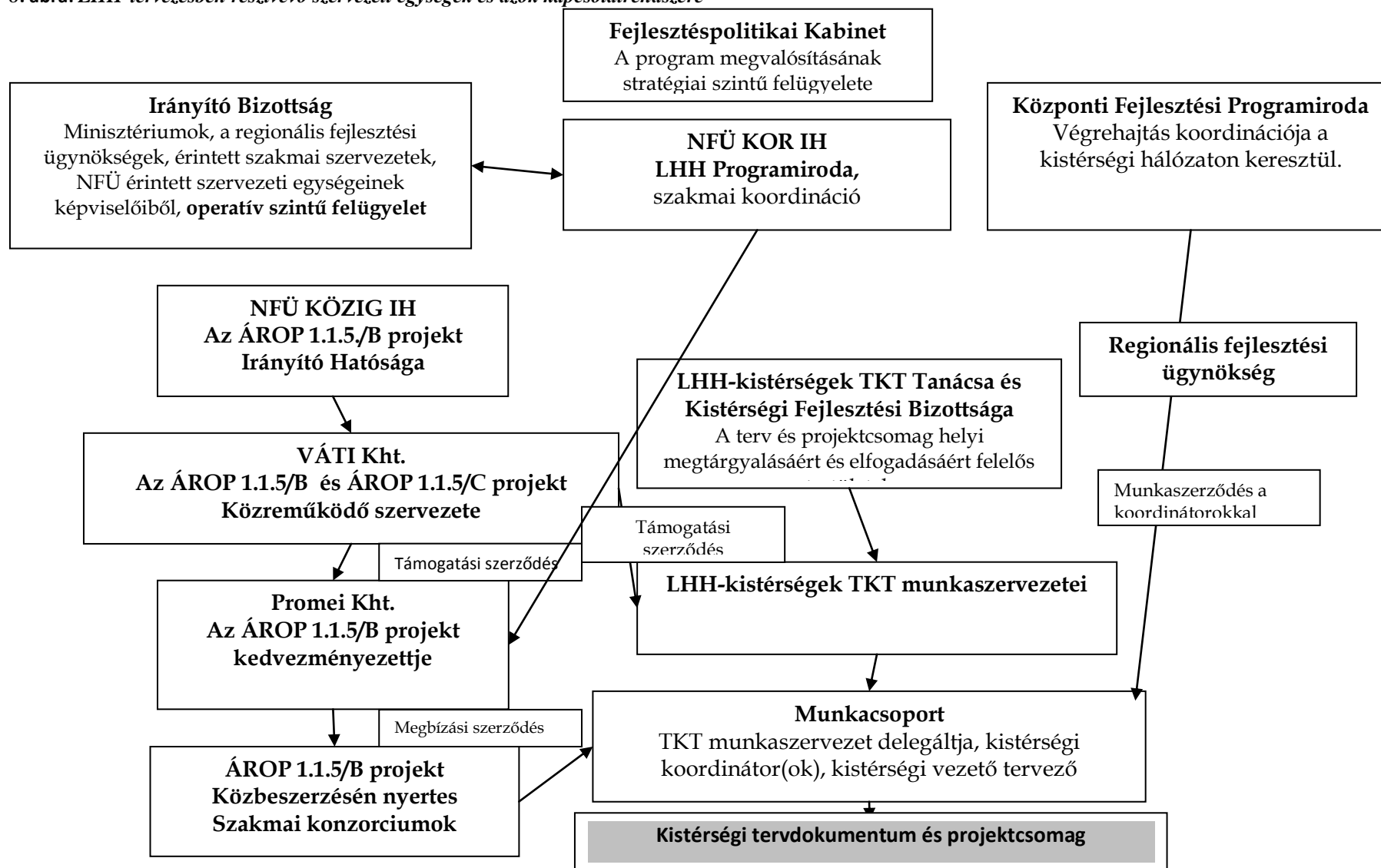
Az LHH-program (Új Magyarország Felzárkóztatási Program, „Nem mondunk le senkiről” Zászlóshajó Program) indulását 2007. november 19-én jelentette be Bajnai Gordon, akkori önkormányzati és területfejlesztési miniszter.

Fent hivatkozott bejelentéskor még eredetileg – árfolyamtól függően - 125-135 milliárd forintnyi összeg állt célzottan rendelkezésre a kistérségeknek 2007 őszén, azonban ez 2008 őszére közel 97 milliárd Ft-ra apadt. Az okokról nem történt tájékoztatás.

A 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség általuk tervezhető fejlesztésére a 2009-2013 évekre összesen 96,9 Mrd Ft került elkülönítésre, a következők szerint: DDOP: 12,2MrdFt, ÉMOP: 27,4MrdFt, ÉAOP: 17,8MrdFt, DAOP: 9,0MrdFt, TÁMOP: 21,9MrdFt, TIOP: 8,6MrdFt.

- A kistérségek közti forrásmegosztás elve:

8. ábra: LHH-tervezésben résztvevő szervezeti egységek és azok kapcsolatrendszere²¹⁸



²¹⁸ Forrás: Csité András PhD – Horváth Marianna – Nagy Lászlóné – Szécsi Árpád – Szigetvári Attila (2009), 8.o.

Az LHH-tervezés kereteit biztosító Módszertani útmutató a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség projekt-csomagjának összeállításához (továbbiakban: Módszertani útmutató) a fenti ábra szereplői közül a következők számára oszt feladatot az alábbiak szerint:

„A program megvalósítását stratégiai szinten a kormány fejlesztéspolitikai ügyekben illetékes tanácsadó-döntéshozó fóruma, a fejlesztéspolitikai kabinet (továbbiakban FPK) felügyeli.

Az FPK a program eddigi szakaszában irányítási feladatokat nem vont magához, a programot alacsonyabb szinten is sikerült eddig koordinálni.

Az Irányító Bizottság (IB) egy szakértői fórum volt, ahol a tárcák javaslatokkal gazdagították a programot, mely alapján a programiroda dolgozta ki az operatív szakmai elvárásokat. Az IB sok esetben nem formálisan ülésezett, hanem bilaterálisan egyeztettek tagjai a programirodával.

Az operatív szintű felügyelet a minisztériumok (Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Oktatási és Kulturális Minisztérium, Egészségügyi Minisztérium, Miniszterelnöki Hivatal Gyerekesély Iroda, Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium), a regionális fejlesztési ügynökségek, érintett szakmai szervezetek, valamint az NFÜ érintett szervezeti egységeinek képviselőiből álló irányító bizottság feladata.

A program szakmai koordinálása az NFÜ-ben működő programiroda feladata. A végrehajtást a Központi Fejlesztési Programiroda koordinálja a kistérségi hálózaton keresztül. Az egyes operatív programok vonatkozásában az irányító hatóságok illetékesek.

.....

A tervezés végterméke a kistérségi tervdokumentum.”²¹⁹

Annak érdekében, hogy a kapcsolatrendszer a program működése kapcsán is áttekinthető legyen, ábránkban megkíséreltük a résztvevő összes szereplőt feltüntetni, megjelölve az ismert szerződéses konstrukciókat is.

Az Irányító Bizottság és a Fejlesztéspolitikai Kabinet program keretében játszott szerepéről nem rendelkezünk tapasztalattal.

A szervezeti rendszer modelljéből adódó következtetések:

Egyértelműen hierarchikus (utasítási és/vagy felelősségi és/vagy kommunikációs) rendszer az ÁROP 1.1.5/B program keretében működik ismereteink szerint.

Tapasztalati úton kialakult egy eljárásrend arra a kommunikációra és egyeztetési módszertanra, amely a komplex programokra alkalmazható. Ebben be lehet azonosítani a Promei Kht. és az LHH-programiroda katalizátor szerepét.

5.2.3.3 A tervezési folyamat

Bevezetőnkben ismertettük, hogy a tervezési folyamat a tanulmány elkészítésének időszakában még nem ért véget, az eddigi mérföldkövek: a tervdokumentum különböző változatainak (0. változat, 1.

²¹⁹ Nemzeti Fejlesztési Ügynökség LHH Programiroda (2008): 10. o.

változat) benyújtása és elfogadása, továbbá a zsűri döntésének meghozatala és kommunikálása. A Dél-alföldi Régió LHH térségei esetében a zsűri döntésének kihirdetését célzó rendezvények 2009. április 8-10. között zajlottak le, a tapasztalatok összegzése az eddig lezárt szakaszokhoz kötődhet.

A következő időszak feladatát képezi a projektek részletes kidolgozása, megvalósítása

„Az egyes projekteket a részletes kidolgozást követően az érintett közreműködő szervezethez kell benyújtani. Amennyiben a közreműködő szervezet értékelése alapján az NFÜ a projektet megfelelően előkészítettnek ítéli, indulhat a projekt megvalósítása. Természetesen a kistérségi tervbe bekerülő projekt javaslatoknak is el kell érniük legalább ugyanazt a minőségi szintet, amit a jelenlegi pályázati rendszer előír.

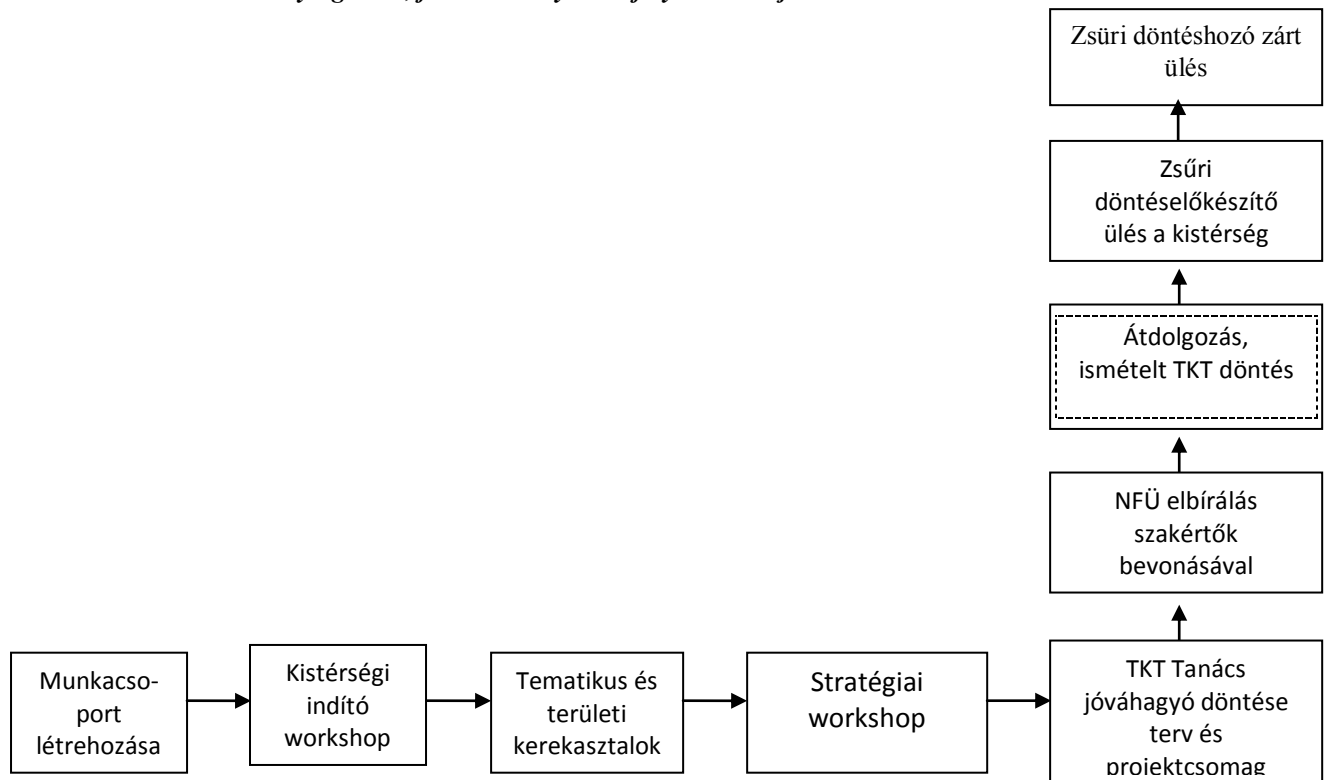
Az eljárás leginkább a kétfordulós pályáztatásra hasonlít, ahol az első fordulóban vizsgáljuk a projekt javaslat indokoltságát, az adott prioritáshoz való illeszkedését, a második fordulóban pedig a projekt előkészítettségét. A második fordulóban már nem mondható, hogy egy projekt nem indokolt, ezért nem utasítható el, de természetesen mondható, hogy nem kellően előkészített, ezért visszaadható további kidolgozásra. A különbség a kétfordulós pályáztatáshoz képest annyi, hogy az első fordulóban a kistérség teljes projekt-csomagját egyszerre értékeljük (a második forduló már itt is projektenként történik).„²²⁰

A folyamat eddig lezajlott szakasza több újszerű elemet tartalmazott, melyek elsősorban a szereplők partnerségét, a program potenciális kedvezményezettjeinek minél szélesebb körű bevonását szolgálták, továbbá támogatták az új projektötletek generálását.

²²⁰ forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség LHH Programiroda (2008): 13. o.

5.2.3.3.1 A lezajlott tervezési folyamat alkalmazott módszereinek bemutatása

9. ábra: A tervezés tevékenységeinek, főbb eseményeinek folyamatábrája



5.2.3.3.2 Előkészületek, munkacsoport összeállítása:

- Munkacsoport felállítása: A munkacsoport fontos szerepet töltött be a tervezési folyamat szakaszaiban. Tagjainak (Kistérségi Vezető Tervező, kistérségi koordinátor(ok), Többcélú Kistérségi Társulás (TKT) által delegált tag, egyéb) feladatai közé tartozott többek között a rendezvények előkészítése, szervezése, lebonyolítása, kistérségi szereplők tájékoztatása, kistérségi helyzetelemzés véleményezése, projektek gyűjtése, kistérségi tervdokumentum összeállítása, NFÜ és PROMEI Kht-s egyeztetésen szükség esetén részvétel, adminisztrációs feladatok ellátása, LHH tanulmányhoz részinformációk nyújtása, folyamatos kapcsolattartás érintettekkel.
- Szakértői háttér felkérése, felkészítése: A különböző tematikus workshopok/kerekasztalok előadói a konzorciumi cégek által megbízott szakértők voltak. A szakértők az adott szakterületen elvégzett helyzetértékelés alapján vitaindítót tartottak, esettanulmányokat ismertettek, továbbá szakmai konzultációs lehetőséget biztosítottak az érintetteknek. Ez lehetővé tette a jó gyakorlatok bemutatását, és a helyi adottságokra, lehetőségekre építő projektötletek generálását.

Kistérségi helyzetelemzés: a program kidolgozását végző konzorciumoknak fel kellett térképezni az adott kistérségek helyzetét a rendelkezésre álló dokumentumok és a kistérségekkel folytatott konzultációk alapján.

5.2.3.3.3 Kistérségi indító workshop:

Az indító workshopok célja:

- a tervezés folyamatában résztvevő belső és külső szereplőkkel a tervezés céljának, folyamatának, elvárásainak megismertetése;
- annak előmozdítása, hogy a létrejövő dokumentumot a kistérségi szereplők magukénak érezzék;
- annak tudatosítása a tervezésben résztvevők számára, hogy a kistérségi tervdokumentummal kapcsolatos alapvető elvárás, érdemi megoldási javaslatok kidolgozása a roma közösségek gazdasági/társadalmi integrációjának elősegítésére;
- az aktív együttműködés szükségességének tudatosítása a szakértőkkel és a kistérségi koordinátorokkal;
- a kistérségek tervezési folyamatainak összehangolása (Helyi Vidékfejlesztési Stratégia, szomszédos kistérségek).

5.2.3.3.4 Tematikus és területi kerekasztalok:

A tematikus kerekasztalok/workshopok különböző szakmaspecifikus témákat dolgoztak fel: gazdaságfejlesztés, foglalkoztatás, oktatás, humán erőforrás, közlekedés, roma integráció, esélyegyenlőség. Ezek a specifikációk a szakmai ajánlatoknak megfelelően, valamint a kistérségre meghatározott fejlesztési irányoknak megfelelő témákban kerültek meghatározásra.

A területi kerekasztalok a kiválasztott kistérségek mikrotérségeiben kerültek megszervezésre, bizonyos térségekben a különböző mikrotérségekben eltérő témákban. Célja az LHH program további ismertetése, valamint a projektgyűjtési folyamat elősegítése.

A kerekasztalok résztvevői a program közvetlen (munkacsoport, polgármesterek, stb.) és közvetett (civil szféra, gazdasági szereplők, stb.) érintettjei voltak.

Stratégiai workshop:

A stratégiai workshop célja a stratégiai célok, fejlesztési irányok bemutatása, megvitatása, véglegesítése, emellett áttekintésre kerültek az addig beérkezett projektjavaslatok. Ezek a fejlesztési célokhoz való igazítása is a workshop feladata volt.

Projektcsomag összeállítása:

A projektjavaslatok folyamatosan merültek fel a tervezési folyamat során.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által minden kistérségben meghatározott prioritások, fejlesztendő irányok mérvadóak voltak. Ezekről eltérni csak megfelelő indoklással lehetett, ezzel tágítva a tervezés kereteit a feltárt szükségletek alapján. A projektgazdák eleve ezen prioritások mentén vetették fel ötleteiket, illetve ehhez igazodva alakították ki a projekteket. Támpont volt számukra a számtalan

megbeszélés és workshop, ahol a kistérségi vezető tervezők és kistérségi koordinátorok, valamint a munkacsoport tagok iránymutatást adtak a munkához.

A tervezés folyamán különböző kritériumoknak kellett megfelelni a kistérségeknek. A legfontosabb, hogy a projektcsomagban legalább 20-25% arányban kellett ESZA-alapú támogatási forma szerinti projekteket illeszteni.²²¹

Az előzetes várakozásokkal ellentétben, miszerint EMVA-alapú támogatási forma szerinti projektek is támogathatóak, mégsem valósult meg a források teljes integrációja, melyet a legtöbb kistérség hiányként érzékelt, különösen a kistelepülések.

A fő projektcsomagon kívül egy ún. tartaléklistát is össze kellett állítani a kistérségeknek, mely arra szolgált, hogy a bírálók által nem megfelelőnek ítélt projekteket megfelelő magyarázattal kicserélhessék a kistérségek a projektcsomagjukban. A tartaléklista támogatási összege a kistérség rendelkezésére álló keretösszeg maximum 200%-áig egészíthette ki a főlista támogatási összegét.

5.2.3.3.5 Döntés

A döntési folyamat összetett, több részből álló mechanizmus volt, azzal a céllal, hogy a ténylegesen legfontosabb projektek valósuljanak meg. A tervet és a projektcsomagot a kistérségi fejlesztési bizottság és többcélú kistérségi társulás tanácsa elé terjesztést követően a tanács támogató döntésének birtokában nyújthatta be a munkaszervezet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség részére elbírálásra.

2008. október végén egy ún. 0. verziójú tervdokumentációt kellett benyújtani a kistérségeknek, mely az akkori - még kiforratlan - projektcsomagot is tartalmazta a helyzetelemzés mellett. Ekkor az NFÜ szakértők bevonásával áttekintette, értékelt a tervdokumentációkat, hogy azok teljesítik-e a program céljait vagy átdolgozásra szorulnak. A végleges anyagot, az ún. 1. verziójú tervdokumentációt november végére kellett elkészíteni. Ezt természetesen ismét megelőzte a kistérségi TKT (Többcélú Kistérségi Társulás) döntés arra vonatkozóan, hogy mely projektek kerüljenek be a főlistára, illetve a tartaléklistára.

Az első verziós tervdokumentumokat az NFÜ áttekintette, és volt, akinél nem kívánt változtatást végrehajtatni, volt, akinél módosítani kellett a projektcsomagot. Utóbbiak benyújtották a 2. verziós tervdokumentációt január elején. Több kistérség önkéntes módosításokat is végrehajtott, hogy még precízebb, pontosabb projektcsomagot fogadjon el az NFÜ. Ennek ellenére van olyan kistérség, ahol az NFÜ nem kívánt változtatást, megfelelőnek találta a tervdokumentumot.

A végső döntést hozó zsűrizés 2009. március közepe – vége fele zajlott két lépésben. A döntéselőkészítő ülés párbeszédese formában zajlott a kistérség delegációja és a KSZ-ek, IH-k, valamint az érintett tárcák által alkotott zsűri között. Levezetője az LHH programiroda volt. A zsűri döntését zárt körben hozta meg. Ezt követően a fejlesztési ügynökség 2009. április elején kihirdette a nyertes projekteket.

²²¹ A projekt csomagok értékelési szempontjai című dokumentum szerint „a projekt-csomagban az ERFA-ESZA projektek aránya kb. ¾-¼ (az ERFA projektek aránya max. 80%, az ESZA projektek aránya min. 20%)”

5.2.3.4 A tervezési folyamat értékelése:

5.2.3.4.1 Az értékelés módszertana, kiinduló hipotézisek

Az értékelésnél egy tanulmányra, a Bizalomépítők, az LHH-programozás első tapasztalatai a Dél-alföldi régióban c. kutatói munkákra támaszkodunk (forrás: Csige András PhD – Horváth Marianna – Nagy Lászlóné – Szécsi Árpád – Szigetvári Attila (2009), melyben az alábbi módszertani elemeket alkalmazták a tervezési szakasz értékeléseként:

- dokumentumelemzés
- adatbázis-elemzések
- egyéni és csoportos mélyinterjúk
- kérdőíves felmérés
- omnibusz felmérés
- kistérségi vezető tervezői workshop

A 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség közül számtalan olyan térség található, melyek a Nemzeti Fejlesztési Terv, illetve a már elkezdődött Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében kevésbé szerepeltek jól, a térség fejlettségi szintjéhez képest elenyésző, átlag alatti uniós forráshoz jutottak. Az LHH-program célja így nem csupán az volt, hogy az adott kistérség fejlődését szolgáló projektek megvalósítását kezdeményezze, hanem az is, hogy a korábbi időszakban a fejlesztési forrásokért folyó versenyben gyengébben szereplő, ám hátrányos helyzetük miatt azokra rászoruló kistérségek társadalmi-gazdasági problémáik (részleges) kezelését lehetővé tevő fejlesztési lehetőségekhez jussanak.

Elemzők által feltárt összefüggés szerint egy kistérség forrásszerző eredményességét nem csupán az adott térség fejlettségi szintje, hanem a térségi projektgeneráló- és menedzsment kapacitás kiépültsége határozza meg.

A tanulmányból kiderül, hogy az LHH-program olyan projektfejlesztő program is, ami külső, elsősorban tanácsadói szereplők bevonásával a helyi/térségi fejlesztési kapacitások erősítését is szolgálta. Ennek ellenére a fentebb említett kapacitáshiány nem szűnik meg a tervezési folyamat lezárultával, mely kockázatot jelent a később megvalósítás idejére.

Két szemszögből, érintettek részéről, illetve tervezési szempontból értékeljük a tervezési folyamat sikerességét.

5.2.3.4.2 Tervezői nézőpont:

A tervezés a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által meghatározott keretek között folyhatott, mivel az NFÜ konkrétan megadta azokat a kötelezően követendő fejlesztési irányokat (fókuszterületeket), amiket a kistérségeknek követniük kellett. A tapasztalatok azt mutatták, hogy az NFÜ által statisztikai információk alapján kijelölt fejlesztendő területek bizonyos esetekben eltértek a kistérség által szükségesnek ítélt beavatkozási területektől. A fejlesztési források nagyságrendje, az egyes projektek

esetében elérhető maximális támogatási mérték is behatárolja a kezelhető problémák körét és nagyságrendjét (pl. a kistérségek hálózati kapcsolatainak javítása vagy a városrehabilitációs akciók esetében a regionális operatív programok forrásainak nagyságrendje a teljes körű megoldásra nem biztosít lehetőséget. Ugyancsak problémát jelentett bizonyos esetekben (pl. gazdaságfejlesztés, közlekedés) az akciótervek konkrét tartalma, mert ez szintén korlátozta a kistérség által választható projektek témáját. Mivel az akciótervek LHH-ra vonatkozó részeinek tervezésekor elmaradt a kistérségekkel történő egyeztetés a szükségletekről, valamint a korábbi, nem támogatott kistérségi projektek vizsgálata, bizonyos esetekben eltért a kistérségi igény az akcióterv által kínált lehetőségekről és ez konfliktust is okozott a tervezés során az érintettek között. Problémát jelentett az is, hogy a kistérségek egy része a benyújtott tervdokumentáció tartalmára, azaz projektjeire vonatkozóan nem kapott értékelést az NFÜ-től a zsűrizést megelőző értékelési folyamatban, így nem állt módjában az esetlegesen nem megfelelő projekteket másokra cserélni a projektcsomagban. Ez utóbbi problémára a projektek egy részének rugalmas kezelése – azaz a zsűri által biztosított átdolgozási lehetőség - csak részben nyújt megoldást, mivel maradtak olyan projektötletek, amelyek megvalósíthatósága megkérdőjeleződött az NFÜ által megszabott feltételeknek köszönhetően. Azaz azok a beavatkozások, ahol a projektgazda a tervezés során arra számított az LHH programirodától kapott tájékoztatásnak megfelelően, hogy az akciótervek keretei az LHH programban rugalmasan értelmezhetők, és a zsűrizés folyamán az adott operatív program irányító hatósága ebben mégis korlátokat állított, jelentős kockázatot hordoznak megvalósíthatóság és hatékonyság tekintetében.

A tervezés folyamán a környezetvédelmi, valamint a turisztikai projektek nem kaptak szerepet a dél-alföldi régióban az Módszertani útmutató előírásainak megfelelően, amely a tervezés fókuszterületeit meghatározta. Ez azért is fontos, mert az előzetes szükségletek beazonosításakor nagy hangsúlyt kaptak, sőt rengeteg ilyen jellegű projektötlet érkezett, azonban ezek az igények nem kerülhettek az LHH-program által finanszírozandó projektcsomagba.

Összességében a tervezésnek számos pozitívuma is volt, melyeket mindenféleképpen meg kell tartani, ugyanakkor számos negatívummal is szembesültek a tervezésben résztvevők.

Mivel ezek a térségek döntően vidékies jellegűek, ezért az EMVA-forrás hiánya érezhetően negatív hatással volt a projektcsomag összeállításánál. Ezekre a forrásokra ugyanis számítottak a kistérségek, mivel előzetesen is azt az információt kapták, hogy lesznek EMVA-alapú projekt lehetőségek, úgymint például az NFT I.-ben is nagy hangsúlyt kapott pl. az AVOP.

A másik fő probléma, hogy a vállalkozások nem lehettek projektgazdák az LHH módszertani útmutató szerint, ami a gazdaság közvetlen élénkítését szolgáló beavatkozások kimunkálását nem segítette. A vállalkozásoknak továbbra is a nyílt versenyztetés miatt a klasszikus pályázati rendszerben történő uniós támogatás elnyerésére látható lehetőségük.

5.2.3.4.3 *Érintettek véleménye a tervezéssel kapcsolatban:*

A véleményeket a tervezésben résztvevő szakértők érintettekkel készített mélyinterjúi alapján lehetett beazonosítani.

Összegezve az interjúk során elhangzott véleményeket, azok két szemszögből értelmezik a tervezés kistérségi jellegét.

A kistérségi tervezés során azonosított projektgazdák közös (konzorciumi/partnerségi) projekteket dolgoznak ki, azaz a projektfejlesztésben is érvényesítik a kistérségi szemléletet és a partnerséget.

A tervezésben résztvevők a kistérségi tervezési folyamatot a tervezés módszertana, a nyilvános események, a „társadalmi egyeztetés” folyamatát is kistérségi tervezésként értékelték, tekintve, hogy a folyamat első fázisában a helyzetértékelés és a problémák, szükségletek meghatározása közösségi módszerek alkalmazásával zajlott.

5.2.3.4.4 A program során beazonosítható három fő tervezési tapasztalat:

Kistérségen belüli különbségek kezelése:

A megkérdezettek nagy többsége úgy gondolja, hogy a kistérségen belüli különbségek kezeléséhez hozzájárult a tervezési folyamat.

Ennél a megállapításnál azonban felvetődik az a kérdés, hogy az LHH programnak mennyire kell hozzájárulni a kistérségen belüli különbségek kezeléséhez, mivel az EMVA-források elosztásában a településméret jelentős szerepet játszik, s így részben biztosított a kisebb és általában hátrányosabb helyzetű kistérségi települések támogatása.

Komplexitás érvényesülése:

Az interjúk tapasztalatai alapján a kistérségekben élők úgy gondolják, hogy érvényesült a komplexitás, ami alatt az interjúalanyok azt értették, hogy nem egymástól függetlenül tervező szervezetek valósítanak meg elszigetelt programokat, hanem a közösen beazonosított problémák, szükségletek alapján nyílt fórumokon, közös gondolkodással formálódtak a projektötletek. Bár a kistérségen belüli különbségek enyhítésére szolgáló megoldások kialakítását és illeszkedését illetően a települések összetétele és az LHH-program keretében támogatható intézkedések illeszkedése vet fel módosítási szükségletet, azaz a problémák megoldásához elvezető lépések (tevékenységek) nem szerepelnek maradéktalanul az akciótervek intézkedéseinek támogatható tevékenységei között.

Partnerség érvényesülése:

Partnerséget, együttműködést tekintve a legtöbb kistérségben nem várt pozitív irányú szándék mutatkozott. Az elkülönített forrás mellett a tervezési folyamatban felhalmozott tudás és annak megosztása rendkívüli együttműködési cselekvést eredményezett.

A tanulmányban említésre kerül, hogy a partnerség területén nem szabad figyelmen kívül hagyni a terepismeret hiányát/meglétét. Ennek értelmezése, hogy az előző tervezési folyamatok során sikerült-e rálátást, gyakorlatot szerezni a tervezési folyamat mibenlétéről, megismerkedni a lépéseivel, a szakzsargonnal stb. A roma szervezetek bevonására való törekvés gátjaként ezeket a problémákat fogalmazták meg a tervezők és szakértők számára a távol maradó romaszervezetek, azaz ha az LHH előtt nem történt meg a bevonásuk, most hirtelen nem feltétlenül tudnak bizalommal viszonyulni a nyitáshoz, illetve a bekapcsolódás mértéke nagyban függött attól, hogy mennyire tudtak saját magukat partnerként tekinteni a tervezés szereplőire.

A civil szervezetekkel kapcsolatban az önkormányzati szereplők oldaláról felvetődött olyan kockázat, hogy a támogatásban részesült civil szervezetek nem hatékonyan és nem transzparenson használják fel a forrást. Ez a hozzáállás komoly gátja lehet a jövőben is annak, hogy a civilszervezetek közösségszervező és értékteremtő tevékenysége megerősítést nyerjen.

5.2.3.5 A kistérségi tervezés további hasznosításra érdemes tapasztalatai

- Az LHH program véleményünk szerint egyben a „szabályozási egyensúly” megtalálására tett kísérlet: a hatékony és elégséges mértékű szabályozási mértékének kialakítása az eljárásrendben. A problémák megoldására irányuló beavatkozásokat a szükségletek alapján kell meghatározni a tervezés során (pl. akciótervek), nem szerencsés, ha a megoldásokat kell a már kialakult pályázati szabályok keretei közé szorítani. Pl. az önerő minimális mértékének a nyílt, versenyre alapuló pályázati rendszerben foglaltak szerinti meghatározása nem a legégetőbb szükségletekre irányuló projektek megvalósítását szolgálja, hanem azt segíti, hogy az önerővel rendelkező pályázók jussanak forrásokhoz. Így kerülhetnek a szükségleteken alapuló projektek hátrányba a tőkeerős projektgazdák kezdeményezéseivel szemben, azaz a szükségletvezérelt fejlesztés helyett keresletvezérelt támogatási rendszer létrejöttének kockázata áll fenn. Az LHH programiroda a területen is ért el jelentős eredményeket a modell szükségletvezérelt voltának erősítéséért, ugyanakkor látható az a kockázat, hogy az ÖM önerő alap forrására történő pályázat hamarabb zárul 2009-ben, mint ahogy az LHH program keretében jóváhagyott projektek támogatási szerződésai megkötődnek. A támogatási szerződés feltétele az önerő alap pályázat benyújtásának.
- Esélyegyenlőségi szakértők közreműködése - akik a hátrányos helyzetű célcsoportokra irányuló intézkedések megfelelőségét, az esélyegyenlőségi szempontok érvényesülését hivatottak biztosítani a program keretében - rendkívül hasznosnak bizonyulhatott volna, ám a késői és hosszadalmas kiválasztási procedúra következtében későn kapcsolódtak be a tervezési folyamatba, így helyzetelemzésük, javaslataik nem képezhették szerves részét a tervezési folyamatnak, holott a helyzetelemzésben pl. elkülönült és kölcsönhatást feltételezett a Promei Kht. által szerződötetett szakértők és az esélyegyenlőségi szakértők által elemzendő tematikus megosztás.
- Un. „soft” elemek kötelező megjelenése: Meghatározott arányú ESZA/TÁMOP típusú projektek kötelező megjelenését határozták meg a projektsomagban. Az előzőekben nagyon kevés ilyen típusú projekt valósult meg a leghátrányosabb kistérségekben, ezért ez a feltétel meghatározás szükséges volt.
- A tervezés „társadalmasítása”: a tervezésnek az ismertetése, széles körben, az egész kistérségben élők számára megismerhetőségi lehetőséget teremtett a számos workshop, kerekasztal.
- Partnerség a térségi szereplők és az intézményrendszer között a döntéshozatalban: a zsűrizések során a különböző érintettek (KSZ, IH, térségi szereplők) eszmecseréi, nézőpont-egyeztetései pozitívan hatottak a fejlesztés előrevitelére, hiszen mindegyik fél érdekeit

kompromisszumok révén érvényesíteni lehetett. (támaszkodunk (forrás: Csite András PhD – Horváth Marianna – Nagy Lászlóné – Szécsi Árpád – Szigetvári Attila (2009), 38.o.)

5.2.3.6 Összegzés:

Az LHH-program kistérségi tervezési szakaszának kezdetekor, az érintett kistérségek fenntartással kezelték a program sikerességét, mely aggály a tervezési folyamat során többször felbukkant. Ennek főbb okai a következők:

- Hosszú idő telt el a bejelentés és a tervezési folyamat indulása között
- Nem az előzetesen becsült pénzmennyiség állhatott rendelkezésre a kistérségeknek
- Ellentmondásos információk kerültek napvilágra a tervezési folyamat során
- Esélyegyenlőségi szakértők késői „megérkezése”
- ESZA-típusú projektek magas aránya, ezen a területen nehezen születnek projektötletek
- Vállalkozói szféra kiszorulása a programból
- Fókuszterületek egyoldalú lehatárolása

Bár a „döcögős” indulás ellenére a tervezési időszak végére a legtöbb kistérségben pozitívként értékelték ezt a programot. A tervezés rengeteg munkával járt, melyben az összes érintett kivette a maga részét. Az együttműködés erősödött a kistérségen belüli szervezetek között, politikai hovatartozástól mentesen valósult meg a partnerség, hiszen mindenki egy célt akart: a kistérség fejlődését.

A kistérségi szintű tervezést alkalmasnak ítéljük minden olyan területen, ahol a problémák lehatárolása, definiálása kistérségi szinten, vagy annál kisebb területi egységben (mikrotérség, település) elvégezhető, hiszen a beavatkozásoknak a szükségletek kielégítésére, a problémák megoldására kell reagálniuk.

Ugyanakkor a tervezés felelősségének indokolt összekapcsolódnia a szükségletek kielégítését, problémák megoldását szolgáló források feletti rendelkezés jogával és felelősségével. Tehát mivel a kistérségi többcélú társulások tanácsa hozott döntést a tervdokumentum benyújtását megelőzően a megvalósítani kívánt projektekről és azok prioritási sorrendjéről, a támogatási döntés felelősségét valamint annak forrásaival való gazdálkodást is célszerű kistérségi szintre telepíteni.

Figyelemreméltó jelensége a programnak a „fejlesztéspolitikai vezető (leader)²²²” megjelenése és működése az LHH Programiroda vezetője személyében, aki az intézményrendszer kialakult eljárásrendje, szokásjoga alapján működő fejlesztéspolitikai mechanizmusok keretei között új eljárásrendet valósít meg a vállalkozói kultúrában ismert dinamizmussal és teljesítményközpontúsággal.

²²² Itt a vezetéstudományban alkalmazott leader/manager megkülönböztető vezetői szerepekre utalunk, ahol a leader képes missziót megfogalmazni és a vezetést ennek szellemében gyakorolja.

Az egyedi projektközpontú, individuális gondolkodással szemben az alulról építkező, részvétel elvén működő tervezési folyamat és gondolkodásmód a helyi társadalmakban a közbizalom és a részvétel tekintetében diagnosztizált erózió ellenében képes hatni. (Forrás: Péterfi, 2008)

Ezt a megállapítást a területi és tematikus kerekasztalok tapasztalatai alapozzák meg, ahol a települési önkormányzat és intézményei mellett a civil és a vállalkozói szféra reprezentánsai is megjelentek és aktívan részt vettek a térség helyzetének elemzésében és a szükségletekre reagáló projektötletek generálásában.

A tervezési folyamatnak számos innovatív elemét azonosítottuk be, ugyanakkor az innováció és az iteráció feszültségeket is hordozott magában.

Innovatív megközelítésnek tekintjük azt, hogy az operatív programok intézkedéseinek kereteit a program a feltárt szükségletekhez kívánta igazítani, és a keretek „tágítását”, „puhítását” az aktuális igények felmerülésére reagálva iteratív módon kezdeményezte és hajtotta végre egyedi és általános válaszok, állásfoglalások formájában.

Ilyen módon vált pl. lehetségessé az, hogy a Dél-alföldi Operatív Program támogatási feltételrendszerét tartalmazó akcióterv csak a gyűjtőutak támogathatóságát tartalmazta, az LHH program keretében lehetőség nyílik a helyi szükségletekre reagálva lakóutak fejlesztésére is, mely különösen fontos a szegregátumok területén élő hátrányos helyzetű népesség számára.

Az eljárásrend formálódása, az átfogó eljárásrend tervek benyújtását követő rendelkezésre állása, a párhuzamosan folyó tervezési és programszabályozási munkálatok egyes esetekben bizonytalanságot váltottak ki a helyi/kistérségi szereplők körében. A programozás szabályozásának ellentmondásai és helyenként hiányosságai többlet-erőfeszítést igényeltek a helyi/kistérségi szereplőktől és a tervezőktől, amit azok kellő rugalmassággal és együttműködő hozzáállással fogadtak. A program továbbfejlesztésekor fontos figyelni arra, hogy a szabályozás/eljárásrend ne képezze előre nem kalkulálható változtatás tárgyát egy adott programozási időszakban.

Éppen ezen problémák miatti erőfeszítések alapján – melyek árán létrejött az értékes eredmény – határozott véleményünk az, hogy a pilot végrehajtásából adódó tanulságoknak és folyamatszabályozásnak a jövőben egy gördülékenyebb, eljárásrendjében és rugalmassági kereteiben jól meghatározható rendszerben hasznosulnia szükséges. Amennyiben ez elmarad, az LHH-program eredményei nem kérdőjeleződhetnek meg, azonban hasznossága jóval a lehetséges potenciálja alatt marad.

5.2.3.7 Irodalomjegyzék:

Csité András PhD – Horváth Marianna – Nagy Lászlóné – Szécsi Árpád – Szigetvári Attila (2009): Bizalomépítők, az LHH-programozás első tapasztalatai a Dél-alföldi régióban, HBF Hungaricum Kft., Kecskemét, kézirat 2009.

Módszertani útmutató a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség projekt-csomagjának összeállításához, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség LHH Programiroda, Budapest, kézirat 2008. szeptember 5.

Péterfi Ferenc: A közbizalom és a részvétel helyzete Magyarországon 2008 őszén, Parola 2009. 1. szám 11.o.

A projekt csomagok értékelési szempontjai, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség LHH Programiroda, Budapest, kézirat 2008.

5.2.4 A Pólus Program fejlődése

5.2.4.1 A Program születése és átalakulása

A fejlesztési pólusok kialakításának célját hivatalosan az *Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció* (96/2005-ös OGY Határozat) fogalmazta meg. Az OFK 8. pontja a következőket tartalmazza:

Az Országgyűlés az innováció elősegítése, valamint a versenyképesség javítása érdekében, a tudomány, a felsőoktatás, a kutatás-fejlesztés, a gazdaság és infrastruktúra térbeni koncentrációjára alapozva, kölcsönhatásuk és regionális szervező funkciójuk erősítésével az európai versenyképességi pólusok hálózatába illeszkedő fejlesztési pólusok kialakítását kezdeményezi, és

- (a) Budapestet és agglomerációját kiemelt fejlesztési pólussá,
- (b) Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged városokat fejlesztési pólussá, továbbá
- (c) Székesfehérvár, illetve Veszprém városát fejlesztési társközponttá jelöli ki;
- (d) továbbá szükségesnek tartja a pólusokkal együttműködő fejlesztési tengelyek, valamint a vonzáskörzetük dinamizálására képes nagyvárosok gazdasági térszervező szerepének megerősítését.

A dokumentum olyan általános célokat fogalmaz meg – a teljesség igénye nélkül – mint például: az ingázók közlekedésének megoldása, lakónegyedek felújítása, panellakások arányának csökkentése, barnamezős területek felszámolása, élhető egészségesebb környezet, közbiztonság javítása, elszegényedés megállítása... stb.

Szintén megfogalmazódik a cél, miszerint területi alapon szerveződő gazdasági hálózatos (pl. klaszter) együttműködések kell kialakítani, ahol a szereplők: a multinacionális vállalatok, a KKV szektor, innovációs és kutatóintézetek, egyetemek, valamint a közvetítő szolgáltatók, ügynökségek. A fejlesztési támogatásoknak az elképzelések szerint a legversenyképesebb, export-orientált vállalatoknál kell lecsapódniuk.

A növekedési pólusok francia mintáját követő program keretében a városok elkezdtek kidolgozni pólusprogramjaikat, ezekre a munkálatokra Baráth Etele *városoként 100-100 millió Ft*-ot hirdetett meg²²³, az elkészült póluskonceptiókkal pedig 100-100 milliárd Ft-ot lehetett volna elnyerni. 2005 decemberében az Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) átutalja a városok részére a 100-100 millió Ft-ot a projektek kidolgozására és előkészítésére, melyhez koordinációs, szakmai és módszertani támogatást is nyújtott (pl. módszertani kézikönyv). Kezdetben a városok egymástól függetlenül láttak neki a program kidolgozásának, majd 2005 nyarán került sor *a pólus-városok első közös szakmai fórumára*, ahol megismerték egymás programjait, fejlesztési irányait. Ebben a munkában a városokon kívül részt vettek az érintett tárcák és hivatalok, illetve a regionális fejlesztési ügynökségek képviselői is.²²⁴

A *pólus-stratégiák* első változatai 2006 májusára, a szakértői értékelés alapján átdolgozott változatok pedig néhány hónappal később készültek el. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az elkészült pólus stratégiákat 2007 folyamán értékelte.

²²³ www.nfu.hu/download/315/2230-2005_korm_fejlesztési_pólusok.pdf, 2009.06.04

²²⁴ (ÖTM & NFÜ, 2008)

1. táblázat - A pólusok programjaiban megjelenő ágazati fókuszok ²²⁵

Fejlesztési Pólus	Kiemelt ágazatok
Miskolc – Technopolis	Mechatronika, vegyipar, IKT, nanotechnológia
Budapest – Innopolis	Egészségipar, IKT, környezettechnológia
Szeged – Biopolisz	Egészségügy, környezetvédelem, mezőgazdaság, szoftveripar
Győr – Autopolis	Autóipar, gépgyártás, logisztika, megújuló energiák
Debrecen - Agropolisz	Agrárium, infokommunikációs technológia környezettudomány, gyógyszerészet, biotechnológia
Pécs - Az életminőség pólusa	Egészségipar, környezetipar, kulturális ipar
Székesfehérvár Veszprém Fejlesztési Tengely	Járműipar, logisztika, környezetipar, informatika, mechatronika

A 2006 nyarán történt kormányváltás után Bajnai Gordon irányítása alá kerül a pólus program és felkéri az EPAP Kft-t, hogy irányítsa a program kidolgozását, ahol a megbízó és egyben a munkaszervezet helye a Promei Kht., mint az NFÜ háttérintézménye. Ezt követően elkészül 2008. január 31-én a Pólus Zászlóshajó programalapító dokumentuma, melyet Gyurcsány Ferenc a parlamentben jelent be, mint az 5 zászlóshajó program egyikét. A program az Európai Költségvetési időszakhoz igazodva 2007-2013-as időszakra tervez, két éves akció tervekben áll (2007-2008, 2009-2010...stb.). A Pólus Zászlóshajó Program keretét az Új Magyarország Fejlesztési Terv, Magyarország Stratégiai Nemzeti Referenciakerete határozta meg, amely a 2007-2013-as uniós költségvetési időszakra a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból Magyarország számára rendelkezésre álló források felhasználásának stratégiai irányait fekteti le.²²⁶

Ezután 2008 tavaszáig a programról kevés hírt lehetett hallani, akkor azonban többször is lehetett olvasni a sajtóban, hogy a Pólus Program „feltámadt”²²⁷. „Felállt a Pólus Programiroda, elkészültek a stratégiák, és néhány, a programhoz tartozó pályázat is elindult. Négyszázmilliárd forintot szán az Új Magyarország fejlesztési terv arra, hogy hazánk nagyvárosai felkerüljenek Európa gazdasági térképére. ... A 2005-ös meghirdetés és a hét pólus kijelölése után keveset hallatott magáról a program, tavaly év végére azonban elkészült a stratégia. Eszerint a pólusvárosok feladata az, hogy vonzó környezetet teremtsenek a tudósok és a gazdaság számára.” A 2006 vége és 2008 eleje között bekövetkezett „csend” alatt a pólus program koncepciójának részletes kialakítása és átszabása, szervezeti rendszer felállítása, források azonosítása, hálózatfejlesztők kiválasztása zajlott. A kezdetben városi pólusokra támaszkodó, a városi élhető környezet kialakítására építő programból klaszterekre épülő program vált, ezt a Pólus Klaszter Kézikönyv is leírja.

²²⁵ (ÖTM & NFÜ, 2008)

²²⁶ (NFÜ, Pólus Program, 2009)

²²⁷ (Heti Válasz, 8. évfolyam 14. szám, 2008)

Ez jól látható már egy 2007. március havi tanulmányból²²⁸ is, miszerint a pólus programnak két alappillére van: a „horizontális gazdaságfejlesztés” és a „vállalkozásfejlesztési pillér”. Ezzel az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció városfejlesztési célkitűzései lekerültek a napirendről, mindössze akkor jutnak szerephez a városok, amikor a horizontális gazdaságfejlesztés a pólus városokban megvalósuló, a versenyképes üzleti környezet megteremtését célzó fejlesztéseket, és az adott városok oktatási, kulturális és egészségügyi regionális vezető szerepét előmozdító beruházásokat támogatja. Tehát a városok innentől kezdve a versenyképes üzleti környezet kialakításában játszanak szerepet.

A két pillér alaposabb elemzése a következő fejezetben kerül bemutatásra.

5.2.4.2 A pólus program két pillérének működése

Először is egy szemléltető ábra a pólus program fejlesztési pilléréinek főbb jellemzőiről:

10. ábra²²⁹



A vállalkozásfejlesztési pillérben érintett operatív programok:

- Gazdaságfejlesztési Operatív Program
- Regionális Operatív Programok

²²⁸ (NFÜ, Tájékoztató az eseti bizottság 2007.04.13-i ülésére, 2007)

²²⁹ (ÖTM & NFÜ, 2008)

- Társadalmi Megújulás Operatív Program

A horizontális gazdaságfejlesztésben érintett operatív programok:

- Gazdaságfejlesztési Operatív Program
- Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program
- Társadalmi Megújulás Operatív Program

A 2. ábra mutatja be, hogy a pólus program résztvevői számára milyen külön, illetve „kvázi-külön” forrás fajták állnak rendelkezésre.

2. ábra²³⁰

A források elosztásában, a pólus program résztvevői számára biztosított preferencia három fajta lehet		
A pólus program forrásainak típusai		
	Támogatás jellege a vállalkozásfejlesztésben	Támogatás jellege a horizontális gazdaságfejlesztésben
Lehatárolt támogatás	<ul style="list-style-type: none"> • Az adott forrásra csak az akkreditációval rendelkező klaszterek, illetve ezek tagjai pályázhatnak 	<ul style="list-style-type: none"> • Az adott forrásra csak a pólus városok felsőoktatási intézményei és önkormányzatai pályázhatnak
Plusz pontos támogatás	<ul style="list-style-type: none"> • Az adott forrásra nyílt pályázat kerül kiírásra, de az akkreditációval rendelkező klaszterek tagjai plusz pontot kapnak az elbírálás során 	<ul style="list-style-type: none"> • Az adott forrásra nyílt pályázat kerül kiírásra, de pólus városok intézményei, vagy a nem pólus városban található, de akkreditált klasztertag intézmények plusz pontot kapnak az elbíráláskor
Közvetett támogatás	<ul style="list-style-type: none"> • A források kedvezményezettjei eltérnek a pólus program célcsoportjától, de a klaszterek, vagy azok tagjainak igényei becsatornázásra kerülnek ezekhez 	<ul style="list-style-type: none"> • A források kedvezményezettjei eltérnek a pólus program célcsoportjától, de a programban résztvevők igényei becsatornázásra kerülnek ezekhez



A 2. táblázat pedig a fent említett források fajtánkénti megközelítő összegét tartalmazza először a teljes, 2007-2013-as időszakra, majd a második akcióterv 2009-2010-es időszakára.

²³⁰ (NFÜ, Pólus program bemutatása, 2008.02.07, 2008)

2. táblázat²³¹

Pályázat forrása	Forrás Fajtája (mrd Ft)			Összesen
	Lehatárolt	Plusz pontos	Közvetett	
<i>2007-2013</i>				
GOP	86-96	25-33	1-2	112-131
TÁMOP	6-10	28-38	6-23	40-71
TIOP	95	40-47	3-9	138-151
KMR	45-46	7-10	2-3	54-59
ROP	10-12	0	0	10-12
Összesen	242-259	100-128	12-37	354-424
<i>2009-2010</i>				
GOP	44	32	0	76
TÁMOP	9	29	19	57
TIOP	1	12	9	22
KMR	12	12	4	26
ROP	10	0	0	10
Összesen	76	83	32	191

Tehát a 2007-2013-as időszakra összesen 354-424 Mrd Ft áll rendelkezésre, ez az önrészt is figyelembe véve 507-716 Mrd Ft-ot jelent. Ebből a 2009-2010-es időszakra 191 Mrd áll rendelkezésre.

5.2.4.3 Vállalkozásfejlesztési pillér

5.2.4.3.1 Rövid bemutatás

A *klaszter*: „a magánszektor szereplői által vezetett, de sokszor más intézményeket is magukban foglaló, jól körülhatárolható iparági szegmens köré szerveződő együttműködések, melynek célja nemzetközi sikerek elérése.”²³² A klaszterben való működés többek közt elősegítheti a tapasztalatcserét, a gyors információáramlást, a bizalmi tőke kiszélesítését, a piaci belépési korlátok könnyebb átlépését is, a tranzakciós költségek csökkentését, javítja a „láthatóságot”, a piaci erőt és a közös fellépés erejét, valamint fokozza a feladat- munka- és költségmegosztást is.²³³ Elsősorban a kis

²³¹ (Dr. Zombori, 2008)

²³² (ÖTM & NFÜ, 2008)

²³³ (Hradeczky, 2008)

–és közép vállalkozások megerősítésén van a hangsúly, elősegítve az exportorientált tevékenységek fejlesztését. A program olyan klaszterek kialakulását támogatja, melyek valamilyen innovációt (termék, szolgáltatás, termelési eljárás, üzleti modell, szervezeti megoldás, stb.) kívánnak létrehozni és az export-orientált növekedésre fókuszálnak. A támogatandó területek a következők: üzleti szolgáltatások beszerzése, célzott humán erőforrás fejlesztés gépek, berendezések beszerzése fizikai infrastruktúra fejlesztése visszatérítendő finanszírozási források nyújtása (mikro-finanszírozás).²³⁴

Két különböző régióban elhelyezkedő szereplő is együttműködhet egy klaszterben, a pólus klaszter tagjainak földrajzi elhelyezkedése nem jelent korlátozó tényezőt. A *kedvezményezett*ek köre:

- elsősorban vállalkozások, de
- felsőoktatási intézmények
- szakképző intézmények
- kutatóintézetek
- önkormányzatok – kiegészítő jelleggel – is.²³⁵

Ahhoz, hogy ezek a szereplők pályázni tudjanak a pólus program keretében meghirdetett forrásokra, részt kell venniük egy bizonyos akkreditációs eljárásban.

5.2.4.3.2 Az akkreditáció folyamata

Az akkreditáció célja a piaci mérce szerint sikeres, valamint az együttműködésre képes vállalkozások kiválasztása. Ehhez be kell tudni mutatni, hogy a klaszter tagjai már legalább egy éve sikeresen együtt tudnak működni és ezt a piac visszaigazolta.

A pólus program Stratégiai Irányító Bizottsága (SIB) által elfogadott koncepció alapján az akkreditáció négy egymásra épülő fázisból áll (Induló, Fejlődő, Akkreditált Innovációs és Pólus Innovációs klaszter) és két szintje van (akkreditálásra váró és akkreditált klaszter). Erre azért van szükség, mert a fejlődési pályájuk elején járó klasztereknek másfajta támogatásra van szükségük (pl.: klaszter menedzsment kialakítása, klaszter együttműködés zökkenőmentessé tétele), mint az érett, komoly együttműködést felmutatni tudó klaszterek (pl.: komplex központok kialakítása; átfogó, nagy beruházások megvalósítása). Az első szinten a Regionális Operatív Program (ROP) biztosítja a forrást, míg a második szinten, ahová a már első szintű akkreditációval rendelkező, érett együttműködések nyújthatnak be pályázati dokumentumot, a Gazdasági Operatív Programon (GOP) keresztül lehet pályázni. Az „Akkreditációs Innovációs Klaszter” cím elnyerése nem jár közvetlenül pénzügyi juttatásokkal, hanem jogosultságot jelent olyan pályázatokra való jelentkezésre, ahová egyéb szervezetek nem pályázhatnak.

²³⁴ (ÖTM & NFÜ, 2008)

²³⁵ (ÖTM & NFÜ, 2008)

11. ábra²³⁶

A klaszterek támogatásának első két lépcsőjét a ROP, az akkreditált klasztereket pedig a GOP támogatná

A pályázati támogatások legfontosabb javasolt paraméterei az egyes szinteken



	Akkreditáció			
	Induló klaszterek	Minősített klaszterek	Akkreditált klaszterek	Pólus innovációs klaszterek
Kompetencia	▪ ROP	▪ ROP	▪ GOP	▪ GOP
Támogatható tevékenység	▪ Klaszter menedzsment ▪ Közös szolgáltatás	▪ Menedzsment ▪ Közös szolgáltatás ▪ Közös beruházás	▪ Közös szolgáltatások ▪ Közös beruházások	▪ Szolgáltatás, beruházás ▪ Komplex központok
Összeg	▪ 20-40 millió Ft	▪ 50-200 millió Ft	▪ 400-1 500 millió Ft	▪ 1 500-4 000 millió Ft
7 éves keret	▪ 4-8 milliárd Ft	▪ 6-20 milliárd Ft	▪ 15-30 milliárd Ft	▪ 20-40 milliárd Ft
Támogatottak	▪ 150-200 darab	▪ 50-100 darab	▪ 25-50	▪ 5-15
Támogatás célja	▪ Lehetőség megadása minden kezdeményezésnek	▪ A működőképes kooperációk támogatása a továbblépéshez	▪ Bizonyítottan nemzetközileg is versenyképesek támogatása	▪ Legsikeresebbek számára komplex háttér-infrastruktúra megteremtése
Értékelési kritériumok	▪ Plusz pont: – Exportorientált működés – Magas hozzáadott érték fókusz	▪ Legalább egy éves sikeres együttműködés ▪ Export ▪ Hozzáadott érték	▪ Akkreditáció megléte feltétel ▪ Export ▪ Hozzáadott érték ▪ Track-record	▪ 2. akkreditációs szint megléte feltétel ▪ Export ▪ Hozzáadott érték ▪ Track-record

Forrás: Tenderix, EPAP

38

Az első három fázis esetében már megjelentek a pályázati kiírások, míg a negyedik, utolsó fázist támogató pályázatok várható első megjelenési időpontja 2009. IV. negyedéve. Az Induló klaszter pályázatokon való részvétel nélkül is lehet Fejlődő klaszter pályázaton indulni, valamint az akkreditált klaszterek is indulhatnak Induló és Fejlődő klaszter pályázatokon.²³⁷

Az „Akkreditált Innovációs Klaszter” cím elnyerésének folyamata lépésenként a következő:

1. Pályázat benyújtása
2. Akkreditációs pályázatok értékelése
3. Döntés (a döntést az Akkreditációs Testület hozza meg)
4. Pályázat a potenciális forrásokra
5. Ellenőrzés, monitoring

A pályázatok benyújtása 2008. június 1-jétől folyamatos.

²³⁶ (ÖTM & NFÜ, 2008)

²³⁷ (NFÜ, Pólus Klaszter Kézikönyv, 2008.02, 2008)

Az akkreditáció öt fő kategória értékelése mentén zajlik:

1. Klaszteren belül megvalósult együttműködés, ami két fő részből épül fel:
 - Intézményesített együttműködés
 - Közös folytatott tevékenységek
2. Klaszter összetétele
3. Klaszter tag KKV-k gazdasági teljesítménye, ami két fő részből épül fel:
 - Jelenlegi helyzet
 - Trend vizsgálat a KKV-kre (Megelőző 3 év piaciag visszaigazolt sikereinek bemutatása)
4. Klaszter K+F+I teljesítménye az elmúlt 1 évben.
5. Klaszter stratégia és cselekvési terv formai és tartalmi értékelése.²³⁸

Az akkreditációra folyamatosan lehet jelentkezni, elbírálásra negyedévente kerül sor. A megszerzett akkreditáció két évig érvényes, aminek letelte után új, a megelőző év együttműködésen keresztül elért piaci sikerei alapján felülvizsgálatra kerül. Az akkreditációs pályázatok érkeztetését, jogosultsági és teljességi ellenőrzését, a tartalmi értékelést, valamint a helyszíni ellenőrzést, és az Akkreditációs Testület adminisztrációs feladatait a MAG Zrt., mint Közreműködő Szervezet végzi az NFÜ megbízásából.²³⁹

Bajnai Gordon, akkori nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter felkérésére megalakult az a 7 tagú testület, amely a hazai klaszterek akkreditációjáért felelős. A grémium már az első ülésén, 2008. szeptember 8-án, döntött az első akkreditációról, ahol a várakozásokat meghaladóan 11 klaszter jelentkezett. 2008-ban még egy alkalommal hirdettek nyerteseket, decemberben.

Az akkreditációs testület tagjai²⁴⁰:

- Dr. László Géza, közgazdász
- Dr. Vági Márton, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elnöke
- Egyed Géza, a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium versenyképességért felelős szakállamtitkára
- Kocsis Magdolna, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Gazdaságfejlesztési Programok Irányító Hatóságának főosztályvezetője
- Balla Gergely, a Miniszterelnöki Hivatal kabinetfőnöke
- Siegler András, az Európai Bizottság Kutatási Főigazgatóság igazgatója
- Dr. Chikán Attila, egyetemi tanár, igazgató

²³⁸ (ÖTM & NFÜ, 2008)

²³⁹ (NFÜ, Pólus Klaszter Kézikönyv, 2008.02, 2008)

²⁴⁰ (NFÜ, Megalakult a Pólus Akkreditációs Testület, indul a klaszter akkreditáció, 2008)

3. táblázat

2008. szeptember 8-i döntés szerint Akkreditált Innovációs Klaszter:		
Mobilitás Multimédia Klaszter	IT, média	Közép-Magyarország
PHARMAPOLIS Életminőség Klaszter	Biotechnológia, orvostudomány	Országos
PharmacoFood Klaszter	Biotechnológia	Dél-Alföld
Goodwill Biotechnológiai Klaszter	Biotechnológia, orvostudomány	Dél-Alföld
Magyar Medikai Gyártók és Szolgáltatók Klaszter	Orvosi műszergyártás	Közép-Magyarország
Pécsi Egészségipari Innovációs Klaszter	Biotechnológia, orvostudomány	Dél-Dunántúl
Pannon K+F+I+O Klaszter	IT	Közép-Dunántúl
Orvosi Biotechnológiai Innovációs Klaszter	Biotechnológia, orvostudomány	Közép-Magyarország
Omnipack Első Magyar Csomagolástechnikai Klaszter	Csomagolástechnika	Közép-Magyarország
2008. november 28-i döntés szerint Akkreditált Innovációs Klaszter:		
ArchEnerg Regionális Megújuló Energetikai és Építőipari Klaszter	Energetika, építőipar	Dél-Alföld
EnIn Környezetipari Klaszter	Környezetipar	Észak-Magyarország
Szoftveripari Innovációs Pólus Klaszter	IT	Dél-Alföld
2009. március 11-től Akkreditált Innovációs Klaszter:		
3 P Műanyagipari, Csomagolástechnikai, Nyomdaipari Klaszter	Műanyagipar, csomagolástechnika	Dél-Alföld
Első Magyar E-közigazgatási, Informatikai és Innovációs Klaszter	IT	Közép-Dunántúl
Pharmapolis Debrecen Innovatív Gyógyszeripari Klaszter	Gyógyszeripar	Észak-Alföld

Egy, a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium honlapján található táblázat szerint²⁴¹ a kilenc darab, első körben akkreditációt nyert klaszter együttesen 160 kis- és középvállalati (KKV) taggal bír,

²⁴¹http://www.nfgm.gov.hu/sajtoszoba/saitoanyagok/2008_sajto/08szeptember/innov_klaszter.html?query=akkredit%C3%A1ci%C3%B3

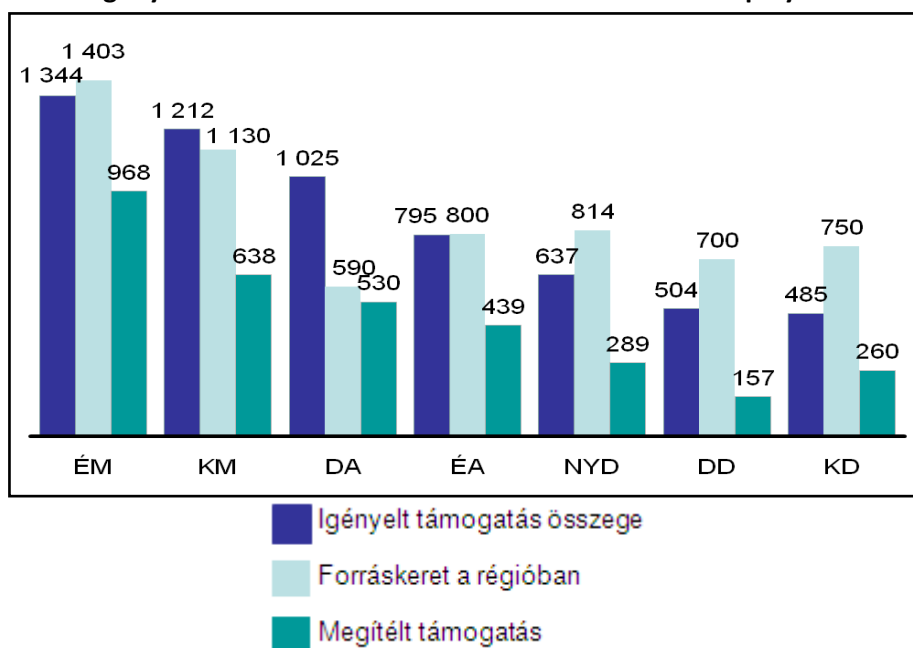
amely az összes tag 77%-a, miközben szinte a teljes műszaki-természettudományi felsőoktatás, akadémiai kutatóhálózat közvetlenül vagy közvetve érintett valamelyik kooperációban.

5.2.4.3.3 *Klaszterpályázatok a Regionális Operatív Programban (ROP) (2009. májusi állás)*

A 2008. május 30-án meghirdetett 2007-2008-as akcióterv ROP induló és fejlődő klaszterek támogatásának keretösszege 3,5 milliárd Ft volt. A pályázatot 2008. június 30-tól lehetett benyújtani.²⁴²

A ROP-ok klaszterpályázataira 6,2 milliárd Ft forrás áll rendelkezésre. A beadott pályázatok keretében a pályázók összesen 6,0 milliárd Ft-ot igényeltek. Összesen mintegy 3,3 milliárd Ft összegű támogatást ítéltek a pályázóknak.

4. ábra - Igényelt és rendelkezésre álló források a ROP klaszterpályázataiban²⁴³



A klaszterpályázatokra e tanulmány írásáig 181 pályázat érkezett, amiből 144 induló, míg 37 fejlődő klaszter. A fejlődő klaszterek esetében 77 pályázatról döntöttek úgy, hogy támogatják, a fejlődőek esetében pedig 21 pályázatot támogatnak.

5.2.4.3.4 *A klaszteresedés tapasztalatai*

Előnyök:

- a szereplőkről elmondható, hogy elkötelezettek a továbbfejlesztések iránt
- az egyetemi együttműködések már élnek

Hátrányok:

²⁴² (Hradeczky, Pólus Program klaszterfejlesztési politika és gyakorlat, 2008.06.16-19, 2008)

²⁴³ (Hradeczky, Klaszterfejlesztési lehetőségek a Pólus Programban, 2009.05, 2009)

- az együttműködések alapvetően a források elnyerésére alakultak
- jellemző a tagok közti bizalmatlanság
- nincs stratégiájuk a létrejött klasztereknek
- hiányosak az ismeretek a klasztermenedzsmentről
- kevés a közös tevékenység és a közös termék

5.2.4.3.5 A klaszterekhez kapcsolódó pólusstratégiák:

A pólus stratégiákat végig lapozva vegyes kép tárul elénk. Szinte minden város máshogy értelmezte a stratégia kidolgozását, a leginkább részletekbe menő tervektől a legáltalánosabb átfogó célokig mindenféle terv készült. A következő alfejezetben a pólusok vállalkozásfejlesztési pillérjeihez leginkább megfelelő részleteket idézem.

Budapest²⁴⁴

A vertikális programok tudományterületenként, ágazatonként szerveződnek. Ezek a következők:

- *Információs Társadalom Technológiai (ITT) pólus*

Az ITT pólus keretében jön létre a budapesti egyetemek, kutatóhelyek és vállalatok tudásbázisára épülő Innovációs Tudáspark Hálózat (TPH). A pólus fókuszterületei az informatika, számítástudomány, távközlés, infokommunikáció, járműtechnika, közlekedés-automatizálás, közlekedésüzem, logisztika valamint egyes alkalmazott társadalomtudományok (média szociológia, tömegkommunikáció).

- *MediPólus*

A MediPólus célja a régió egészségiparának kiszélesítése, nemcsak a biotechnológiai, hanem az egyéb, ipari tevékenységhez kapcsolható komplex kutatások és fejlesztések (mint például orvosi műszerek gyártása, gyógyszerfejlesztés, stb.) ösztönzése révén, összekapcsolva az információ-technológia nyújtotta lehetőségekkel.

- *ÖkoPólus*

Az ÖkoPólus egy új technológia-intenzív innovációs terület, a környezetipar és a megújuló erőforrásokkal kapcsolatos technológiai rendszerek tudományos megalapozását és térségi fejlesztését irányozza elő.

Debrecen²⁴⁵

A Debrecen és térsége által kínált erőforrásokra támaszkodva az agrárium, az info-kommunikációs technológia, a környezettudomány, a gyógyszerészet és a biotechnológia területén nemzetközileg is versenyképes, javuló foglalkoztatási viszonyokat eredményező, tudás-alapú gazdaság megteremtése.

²⁴⁴ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 22)

²⁴⁵ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 24)

A Debrecen Fejlesztési Pólus Koordinációs Munkacsoportja által elfogadott kulcsprojektek a következők:

- GENOMNANOTECH DEBRECEN (GND) Regionális Egyetemi Tudásközpont kulcsprojekt
- Pharmapolisz Klaszer
- Agrár-Innovációs Tudásközpont
- Regionális Kiállítás- és Vásárközpont
- Az Airport Debrecen Business Park működéséhez szükséges – K+F, oktatási, infrastrukturális – feltételrendszerek megteremtése
- Szilícium Mező - Regionális Informatikai Tudásközpont

Győr²⁴⁶

A fejlesztési pólus támogatási szerződés által biztosított forrás alapján kiválasztott projektek:

- **AUTOPOLIS innovációs klaszter-szolgáltatások:** A projekt eredménye biztosítja a regionális hálózat kialakulását és a fejlesztések közös mederbe történő terelését. A projekt végrehajtása során kialakulnak azon klaszter funkciók, amelyek a különálló szervezetek adottságait egyesítve megsokszorozzák a befektetett erőforrásokat. Tevékenységek:
 - Autóipari beszállítók minősítési rendszerének kidolgozása
 - Autóipari beszállítók külföldre jutásának elősegítése, vállalatok közötti együttműködés támogatása
 - Projekt együttműködések generálása, fejlesztése, új technológiák Magyarországra hozatala
 - Szakmai konferenciák, oktatások szervezése
 - Pénzügyi támogatások fejlesztése bankokkal közösen
 - Más iparágban sikeres cégek autóipari beszállítóvá fejlesztése
- **Egyetemi kutatási alpinfrastruktúrák megteremtése:** részleteket lásd: horizontális pillér, 0 fejezet
- **„Brain-back Human” – Oktatói, kutatói és hallgatói ösztöndíjalap:** részleteket lásd: horizontális pillér, 0 fejezet
- **INNO-RAAB Tudáspark és K+F együttműködések**

A projekt célja az egyetem és az innovatív Kis-és Középvállalkozások kapcsolatának megteremtése a következő projektelemekkel:

Kutatóintézetek, tudásalapú tevékenységet végző vállalkozások befogadására alkalmas épületegyüttes létrehozása. A betelepülő vállalkozások kiválasztásánál és elfogadásánál elsőszámú szempont az egyetemi K+F tevékenységekkel való profíllazonosság.

²⁴⁶ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 26)

A globális járműipari fejlesztés élvonalába tartozó üzleti K+F tevékenység koncentrációja az egyetem területén létrejövő központban, megteremtve a közvetlen, kétirányú tudásáramlás feltételrendszerét az üzleti és az egyetemi kutatások között. Ezek a K+F projektek már a létező, konkrét vállalati megkeresésekre épülve, a vállalatok és az egyetem majdani közös konzorciumai által levezényelve valósulnak meg.

- **TECHNONET Autóipari Technológia Kompetencia Központ**

A kompetencia központ egy speciális tudásra, kiválóságra alapozott létesítmény, mely erősíti a kooperációt a tudomány és a gazdaság között, elősegíti a K+F eredmények átültetését a gyakorlatba. A központhoz kapcsolódó tevékenységek

- Autóipari Living-Lab kialakítása a „Technonet” központ keretein belül
- „TechWatch” és „TechAdapt” Technológia figyelő és tanácsadó tevékenység elindítása és működésének regionális kiterjesztése
- A központ létrehozásának megalapozására, a GKM támogatásával első lépésként elkészült a Technonet Megvalósíthatósági tanulmánya, Üzleti terve és Építészeti tanulmányterve.

- **AUTOPOLIS szakképzési program:** részleteket lásd: horizontális pillér, 0 fejezet

- **Autóipari Beszállítói Park**

Gyártási és logisztikai célokat szolgáló komplexum megvalósítása autóipari beszállítók letelepítése céljából.

Miskolc²⁴⁷

A pólus kiemelt ágazatai:

- Mechatronika,
- vegyipar,
- IKT,
- nanotechnológia

Pólus főbb partnerei:

- Miskolc MJV
- Miskolci Egyetem
- Miskolc Holding Zrt.
- Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Közalapítvány
- INDWeb Kft.

²⁴⁷ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 28)

A támogatási szerződés keretében kidolgozott kulcsprojektek:

1. Kutatóhelyek és kutatóintézeti fogadóterületek kialakítása
 - 1) Nanotechnológiai Kutató Központ
 - Bay-Nano
 - 2) Technopolisz Inkubációs Kutató Központ
 - Anyagtudomány és anyagtechnológia
 - Fenntartható természeti erőforrás gazdálkodás
 - Alkalmazott mechatronikai kutató központ
 - Űrtechnikai Modul
2. IT alkalmazott kutató és szolgáltató központ
3. Egyetemi struktúra megújítás
4. Tudós kollégium
5. Vállalkozások betelepülését és működését segítő, önkormányzat által végzett infrastruktúra fejlesztés
 - 1) Miskolci Logisztikai Központ
 - 2) Mechatronikai Ipari Park infrastruktúra fejlesztés
 - 3) Nanopolis – Nanotechnológiai Innovációs Park infrastruktúra fejlesztés
6. High-tech irodaház projekt
7. IKSZ(X)-Centrum – Innovációmenedzsment Kutató és Szolgáltató Központ
8. E-információs és kommunikációs központ
9. Inert hulladék feldolgozás
10. Ipari Pláza, technológia intenzív szolgáltatások
11. Nádasrét hulladéklerakóban keletkező biogáz hasznosítása
12. Szennyvíziszap hasznosítási projekt
13. Klaszter menedzsment (Mechatronikai, Vegyipari, Környezetipari, I(K)T klaszter)
14. Generációk a műszaki fejlődésért
15. Miskolc-Mezőkövesd Nemzetközi Logisztikai Központ

Pécs²⁴⁸

Három standard profilt képviselő, de tartalmában rugalmas módon változtatható és fejlődő ágazatban lehet realizálni a pécsi fejlesztési pólus fókuszait, nevezetesen

1. az egészségiparban,

²⁴⁸ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 30)

2. a környezetiparban és
3. a kulturális iparban.

Az értékelések, illetőleg a lehetséges szereplők fejlesztési elképzelései, lehetőségei azt mutatják, hogy külön-külön egyik irányban sem lehet létrehozni azt a teljesítmény-növekedést, amely tömegében alkalmas lenne arra, hogy motorikus elemként intenzifikálja Pécs, illetőleg a régió gazdaságát, megindítsa a területi gazdaságszerkezet specializálódását, megújítását. Az egészségiparban a termelés (nincs a régióban gyógyszergyár, nincsenek legalább középállalati méretű modern feldolgozóipari egységek az innovációs láncok mozgatására stb.), a környezetiparban a szűkebben vett K+F (nincs jelentős kapacitású szakosodott intézmény), a kulturális iparban pedig a piacra juttatás (a piaci-értékesítési szervezet kiépületlensége) a gyenge pont.

A támogatási szerződés keretében kidolgozott kulcsprojektek:

1. Pécsi Digitális-Animációs Tudásközpont
2. Digitális Médiakutató Intézet
3. Kreatív Kutatási és Kísérleti Központ
4. Pécs Egészségipari Innovációs Központ
5. Mozgásszervi Központ
6. Dél-Dunántúli Környezetipari Park és Kutatóközpont
7. Komlói Fűtőerőmű Zrt. alternatív tüzelőanyag-felhasználásra történő átállása
8. Turonyi Energetikai Mintaprojekt

Székesfehérvár- Veszprém²⁴⁹

A támogatási szerződés keretében kidolgozott kulcsprojektek:

1. Alba Innovációs Park
2. Technológiai Inkubátorház
3. Fehérvár Expo Vásár- és Rendezvénycsarnok
4. Kodolányi Tudáscentrum
5. Pannon Tudományos és Technológiai Park
6. Infopolisz – Innováció az információs technológiákban
7. Ökopolisz
8. Gazdaságfejlesztést szolgáló komplex képzési rendszer
9. Közép-dunántúli Klaszter-közösség

²⁴⁹ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 32)

10. Közép-dunántúli Regionális Innovációs Ügynökség fenntartható továbbfejlesztése

Szeged²⁵⁰

A pólus kiemelt ágazatai:

- Egészségügy
- Környezetvédelem
- Mezőgazdaság
- Szoftveripar

Pólus főbb partnerei:

- Szegedi Tudományegyetem
- MTA Szegedi Biológiai Központ
- Gabonatermesztési Kutató Kht.
- Bay Zoltán Biotechnológiai Alapítvány
- Csongrád Megyei Kereskedelmi és Iparkamara
- Dél –Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht.

A támogatási szerződés keretében kidolgozott kulcsprojektek:

1. Humán Biotechnológia - Egészségipari kulcsprojekt
2. Ipari/környezetvédelmi biotechnológiai kulcsprojekt
3. Agro – biotechnológiai kulcsprojekt
4. Szoftveripari Fejlesztési Program kulcsprojekt
5. Műszaki képzési portfólió kialakítása kulcsprojekt
6. Csúcstechnológiai inkubációs Program kulcsprojekt
7. Szeged Pólus Kompetencia Központ kulcsprojekt
8. Horizontális gazdaságfejlesztési kulcsprojekt
9. Nyugati Ipari Logisztikai Tengely (NYILT) kulcsprojekt
10. Biopolisz Centrum kulcsprojekt
11. e Szegedpólus kulcsprojekt
12. Dóm tér revitalizáció kulcsprojekt

²⁵⁰ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 34)

5.2.4.4 Horizontális gazdaságfejlesztés pillér

5.2.4.4.1 Rövid bemutatás

Mint ahogy azt már korábban leírtam, a horizontális gazdaságfejlesztés a pólus városokban megvalósuló, a versenyképes üzleti környezet megteremtését célzó fejlesztéseket és az adott városok oktatási, kulturális és egészségügyi regionális vezető szerepét előmozdító beruházásokat támogatja.

A horizontális gazdaságfejlesztés a következő területeken támogatja a széles értelemben vett üzleti környezet fejlettségét meghatározó szereplőket:

- általános humán erőforrás fejlesztés (logisztikai központok kiépítése, közutak fejlesztése)
- általános infrastruktúra fejlesztése (szakmai képzések igények szerinti kialakítása)
- általános adminisztrációs fejlesztések (helyi adók csökkentése, ügyintézés egyszerűbbé tétele)

A kedvezményezett kör:

- pólus városok önkormányzatai,
- felsőoktatási intézményei, kutatóintézetei,
- illetve önkormányzati fenntartású oktatási és kutatási intézményei, és az
- ezek részvételével működő gazdasági társaságok²⁵¹

A nem pólus városokban található oktatási, képzési és kutatási intézmények akkreditált klaszterekben való részvétel esetén lehetnek a pólus program kedvezményezettjei.

5.2.4.4.2 A pólusvárosok horizontális fejlesztési céljai városonként

Mint ahogy a vállalkozás fejlesztési pillérnél, itt is vegyes képet mutatnak az egyes stratégiák.

Budapest²⁵²

A Budapesti Fejlesztési Pólus (BFP) az innováció-vezérelt gazdaságfejlesztésre, a tudásgazdaság fejlesztésére koncentrál. Legfőbb célja a tudásgazdaság szereplői közötti kooperáció ösztönzése, annak érdekében, hogy a gazdaság minél több innovatív terméket hozzon létre. A fejlesztés térsége a budapesti agglomeráció, az intézkedések jellegükből adódóan térben koncentráltan jelennek meg, tágabb környezetre való hatásukat közvetetten fejtik ki.

A *horizontális programok* céljai közé tartozik az erőforrás koncentráció, a szervezeti hatékonyság, a strukturális harmónia erősítése és a technológiai és más jellegű szolgáltatások transzferének megteremtése.

²⁵¹ (NFÜ, Pólus Klaszter Kézikönyv, 2008.02, 2008)

²⁵² (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 22)

A horizontális és vertikális programok mátrix-szerűen kapcsolódnak egymáshoz, ami többnyire azt jelenti, hogy a horizontális programok „kiszolgálják” a speciális vertikális programokat (például, valamennyi vertikális program alapvető eszköze az információs – és kommunikációs technológia; a speciális munkaerő-monitoring a tudásbázis valamennyi intézményének fontos információkat nyújt; a Duna-technopolisz városfejlesztés a tere a tudásbázisnak).

A Duna-technopolisz térség (a BFP területi dimenziója) magintézményei a lágymányosi campus területén, a VIII. kerület - Józsefváros átalakuló részeiben, a leendő Corvin sétány térségében és Gödöllőn helyezkednek el.

A pólus projektek jelenleg jórészt a konkrét pólusok kutatási és oktatási infrastruktúrájának fejlesztésére vonatkoznak. Nem szabad megfeledkezni ugyanakkor azokról a kiegészítő funkciókról, amelyek a Duna-technopolisz térség számára megfelelő lakó, iroda, kereskedelmi-szolgáltató, kulturális és rekreációs lehetőségeket biztosítanak. A már megkezdődött beruházások (pl. Kopaszgát, Duna-city, ferencvárosi Duna part térsége) ezeknek a funkcióknak egy részét biztosan megteremtik, noha a városfejlesztés ezen elemei között funkcionális összhang és koordináltság aligha fedezhető fel. Törekedni kell arra, hogy a magántőke révén olyan egyéb funkciók is megjelenjenek (pl. konferenciaközpont), amelyek a tudásvárosi (pólus) elemekhez megfelelő háttér-infrastruktúrát jelentenek.

Horizontális programok:

- klaszter szerveződés
- technológia-transzfer
- tudás-munkaerőpiaci monitoring
- intelligens város
- technopolisz városfejlesztés

Debrecen²⁵³

A cél, Debrecen és térsége által kínált erőforrásokra támaszkodva az agrárium, az infokommunikációs technológia, a környezettudomány, a gyógyszerészet és a biotechnológia területén nemzetközileg is versenyképes, javuló foglalkoztatási viszonyokat eredményező, tudás-alapú gazdaság megteremtése.

Az átfogó célban szerepel a nemzetközileg is versenyképes tudásalapú gazdaság kialakítása és a munkaerőpiac helyzetének javítása. Az átfogó cél megvalósítását négy prioritáson keresztül tartjuk megvalósíthatónak

1. prioritás: Nemzetközi színvonalú K+F eredmények feltalálása és a gazdasági élet szereplői irányába történő továbbítása

- Tudásközpontok létrehozása/bővítése
- A technológia-transzfert elősegítő intézmények kialakítása

²⁵³ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 24)

2. prioritás: A K+F eredmények gyakorlati életben történő alkalmazása feltételeinek megteremtése

- Az oktatás minőség- és piac-orientált átalakítása
- Debrecen nemzetközi elérhetőségének javítása
- Az ipari/logisztikai park-hálózat fejlesztése

3. prioritás: A pólus sikeres működéséhez kapcsolódó regionális központi szerepkör erősítése

- A város regionális gazdasági szerepkörének fejlesztése
- A regionális közlekedési adottságok fejlesztése

4. prioritás: A gazdasági magas színvonalú fejlődéséhez szükséges életkörülmények biztosítása

- A város regionális közlekedési helyzetének fejlesztése
- A város regionális kulturális szerepkörének bővítése

Győr²⁵⁴

Az Autopolis Nyugat-Magyarországi Fejlesztési Pólus Stratégiai Programja két fő fejlődési irányt tartalmaz:

1. Modern város-modern gazdaság
2. A regionális központ

2005 januárjában elkészült „Győr az Innováció városa” címmel az MTA RKK NYUTI és a Széchenyi István Egyetem közös tanulmánya, melyben a pólus jövőképet az alábbi részletezéssel pontosította:

Győr Megyei Jogú Város célja, hogy Bécs-Pozsony-Budapest közép-európai fejlődési övezet alközpontjaként, olyan regionális centrummá váljon, amelyben a tudást szolgáló intézményrendszer egyre teljesebb kiépítésével folyamatos megújításra kerülnek meglévő ipari, technikai adottságai. A város intézményrendszere képes legyen segíteni a Nyugat-Dunántúl térségének integrációját az új európai fejlődési övezetbe, és ezt az integrációt egy, a városi környezetet fenntartó, egyben adottságait növelő fejlesztés teremtsen meg, amely révén vonzó életkörülmények biztosíthatók a városban és az agglomerációjában élőknek.

A vállalati pillérben említett kiválasztott projektek részletei:

- **Egyetemi kutatási alapinfrastruktúrák megteremtése:** A projekt célja a Széchenyi István Egyetem nemzetközi szintű tudásközponttá történő fejlesztése. Kapcsolódó fejlesztések:
 - Inno-Share Egyetemi Tudásmenedzsment Központ

²⁵⁴ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 26)

Központi szolgáltató intézmény, egy mind a Széchenyi István Egyetem igényeit és az egyetemekre vonatkozó normatív előírásokat, mind pedig az AUTOPOLIS vállalatának tudományos és szakmai igényeit kielégítő modern könyvtári infrastruktúra

Írott és elektronikus tudásbázis és tudásmenedzsment tevékenység kialakítása, információ bróker szolgáltatás megindítása; Knowledge-Watch és Knowledge-Adapt szolgáltatások kialakítása

- Egyetemi Tudásmenedzsment Központ regionális hálózatának infrastruktúrája

Regionális (Ny-Du, K-Du, D-Ny Szlovákia, Burgenland) társ intézmények hozzáférésehez szükséges infrastruktúra kiépítése, ill. csatlakozás a régió hasonló szolgáltatásokat nyújtó intézményeihez, az „Új-Tudás-Tér” Regionális Egyetemi Közösségi Tér kialakítása

- **„Brain-back Human” – Oktatói, kutatói és hallgatói ösztöndíjalap**

Nemzetközi szintű oktatói és kutatói humán potenciál kiépítése, a járműipari fejlesztések szempontjából releváns új tudásterületek megalapozása, a meglévő erősségek továbbfejlesztése;

Európai dimenziókban is vonzó kondíciók felajánlása, nemzetközi szaktekintélyek ideiglenes letelepítése (tudásvásárlás), külföldön dolgozó szakemberek visszahívása, a tehetséges magyar oktatók, kutatók, hallgatók megtartása; nemzetközi tapasztalatszerzés lehetőségének biztosítása.

- **AUTOPOLIS szakképzési program**

A projekt célja egy autóiipari TISZK, valamint egy felsőfokú szak és továbbképző központ létrehozása, illetve kamarai és klaszter által nyújtott szolgáltatások révén a szakmunkásképzéstől a master szintű képzésig, a szakképzés, átképzés, továbbképzés egységes rendszerben történő kezelése és fejlesztése, a vállalati igények folyamatos szondázása alapján.

Miskolc²⁵⁵

Pólus stratégiai céljai:

- 1. A város erős gazdasági-telephelyi vonzerejének kialakítása**

- A város és régiója elérhetőségének javítása
- Nemzetközi szintű közlekedési - logisztikai infrastruktúra létrehozása
- Gazdasági területek infrastrukturális fejlesztése
- Befektetés-beruházás ösztönző rendszer fejlesztése
- Integrátorvállalkozások, betelepítése, termelő és K+F beruházások, spin off cégek kiemelt támogatása

²⁵⁵ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 28)

- Városképi vonzerő növelése, városépítészeti fejlesztések, köz- és rekreációs, kulturális szolgáltatások korszerűsítése

2. Vállalkozások innováció- és versenyképességének növelése

- Felsőoktatás, szak- és felnőttképzés korszerűsítése
- K+F bázisok, tudásközpontok fejlesztése

Pólus prioritásai:

- Miskolc-Technopolisz Fejlesztési Pólus **a négy-dimenziós fejlesztést, a 4D-stratégia prioritásra épül.**
- az **1.D**, azaz az **infrastrukturális** – időben lehetőleg a fejlesztési időszak elején megvalósuló – **fejlesztések** pótolnak az elmúlt évtizedekben elmaradt beruházásokat (pl. terület-rehabilitáció, légi közlekedés), kihasználják a térség gazdasági lehetőségeit (pl. logisztikai központ), s növelik a város, térség telephelyi, befektetési vonzerejét közvetlen (pl. iparterület kialakítás, közigazgatási szolgáltatások fejlesztése) illetve közvetett módszerekkel (pl. belváros rekonstrukció)
- a **2.D**, a **funkcionális jellegű gazdaságfejlesztés** olyan új és hagyományos eszközöket tartalmaz az oktatás, képzés terén, mely az erősebb, a gazdasági növekedésre, fejlődésre kész vállalkozások számára kínál pótlólagos lehetőségeket, s lehetővé teszi új innovatív vállalkozások létrejöttét, a KKV-k integrálódását,
- a **3.D**, a **jelenleg is gazdasági potenciállal, nagy teljesítménnyel rendelkező ágazatok, üzleti területek** növekedésének rövidtávon is jelentkező gyorsítására törekszik, azáltal, hogy tudatosan fejleszti a K+F tevékenységet, az innovációk megvalósítását, az eredmények hazai és nemzetközi piaci bevezetését, sikerre vitelét, ezáltal új vállalkozások létrejöttét, a meglévők bővülését támogatva munkahelyek teremtődnek, s nő a termelékenység.
- a **4.D**, a **technológia-push típusú növekedést, a K+F lépésekre, eredményekre épülő új innovatív termékek, technológiák létrehozását**, ezáltal a városban új, vagy kevésbé fejlett gazdasági ágazatok megtelepítését, fejlesztését, a jövő húzóágazatainak megalapozását, fokozatos gazdasági építkezését támogatja (például spin off cégek, high-tech cégek, KKV-k inkubációs támogatása)

Pólus intézkedései:

- **Tudásbázisok, tudás-kutatóközpontok fejlesztése:** Anyagtudomány és anyagtechnológia, Nanotechnológia, Mechatronika, Vegyészet-kémia, Föld- és környezettudomány, Informatika, Műszaki alapú élettudomány, Logisztika, Innováció-menedzsment és marketing,
- **Tudásbázisokra épülő ágazati súlypontok, integrált fejlesztés területei:** a gazdaságfejlesztő kompetenciaközpontok és programok kialakítása. Gazdaság- és infrastruktúra fejlesztés, amelynek projektjei Miskolc már meglévő lehetőségeire, potenciális előnyeire építve kerültek meghatározásra olyan területeket érintve, mint a környezetvédelmi ipar fejlesztése, az

infrastrukturális és ipari park fejlesztések, valamint a hálózati magpontok letelepítésének elősegítése, a beszállítói hálózatok megerősítésének érdekében.

- Konkrét megvalósítási programok, beruházási projektek támogatása.

Pécs²⁵⁶

A *stratégiai cél* a közösségi és vállalkezési fejlesztések egységes irányba és integrált rendszerbe foglalása,

- a város és térsége adottságai alapján,
- a rendelkezésre álló természeti, technikai, technológiai, infrastrukturális és szellemi kapacitások komplex hasznosításával,
- a terület gazdaságára jellemző kis- és középvállalatokra, oktatási-kutatási-kulturális intézményekre, hivatalokra és civil szervezetekre, kezdeményezésekre alapozva,
- olyan fejlődés elindítása (európai és hazai, illetve helyi, saját, pályázati és privát forrásokra alapozva), amely új, vonzó, innovatív és nemzetközi dimenzióban is „látható” kínálatot teremt a városban és környezetében; ennek a kínálatnak kellőképpen vonzóknak és racionálisnak kell lennie, olyannak, amely biztosítja a pólus hosszú távú versenyképességét és tartós növekedését.

A fentieket három standard profilt képviselő, de tartalmában rugalmas módon változtatható és fejlődő ágazatban lehet realizálni, nevezetesen

1. az egészségiparban,
2. a környezetiparban és
3. a kulturális iparban.

A három ágazati program gyakorlatilag minden alprogram elemét körbeveszi az innováció, az informatika, valamint az oktatás és a képzés rendszere, ezek az ágazati programok szempontjából horizontális programok. E területek általánosabb regionális gazdaságfejlesztési célból is horizontális természetűek:

- az innováció transzfer és tudásközpont eleme a versenyképességi pólus programba tartozó intézkedéseken felül az egyéb gazdaságfejlesztési akciókat is támogatja;
- az informatika általános célú kommunikációs, folyamat- és szervezetvezérlési, piacelérési stb. eszköz, maga az informatikai jártasság pedig ma már a humán erőforrás egyik alapképességévé;

²⁵⁶ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 30)

- az oktatás, képzés, át-, tovább- és újraképzés mind a tudásalapú, mind pedig a hagyományos gazdaság számára egyaránt szolgáltatja a legfőbb hozzáadott érték termelőt, az alkotó embert, az egész életen át tartó tanulás elve, követelménye keretében.

Székesfehérvár-Veszprém²⁵⁷

Székesfehérvár-Veszprém versenyképességi pólus fő célja, hogy a globalizált gazdaságban regionális (országos) specializációt érjen el, és kiemelkedő innovációs és K+F tevékenységet valósítson meg bizonyos iparágakon (mechatronika, logisztika, informatika, környezetipar) belül.

Az országos célokkal összhangban a Székesfehérvár- Veszprém versenyképességi pólus céljai:

- *Innovatív nemzetközileg versenyképes gazdaság létrehozása*

A Székesfehérvár – Veszprém növekedési pólus fejlesztése a régió gazdasági adottságaiból kiindulva hozzájárul a Közép-Dunántúli Régió versenyképességének növeléséhez. A városba betelepülő és a helyben működő vállalkozások jelenthetik a gazdaság motorját és a városok fejlődésének alapját. Az ipari és az innovációs parkok, az egyetemek és felsőoktatási intézmények jelentik az innováció katalizátorait a kutatóhelyeken. A gazdaság igényeihez illeszkedve az ágazati koncentrációk alapján közelednek a gazdaság és a felsőoktatási intézmények fejlesztései, elősegítve ez által a kutatási eredmények gazdasági hasznosulását.

- *Tudástőke biztosítása a versenyképes gazdaság igényeihez*

A versenyképes gazdaság kialakításához elengedhetetlen a minőségi humán erőforrás biztosítása. A versenyképességi pólus koncepciója, a gazdasági adottságok fejlesztéséből indul ki, ezért az oktatási és a képzési rendszert át kell alakítani a gazdaság igényeinek megfelelően. A felsőoktatási kapacitásokat a húzóágazatok igényeinek megfelelően, hálózatszerű együttműködés keretében kell kialakítani. Nagyon fontos emellett a szakképzés és az átképzés fejlesztése is.

- *Vonzó élettér és befektetési környezet, hatékony belső és külső kapcsolatokkal rendelkező magterület*

A versenyképes gazdasághoz hozzátartozik a vonzó lakókörnyezet is, amely a megvalósuló infrastrukturális és turisztikai fejlesztéseket, a versenyképességi pólus elérhetőségének javítását, a közszolgáltatások színvonalának emelését jelenti.

A versenyképességi pólus ennek érdekében kialakítja a kapcsolatait a régió növekedési potenciállal rendelkező középvárosaival és decentrumaival, a hatékonyság és az információáramlás javítására bekapcsolódik a többi versenyképességi pólus és a nemzetközi gazdaságfejlesztés kommunikációs rendszereibe.

4. táblázat

I. Kutatás-Fejlesztés	Kutatási mecenatúra, alapkutatások támogatása, alkalmazott kutatások támogatása, kompetencia központok, tudástárházak erősítése
II. Innováció és vállalkozásfejlesztés	A vállalkozásokat támogató szolgáltatói háttér fejlesztése, innovációs menedzsment szolgáltatások fejlesztése,

²⁵⁷ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 32)

	innováció-orientált gazdaságfejlesztési alap kialakítása, rugalmas oktatási, képzési rendszer kialakítása
III. Kapcsolódó gazdaságfejlesztés	Telephelyi, iparterületi infrastruktúra fejlesztés, gazdaságfejlesztési pénzügyi eszközrendszer kialakítása, beszállítói integrációk erősítése, együttműködések, hálózatok fejlődésének ösztönzése
IV. Kapcsolódó infrastruktúra fejlesztés	Úthálózat fejlesztések, közösségi közlekedést érintő fejlesztések, logisztikai célú fejlesztések, közigazgatási rendszer infrastrukturális fejlesztése,
V. Kapcsolatfejlesztés	Regionális és interreg. kapcsolatrendszer fejlesztése
+ Komplementer funkciók	Turizmus: kiemelt, egyedi vonzerő- és termékfejlesztések támogatása IT alapú fejlesztések

Szeged²⁵⁸

Szeged 2015-re nemzetközileg ismert és elismert tudásvárossá válik, ahol a tudásintenzív ipar és üzleti szolgáltatások dinamikus gazdasági fejlődést generálnak.

Pólus prioritásai:

- Innováció
- Gazdaságfejlesztés, gazdaságszervezés
- Régióközponti szerep erősítése
- Vonzó befektetési környezet biztosítása

Pólus intézkedései:

- Biotechnológia
- Informatika
- Humán erőforrás fejlesztés
- Üzleti környezetfejlesztés, inkubáció
- Logisztika
- Városfejlesztés

5.2.4.4.3 Az eddigi tapasztalatok alapján a következő problémákra érdemes figyelni:²⁵⁹

- Klaszterpályázat késői indítása miatt 2007-08 közötti időszakban jellemzően nem érvényesülhetett a pólus-tematika a horizontális gazdaságfejlesztési pályázatokban.
- A Pólus települések nem teljesítmény, hanem adottságok alapján kerültek kiemelésre.
- Központi fejlesztéskoordináció hiányában a helyi szereplők közötti együttműködés esetleges, párhuzamos fejlesztések tervezése zajlik.

²⁵⁸ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 34)

²⁵⁹ (Dr. Köpeczi-Bócz, 2009.01.26)

- A pólustelepülések számossága, a klaszter-akkreditáció tematikus fókuszainak hiánya egymással versengő fejlesztéseket eredményezhet
- A szektorális és területi megközelítések a végrehajtás során módosultak, így a humánerőforrás szempontjából kezelhetetlen klaszteresedés indult meg (mobilitási problémák).

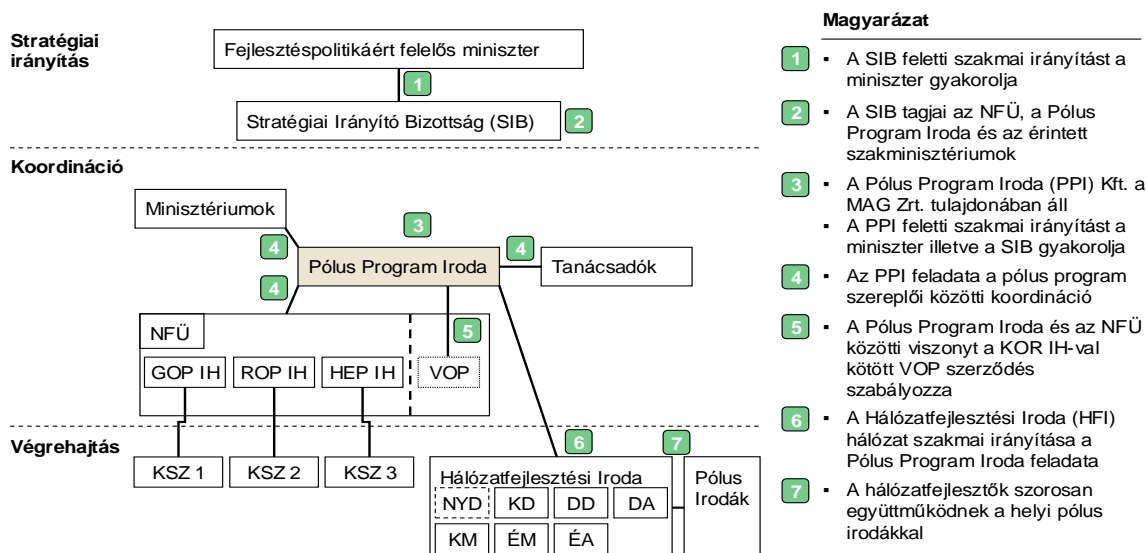
5.2.4.5 A Pólus Intézményrendszer koordinációs mechanizmusa

A rendszer alapvetően négy különböző intézményből épül fel, valamint az érintettek folyamatos visszacsatolása és a helyi szinttel való rendszeres kommunikáció jellemzi.²⁶⁰

5. ábra²⁶¹

A pólus program szervezete egy többlépcsős hierarchiában megvalósuló, sokszereplős rendszer

Pólus program végrehajtási rendszer



Forrás: EPAP

16

Mint ahogy az ábrán is jól látható, a szervezet három elkülönült, ám egymásra épülő szintből áll. A *stratégiai irányításért* a SIB és a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter felel; a *koordináció* központi szervezete a Pólus Program Iroda, a *végrehajtási szintet* pedig főként a Hálózatfejlesztési Iroda valamint a Helyi Pólus Irodák képviselik.

5.2.4.5.1 Stratégiai Irányító Bizottság (SIB)

²⁶⁰ (NFÜ, Pólus Intézményrendszer, 2009.06.04, 2009)

²⁶¹ (Önkormányzati és Területfejlesztési & NFÜ, 2008)

- Elnöke: Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Miniszter
- Tagjai: Érintett minisztériumok, a Pólus Program Iroda és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium vezetői
- Feladata: Kormányzati szintű stratégiai döntések meghozatala és koordinálása

5.2.4.5.2 Pólus Programiroda (PPI)

A legfontosabb koordinációs feladatokat ellátó szervről van szó.

Feladata:

- A pólus program szereplői közötti koordináció, a program által érintett valamennyi minisztérium, irányító hatóság, külső tanácsadók, illetve a végrehajtói szint egyes szereplőivel napi szinten való kapcsolattartás
- A helyi szervezeti egységek irányítása és beszámoltatása, valamint a végrehajtási mechanizmusok ellenőrzése. A miniszternek és a SIB-nek tartoznak jelentéssel.
- Pályázatok figyelemmel kísérése és az érintettek felé való tanácsadás, valamint a tapasztalatok összegzése
- Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.-vel és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel együtt kidolgozzák legfontosabb alapelveket, melyet később az érintettek felé kommunikálnak. A PPI tervezte, hogy negyedévenként egyeztető fórumokon tájékoztatnák az adott szereplőket (klasztereket, önkormányzatokat, egyetemeket)

5.2.4.5.3 Hálózatfejlesztési Iroda (HFI)

Ez a szervezet végzi a Minden pólus városnak van egy kihelyezett hálózatfejlesztési munkatársa, aki a helyi szintű koordinációért felelős.

Feladata:

- Közvetlen segítségnyújtás a pályázatírásban
- Hálózatosodás elősegítése a különböző szereplők „összeparosításával”
- Együttműködésből származó előnyök minél szélesebb körben való megismertetése
- Jelenlegi klaszterek feltérképezése, kompetenciák feltérképezése, találkozók szervezése
- Ajánlások a klaszterszervezet, stratégia, szolgáltatások kialakításához

5.2.4.5.4 Helyi pólus irodák

A Pólus Irodák a helyi szereplők részvételével már a program előkészítési szakaszban felálltak. A helyi szintű segítségnyújtásért felelnek, beleértve az adminisztratív feladatokat és a módszertani segítséget. Ebből következően minden pólus városban van egy pólus iroda.

Feladata:

- a magánszektor és az alakuló klaszterek horizontális gazdaságfejlesztési igényeit továbbítsák a megfelelő intézmény irányába
- pályázatok megírásának előkészítése
- kapocsként szolgálhatnak a központi állami és az önkormányzati szektor, valamint a magánszféra szereplői között

5.2.4.6 Megvalósíthatóság, források

5.2.4.6.1 Források felkutatása

Ebben az alfejezetben az operatív programokra (OP) bontott forrásokat elemezzük aszerint, hogy az operatív programok mennyire képesek lefedni a pólus program forrás szükségletét. Minden OP-nál bemutatjuk, hogy mik a pólus program keretében tervezett legfontosabb konstrukciók²⁶² (a kormány által elfogadott akciótervek szerint)²⁶³, majd azt, hogy ezekre a forrásokra mennyire igaz, hogy csak a pólus városok/klaszterek pályázhatnak. Erre azért van szükség, mert a kutatás során többször szembeötlött, hogy ez a kettő nem feltétlenül fedi egymást.

GOP

- 1.1.1. Piacorientált kutatás-fejlesztési tevékenység, valamint a K+F és technológiai együttműködések fejlesztése
- 1.2.1. Pólus innovációs klaszterek támogatása
- 1.2.2. Innovációs és technológia parkok támogatása
- 1.3.1. Vállalati innováció ösztönzése, 'B' komponens
- 1.3.1. Vállalati innováció ösztönzése 'B' komponensen kívüli
- 2.1.1. Vállalati technológia fejlesztés 'D' komponens – Beruházástámogatás
- 2.2.3 E-kereskedelem, és egyéb e-szolgáltatások támogatása
- 4.3.1. Közösén létrehozott kockázati tőkealapok

A GOP keretében a kormány által előre meghatározott programok közül az 1.2.2, valamint az 1.3.1 egyértelműen a pólus programhoz illeszkedik. Az 1.2.1 már csak a nevében jelzi, hogy klaszterek támogatása a cél, egyébként a pályázati útmutatóban ez sehol máshol nincs feltüntetve. Az 1.1.1, 1.3.1 és 2.2.3 pályázatoknál semmilyen formában nem lelhető fel lehatárolás. A 2.1.1 és 4.3.1

²⁶² Az itt felsorolt konstrukciókon túl számos további olyan támogatás is a pólus programhoz tartozik, amelyek mások számára is nyitottak, azonban a pólusok valamilyen preferenciát (az értékelésnél plusz pont) élveznek

²⁶³ (ÖTM & NFÜ, 2008, old.: 36)

pályázatokat pedig sem a pályázati keresőben, sem a kiemelt projektek között eddig még nem találtam meg.²⁶⁴

TÁMOP

- 2.1.1.Lépj egyet előre
- 2.1.2. Munkaerőpiaci kulcskompetenciák fejlesztése
- 2.1.3. Munkahelyi képzések támogatása - mikro- és kisvállalkozások
- 2.1.4. Munkahelyi képzések támogatása – ernyőszervezeteken keresztül
- 2.1.5. Munkahelyi képzések támogatása – közép vállalatok
- 2.2.1 A képzés minőségének és tartalmának fejlesztése
- 2.2.3. A szak- és felnőttképzés strukturájának átalakítása
- 2.3.1. „Új pálya” program
- 2.3.2. Munkaerőpiaci keresleti és kínálati előrejelzések készítése
- 2.4.1. Szervezeti kultúra fejlesztése
- 4.2.1..A tudáshasznosulást, tudástranszfert segítő eszköz-, és feltételrendszer kialakítása
- 4.1.2. Tartalomfejlesztés, tananyagfejlesztés és képzők képzés
- 4.2.3. A tudományos eredmények elismerése és disszeminációja
- 4.2.2. Innovatív kutatói teamek alapkutatástól az alkalmazott kutatásig terjedő projektjeinek támogatása

A TÁMOP keretében a kormány által előre meghatározott programok közül a 4.2.1, valamint a 4.2.2 egyértelműen a pólus programhoz illeszkedik. A 2.3.1-es pályázat kifejezetten Pécsnek lett kiírva. A 4.1.2 és 4.2.3 pályázatok bizonyos fókig kielégítik a horizontális pillér által felvázolt célokat, azonban nem egyértelműen lehatárolt a pályázók köre. A 2.1.1-es pályázat kifejezetten az Foglalkoztatási és Szociális Hivatalra (FSZH), míg a 2.2.1-es a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézetre (NSZFI) lett kiírva, ami a program kötelező országos kiterjesztésével szintén szolgálhat a horizontális pillér céljainak eléréséhez. A 2.1.3, 2.1.5, 2.2.3 pályázatoknál semmilyen formában nem lehetséges a lehatárolás. A 2.1.2, 2.3.2 és 2.4.1 pályázatokat pedig sem a pályázati keresőben, sem a kiemelt projektek között eddig még nem találtam meg.

TIOP

- 1.3.1. A felsőoktatási tevékenységek színvonalának emeléséhez szükséges infrastrukturális és informatikai fejlesztések támogatása
- 1.3.3.AGÓRA PÓLUS – Pólus-városok innovatív kulturális infrastruktúra-fejlesztéseinek támogatása
- 1.2.2.Múzeumok iskolabarát fejlesztése és oktatási-képzési szerepének infrastrukturális erősítése 'B' komponens
- 1.3.4.Regionális Tudástárak – A fejlesztési pólus-városok egyetemi központjaihoz kapcsolódó könyvtárfejlesztések
- 2.5 A fekvőbeteg-szakellátás intézményrendszerének felkészítése a struktúraváltásra
- 2.7 Infrastruktúra fejlesztés az egészség pólusokban
- 3.1.1. TISZK rendszerhez kapcsolódó infrastrukturális fejlesztések
- 3.1.2. A regionális képző központok infrastruktúrájának fejlesztése

Kivétel: „a pályázat fogalomjegyzékében szerepel a pólusváros, ami arra utal, hogy elsősorban ezen településekről várnak pályázatot, de ezen pályázatok semmilyen előnyt nem élveznek „.

A TIOP keretében a kormány által előre meghatározott programok közül az 1.3.3 pályázatra egyértelműen csak a pólus városok pályázhatnak, viszont ezt kiegészítendő, indítottak egy TIOP 1.2.1/08/1 című szintén AGÓRA pályázatot, amire kizárólag NEM pólus városok pályázhatnak. Az 1.2.2 és 3.1.1 pályázatoknál semmilyen formában nem lehetséges felülethatárolás. Az 1.3.4, 2.5, 2.7 és 3.1.2 pályázatokat pedig sem a pályázati keresőben, sem a kiemelt projektek között eddig még nem találtam meg.

KMR

- 1.1.1 Piacorientált kutatás-fejlesztési tevékenység, valamint a K+F és technológiai együttműködések fejlesztése
- 1.1.3 Innovációs és technológia parkok támogatása
- 1.1.4 Vállalati innováció ösztönzése
- 1.2.1. Vállalati technológia fejlesztés
- 1.3.3 Közös létrehozott kockázati tőkealapok
- 1.5.2. Gazdasági együttműködések és hálózatok fejlesztése
- 4.1.1./ A komponens: TISZK rendszerhez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése
- 4.1.1./ B) komponens: Regionális képzési hálózat kialakítása
- 4.2.1.A felsőoktatási tevékenységek színvonalának emeléséhez szükséges infrastrukturális és informatikai fejlesztések támogatása
- 4.3.1 Közép-magyarországi régió fekvőbeteg-szakellátási intézményrendszerének fejlesztése

A KMOP keretében a kormány által előre meghatározott programok közül az 1.1.3, 1.1.4, valamint az 1.5.2 egyértelműen a pólus programhoz illeszkedik. A 4.2.1 A- ban már csak közvetetten értelmezhető, míg az 1.1.1, 1.2.1 és a 4.1.1/A pályázatoknál semmilyen formában nem lehetséges felülethatárolás. Az 1.3.3 és a 4.1.1/B pályázatokat pedig sem a pályázati keresőben, sem a kiemelt projektek között eddig még nem találtam meg, valamint nem találtam a 4.3.1-es pályázatot sem az itt feltüntetett „fekvőbeteg-szakellátás” címmel.

ROP-ok

- 1.2.1 Klaszter menedzsment szervezetek létrehozása, megerősítése, közös eszközbeszerzései és beruházásai
- 1.1.3 A vállalkozások közötti együttműködések erősítése
- 1.1.2 Együttműködések ösztönzése
- 1.2.1 Klaszterek, vállalati együttműködések kialakítása
- 1.2.1 Vállalkozói alapú stratégiai együttműködések, hálózatok, klaszterek létrejöttének és fejlődésének ösztönzése
- 1.1.1 Klaszterek szolgáltatásainak fejlesztése

A ROP-ok esetében a következő pályázatok voltak fellelhetőek:

- DAOP: 1.1.1, 1.2.1
- DDOP: 1.1.1, 1.1.3
- ÉAOP: 1.1.1., 1.1.2
- ÉMOP: 1.1.1, 1.2.1
- KDOP:1.1.1, 1.2.1
- NYDOP: 1.1.1

Ami azt jelenti, hogy az összes felsorolt program megtalálható, azonban nem minden ROP esetében és nem is ugyanazon a néven.

5.2.4.6.2 Pólus Program megvalósíthatóságának értékelése

A pólus program megvalósulása igen kettős képet mutat. Két helyi hálózat fejlesztési iroda vezetőjével beszélve az derült ki, hogy számukra az eredeti pólus program megszűnt. Nem érzik a kezdetekben kialakult pólus program összehangolt koordinációját, a program teljes mértékben részekre esett és így feleslegesnek érzik a városonként 100-100 millió Ft-ért kialakított pólus stratégiákat, hiszen csak egyes részei valósulnak meg az operatív programokon keresztül. Ráadásul lényegesen kevesebb összeget lehet elnyerni így, mint az eredetileg beígért 100-100 milliárd forint.

További probléma, hogy a számukra kiírt lehatárolt projektek kiírásait sokszor teljesíthetetlennek érzik, annak ellenére, hogy az egyeztetések számával meg vannak elégedve, úgy látják, hogy a valós problémákra csak későn vagy egyáltalán nem érkeznek a megfelelő megoldás, reakció. (PI: az útmutatókat későn adják ki).

Ráadásul a pályázati rendszer szerintük sokszor torzít a megyei jogú városok kárára és így az eredetileg kitűzött céltól - a pólusokon keresztüli országos versenyképesség javításától - egyre messzebb kerülnek. (az oktatás fejlesztésére szánt forrásokból a kisebb települések nyertek nagyobb arányban, míg például az Észak-Alföldi régió megye jogú városainak oktatási intézményei egy pályázaton sem tudtak nyerni)

A pólus program átalakulása azért érintette különösen érzékenyen Debrecent a helyi HFI munkatársak szerint, mert ott az egyetemi lobbis már korábban is nagyon erős volt, így viszont, hogy

minden programban kötelezően részt kell venni az egyetemeknek (pl: Agóra program), az egyetem fejlesztési stratégiája előrébb került a város fejlesztési stratégiájával szemben.

A pécsi Pólus Program Iroda egyik munkatársával beszélve az derült ki, hogy a pólus program eredeti formájában már nem létezik két éve. Ennek a szerepét átvették a különböző operatív programokból elnyerhető támogatások és az Európa Kulturális Főváros 2010 projekt.

A Pólus Program Iroda egyik munkatársával beszélve fény derült az érem másik oldalára is: „ aki azt akarja mondani, hogy nincs pólus program, igen, lehet úgy értelmezni, hogy valóban nincs, ez azonban nem fedi a valóságot”. Pólus zászlóshajó van, ami nem külön program. Az Új Magyarország Fejlesztési Tervben operatív programok vannak, amit Brüsszel is elfogadott és mire a pólus program koncepciója kiforrott, már nem volt lehetőség a 2007-2013-as időszakra az operatív programokon változtatni. Brüsszel nem járult hozzá, hogy a pólus programot külön program keretében lehessen finanszírozni. Így kénytelenek voltak a pólus programot a már korábban említett négy OP-ba beilleszteni, így viszont valóban az érzékelhető, hogy a pólus program megszűnt létezni, hisz nem csak a pólus programot kell teljesíteni, hanem ezzel együtt az operatív programot is.

5.2.4.7 Irodalomjegyzék

Dr. Kozma, G. (2009.05.24). *A pólusvárosok és az ÚMFT.*

Dr. Köpeczi-Bócz, T. (2009.01.26). *Pólus Program horizontális gazdaságfejlesztési lehetőségei.*

Dr. Ruska, É., & Gulyás, Á. (2009). *A 7. keretprogram és háttere (2009.06.04).*

<http://www.nkth.gov.hu/hivatal/ii-evfolyam-eu7/7-keretprogram-hattere>: Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal.

Dr. Zombori, Z. (2008). *A Pólus Program bemutatása, „A jövő lehetősége” – klaszter konferencia, 2008.05.08.*

Feltámad a pólus program. (8. évfolyam 14. szám). *Heti Válasz* .

Hradeczky, Z. (2009). *Klaszterfejlesztési lehetőségek a Pólus Programban, 2009.05.*

Hradeczky, Z. (2008). *Pólus Program klaszterfejlesztési politika és gyakorlat, 2008.06.16-19.*

NFÜ. (2008. 09 05). *Megalakult a Pólus Akkreditációs Testület, indul a klaszter akkreditáció.*

NFÜ. (2009). *Pólus Intézményrendszer, 2009.06.04.*

NFÜ. (2008). *Pólus Klaszter Kézikönyv, 2008.02.*

NFÜ. (2008). *Pólus program bemutatása, 2008.02.07.*

NFÜ. (2009). *Pólus Program, 2009.06.04.* http://www.nfu.hu/polus_program_osszefoglalo.

NFÜ. (2007). *Tájékoztató az eseti bizottság 2007.04.13-i ülésére.*

ÖTM, & NFÜ. (2008). *Tájékoztató a pólus programról, 2008.02.*

5.2.5 A támogatások eredményeinek fenntartása, nyomonkövetés²⁶⁵

Az uniós támogatásból megvalósult projektek esetében – az első programozási időszak lezárultakor – a programzárással kapcsolatos teendőkön túl az egyik legvitatottabb pont a már megvalósult projektekre vonatkozó fenntartási kötelezettség teljesítése és annak kikényszerítése (a pontos jogalap meghatározása) illetve nyomonkövetése az intézményrendszer részéről. A 2004-2006-os időszak programjaira vonatkozó közösségi és hazai jogforrások nem tesznek konkrét említést a fenntartási időszakról, csak utalásokat tartalmaznak a KSz-ek és a kedvezményezettek kötelezettségei vonatkozásában a projekt fizikai megvalósulását követő időszakra.

5.2.5.1 Definíciós bizonytalanságok

A lebonyolítás során ellentmondást szülhet a jogszabályok, dokumentumok eltérő szóhasználata a projekt lezárása, pénzügyi ill. jogi zárása, fizikai megvalósulása pontokat illetően. A pontos definíciót az államháztartás működési rendjéről (Ámr.) szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendeletre hagyatkozva kaphatjuk meg, miszerint

93. § (1) Egy program vagy projekt akkor tekinthető befejezettnek, ha a támogatási szerződésben meghatározott feladat, cél szerződésszerűen teljesült (projekt fizikai megvalósítása), és a kedvezményezett utolsó beszámolóját és kifizetési igénylését a támogató jóváhagyta

(2) Egy program vagy projekt akkor tekinthető lezártnak, ha a támogatási szerződésben vállalt valamennyi kötelezettség - hatósági engedélyhez kötött tevékenység esetén a hatósági engedélyekben foglaltaknak megfelelően - teljesült, és a támogatási döntés kedvezményezettjének a kötelezettségek megvalósulásának eredményeiről szóló beszámolója benyújtását követően a támogató általi jóváhagyása megtörtént, és/vagy a zárójegyzék elkészült.

A pontos és jogszabályoknak megfelelő definíció alapulvétele azért elengedhetetlen, mivel csak ezáltal tudjuk meghatározni az egyes projektekre vonatkozó fenntartási időszak (fenntartási kötelezettség) pontos kezdetét és végét. Az első bekezdésben definiált befejezett projekt alatt az utolsó projekt előrehaladási jelentés (ZPEJ – záró projekt-előrehaladási jelentés) és az esetlegesen kapcsolódó utolsó kifizetési kérelem (záró kifizetési kérelem) jóváhagyásáig eljutott projekteket értjük. Ebben az esetben a kedvezményezett már teljesítette a konkrét fizikai megvalósításhoz kapcsolódó kötelezettségeit és az ezekhez kötődő adminisztrációs feladatait.

A támogatási szerződések időbeli hatálya egészen a fenntartási időszak végéig tart, így az Ámr. értelmezésében lezárt projektnek is az minősül, ahol a kedvezményezett összes szerződéses kötelezettségét, így a megvalósított fejlesztés eredményeinek bizonyos időintervallumon belüli megtartását és a kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettségét teljesítette.

Az NFT vonatkozásában sem a hazai, sem az uniós joganyagban nem találunk konkrét szabályozást a fenntartási időszak során felmerülő feladatok vonatkozásában, sem az intézményrendszer-beli szereplők, sem pedig a kedvezményezetti oldal vonatkozásában. 2009. első negyedévében indult el

²⁶⁵ Készítette: dr. Hevér Fruzsina, dr. Mike Friderika

az Irányító Hatóságok részéről az a kezdeményezés – elsősorban a programzárással kapcsolatos feladatok elvégzése kapcsán – hogy felmérjék fenntartási időszak intézményi és eljárási kérdéseit.

A szabályozási hiányosságok miatt mindenképp a már megkötött támogatási szerződések képezik vizsgálódás kiindulópontját, amelyek azonban nem mutatnak egységes képet. Az NFT keretei között kötött egyes támogatási szerződések szerint a fenntartási időszak az utolsó PEJ benyújtásának vagy KSz általi jóváhagyásával kezdődik, míg más TSZ-ek csak a fenntartási kötelezettség tényét rögzítik. A bizonytalanságot tovább növeli, hogy az IH-nak még a záró projekt előrehaladási jelentés jóváhagyását követően is időre van szüksége a projekt EMIR-ben történő pénzügyi lezárásához (ez tulajdonképpen a projektmegvalósítás formális lezárását jelenti) – ennek időtartama az egyes programok esetében változó, de akár több hónapot jelent is jelenthet.

Tekintettel tehát arra, hogy fennáll a lehetősége a projekt EMIR-ben való pénzügyi lezárása elhúzódnának, a fenntartási időszak kezdetének visszamenőleges megállapítása a kedvezményezett számára hátrányos következményekkel járhat, mivel fennáll annak veszélye, hogy a fenntartási időszak kezdetéről akár évekkel később szerez tudomást és nem tudja teljesíteni fenntartási jelentés benyújtási kötelezettségét. A jogbiztonság fenntartása érdekében ezért elengedhetetlen a fenntartási időszak kezdetének egzakt és az IH/KSZ eljárástól független meghatározása és alkalmazása – természetesen a már megkötött TSZ-ek tartalmának tiszteletben tartása mellett.

5.2.5.2 A fenntartási időszakban jelentkező kötelezettségek

A fenntartási időszakra vonatkozó kötelezettségek a támogatási szerződésekben – ha egyáltalán említésre kerülnek - általában csak az általános megfogalmazásig terjednek (fenntartási kötelezettség megállapítása – részletesebb kifejtés nélkül, nyomonkövetési jelentés benyújtásának kötelezettsége, dokumentum megőrzésének kötelezettsége) valamint a – TSz kötelező mellékletét képező – projektadatlapon, a projektjavaslatok támogathatóságának egyik feltételeként kitöltendő nyilatkozatok között is szerepel(het) a kedvezményezett kötelezettségvállalása a megvalósítást követő (legfeljebb) 5 éves fenntartásra vonatkozóan.

A fenntartáshoz szorosan kapcsolódik a projektekkel kapcsolatos dokumentáció megőrzésének kötelezettsége, amelyet a közösségi szabályozások a támogatás utolsó részletének kifizetését követő három évben határozzák meg, a hazai adózás rendjéről szóló törvény alapján azonban a dokumentumokat a támogatás utolsó részletének kifizetését követő öt évig kell megőrizni, mely ebben az esetben a fenntartási időszak végét is jelenti.

A 2004-2006-is időszakra vonatkozó n+2 szabály²⁶⁶ értelmében kifizetés a 2008. december 31-ig tartó elszámolhatósági időszak végéig teljesíthető, mely azt jelenti, hogy a fenntartási időszak legkésőbb 2013. december 31-ig tarthat. Az elszámolhatósági időszak kitolásával érintett operatív programok esetében értelemszerűen e határidő is kitolódik 6 hónappal. A 2007-2013-as programozási időszakban hatályos 1083/2006/EK rendelet²⁶⁷ 93 cikk (2) bekezdése engedményt tett bizonyos tagállamok (köztük Magyarország) számára is, mely könnyítés abban áll, hogy 2010-zel bezárólag e szabály n+3-ra módosul.

²⁶⁶ A Tanács 1260/1999/EK Rendelete (1999. június 21.) a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról 31. cikk (2)

²⁶⁷ 1083/2006/EK rendelet 2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

A fenti határidők értelmében az NFT-projektek fenntartási szabályai mielőbbi rendezése szükséges, a lehetőségekhez képest az egységesség követelményének szem előtt tartásával. A rendezés során egyrészt az intézményrendszer szereplői eljárásainak szabályozása (a Működési Kézikönyvekben), ehhez kapcsolódóan a szükséges humán erőforrás kapacitások feltérképezése (és a megállapítások mentén a szükséges lépések megtételét).

A 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában már a 16/2006. (XII.28.) MeHVM-PM együttes rendelet rögzíti projekteredmények tartósságának követelményét – megfelelően ezáltal az 1083/2006/EK rendelet 57. cikkének. A magyar jogszabály 24.§-a értelmében a kedvezményezett a projekt befejezésétől számított 5 évig, kis- és középvállalkozások esetében 3 évig a támogatás visszafizetésének terhe mellett vállalja, hogy a projekt megfelel az 1083/2006/EK rendelet 57. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak – amely a következőket írja elő:

„a műveletet (uniós támogatással megvalósult projektet) illetően nem történik olyan jelentős módosulás, amely:

- a) jellegét vagy végrehajtási feltételeit érinti, illetve valamely cégnek vagy közjogi szervnek jogtalan előnyt biztosít; és
- b) valamely infrastruktúraegység tulajdonjogának jellegében bekövetkezett változásból vagy egy termelőtevékenység megszűnéséből ered.”

A fenntartási időszak öt éve alatt tehát a kedvezményezett kötelessége gondoskodni a támogatás eredményeként létrejött beruházás, fejlesztés rendeltetésszerű, a projekt céljainak megfelelő használatáról. A már megvalósult beruházással kapcsolatos változásokról, a működés során mért indikátorokról, valamint további, az időszakra vonatkozó kötelezettségek betartásáról a kedvezményezett nyomonkövetési jelentésekben évente tájékoztatja a KSz-t.

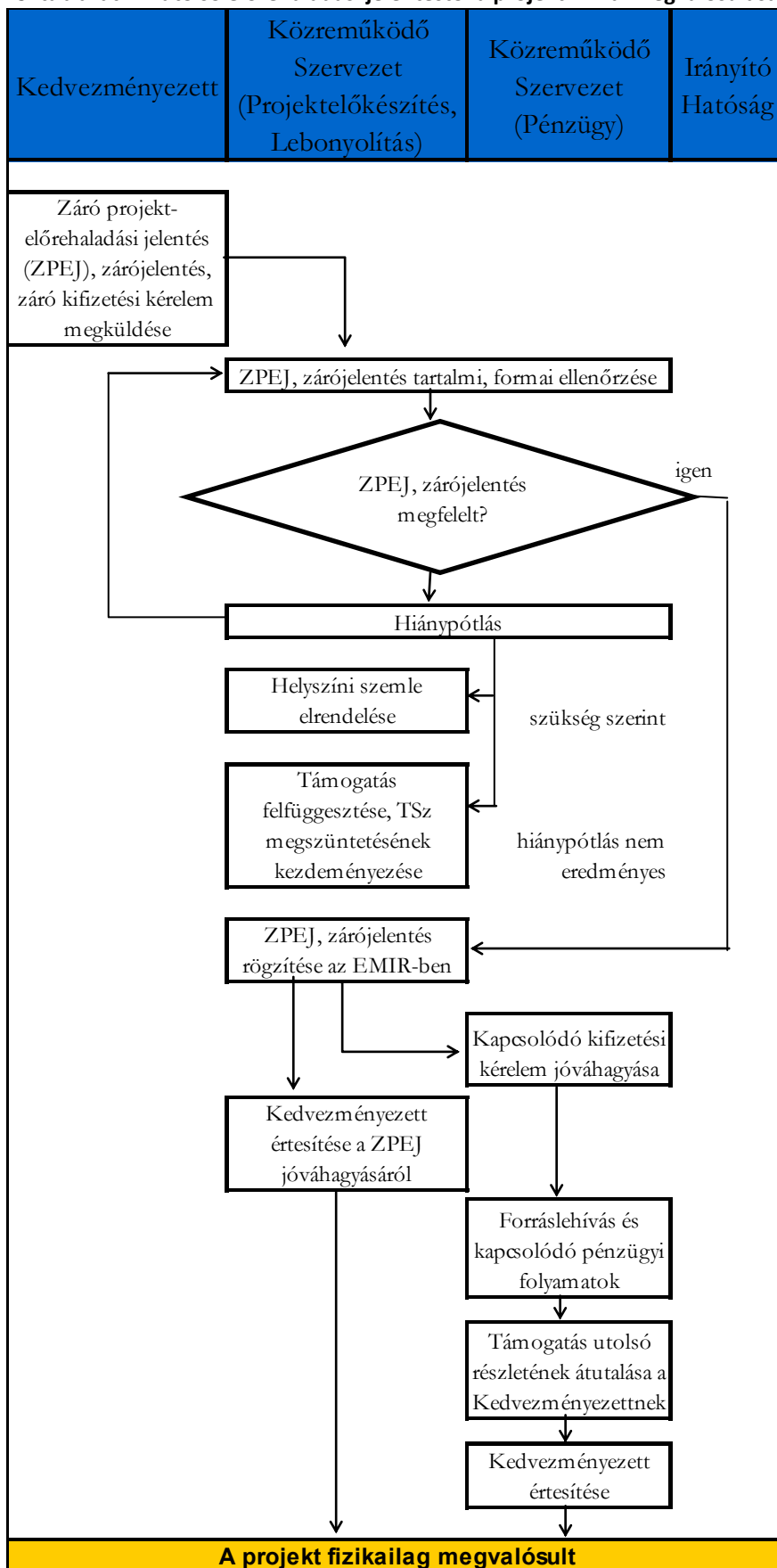
Amennyiben a kedvezményezett a fenti követelményeket nem tudja teljesíteni, köteles haladéktalanul értesíteni a közreműködő szervezetet.

Bár a magyar szabályozás él az 1083/2006/EK rendeletben meghagyott könnyítési lehetőséggel, miszerint kis-és középvállalkozások esetében a fenntartási kötelezettséget 3 évben határozza meg, a KSz-eknek meghagyja azt a lehetőséget (a kedvezményezettek körének szűkítése nélkül), hogy a beruházás megvalósításának zárásától számított 5 évig előírhatja a kedvezményezett számára éves fenntartási jelentések benyújtását.

A fentiekben elmondottak fényében, a fenntartási időszak alatt követendő eljárás egyelőre nagyrészt szabályozatlannak tekinthető – mégis, mivel a konkrét lépéseknek tanácsos a már meglévő folyamatokhoz kapcsolódnia – viszonylag könnyen feltérképezhető, hogy a Kedvezményezetteknek és az intézményrendszeri oldal szereplőinek milyen feladatai vannak.

A projektek zárásától egészen a projekt lezárultáig terjedő időszakot, az azon belüli szakaszokat az alábbi, az eljárás résztvevőinek fontosabb lépéseit bemutató folyamatábrák segítségével szemléltetjük.

18. táblázat: Az utolsó előrehaladási jelentéstől a projekt fizikai megvalósulásáig



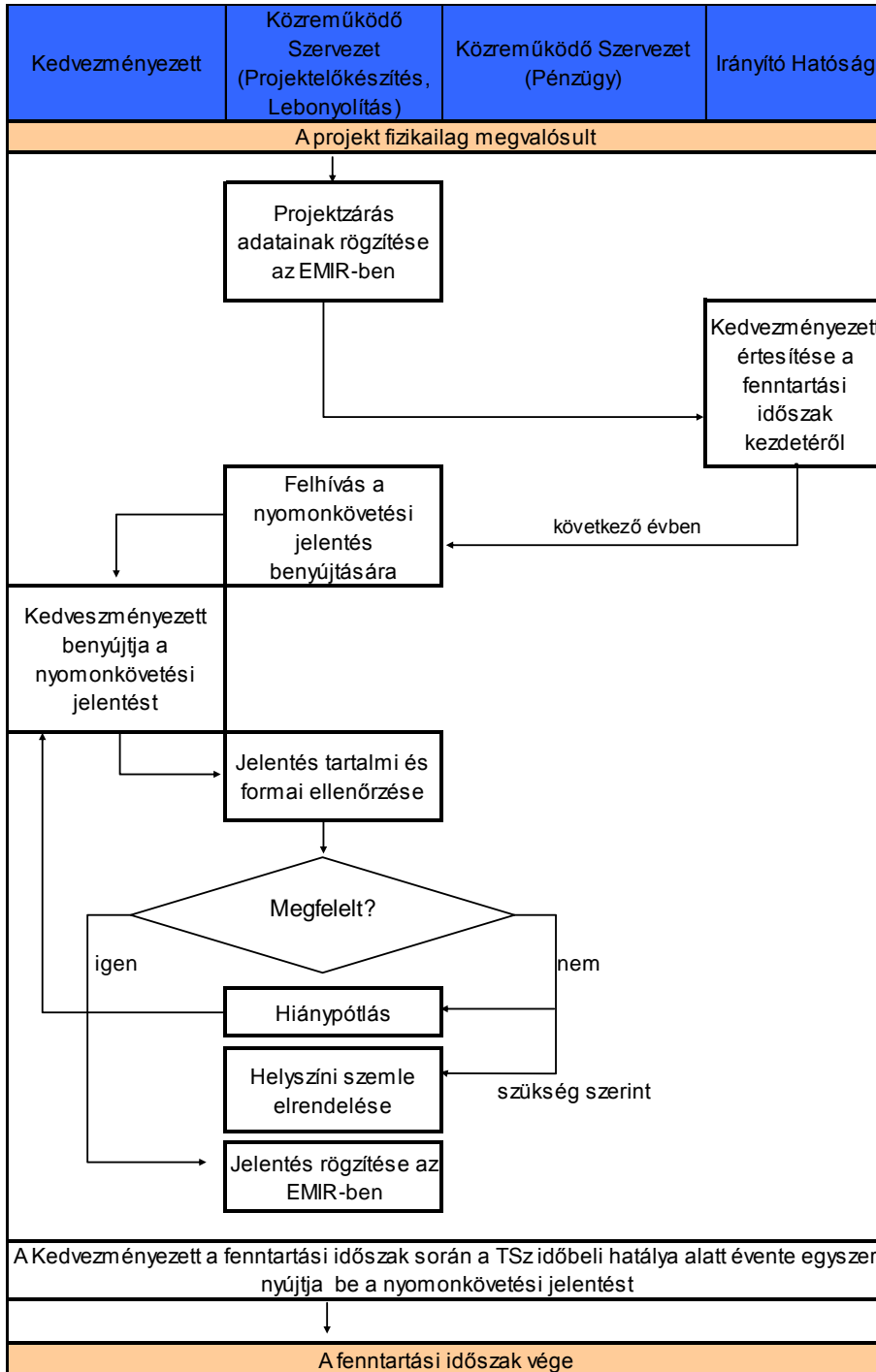
Az utolsó előrehaladási jelentés az úgynevezett Záró Projekt Előrehaladási Jelentés, a ZPEJ ellenőrzése, rögzítése, az esetleges szükséges lépések elrendelése (hiánypótlás, helyszíni szemle) ugyanúgy zajlik, mint az összes többi projekt előrehaladási jelentés (és a kapcsolódó kifizetési kérelmek elbírálása). A ZPEJ mellett a KSz előírhatja zárójelentés benyújtását is, ebben az esetben a projekt összefoglalására, a teljes TSz-re vonatkozó számadás e jelentésben történik. Amennyiben a TSz-ben nem írták elő az ilyen zárójelentés benyújtását, akkor a ZPEJ-ben a Kedvezményezettnek be kell számolnia a megvalósítás pénzügyi lezárásáról, a fel nem használt támogatásról, össze kell foglalnia a projekt műszaki megvalósítását, az elért eredményeket és számot kell adnia a TSz-ben vállalt indikátorok teljesítéséről, a céloktól való jelentős eltérésekről - a megfelelő indoklással együtt, a tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítéséről., amennyiben még releváns akkor a közbeszerzési kötelezettségei teljesítéséről illetve a ténylegesen felmerült költségeiről. A jelentést feldolgozó KSz, egy – a tartalmi és formai követelményeket tartalmazó – lista alapján ellenőrzi azt, amennyiben kifizetés igénylés is kapcsolódik a ZPEJ-hez a benyújtott számlák szakmai és pénzügyi ellenőrzése is megtörténik. Hiányos vagy nem egyértelmű ZPEJ benyújtása esetén a KSZ hiánypótlásra hívhatja fel a Kedvezményezettet illetve – amennyiben szükségesnek mutatkozik- helyszíni szemlén is meggyőződhet a jelentésben állítottakról. A teljes projekt-megvalósítási időszakban biztosított az a lehetőség – bár ezzel általában csak végső esetben élnek – hogy a Kedvezményezett szerződéses kötelezettségei megszegése esetén, a részére már megítélt támogatást felfüggeszse illetve a szerződés megszüntetését kezdeményezze (ezeket általában szabálytalanság eljárás előzi meg). A fenti folyamatábrán is látszik, hogy részben eltérő szereplőkkel zajlik le az eljárás – attól függően, hogy a ZPEJ-hez a kedvezményezett kifizetési kérelmet is benyújtott-e. Amennyiben igen, az értesítés csak a kifizetést követően történik meg, míg ilyen kérelem hiányában a KSz a jelentése elfogadásáról értesíti a Kedvezményezettet és ekkor tekinthető a projekt fizikailag is megvalósultnak.

5.2.5.3 A fenntartási időszak

Ezt követően a Kedvezményezettnek, mind az intézményrendszer szereplőinek a fenntartási időszakban jelentkező feladataikra kell koncentrálniuk. E kötelezettségek a Kedvezményezett oldalán alapvetően a következőkben foglalhatók össze:

- fejlesztés tartósságának, az eredmények megőrzésének a biztosítása
- a támogatási szerződésben rögzített célértékek (indikátorok) teljesítése
- nyomonkövetés
- adatszolgáltatási kötelezettség (nyomonkövetési jelentések és ad hoc adatszolgáltatások keretében egyaránt)
- ellenőrzés tűrési kötelezettség

19. táblázat: A fizikai megvalósulástól a fenntartási időszak végéig



A nyomkövetési jelentések benyújtásának határidejét az NFT vonatkozásában nem szabályozzák – az általános eljárási logika szerint a fenntartási időszak kezdetétől számítva minden év 15. napja tűnik logikusnak. Mindemelllett az NFÜ Interaktív Működési Kézikönyve (IMK) (amely tárgyi hatályát tekintve a 2007-2013 közti programozási időszakra vonatkozik) „évente egyszer, a mérleg benyújtásától számított 15 napon belül” határidőt fogalmazza meg. Az NFT projektjei esetében kialakítandó eljárásrend minden bizonnyal igyekszik idomulni az IMK tartalmához a későbbi párhuzamosságok elkerülése érdekében.

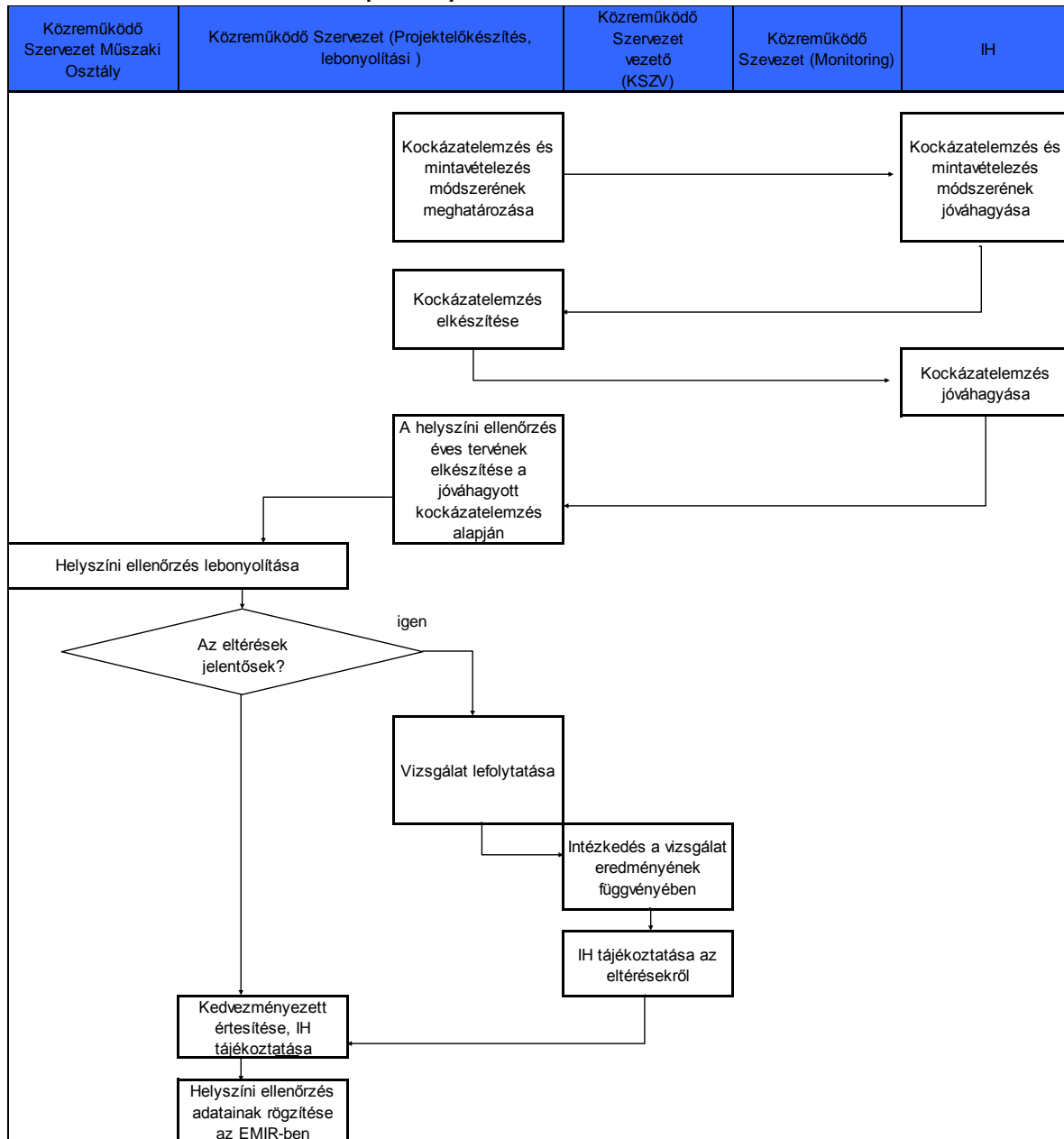
A nyomonkövetési jelentésekben a Kedvezményezett igazolja a szerződéses kötelezettségek teljes körű teljesítését – így pl. indikátorok, tájékoztatási kötelezettség, adat-illetve dokumentum-megőrzési kötelezettségek teljesítését. Amennyiben a jelentést hiányosan vagy nem egyértelműen nyújtják be – a ZPEJ-hez hasonlóan – szintén lehetőség van hiánypótlásra illetve amennyiben a KSz munkatársai azt szükségesnek ítélik meg, helyszíni szemle keretében is meggyőződhetnek a jelentésben foglaltak valódiságáról.

5.2.5.3.1 Helyszíni ellenőrzések a fenntartási időszak alatt

A fent említett helyszíni szemle a nyomonkövetési jelentésekhez kapcsolódik, emellett azonban a KSz – az éves ellenőrzési terve alapján – helyszíni ellenőrzéseket is lebonyolít. Mivel az összes megvalósult projekt helyszíni ellenőrzése túlságosan költséges, nem elég hatékony és valószínűleg nem is szükséges, így az ellenőrzés alá vont projekteket a KSz-ek kockázatelemzés alapján, mintavétellel választják ki és előreláthatóan a projektek legalább 5 %-ának ellenőrzését tűzik ki célul éves ellenőrzési terveikben.²⁶⁸ Ezen eljárásra vonatkozóan – részletes jogszabályi rendelkezések hiányában a következő gyakorlat látszik kialakulni.

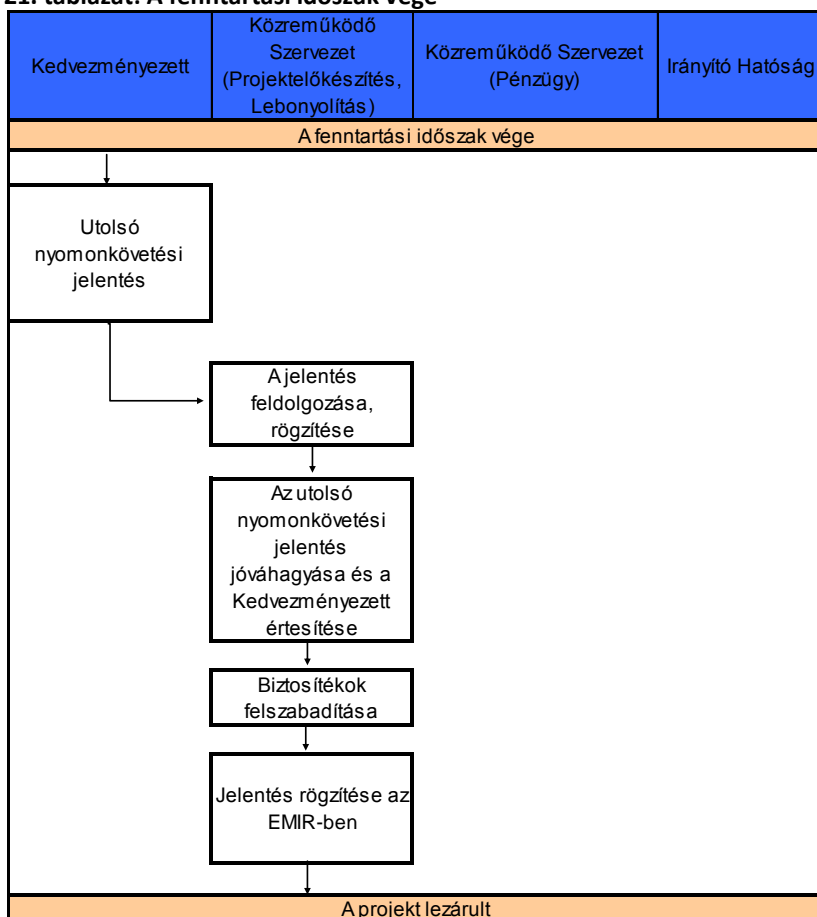
²⁶⁸ A helyszíni ellenőrzéssel vizsgált projektek aránya OP-ként, sőt prioritásként eltérő lehet. Egyes KSz-ek minden egyes projekt ellenőrzését szeretnék évente megejteni (ami persze komoly finanszírozási kérdéseket vet fel), de a minimális arány 5 % körül látszik kialakulni. A döntés a KSz-ek és IH-ik közti egyeztetés eredménye lesz.

20. táblázat: Kockázatelemzésen alapuló helyszíni ellenőrzések



A fenntartási időszakot követően történhet meg a projektek végső lezárása. Ekkor esedékes egy teljes, az öt évet felölelő végső nyomon követési jelentés benyújtása, amelyet a Közreműködő Szervezet hagy jóvá. Amennyiben az ellenőrzések alkalmazásával szabálytalanságot nem állapítanak meg, sor kerül az ingatlant terhelő esetleges jelzalogjog megszüntetésére, valamint a biztosítékok felszabadítására, amelyről a KSz gondoskodik.

21. táblázat: A fenntartási időszak vége



A nyomkövetési jelentések elkészítése és a felépített létesítmények üzemeltetése, a tevékenység fenntartása a Kedvezményezett feladata, amelyeket az illetékes szervek bármikor ellenőrizhetnek. A fenntartási jelentés benyújtásának elmaradása esetében – amennyiben a Kedvezményezett a KSz felszólítására sem pótolja mulasztását – a KSz kezdeményezheti a szerződés megszüntetését és ennek megfelelően a támogatás visszatérítését. Egy ilyen szankció alkalmazására – a KSz-ek általános hozzáállásából kiindulva - azonban csak akkor kerül sor, ha a Kedvezményezett semmilyen együttműködési hajlandóságot nem mutat. Ez eddig tapasztalatok azt mutatják, hogy a TSz-ek megszüntetésére vagy elállásra illetve a támogatás egészének vagy egy bizonyos részének visszakövetelésére egyelőre még csak a megvalósítási szakaszban lévő projektek kapcsán lefolytatott szabálytalansági eljárások marasztaló döntései alapján került sor.

Az eljárási bizonytalanságokon túl kérdéses még magának a fenntartási kötelezettség meghatározása is. Egységes definíció semmiképpen sem adható, mert teljesen eltérő értelemben jelenik meg a fenntartás például. egy oktatási és egy közútépítési (beruházási) projekt esetében. A beruházási típusú projekteknél viszonylag egyértelmű a fenntartási kötelezettség mibenléte, a másik példa, az oktatási-képzési jellegű projektek esetében ez a típusú fenntartás-fogalom egyáltalán nem használható. Ez utóbbi esetekben elmondható, hogy mind a kedvezményezetti, mind az intézményrendszer oldalán számos megválaszolatlan kérdés van napirenden és egyelőre annyi bizonyos, hogy az ilyen projektek esetében a fenntartás sarokkövét a dokumentum-megőrzési kötelezettség képezi.

5.2.5.3.2 Összefoglaló

A fenntartási időszak problémáival, kérdéseivel a magyar támogatásokat kezelő intézmények most kezdenek szembesülni. A legtöbb Irányító Hatóság már megtette az első lépéseket egy szabályozott rendszer kiépítésére, viszont ezek általában egyedi kezdeményezések és hiányzik belőlük – ez egyébként sokszor hangsúlyozott – egységesítési igény illetve lehetőség és egyáltalán a folyamat központi koordinációja. Az intézményrendszernek rövid időn belül tudnia kell kezelni a nyomkövetési jelentések feldolgozását, a kapcsolódó határidők betartását – amelyek Operatív programként igen eltérő terhet rónak az egyes KSz-ekre (pl. a KIOP esetében százas nagyságrendben beérkező jelentésekről, míg a GVOP esetében már több ezer nyomkövetési jelentésről beszélhetünk évente) és ez rövid távon megoldandó kapacitáskérdéseket is felvet.

Az egyes részletkérdések tárgyalása mellett nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tényt, hogy a 2004-2006-os időszakra vonatkozóan szinte egyáltalán nem, a 2007-2013-as periódusra pedig csak elnagyoltan jelenik meg uniós és hazai szabályozásban a fenntartás fogalma, illetve az egyes szereplők fenntartási időszakra eső kötelezettségei illetve jogai – így e szabályozási rések kitöltése a támogatási szerződésekre illetve a folyamatokban résztvevő intézményekre hárul. Az NFT projektjei esetében ez szinte mindenféle egységes hozzáállás nélkül történt – előfordul, hogy egy adott operatív program keretében kötött támogatási szerződések is ellentmondóan fogalmazzák meg a fenntartás kezdő időpontját. Az intézményi és eljárási „rések” kitöltése már folyamatban van mivel bizonyos mértékű háttér biztosítása mindenképpen szükséges annak érdekében, hogy a „műveletek tartósságát” előíró 1083/2006/EK rendeletnek eleget tegyünk. Mindemellett azonban az intézményrendszer-béli aktoroknak arra is figyelemmel kell lenniük, hogy ne tegyenek túl nagy – indokolatlan – terhet semelyik félre sem azzal, hogy a fenntartási folyamatok olyan részleteit is szabályozzák, amelyek sem a hazai, sem pedig az uniós jogszabályok és ellenőrzések szempontjából nem relevánsak. A racionális szabályozás azért is kiemelendő, mivel az intézményrendszer oldalán – az esetek döntő többségében – mindkét programozási időszak projektjei esetében ugyanazon szervek, szervezetek járnak el, ami a feladatok torlódása esetén – mint azt már feljebb kifejtettük – jelentős kapacitáshiányhoz vezethet.

A jogi, eljárási és erőforráskérdések mellett számolni kell olyan visszás helyzetekkel, amikor a fenntartási kötelezettségek teljesítését az adott terület politikai döntései lehetetlenné teszik (gondolunk itt például az uniós forrásból felújított, majd az átszervezések következtében bezárt egészségügyi intézményekre). Ilyen esetekre előre felkészülni „hivatalosan” persze nem lehetséges, viszont mindenképp szükség van az induló projektek esetében vagy már a kiválasztási szakaszban, vagy a szerződés megkötésekor a projektek körülbástyázására. Az egyetlen valós eszköz a közép-és hosszú távú szakterületi stratégiákhoz illeszkedő, ad hoc döntéseket és radikális irányváltásokat mellőző átgondolt szakpolitikai irány megvalósítása.

5.2.6 A I. Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjainak zárása²⁶⁹

5.2.6.1 Bevezetés

A bizottsági illetve tagállami hivatalos dokumentumok visszatérő eleme, hogy a korábbi programozási időszakok programzárásának negatív tapasztalataira tekintettel, fontos a 2000-2006-os időszak zárása során minden tagállamnak kiemelten kezelnie a programok zárását illetve minél előbb megkezdeni az erre való felkészülést. Így a zárás folyamatának pontos szabályozására a Bizottság már 2006 folyamán útmutatót tett közzé, amelyben részletesen kitér a kapcsolódó feladatok egyéb jogszabályokban nem szabályozott kérdéseire.

Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) keretében Magyarország 2004-2006 között csak egy rövid időszak erejéig vett részt a 2000-2006-os programozási időszakban. Ugyanakkor a többi tagállamra érvényes szabályok mentén a magyarországi operatív programok esetében is kiemelt jelentőségű a zárással történő alapos, körültekintő felkészülés, amelyre 2007-től egészen mostanáig adódott lehetőség.

5.2.6.2 Az Európai Unió strukturális alapjai által 2000 és 2006 között finanszírozott programok zárásáról általánosságban

5.2.6.2.1 A programzárás illetve projekt befejezésének értelmezése

A programzárással kapcsolatos folyamatok illetve feladatok könnyebb értelmezhetősége érdekében érdemes különválasztani a program illetve projekt szinten felmerülő feladatokat.

Programszinten a zárás egy olyan folyamatként értelmezhető, amely keretében a programozási periódus elszámolhatósági időszakának végét követően az adott tagállam operatív programonként beszámol a programozási dokumentumokban (operatív program, program-kiegészítő dokumentum) lefektetett célkitűzések teljesüléséről és pénzügyileg elszámol a támogatásokról a Bizottság felé. Egy program akkor tekinthető lezártnak, amikor a Bizottság elfogadta a zárás keretében a tagállam által benyújtott, ún. zárási dokumentációt és sor került a záró kifizetésre a Bizottság részéről a tagállam felé.

²⁶⁹ Készítette: Boza Pál

Projektszinten megkülönböztethető a projekt befejezése illetve a projekt zárása. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Ámr.) 93.§ (1) és (2) bekezdésének fogalomhasználata alapján egy *projekt akkor tekinthető befejezettnek*, „ha a támogatási szerződésben meghatározott feladat, cél szerződésszerűen teljesült (projekt fizikai megvalósítása), és a kedvezményezett utolsó beszámolóját és kifizetési igénylését a támogató jóváhagyta”. Ugyanakkor egy *projekt akkor tekinthető lezártnak*, „ha a támogatási szerződésben vállalt valamennyi kötelezettség - hatósági engedélyhez kötött tevékenység esetén a hatósági engedélyekben foglaltaknak megfelelően - teljesült, és a támogatási döntés kedvezményezettjének a kötelezettségek megvalósulásának eredményeiről szóló beszámolója benyújtását követően a támogató általi jóváhagyása megtörtént, és/vagy a zárójegyzőkönyv elkészült”. Tehát a projekt befejezése időben megelőzi a projekt lezárását. Gyakorlatilag a projekt befejezések megkezdődik az un. fenntartási időszak, ami a projekt lezárásával ér véget.

Az operatív programok zárásának előfeltétele, hogy a program által támogatott összes projekt befejezettnek minősüljön. A projekteket legkésőbb az elszámolhatósági időszak végéig kell befejezni. Ugyanakkor a projekt lezárása (a fenntartási időszak lezárulása) nem áll semmilyen összefüggésben a programszintű zárással és projektenként eltérő lehet.

A programzárás folyamata illetve ütemezése alapvetően uniós szinten szabályozott. Az 1260/1999/EK rendelet általánosságban meghatározza a 2000-2006-os programozási időszak programjainak zárásakor elvégzendő teendőket, a zárás kapcsán a tagállam részéről a Bizottságnak benyújtandó dokumentumok tartalmát. A zárás folyamatának pontos szabályozására a Bizottság útmutatót²⁷⁰ tett közzé 2006 folyamán, amelyben részletesen kitér a zárás feladatainak rendeletben nem szabályozott kérdéseire.

5.2.6.2.2 A programzárás kapcsán felmerülő teendők

Mivel a programzárás egyik legfontosabb aspektusa az Európai Unió illetve az adott tagország közötti pénzügyi elszámolás, ezért minél nagyobb abszorpció érdekében a források megfelelő időben történő átcsoportosítása kiemelt fontosságú a programzárás sikeressége

²⁷⁰ Iránymutatás a strukturális alapokból érkező támogatások (2000-2006) megszüntetéséről, 2006.8.1. COM(2006)3424

szempontjából. A programozási dokumentumokban (operatív program, program-kiegészítő dokumentum) lefektetett *pénzügyi keretek módosítása* bizonyos határidőn belül engedélyezett. Ilyen módosítás abban az esetben válik szükségessé, amikor előrelátható, hogy adott területre allokált forrás nem kerül az elvárt mértékben felhasználásra. Minél magasabb szintű programozási dokumentumról beszélünk, annál korábban kell dönteni az forrásátcsoportosításokról. Ennek megfelelően az operatív program esetében 2006. december 31-ig, míg a program-kiegészítő dokumentum esetében az elszámolhatósági időszak végéig²⁷¹, 2008. december 31-ig van lehetőség a szükséges átcsoportosítások elvégzésére.

A programzárás előkészítésének alapvető eleme a *projektek befejezése* illetve a támogatásokra vonatkozó nagy mennyiségű *dokumentumok archiválása*. Mindkét feladat alapvetően az elszámolási időszakban teljesítendő. Fontos, hogy mind a zárás folyamán a hazai ellenőrzésre jogosult intézmények által végrehajtott ellenőrzések, mind a záró dokumentumok benyújtását követő bizottsági ellenőrzések során valamennyi releváns dokumentum projektszinten rendelkezésre álljon.

Közvetlenül a zárás lebonyolítása során a támogatás megszüntetéséhez az 1260/1999/EK rendelet 32. cikke (4) bekezdésének megfelelően minden egyes program tekintetében három dokumentumot un. záró-dokumentációt nyújtanak be a tagállamok a Bizottsághoz, mégpedig a kiadások végleges, az *utolsó részlet folyósítását is tartalmazó összegéről szóló hiteles kimutatást*, valamint a *végrehajtásról szóló záró beszámolót* és a *támogatás lezárásával kapcsolatos nyilatkozatot*.

A támogatás megszüntetésével kapcsolatos valamennyi dokumentumot az alapokból származó hozzájárulás odaítéléséről szóló bizottsági határozatban a kiadások támogathatóságára megadott végső határidő lejártát követő 15 hónapon belül kell benyújtani. Amennyiben a Bizottság nem ért egyet a dokumentációban leírtakkal, úgy visszaküldheti azt felülvizsgálatra a tagállam részére.

A 1260/1999/EK rendelet 32. cikke (3) bekezdésének alapján a Bizottsági előleg és az időközi átutalások kumulált összege nem haladhatja meg a támogatások 95%-át. A maradék 5%-ot a Bizottság a programzárásig visszatartja. A tagállamnak tehát érdeke gyorsan és sikeresen

²⁷¹ Mivel bizonyos operatív programok esetében az elszámolhatósági időszak kitolódott 2009. június 30-ra, ezért a ezen programok esetében a Lásd 4.1 pont.

lezárnia az adott operatív programot, hogy a visszatartott forrás minél nagyobb részéhez minél gyorsabban hozzá tudjon jutni. Komolyabb problémák illetve nyitott kérdések esetén a Bizottság illetve a tagállam hosszan elhúzódó alkudozási folyamatba kezdhet, amely akár több éven keresztül is eltarthat.

Ahogy azt a korábbi programzárési időszak tapasztalatai is jól mutatják, a sikertelen programzárás tehát egyszerre jelenthet többlet adminisztrációs terhet, illetve a támogatások bizonyos részének elvesztését az adott tagállam szempontjából.

5.2.6.3 Korábbi programzárások tapasztalatai

Az 1994-1999-es programozási periódus strukturális alapjainak zárása ²⁷²									
Alap neve	Programok száma összesen	Lezárva 2004 előtt		Lezárva 2004. dec. 31-ig		Lezárva 2005. márc. 31-ig		Lezárva 2005. április 1. után	
		Szám	Arány	Szám	Arány	Szám	Arány	Szám	Arány
Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)	944	294	31,14%	611	64,72%	661	70,02%	283	29,98%
Európai Szociális Alap (ESZA)	786	187	23,79%	522	66,41%	541	68,83%	245	31,17%
Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA)	388	93	23,97%	230	59,28%	232	59,79%	156	40,21%
Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE)	52	8	15,38%	11	21,15%	17	32,69%	35	67,31%
Összesen	2170	582	26,82%	1374	63,32%	1451	66,87%	719	33,13%

A fenti táblázat alapján megállapítható, hogy az 1994-1999-es programozási periódus programjainak alig több mint ¼-e (26,82%-a) került zárásra 2004-et megelőzően. 2004-ben és 2005 első negyedében ez az arány jelentősen javult, de a programok 33,13%-át csak 2005. március 31-ét követően sikerült lezárni. Továbbá látható, hogy a két legjelentősebb alap

²⁷² National Audit Office: Financial Management in the European Union, House Paper 999, Session 2005-2006, Letölthető: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0506/hc09/0999/0999.pdf> (2009.05.14.)

(ERFA, ESZA) esetében a zárás folyamata az átlagosnál jobban haladt, azonban esetükben is a programok 31,17%-a, illetve 40,21%-a 2005. április 1. után zárult. Összességében elmondható, hogy az 1994-1999 közötti operatív programokat csak jelentős időbeli csúszással sikerült zárni.

Az Európai Számvevőszék megállapítása alapján²⁷³ az 1994-1999 közötti programozási időszak zárási folyamatainak elhúzódása egyrészt a tagállamok által beterjesztett záró dokumentációk eltérő minőségéből következik. Másrészt a tagállamok csak lassan reagáltak a záró dokumentáció kapcsán a Bizottság által feltett kérdésekre, miközben a Bizottság ugyancsak számos esetben késedelembe esett a folyamat során. Az Európai Számvevőszék hosszú (esetenként 8 hónapos) csúszásokat jegyzett fel arra vonatkozóan, hogy a Bizottság a záró audit jelentés eredményeit mikor közölte a tagállamokkal. Ennek következtében a Bizottságnak több időre volt szüksége a megfelelő pénzügyi korrekciók elvégzéséhez is. Továbbá a programzárás csúszása jelentős adminisztratív erőforrásokat vont el mind a Bizottságtól, mind a tagállamoktól a következő időszak futó programjainak lebonyolításából.

Az Európai Számvevőszék 2002-es jelentése további problémaként említi a 2064/97/EK rendeletet, amely az 1994-1999-es programozási időszakra vonatkozó felügyeleti és ellenőrzési rendszer kereteit jelölte ki. A rendelet elvárja a tagállamoktól, hogy igazolják az irányítási és ellenőrzési rendszerük hatékonyságát, és több szinten is ellenőrizzék a kifizetési nyilatkozatokat. A rendelet 8. cikke foglalkozik a záráshoz kapcsolódó feladatokkal. A 2064/97/EK rendelettel kapcsolatos kritikaként fogalmazza meg az Európai Számvevőszék, hogy az helyenként nem egyértelmű, és értelmezésére a Bizottság nem nyújtott világos iránymutatást. Ugyanakkor a rendelet zárásra vonatkozó kitételeit magyarázó útmutató csak 2002 májusára készült el, ami túl későnek bizonyult ahhoz, hogy a tagországok a 2002. június 30-i határidőig megküldhessék a Bizottságnak a végső kifizetési igényeiket, így a tagországok többsége nem tudta tartani az eredeti, 2002. június 30-i határidőt.

5.2.6.4 Az I. NFT operatív programjainak zárása Magyarországon²⁷⁴

²⁷³ European Court of Auditors – Annual reports concerning the financial year 2004

²⁷⁴ A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség munkatársaival készült interjúk alapján

5.2.6.4.1 A kiadások támogathatóságára vonatkozó végső határidő (elszámolhatósági időszak) kiterjesztése

A 2004-2006-os időszak operatív programjai esetében az *elszámolhatósági időszak vége* a hatályos rendelkezés értelmében alapvetően²⁷⁵ 2008. december 31. Az 1260/99/EK rendelet 30. cikke (2) bekezdésének megfelelően a kiadások támogathatóságának végső határidejét a Bizottság meghosszabbíthatja a tagállam kellően indokolt kérelmére. Az elszámolhatósági időszak kiterjesztését az elszámolhatósági határidő lejártát megelőzően, azaz 2008. december 31.-ig kellett minden tagállamnak, így Magyarországnak is kérnie a Bizottságtól, az adott operatív programért felelős Monitoring Bizottság jóváhagyását követően.

Az elszámolhatósági időszak 2009. június 30-ára történő meghosszabbítását az alábbi hazai operatív programok Irányító Hatóságai kezdeményezték a Bizottság felé:

- Humán Erőforrások Fejlesztése Operatív Program
- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program
- Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program
- Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program
- EQUAL Közösségi Kezdeményezés

Az elszámolási határidő meghosszabbítását nem kezdeményezte:

- Regionális Fejlesztés Operatív Program
- INTERREG Közösségi Kezdeményezés

Az elszámolhatósági időszak meghosszabbításának jelentősége, hogy a hazai programokat kezelő Irányító Hatóságok számára több idő áll rendelkezésre a zárás előkészítésére. Így néhány operatív programot kivéve a 2009. június 30-ig terjedő időszak ad lehetőséget az esetleges pénzügyi átcsoportosításokra (program-kiegészítő módosítása) illetve az operatív programok zárását megelőző, a projektek szintjén jelentkező pénzügyi elszámolásokra, ellenőrzésekre.

²⁷⁵ Ez alól kivételt képeznek azok az intézkedések, amelyek az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. (1) cikke szerinti állami támogatások hatálya alá esnek

5.2.6.4.2 A hazai programzárás kapcsán elvégzett feladatokról

2009. év első felében általánosságban az alábbiak mondhatóak el a hazai programok zárása vonatkozásában:

- Az elszámolhatósági időszak meghosszabbítása jelentős könnyebbséget jelent a hazai operatív programok zárása szempontjából,
- Programszinten megszülettek azok a döntések, amelyek a minél teljesebb abszorpciójához járulnak hozzá:
 - megtörténtek a szükséges átcsoportosítások operatív program illetve a program-kiegészítő dokumentum szintjén, a minél teljesebb forrásfelhasználás érdekében 2009-ben is került pályázat meghirdetésre az I. NFT keretében,
 - folyamatosan folyik az EMIR-ben a projektek adatainak töltése a törvényi előírásnak megfelelően, ugyanakkor továbbra is vannak olyan projektek, amelyeknek az adatait nem tartalmazza teljes körűen az EMIR,
- A jogszabályi előírások alapján a programzárás folyamatában az adott programot közvetlenül irányító hatóságon túl számos más intézmény részt vesz (közreműködő szervezetek, az ellenőrzésekért felelős intézmény, kifizető hatóság). Más tagállamokhoz hasonlóan Magyarországon is megtörténtek azok az intézkedések, amely elősegítik a programokat kezelő intézmények munkáját a zárás kapcsán:
 - zárási munkacsoportok létrehozása operatív programonként minden érintett intézmény közreműködésével, a zárással történő felkészülés, a tevékenységek monitorozása, az esetlegesen felmerült problémák tisztázására,
 - zárási ütemterv felállítása operatív programonként, amely tartalmazza azokat a mérföldköveket, belső határidőket, amelyek betartása minden szereplő részéről szükséges ahhoz, hogy a zárási dokumentáció 15 hónappal az elszámolhatósági időszak végét követően megfelelő minőségben benyújtásra kerüljön a Bizottság felé,
- Jelenleg függőben levő kérdések:
 - általánosságban a projektek befejezése az elszámolhatósági időszak végéig,
 - a zárás kapcsán elvégzett illetve elvégzendő ellenőrzések eredményei,
 - a lezáratlan szabálytalansági kérdések kezelése.

5.2.6.5 Konklúzió

A programzárás sikerességét több tényező határozza meg. Egyrészt fontos, hogy az eredetileg programozott források a lehető legnagyobb mértékben, a Bizottság által is elismert módon felhasználásra kerüljenek. Másrészt a zárás során lefolytatott ellenőrzések, eljárások során felmerülő problémák megoldása időben jelentősen kitolhatja a programok zárását, illetve szélsőséges esetben forrásvesztést vonhatnak maguk után.

Magyarország teljesítménye jónak mondható az I. NFT forrásainak felhasználása tekintetében. Ugyanakkor rendkívül fájdalmas döntésnek számítana, ha a Bizottság a zárás folyamatának végéig visszatartott források (a teljes keret 5%-a) jelentős részének kifizetését megtagadná. De a korábbi tagállami tapasztalatok alapján ennél is nagyobb a kockázata annak, hogy a zárás elhúzódása miatti többlet adminisztrációs teher felkészületlenül éri a hazai intézményrendszert, és a 2004-2006-os programok zárásának feladatai a jelenleg futó 2007-2013-as programoktól veszi el az energiákat, negatívan befolyásolva azok teljesítményét.

6 Az ÚMFT kapcsolódása a magyarországi szakpolitikákhoz

6.1 Vezetői összefoglaló

Elemzésünk kiindulópontja, hogy egy közösségi cél megvalósulását az érintettek bevonásával kialakított és végrehajtott szakpolitika garantálja. Amennyiben (a) az ilyen szakpolitikák hiányoznak, (b) kialakításuk nem az érintettek megállapodásán nyugszik, (c) végrehajtásuk során nincsenek a szakpolitikai célokat számon kérő mechanizmusok, akkor az eredeti célok elérése helyett a döntéshozók pillanatnyi helyzete és a rájuk nehezedő aktuális nyomás formálja a közpolitikát a közösségi célok helyett. A fejlesztéspolitika sikerének záloga, hogy kapcsolódjon a magyar szakpolitikákhoz, elfogadja, hogy a rendelkezésre álló forrásokat ezek céljai érdekében, nekik alárendelten kell felhasználnia.

Az operatív programok szakpolitikai kapcsolódásai egyes területeken – környezetvédelem, oktatás – erősek. Több humán területen a kormány koncepciókkal nem eléggé megalapozott reformelképzelésekre építették az op-t, azaz a fejlesztési elképzeléseknek volt szakpolitikai alapja, csak nem elég stabil. A gazdaság és a közlekedés területén a szakpolitikai kapcsolódás főként virtuális: a gazdaság esetében a hivatalosan el nem fogadott versenyképességi Koncepció, a közlekedési területeken az EU határozott kérésére, utólag elkészített Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia jelenti a szakpolitikai kiindulópontot. Az államműködéshez közvetlenül kapcsolódó operatív programok szakpolitikai kapcsolódás nélkül készültek el.

Az akciótervek szintjén a szakpolitikákkal való kapcsolat gyengébb, mint az OP-k esetében. A kapcsolódás megteremtésére törekvő humán és környezeti programoknál ez a szándék az akciótervek szintjén is tetten érhető, máshol lényegében nem találunk szakpolitikai utalást.

Az elemzés összességében azt mutatja, hogy az ÚMFT működését az EU fejlesztési források korábbi és aktuális szolgálatja is jól jellemzi: Egyrészt „Új Magyarországot építünk”, hiszen sok területen a hazai igények, érintettek formálta szakpolitikákra való tekintet nélkül (vagy azok hiányában) indulnak a fejlesztések. Másrészt „Európa itt épül”, hiszen a programok általában nagyobb hangsúlyt adnak az EU-s célok teljesítésének, mint a hazaiakénak.

19 interjúnk alapján konzisztens kép rajzolódik ki a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák kapcsolatáról. Valahogy működik a rendszer: azok a területek, ahol erősebb a szakpolitikai megalapozottság, a szaktárca képes szempontjait érvényesíteni a forrásfelhasználás során – elégedett, optimista tárcaszakértővel is találkoztunk. Ez azonban ritka. Egyöntetűek a kritikus hangok abban, hogy a fejlesztéspolitikát rövidtávú gondolkodás jellemzi, a kormányzás alapvető hibái nehezítik a fejlesztési források eredményes felhasználását. Fejlesztések szervezése helyett források elosztása folyik. A szakpolitikák és a szakapparátusok a szakterületük koordinációja helyett annak érdekképviseletére fókuszálnak. Az ágazatok és a fejlesztéspolitika közötti koordináció meggyengült, informálissá vált.

A fejlesztési források felhasználásával kapcsolatos hiányosságok nem csupán az azokat menedzselő intézményrendszer, hanem az egész kormányzati működés következményei. A fejlesztéspolitika nem több mint a szakpolitikák fejlesztési elemeinek koordinációja. Ahhoz, hogy ez jól működjön megalapozott szakpolitikákra és a szakpolitikák közötti tartalmi koordinációt megteremtő célokra, azaz jó kormányzásra van szükség.

6.2 Bevezető

Ezen írás célja, hogy megvizsgálja, hogyan kapcsolódik ÚMFT a különböző szakpolitikákhoz. A fejlesztéspolitika sikerének fő kritériuma, hogy mennyire járul hozzá közösségi céljaink, azaz a magyar szakpolitikák megvalósításához. Ennek pedig intézményes feltétele, hogy a fejlesztéspolitika kapcsolódjon a magyar szakpolitikákhoz, elfogadja, hogy a rendelkezésre álló forrásokat ezek céljai érdekében, nekik alárendelten kell felhasználnia.

Ennek vizsgálata a következő kérdésekre keressük a választ:

- Mennyire alapozzák meg a fejlesztési források felhasználását a nemzeti célokat megfogalmazó kormányzati, parlamenti döntések?
- Mennyire járulnak hozzá az operatív programok és akcióprogramjaik a hazai szakpolitikákban foglalt célok megvalósításához?

Az első kérdés az EU források felhasználásának közpolitikai beágyazódását, a második ilyen célú hasznosulását vizsgálja. Elemzésünk az ágazati operatív programokat vizsgálja, a regionális operatív programokat nem elemezzük.

A tanulmány első része a mellett érvel, hogy a szakpolitika és a fejlesztési források közötti kapcsolatok vizsgálata nem egyszerű technikai kérdés, ez a kapcsolat mutatja meg, mennyire várható az EU fejlesztési forrásoktól, hogy nemzeti céljaink elérését szolgálják. A második fejezetben az ÚMFT operatív programjainak szakpolitikai kapcsolódásait tekintjük át dokumentumelemzés alapján. A harmadik rész hasonló módszert követve vizsgálja a 2007-2008-as akcióterveket. Ezután a munkánk során a fejlesztéspolitika irányítóival készített interjúk alapján tárjuk fel a fejlesztési programok és a szakpolitikák közötti kapcsolatok hátterét. Végezetül röviden elemezzük milyen következtetéseket vonhatunk le belőlük az írás első részében bemutatott koncepcionális megközelítés alapján.

6.3 Miért fontos a szakpolitika és a fejlesztéspolitika kapcsolódásának vizsgálata?

Ezek a kérdések nem csak technikai értelemben fontosak. Többről van szó annál, mint hogy a dokumentumok készítésénél milyen hivatkozásapparátust használtak a szövegezők. A közpénzek felhasználása sok szempontból hasonló a családi kassza működéséhez: ha a család nem fogalmazza meg egyértelműen, milyen célok megvalósítása érdekében tesz félre a pénzből, a pénz elfolyik. Ha írásban vagy fejben meglévő) tételes lista nélkül megy valaki bevásárolni, könnyen előfordulhat, hogy a boltból távozva nem érti, miért is vett ennyi dolgot, miért is költött el olyan sok pénzt. A pénzt beosztó vagy a bolt polcai között válogató családtaghoz hasonlóan a közintézmények is az adott keretek és kényszerek között döntenek minden egyes pillanatban. Ilyenkor az a fontos, hogy az éppen jelentkező problémát a lehető leggyorsabban megoldják, a kínálkozó lehetőséget a legjobban megragadják. Ha adódik a lehetőség, könnyen dönt úgy az ember, hogy a számára fontos vagy kedves dolgokra többet költsön. A jövőbeli nagy célok, a közösség egésze szempontjából fontos elvek ilyenkor hátrébb sorolódnak, hacsak nincs a döntéshozóban erős eltökéltség, nincsen a kezét megkötő nehezen áthágható szabály.

Egy család arra gyűjt, hogy nagyobb lakásba költözzenek, ha azt kinövik, legyen pénz lecserélni az autót, mikor a mostani már előregszik. Az esetleges betegségek miatti szomorú vagy a sikeres egyetemi felvételik miatti kellemes kiadásokra tartalékol. Egy ország természeti környezetét, a békét és biztonságot biztosító intézményeit óvja, az egész közösség szempontjából fontos értékeket

fenntartó iskoláit, kulturális intézményeit építi, az ország gazdagodása miatt fontos útjait tartja karban, a vállalkozás, munkavállalás elé gördülő akadályokat enyhíti. Az ország hosszú értékeinek és hosszú távú céljainak mindenkori figyelembevételére kényszerítő szabályok nélkül az adott pillanat határozza meg a politikusok, köztisztviselők döntését.

Ilyenkor az éppen aktuális érdekek, benyomások alapján döntenek, sodródnak. Ha nincs olyan cél, ami kijelöli, hogy mi az oktatás elsőrendű feladata, az egyik pillanatban a kistelepülések iskoláit menti meg az állam, a másik pillanatban a kis iskolákat kiváltó központi intézményeket erősíti. Ha nincs határozott foglalkoztatáspolitiká, az egyik pillanatban a közmunkára költ többet az állam, a másik pillanatban a segélyeket növeli. Ha nincs átfogó közlekedéspolitiká, a megvalósuló közlekedési fejlesztések nem állnak össze hálózattá: sehonnan sehová vezető hidak épülnek, sok pénzt költünk olyan mozdonyokra, amelyekkel kétszer gyorsabban lehetne menni, mint ahogy azt a vasúti pálya lehetővé teszi.

A szakpolitikák az adott terület közép és hosszú távú elképzeléseit rögzítő szerződések. A hosszú és középtáv azért fontos, mert a nagyobb célok megvalósításához idő kell. Egy új közfeladat (például az igazgatás elektronikus alapú alkalmazhatóságának megteremtése) több ezer ember új munkára való beállítását, felkészítését, bonyolult technikai apparátus kiépítését, a működést lehetővé tévő szabályozási környezet kialakítását, az új lehetőségek előnyeinek társadalmi bemutatását stb. igénylik. Sokszor nem csak egy feladat szervezési és pénzügyi kihívásai miatt van szükség időre, hanem a célok megvalósulásának ütemét alá kell rendelni a mindennapi élet természetes tempójának: egy újítás az iskolarendszerben akkor érik be, ha a változás által érintett generáció kilépett az életbe, egy erdősítési program több évtizedig tart. Ahhoz, hogy a célok megvalósulhassanak, arra van szükség, hogy nyomós ok nélkül ne változtassanak az annak érdekében hozott döntések végrehajtásán.

A szakpolitikák szerződés jellege a hosszú időtávból adódik. Egy adott terület szereplői, a szereplők érdekei és erőviszonyai változnak, a vezetői pozíciókat betöltő személyek változnak. Ha egy hosszú távon koordinált működést igénylő állami cselekvés kialakításakor erre nincsenek tekintettel a program indítói, az érintettek viszonyainak alakulásával fog változni a program fókuszá, intézményrendszere. A kitűzött célok elérésére akkor van esély, ha a program végrehajtására hatással levő szereplőknek sikerül előzetesen rögzíteni, melyek a program megváltoztathatatlan alapelemei, illetve milyen feltételek teljesülése esetén, milyen játékszabályok mellett lehet a program egyes aspektusain módosítani a körülmények változása esetén. Például a szakképzés és a gazdaság közötti kapcsolat erősítését célul kitűző program, csak akkor lehet sikeres, ha minden érintett szereplő (a finanszírozó központi kormányzat, az intézményfenntartó önkormányzatok, a gyakorlatokat biztosító és a végzeteket alkalmazó vállalkozások, a gyermekeiket szakiskolákba írató társadalmi csoportok képviselői, a szakiskolák alternatíváját jelentő oktatási intézmények) elfogadja annak céljait, eszközeit, döntéshozatali rendjét, a program esetleges módosításának szabályait. Ha valamelyikük egyetértése hiányzik, nagy a kockázat, hogy a programot ellehetetlenítő módon fog viselkedni.

Ugyancsak fontos, hogy az így kialakított célokat, szabályokat minden érintett elfogadja, különben a program elfogadásából kihagyott szereplő mindent meg fog tenni azért, hogy kibújhasson alóluk. A szakpolitikákról születő megegyezés a klasszikus szerződésektől eltér abban, hogy a szerződés megszegőit nem lehet bíróság előtt számon kérni. Ennek egyik következménye, hogy erősebb a

konszenzuskényszer, mert annak, aki most engedményt tesz jövőbeli előnyökért, kevés garanciája van arra, hogy azt meg fogja kapni. A másik erős következmény az erős intézményesített kontroll.

A sok szereplős, bonyolult szakpolitikai programok a végrehajtás rendszeres áttekintése és kiértékelése nélkül könnyen arra a sorsra juthatnak, hogy a döntéshozók és őket leginkább befolyásolni képes érintettek szempontjai kerülnek előtérbe, míg azok, akik kevésbé vannak közel a döntésekhez, nem tudnak érvényt szerezni a program indításakor rögzített számukra fontos ügyeknek. Például a szakiskolák fejlesztése esetén a megfelelően képzett munkaerőt igénylő munkáltatók vagy a jó állásban reménykedő diákok és szüleik kevésbé szervezettek, a programról intézményesített kontroll híján csak a megvalósulás késői szakaszában szereznek tapasztalatot – amikor már nem nagyon van korrigálási lehetőség. Ugyanakkor a végrehajtó apparátus, a szakiskolák fenntartói és tanári karai, a tanműhelyeket üzemeltető vállalkozások menet közben hajlamosak arra, hogy a kisebb felelősséggel járó adminisztráció, a kevesebb munkával járó, kisebb kockázatot jelentő beavatkozások irányába tereljék a programot. Így keletkeznek a darabra mérhető gépekben, oldalszámban mérhető tananyagban gondolkozó programok, mert a szakpolitika egyes szereplőinek gyenge kontrollja miatt elsikkad a használhatóság és az oktathatóság szempontja.

Az ilyen kudarcokat egyrészt úgy lehet elkerülni, hogy az eredeti célok megvalósulását kisebb valószínűséggel eltérítő célokat, eszközöket választanak a programhoz, így biztosítják, hogy a szakpolitikáról szóló szerződés inkább konszenzusra, mint kompromisszumra épüljön. Például eszköz és tananyag beszerzése helyett azok használatát finanszírozzák. A másik, a siker esélyét növelő eszköz a megfelelő intézményi garanciák kiépítése. Ha az érintettek nevében, őket bevonva rendszeresen vizsgálják, hogy a program keretében végrehajtott lépések a közösen kitűzött célokat szolgálják, és az esetleges torzulások esetén lépések tehetők az eredeti céloktól eltérő intézkedések kiküszöbölésére, erősödik a szakpolitikai szerződés betarthatósága. Például növeli a szakpolitika megvalósulásának garanciáit, ha

- a kedvezményezetteket képviselő szervezetek bevonása a program menedzsmentjébe;
- az előre megfogalmazott célokhoz való igazódást vizsgáló, nyilvános értékelések;
- a program vezetői az annak céljai iránt személyesen elkötelezettek közül történő kiválasztása, és eredményei alapján vannak számon kérve;
- a programot rendszeres tárgyalja a nyilvánosság a sajtón, politikusokon keresztül.

Összegezve az eddigieket, egy közösségi cél megvalósulását az garantálja, ha létezik az érintettek bevonásával kialakított és végrehajtott szakpolitika. Amennyiben (a) az ilyen szakpolitikák hiányoznak, (b) kialakításuk nem az érintettek megállapodásán nyugszik, (c) végrehajtásuk során nincsenek a szakpolitikai célokat számon kérő mechanizmusok, akkor az eredeti célok elérése helyett a döntéshozók pillanatnyi helyzete és a rájuk nehezedő aktuális nyomás formálja a közpolitikát a közösségi célok helyett.

Fejlesztéspolitika önmagában csak akkor létezhetne, ha a fejlesztés magában közösségi cél lenne. Azonban ez nincs így a fejlesztés, fejlődés mindig relatív fogalom: valamilyen a közösség számára fontos területen valamilyen a közösség számára fontos szempontból előrelépés történik. Az előrelépés területeit az állam működésének terét kijelölő közösségi célok határozzák meg. Az előrelépés szempontjait pedig az adott területek által érintett szereplők szándékainak eredője jelöli ki. Mindezek alapján az egyes szakpolitikáknak vannak fejlesztési céljai. Fejlesztéspolitikának azt tekinthetjük, amikor a különböző fejlesztési célok közötti összhang megteremtésére törekszünk az

egymást erősítő hatások kihasználása érdekében vagy a végrehajtás áttekinthetőbb, olcsóbb szervezése érdekében. Ezt jól illusztrálja, hogy Magyarországon a fejlesztéspolitika lényegében az EU-s fejlesztési források egységben való kezelésére jött létre a Bizottsággal való együttműködés koordinációja és a Brüsszel által előírt módszertani, végrehajtási előírások biztosítása érdekében.

Az ilyen módon létrejövő fejlesztéspolitika sikerének fő kritériuma, hogy mennyire járul hozzá közösségi céljaink, azaz a magyar szakpolitikák megvalósításához. Ennek pedig intézményes feltétele, hogy a fejlesztéspolitika kapcsolódjon a magyar szakpolitikákhoz, elfogadja, hogy a rendelkezésre álló forrásokat ezek céljai érdekében, nekik alárendelten kell felhasználnia.

6.4 Az operatív programok szakpolitikai kapcsolódása

Az operatív programok szakpolitikai kapcsolódásai egyes területeken – környezetvédelem, oktatás – erősek. Több humán területen a kormány koncepciókkal nem eléggé megalapozott reformelképzelésekre építették az op-t, azaz a fejlesztési elképzeléseknek volt szakpolitikai alapja, csak nem elég stabil. A gazdaság és a közlekedés területén a szakpolitikai kapcsolódás főként virtuális: a gazdaság esetében a hivatalosan el nem fogadott versenyképességi Koncepció, a közlekedési területeken az EU határozott kérésére, utólag elkészített Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia jelenti a szakpolitikai kiindulópontot. Az államműködéshez közvetlenül kapcsolódó operatív programok szakpolitikai kapcsolódás nélkül készültek el.

A szakpolitikai kapcsolódásokkal kapcsolatban általában elmondható, hogy az EU-s követelmények szinte mindig a hazai célkitűzések előtt vannak a fontossági sorrendben. Az elemzés összességében azt mutatja, hogy az ÚMFT működését az EU fejlesztési források korábbi és aktuális szolgálya is jól jellemzi: Egyrészt „Új Magyarországot építünk”, hiszen sok területen a hazai igények, érintettek formálta szakpolitikákra való tekintet nélkül (vagy azok hiányában) indulnak a fejlesztések. Másrészt „Európa itt épül”, hiszen a programok általában nagyobb hangsúlyt adnak az EU-s célok teljesítésének, mint a hazaiakénak.

Ezeket az eredményeket az operatív programok szövegeinek elemzésével kaptuk. Áttekintettük mindegyik OP szövegét keresve a hivatkozásokat a kormányzati politika dokumentumaira.

6.4.1 Gazdaságfejlesztési Operatív Program

Összességében, az OP készítői az OP-kal szemben elvárt módszertani előírásoknak megfelelően bemutatják a szakpolitikai dokumentumokhoz való igazodást. Ez azonban legtöbbször csak a célrendszer egybecsengésével igazolják, ez alól a pólusvárosok említése és az innováció-politikai stratégia tudományterületein kilátásba helyezett támogatások jelentenek kivételt.

Az alap igazodási pontként említett Versenyképességi Koncepció egy kormányzati jóváhagyás nélküli dokumentum, az OP az említett szakpolitikai célokhoz való igazodás intézményi garanciáiról nem tesz említést.

A GOP szakpolitikai igazodási pontként a következő dokumentumokat említi:

- Versenyképességi Koncepció
- Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció
- Országos Területfejlesztési Koncepció

- KKV koncepció
- Nemzeti Szélessávú Stratégia
- A középtávú tudomány-, technológia- és innováció-politikai stratégia
- Nemzeti Akcióprogram

A *Versenyképességi Koncepció* nem tekinthető szakpolitikai dokumentumnak, ugyanis jóváhagyást sem a minisztériumtól sem a kormányzattól nem kapott.

Az *Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióval* való konzisztencia indoklásaként az szerepel, hogy mindkét dokumentum a tartós növekedést tekinti céljának.

Az *Országos Területfejlesztési Koncepcióhoz* való kapcsolódás a fejlesztési/versenyképességi pólusok támogatásán keresztül jelenik meg az OP-ban.

A *KKV koncepcióhoz* való kapcsolódást a koncepció céljaihoz való illeszkedéssel igazolja a GOP. Az egyező célok:

- A kis- és középvállalkozások innovációs készségének erősítése.
- A kis- és középvállalkozások technológiai fejlesztésének ösztönzése.
- A kis- és középvállalkozások tőkefelhalmozásának növekedése, beleértve a tőkeállomány technológiai értelemben vett korszerűsítését.
- A kis- és középvállalkozások növekvő részvétele a pénzügyi közvetítésben.

A *Középtávú tudomány-, technológia- és innováció-politikai stratégiát* a dokumentum többször említi, feladatként jelöli meg az abban megnevezett tudományterületek fokozott támogatását.

A *Nemzeti Szélessávú Stratégiához* való kapcsolódást az OP prioritásszinten elemzi:

„Az NSZS szélessávú hálózatokhoz való hozzáférés javítása területén kitűzött céljainak elérését a GOP 3. prioritás korszerű IKT hálózati infrastruktúra kialakításának ösztönzésén keresztül fogja elősegíteni. Az IKT alkalmazások üzleti szférában való nagyobb arányú használatának, az intelligens üzleti megoldások és az elektronikus kereskedelem elterjedésének, illetve a vállalatok közötti üzleti kapcsolatok informatizáltságának elősegítését a GOP 2. prioritása fogja kezelni vállalati (elsősorban kkv) infokommunikációs fejlesztési programok támogatásával.

A motiváció és képzettség hiányának, mint korlátozó tényezőknél a felszámolása, nem a GOP, hanem más operatív programok (pl. TAMOP) vagy nemzeti programok keretében kerülnek megvalósításra. „

A *Nemzeti Akcióprogram* a növekedésért és foglalkoztatásért 2005-2008 (NAP) keretében megfogalmazott beavatkozások megvalósítását külön táblázatban mutatja be az OP.

6.4.2 Államreform Operatív Program

Az ÁROP hivatkozik arra, hogy a

”lisszaboni folyamat félidei felülvizsgálata hangsúlyváltást hozott az Uniónak a közigazgatással kapcsolatos megközelítésében. A lisszaboni célok elérésben mutatkozó lemaradás okainak az elemzése során felszínre került a kormányzati dimenzió fontossága.”

A dokumentum nemzeti politikákhoz való kapcsolódást nem említi.

6.4.3 Elektronikus Közigazgatás Operatív Program

Az EKOP a helyzetértékelésében említi, hogy a

„A szolgáltató állammal összefüggő elektronikus szolgáltatásokat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) tette állami feladattá, amelynek eredményeként felgyorsult az elektronikus szolgáltatások kiépítése.”

A Közigazgatási szolgáltatások folyamatainak elektronizálása alprioritás leírásánál említi, hogy a kommunikációs formák megfogalmazásánál cél – többek között – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény megvalósításának figyelembe vétele.

6.4.4 Környezet és Energia Operatív Program

A KEOP részletesen és meggyőzően mutatja be a hazai szakpolitikai környezetbe való beágyazódását. A helyzetértékelés is többször hivatkozik a magyar kormány által rendeletben vagy határozatban elfogadott szakpolitikai dokumentumokra, emellett külön „A KEOP műveleteihez kapcsolódó jogszabályi kötelezettségek és normatív indokok” című fejezetben ismerteti a tervezett beavatkozások szakpolitikai kapcsolódásait. Ezek a következőkben fel is soroljuk. A lista nem szakértők számára is két fontos információt hordoz. Egyrészt a környezetvédelem területén a törvényi, kormányzati előírások, célkitűzések részletesen és rendszeresen felépített szakpolitikai struktúrát alkotnak. Másrészt a szakpolitika kiindulópontja, fő hivatkozási pontja általában Európai Unió dokumentum. Vannak látványos kivételek, mint például az árvízvédelem és a Balaton víztisztasága.

Az egyes szakterületeken a következő stratégiákat hivatkozta a KEOP akcióterve.

6.4.4.1 Hulladékgazdálkodás

- Lisszaboni és göteborgi cselekvési programok,
- Az Európai Közösség 6. Környezetvédelmi akcióprogramjának célkitűzései,
- Az Országos Hulladékgazdálkodási Tervről szóló 110/2002. (XII. 12.) OGY határozat,
- Az Európai Parlament és a Tanács többször módosított 94/62/EK irányelve (1994. december 20.) a csomagolásról és a csomagolási hulladékról,
- A 94/2002. (V. 5.) Korm. rendelet a csomagolásról és a csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályairól,
- A 195/2002. (IX. 6.) Korm. rendelet a csomagolásról és a csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 94/2002. (V. 5.) Korm. rendelet módosításáról,
- A hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006. (IV. 5.)
- KvVM rendelet, a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet
- Az Európai Parlament és a Tanács elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól
- szóló 2003. január 27-i 2002/96/EK irányelve

- Az elektromos és elektronikai berendezések hulladékainak visszavételéről szóló 264/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet

6.4.4.2 Szennyvízkezelés

- Az „Acquis Communautaire”-ből adódó 91/271/EGK irányelv
- A 30/2006 (II.8.) Korm. rendelettel módosított 25/2002 (II.27.) Korm. rendelet, a „Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és –tisztítási Megvalósítási Program”.

6.4.4.3 Ivóvízminőség-javítás

- A Tanács 1998. november 3-i 98/83/EK irányelve „az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről”.
- Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001 (X. 25.) kormányrendelet

6.4.4.4 Jó árvízvédelmi gyakorlat kialakítása

- A 2004. évi LXVII tv. a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztéséről;
- A 1022/2003. (III. 27.) Korm. határozat a Duna és a Tisza árvízvédelmi műveinek felülvizsgált fejlesztési feladatairól, valamint a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelésére vonatkozó koncepcióról (a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése);
- A 21/2006.(I.31.) Korm. rendelet a nagyvízi medrek, a parti sávok, a vízjárta, valamint a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról és hasznosításáról, valamint a nyári gátak által védett területek értékének csökkentésével kapcsolatos eljárásról;
- Az Európa Parlament és a Tanács Árvíz Irányelv tervezete az árvizek felméréséről és kezeléséről

6.4.4.5 Felszíni vizek védelme

- Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve az európai közösségi intézkedések kereteinek meghatározásáról a vízpolitika területén (VKI) és az ezt magyar jogrendbe ültető 221/2004. Korm. rendelet
- A 220/2004. Korm. rendelet a felszíni vizek jó állapotának elérése illetve fenntartása érdekében a szennyezések megelőzésére és csökkentésére és ennek végrehajtási rendeletei (28/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet; 27/2005. (XII. 6.) KvVM rendelet)
- 31/2004. KvVM rendelet
- A 219/2004. Korm. rendelet a felszín alatti vizek jó állapotának elérése illetve fenntartása érdekében a szennyezések megelőzésére és csökkentésére, a fenntartható vízhasználatra és a földtani közeg kármentesítésére.

- A 30/2004. KvVM rendelet
- A 2000. évi CXII Balaton törvény
- A 1075/2003. (VII. 30.) Korm. határozatban foglaltak időarányos felülvizsgálatáról és a Balatonnal kapcsolatos további intézkedésekről szóló 1033/2004. (IV. 19.) Korm. határozat
- A 2317/2004. (XII. 11.) számú Korm. határozat A Kis-Balaton Vízvédelmi Rendszer II. ütem beruházás felülvizsgálatáról és a beruházási program módosításáról.
- Az integrált folyógazdálkodás megvalósításáról szóló 2083/2003. (IV. 24.) Korm. határozat.
-

6.4.4.6 Ivóvízbázisok védelme

- Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve az európai közösségi intézkedések kereteinek meghatározásáról a vízpolitika területén (VKI) és az ezt magyar jogrendbe ültető 221/2004. Korm. rendelet
- 30/2004. (XII. 30.) KvVM rendelet a felszín alatti vizek vizsgálatának egyes szabályairól a 8.2.5 alatt leírtak szerint;
- 31/2004. (XII. 30.) KvVM rendelet a felszíni vizek megfigyelésének és állapotértékelésének egyes szabályairól

6.4.4.7 Települési szilárd hulladék lerakók rekultivációja

- A Tanács 1999/31/EK irányelve a hulladéklerakókról; A Tanács 80/68/EGK irányelve a felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről
- A hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006 (IV.5.) KvVM rendelet

6.4.4.8 Környezeti kármentesítés

- Nemzeti Kármentesítési Prioritási Lista
- Védett természeti értékek és területek megőrzése, helyreállítása, fejlesztése - 92/43/EGK (élőhely-védelmi) irányelv, 79/409/EGK (madárvédelmi) irányelv
- Egyezmény a Biológiai Sokféleségről;
- Berni Egyezmény;
- Ramsari Egyezmény
- Bonni Egyezmény.
- 1996. évi LIII. tv. a természet védelméről (Tvt.);
- Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) II.;
- Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (NTA);

- 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről;

6.4.4.9 Vonalas létesítmények természet- és tájromboló (károsító) hatásának mérséklését szolgáló beruházások

- 92/43/EGK (élőhely-védelmi) irányelv
- 79/409/EGK (madárvédelmi) irányelv
- Berni Egyezmény;
- Európai Tájegyezmény;
- Bonni Egyezmény.
- 1996. évi LIII. tv. a természet védelméről (Tvt.);
- Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) II.;
- Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (NTA);
- 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről;
- 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet „A védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai
- Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről”;
- A villamos energiáról szóló 2001. évi CX tv.

6.4.4.10 Élőhely-megőrző mező- és erdőgazdálkodás infrastrukturális alapjainak megteremtése

- 92/43/EGK (élőhelyvédelmi) irányelv
- Egyezmény a Biológiai Sokféleségről;
- Berni Egyezmény;
- Bonni Egyezmény;
- EU Erdészeti Stratégia 1999/C 56/01;
- Európai Erdők Védelme Miniszteri Konferenciák (MCPFE határozatok);
- 1996. évi LIII. tv. a természet védelméről (Tvt.);
- Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) II.;
- Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (NTA);
- 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi
- rendeltetésű területekről;

- 1996. évi LIV. tv. az erdőről és az erdő védelméről;
- 29/1997. (IV. 30.) FM rendelet az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi
- LIV. törvény végrehajtásának szabályairól;
- 88/2000. (XI. 10.) FVM rendelet az Erdőrendezési Szabályzatról;
- 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet az érzékeny természeti területekre
- vonatkozó szabályokról.

6.4.4.11 Az erdei iskola hálózat fejlesztése

- ENSZ-EGB Fenntarthatóságra Oktatás;
- 1993. évi XXXIII. Köznevelési tv.

6.4.4.12 A megújuló energiaforrás-felhasználás növelése

- Irányelv a zöld energia támogatásáról 2001/77/EC
- Az „Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért” címmel kibocsátott Zöld Könyv
- Az Európai Bizottság a Fehér Könyv: a jövő energiája – megújuló energiaforrások³⁵ című
- dokumentum
- Az EU Biomassza Akcióterve COM(2005) 628
- Megújuló energiahordozó felhasználás növelés stratégiája (az OP készítésekor előkészítés alatt, azóta elfogadva)

6.4.4.13 Hatékony energia-felhasználás

- A 2005. évi, energiahatékonyságról szóló Zöld Könyv
- „Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért” címmel kibocsátott Zöld Könyv
- Az Európai Parlament és Tanács 2006/32/EK irányelve
- Energiahatékonysági Akcióterv (az OP készítésekor kidolgozás alatt)
- Az irányelv az épületek energia-hatékonyságáról 2002/91/EC
- Nemzeti Környezetvédelmi Program (2003-2008) Éghajlatváltozási akcióprogramja

6.4.4.14 Fenntartható életmód és fogyasztás

- II. Nemzeti Környezetvédelmi Program

- COM(2003) 302-es Európai Bizottsági kommunikáció az Integrált Termék Politikáról

6.4.4.15 Az e-környezetvédelem céljaihoz kapcsolódó fejlesztések

- Árhusi Egyezmény
- Emellett egy hosszú hivatkozási listát ad meg az OP

6.4.5 Közlekedés Operatív Program

A KÖZOP megalapozó dokumentuma az Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia (EKFS). Ez a dokumentum azután készült, hogy a Bizottság az OP első változatát megfelelő stratégiai alátámasztottság hiányában átdolgozásra visszaadta.

Ez a stratégia az Uniós igény miatt, az EU-s szempontok figyelembevételével készült. Erre utal, hogy az EKFS-ben elsőként az EU stratégiáit (Fehér Könyv, Közösségi Stratégiai Irányelvek, Integrált Irányelvek) említik, ezt követően említik a parlamenti határozatokat. Az EU elsődleges szerepére utal Felsmann Balázs nyilatkozata:

„A részletes közlekedési alágazati fejlesztéseket is tartalmazó EKFS-t várhatóan május végéig elfogadja az EU, majd egy kormányhatározat születik, amely lezárja a stratégiát.” Felsmann Balázs az Országgyűlés gazdasági és informatikai bizottsága közlekedési albizottságának ülésén 2008. április 16-án.

(http://www.khem.gov.hu/feladataink/kozlekedes/kozlekedespol/eksf_.html)

Az OP több hazai szakpolitikai dokumentumra hivatkozik. Az, hogy az EKFS brüsszeli „megrendelése” a szakpolitikai háttér hiányára vagy a közlekedésfejlesztéssel kapcsolatos EU-s és nemzeti elképzelések közötti konfliktusra utal, dokumentumelemzés alapján nem eldönthető. Egyrészt a magyar közlekedéspolitika-tervezésben elsősorban a mérnöki logika dominált a közlekedési fejlesztések gazdasági, társadalmi hasznait számba vevő megközelítés helyett, ami lényegében stratégiai tervezés helyett projektütemezést jelentett. Másrészt azonban jól kitapinthatóak a magyar és az EU-s érdekek közötti konfliktusok. Az Unió az országon keresztül haladó nemzetközi szállítások infrastrukturális megalapozására koncentrál, míg a hazai érdek az országon belüli elérhetőség javítása. Ugyancsak jól érzékelhető az EU-s szakpolitika és a hazai érdek közötti feszültség a dunai hajózás esetében, ahol Magyarország az ökológiai szempontokat hangsúlyozza az EU centrumterületek flottái számára megfelelő hajózási útvonalak kialakításával ellentétben.

Az OP a következő szakpolitikai dokumentumokra hivatkozik:

- A légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény
- A vízi közlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény
- 2003. évi CXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről
- Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény
- Magyar Közlekedéspolitika (19/2004 (III.26.) OGY határozat)

- Vasúti törvény (2005. évi CLXXXIII. Tv. a vasúti közlekedésről)
- 2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről
- Az Európai Területfejlesztési Tervek (ESDP)
- A Nemzeti Lisszaboni Akcióprogram „Infrastruktúra-fejlesztés és versenyelvű szabályozás” prioritása
- Magyar logisztikai stratégia (a kormány még nem fogadta el)
- Vidéki nagyvárosok közlekedésfejlesztési stratégiája (Debrecen, Miskolc, Szeged)
- Integrált Iránymutatások a Növekedéshez és Munkahelyteremtéshez (Integrated Guidelines for Growth and Jobs) 16. stratégiai iránymutatása

6.4.6 Társadalmi Megújulás Operatív Program

A TÁMOP egyik szakpolitikai pillére az elfogadott dokumentumokkal csak részben alátámasztott, az idő által nagyban felülírt kormányzati reformelképzelésekből állt. A második oszlop az EU-s kötelezettséggként készülő, a tervezési időszak egészét át nem fogó Nemzeti Stratégiai Jelentésből és a Nemzeti Akcióprogramból áll. A klasszikus szakpolitikai megalapozás a harmadik pillér, ez az Életen át tanulás stratégiájából és a Legyen jobb a gyermekeknek programból áll.

Az OP komoly teret szán a magyarországi reformok és a humán fejlesztések közötti kapcsolat bemutatásának. A dokumentum részletesen bemutatja az egészségügyi rendszer reformjának, a nyugdíjrendszer átalakításának, a foglalkoztatási szolgálat fejlesztésének, a közoktatás reformjának és a felsőoktatás reformjának tervezett lépéseit és a TÁMOP ezekhez való hozzájárulását. Azonban a reformok dokumentumait, az azokról rendelkező kormányzati, országgyűlési döntéseket nem mutatja be.

Az egészségügy esetében az OP „A 2006. augusztus 31-én elfogadott egészségügyi reformintézkedések”-re hivatkozik, miközben a sajtó tájékoztatása szerint az akkor történt kormányülésen a vizitdíj bevezetéséről tárgyalt az informális kormányülés, a szövegben leírt lépések inkább a 2006. decemberében elfogadott az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló törvényre vonatkoznak. A nyugdíjrendszer átalakításával kapcsolatos intézkedések az OP leírása alapján a 2007. évi CLVI. törvényre utalnak (a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról). Az OP-ban említett közoktatási reformot hosszú kutatómunkával sem sikerült azonosítani. Egyrészt a 2006-os Kormányprogramnak van egy Reform az Oktatásban című fejezete, azonban a reformhoz kapcsolódó kormányzati, parlamenti döntésekről sem a Népszabadság, sem az index.hu, sem a magyarorszag.hu nem tudósított, az Oktatási Minisztérium honlapján egy az Országos Köznevelési Tanács üléseiről tudósító oldal található az oktatási reform menüpont alatt. Ugyanitt a felsőoktatási reform menüpont üres, a nol.hu, az index.hu nem szán külön cikket a témának, a magyarorszag.hu és az Oktatási Minisztérium honlapja 2007 decemberében közöl összefoglalót a reform eredményeiről: a felvételi rendszer változásairól, a hallgatói juttatások, a felsőoktatási kiadások változásáról, illetve a minőségirányítási rendszerek fejlesztéséről.

Össességében az OP reformokra való hivatkozása nem egyértelmű, a hivatkozott (azóta többször alapvetően módosult) kormányzati elképzelések azonosítása komoly kutatási feladat. Ezekben

valószínűleg nem az OP-ban és készítőiben kell keresnünk a hibát, valószínűleg az OP forrásaival támogatandó elképzelések cseppfolyóssága akadályozta meg a pontos hivatkozást.

Az OP megalapozó dokumentumként hivatkozik Az egész életen át tartó tanulás stratégiájának megvalósulását szolgáló feladatokról szóló 2212/2005. (X.13.) Korm. határozatra és a 2006/962/EC ajánlásra az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról.

A Szociális védelemről és társadalmi összetartozásról szóló nemzeti stratégiai jelentéssel való összhangot külön fejezetben mutatja be az OP. Ezt, az EU Lisszaboni stratégiájának szociális pillérét képező nyitott koordinációs módszer keretében elkészítendő dokumentumot a Társadalmi Kirekesztés Elleni Bizottság készítette, a kormány 2178/2006-os határozatával fogadta el. Ez a dokumentum „meghatározza azokat a hazai intézkedéseket, amelyeket a kormányzat 2006-2008 között a társadalmi összetartozás erősítése, valamint a nyugdíjrendszerek és az egészségügyi ellátórendszer és tartós ápolási rendszer minőségének és hozzáférhetőségének javítása, valamint pénzügyi fenntarthatósága érdekében tenni kíván.”

A Gyermekesély zászlóshajó program bemutatása az országgyűlési határozatban (46/2007.) elfogadott „Legyen jobb a gyerekeknek!” 2007–2032 Nemzeti Stratégiára épít. - a gyermekszegénység visszaszorítása, a későbbi sikeres oktatási és munkaerőpiaci karrier – valamint ezzel együtt sikeres és örömteli gyerekkor, majd azt követő felnőttkor – megalapozása, vagyis a szegény családi háttérű, hátrányos helyzetű gyermekek és fiatalok egyenlő esélyekhez juttatása.

A kulturális fejlesztések alapjait az OP szerint „a Kormány által 2006. december 13-án elfogadott „Kulturális Modernizációs Program” fogalmazza meg.” – a Kormány megtárgyalta ezt a programot, azonban ezt határozat vagy jogszabály nem rögzítette.

Az OP helyzetértékelése említést tesz a könyvtári stratégiáról és a Nemzeti Népegészségügyi Programról. A fenntarthatóság biztosításával kapcsolatban az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiáját, 6. Környezetvédelmi Akcióprogramját és a 2003-2008. közötti időszakra szóló második Nemzeti Környezetvédelmi Programot tekinti iránymutatónak a dokumentum.

Az OP mindezek mellett a következő dokumentumokkal való összhangot emeli ki:

- Európai Foglalkoztatási Stratégia;
- Közösségi Stratégiai Iránymutatások;
- Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK);
- Nemzeti Akcióprogram (NAP).

6.4.7 Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program

A TIOP a TÁMOP infrastruktúrafejlesztési párja, szakpolitikai kapcsolódásainak is hasonló a logikája, itt azonban valamivel erősebb a hazai programokra való támaszkodás. A TÁMOP-nál bemutatott hivatkozások mellett itt a következőket találjuk:

- **a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről szóló 68/2007. (VI. 28.) OGY határozat** - A program (RIÉP) nyolc közép- és kelet-európai ország (Horvátország, Bulgária, Románia, Macedónia, Csehország, Szerbia-Montenegró, Szlovákia, Magyarország) összefogásával létrejött nemzetközi együttműködés, amelynek eredményeként a résztvevő országok – a közösen megfogalmazott keretek között –

maguk alakítják ki a program időszakára (2005-2015) vonatkozó stratégiai tervüket. A RIÉP és a TIOP kapcsolatát táblázat mutatja be.

- A Magyar Universitas Program és a Felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény - Az OP és a felsőoktatási reform kapcsolódásait tábla mutatja be.
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény – ebből az akadálymentesítési intézkedéseket vezeti le az OP.
- Oktatási esélyegyenlőségi munkaprogram (ezen dokumentum pontos státuszát nem tudtuk kideríteni)
- A tagállamok a 883/2004/EK rendelettel módosított 1408/1971 EGK rendelet – ennek előírására olyan elektronikus alkalmazások bevezetésére kötelesek, amelyekkel az egészségügyi szolgáltatók képesek a hazai betegek jogviszonyának ellenőrzésére, másrészt az EU-tagállamokból érkező betegek – kártyáikon keresztül történő – azonosítására.

6.4.8 Végrehajtási Operatív Program

Nincs szakpolitikai utalás a dokumentumban.

6.5 A 2007-2008-as Akciótervek szakpolitikai kapcsolódásai

Az akciótervek szintjén a szakpolitikákkal való kapcsolat gyengébb, mint az OP-k esetében. A kapcsolódás megteremtésére törekvő humán és környezeti programoknál ez a szándék az akciótervek szintjén is tetten érhető, a többi akciótervben lényegében nem találunk szakpolitikai utalást.

A Gazdasági Operatív Programban akcióterv szinten nem jelennek meg szakpolitikai említések. A Környezet és Energia Operatív Program akcióterveiben a szakpolitikai hivatkozási apparátus az OP-éhoz hasonlóan erős, kivéve az energiahatékonysági és megújuló energia prioritásokat. A Közlekedési Operatív Program szinte kizárólag az EU TEN-T hálózataira hivatkozik, emellett üde színfolt a GKM 19164/2/2007. iktatószámú levélre való hivatkozás. A Társadalmi Megújulás és Társadalmi Infrastruktúra OP-k akcióprogramjainak hivatkozási apparátusa az OP-ékéhoz hasonló, annál picivel gazdagabb: a megfelelő prioritásoknál hivatkoznak a Technikai Innovációról szóló törvényre, a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiájára, illetve a hajléktalan ellátórendszer fejlesztéséről szóló kormányhatározatra. Az Államreform, az Elektronikus Közigazgatás és a Végrehajtási OP-k akciótervei nem tartalmaznak szakpolitikai kapcsolódásokat, attól eltekintve, hogy erősíteni kívánják a szakpolitika-alkotás kultúráját.

6.6 A fejlesztéspolitika és a szakpolitikák kapcsolata az interjúk tükrében

A ÚMFT és a hozzá kapcsolódó szakpolitikák kulcsfiguráival (19 a fejlesztéspolitika meghatározó pozícióit betöltő emberrel) beszélve egységes kép rajzolódik ki az EU pénzek szakpolitikai kapcsolatairól. Az ellenzéki és kormánypárti politikusok, a tárcák és az NFÜ szakértői lényegében egységes diagnózist adnak a helyzetről, szinte nem találkoztunk olyan véleményekkel, amelyek ellentmondának egymással, ha lehámozzuk az érdekkonfliktusokból eredő megvilágításokat (pld. az NFÜ fafejű és dönt helyettünk, a szaktárca nem priorizál, és nem szabályoz elég alaposan.)

Valahogy működik a rendszer: azok a területek, ahol erősebb a szakpolitikai megalapozottság, a szaktárca képes szempontjait érvényesíteni a forrásfelhasználás során – elégedett, optimista tárcaszakértővel is találkoztunk. Ez azonban ritka. Egyöntetűek a kritikus hangok abban, hogy a fejlesztéspolitikát rövidtávú gondolkozás jellemzi, a kormányzás alapvető hibái nehezítik a fejlesztési források eredményes felhasználását. Fejlesztések szervezése helyett források elosztása folyik. A szakpolitikák és a szakapparátusok a szakterületük koordinációja helyett annak érdekképviselőire fókuszálnak. Az ágazatok és a fejlesztéspolitika közötti koordináció meggyengült, informálissá vált.

6.6.1 Valahogy működik a rendszer

Ahol vannak szakterületi politikák, a rendszer helyel-közzel képes megteremteni a területek közötti konzisztenciát. A szakpolitikáknak általában nincs az OP-val egyenlő súlycsoportba eső dokumentumuk, hivatkozási alap hiányában sokszor emberfüggő, hogy mit „enged meg” a fejlesztéspolitika. Ahol felkészültebb emberek ülnek a szaktárcánál, sikerül érdemben befolyásolniuk a fejlesztési irányokat, sikerül „megrendelőként” fellépniük. Ahol nem, ott a források felhasználásában ösztönzött NFÜ diktál.

6.6.2 Rövidtávú gondolkozás

A fejlesztési elképzelések rövidtávúak. Gyakori a szakpolitikákon belül az irányvonal, cél változása. Az oktatásban az integrált iskolák prioritását felváltotta a kis iskoláké, az egészségügyben feladat lett volna a bezárandó kórházak funkcióváltásának támogatása, de végül mégsem zárták be őket.

6.6.3 Kormányzási problémák

Hiányzik a különböző szakterületek összehangolása. Hiányzik a kormányzati szintű elemzés, visszacsatolás, koncepcióalkotás. Hiányoznak a fejlesztéspolitika fő irányait kijelölő keretek. Széttöredezett a célrendszer, fejlesztünk mindent: minden tárca, szakterület megkapta a zsebpénzét. Nincsen egy két nagy vezérelv ami irányítana, egyik területen sem érik el a szükséges kritikus tömeget. Stratégia hiányában a politikai egyeztetések és az orientálatlanul tág pályázatok bírálói döntenek a források felhasználásáról. Egyes területeken nem a szakpolitikai dokumentumok hiánya okoz problémát, hanem az, hogy több egymásnak ellentmondó hatályos dokumentum is van. Az ágazati miniszterek nagyon elgyengültek, ami nem lett volna gond, de az apparátust is kikapcsoltuk velük együtt, akiknek volt tapasztalata a beruházások területén. Ez frusztrálta a tárcákat, akiknek nem maradt források a policy-jükhöz, másrészt tapasztalatlan fiatalokból jöttek létre új apparátusok, szervezeti kultúra, előzmények, döntési tapasztalatok stb. nélkül. Az ágazati-fejlesztéspolitikai kapcsolatok ad-hoc módon, szabályozatlanul működnek, a parlamentből nem képes ezek a viszonyok nem átláthatóak. Amilyen a szakpolitika, ahhoz képest felkészült a szakembergárda – a hosszabb távú politikai döntések felelősségének felvállalása hiányzik.

6.6.4 Fejlesztések szervezése helyett források elosztása folyik.

A fejlesztéspolitika nem szakpolitikák megvalósításán dolgozik, hanem forrásokat kezel. A szakpolitikai irányok hiánya miatt sokszor az NFÜ kezd el szakpolitikát gyártani, mert szükség van a forrásallokációt vezérlő szempontokra. A magyar közigazgatás tele van olyan stratégiákkal, amelyek mögött nincs cselekvési terv, nincsen az erőforrások szükségessége esetén alkalmazható prioritizálási szabály. A szakpolitikák igénylistákat fogalmaznak meg, lobbiznak be előírásokba, de a döntés

felelősségét nem vállalják fel. Több energia kellene az igazi érdemi párbeszédre a szakmával, a helyekkel. Fel kellene adni az abszorpció, projektközpontú megközelítést.

6.6.5 A szakpolitikák és a szakapparátusok a szakterületük koordinációja helyett annak érdekképviseletére fókuszálnak

Sokszor nem nyilvánvaló, mi a szakpolitika által kijelölt fejlesztési irány, így nehéz a források hasznosulását megítélni. Sok fejlesztési irány mögött (pld. informatika, autópálya) finanszírozási szándékok húzódnak, nem stratégiai távlatok. Az ágazati politikák általában EU előírásokból származnak, habár van ahol (feleslegesen) szigorúbbak vagyunk az EU-nál. Az ilyen túlvállalásokat az NFÜ szakértői próbálják visszanyeszegetni, ebben igazuk van.

6.6.6 Az ágazatok és a fejlesztéspolitika közötti koordináció meggyengült, informálissá vált.

Az I. NFT-ben az IH-k szaktárcáknál voltak, a központosítás után a szakpolitikákkal való koordináció nagyrészt megszűnt. A koordinációs testületek megszűntek, a szaktárcák fejlesztési részlegei a forrásokkal együtt elvesztették házon pozícióikat, motivációjukat, a politika fejük felett átnyúlva a egyeztetet. A szakterületek és a fejlesztéspolitika közötti stratégiai tematikájú kommunikáció megszűnt. Vannak területek, ahol az IH megfelelkezik arról, hogy a szakpolitikai tervezés felelőssége a tárcánál van. Az IH szemszögéből ezt úgy látják, hogy gyakran nincsenek operatív lépésekké átalakítva a szakpolitikák. Az IH-ban sokszor azt sem tudják, kivel kell egyeztetni, a tárcákon belüli felelősségi viszonyok is változnak, ahogy a felelős személy változik a tárca álláspontja is más lesz.

Gyakori, hogy az NFÜ diktál a források felhasználásának részleteit illetően. Van, ahol harmonikusabb a viszony, más területeken állandó a konfliktus az IH és a szaktárcák között. Az NFÜ és a szaktárcák között a közlekedés és a környezetvédelem területén jó a viszony, a humán területeken több a konfliktus.

A megállapodások informálisak, a formális döntést egy informális egyeztetés felül is írhatja – igazából nincsenek formális egyeztetési struktúrák. Ahol sikeres az NFÜ és a szaktárca közötti együttműködés, ott az egyeztetések informális, bizalmi alapon folynak. Működő formális csatornák szinte nincsenek, a PEMCS-ek nagyon ritán működnek: az akciótervben vagy a projektiválasztás során dőlnek el a dolgok. A tárcaközi koordinációs testületeket nem hívják össze.

6.7 Konklúzió

Vizsgálódásunk arra utal, hogy Magyarországon egyrészt a fejlesztéspolitika szakpolitikai alátámasztottsága gyenge, másrészt a fejlesztések menedzsmentjéért felelős szervezet az NFÜ a minél gyorsabb és gördülékenyebb forrásfelhasználást szem előtt tartva a szakpolitikai dilemmákat felesleg nyugnek tekinti. Sokszor az NFÜ a szaktárca helyett vagy ellenében saját szakpolitikai koncepciót képvisel és igyekszik megvalósítani. Ezt a feszült viszonyt sem az intézményrendszer működése, sem a politikai vezetők tevékenysége nem enyhíti. A tartalmi koordinációs mechanizmusokat kiszorították az informális egyeztetési csatornák, a politika adós az egyértelmű, stabil és a fejlesztési források felhasználásának eredményességéhez mérceként használható célok kitűzésével.

A hazai szakpolitikákat sokszor Brüsszel által megrendelt stratégiai dokumentumok pótolják, gyakori hogy a szakpolitikák, fejlesztési irányok kijelölése híján a Bizottság dokumentumai és az azokban megjelenő érdekek meghatározóak közügyeinkben. Azonban ahol a szakapparátus felkészültebb, a hazai érdekek jobban szervezettebbek, a hazai szempontok érvényre jutnak az ÚMFT labirintusában. Ez arra utal, hogy a fejlesztési források felhasználásával kapcsolatos hiányosságok nem csupán az azokat menedzselő intézményrendszer, hanem az egész kormányzati működés következményei. A fejlesztéspolitika nem több mint a szakpolitikák fejlesztési elemeinek koordinációja. Ahhoz, hogy ez jól működjön megalapozott szakpolitikákra és a szakpolitikák közötti tartalmi koordinációt megteremtő célokra, azaz jó kormányzásra van szükség.

6.8 Hivatkozások

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív programjai –
http://www.nfu.hu/umft_operativ_programok

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív akcióprogramjai – <http://www.nfu.hu/doc>

6.9 Melléklet - A 2007-2008-as akciótervek szakpolitikai hivatkozásai

GOP 1. prioritás K+F, Innováció 2007-2008	nincs hivatkozás
GOP 2. prioritás A vállalkozások (kiemelten kkv-k) komplex fejlesztése	A 311/2007. (XI.17.) Kormányrendelet révén komplex programmal segített leghátrányosabb helyzetű kistérség támogatására 2007-13 között 31,5 Mrd Ft kerül elkülönítésre.
GOP 3. prioritás A modern üzleti környezet elősegítése	2007-ben a GOP-2.1.2. B/C konstrukciók a 64/2004. (IV.15.) Kormányrendelettel meghatározott hátrányos és leghátrányosabb helyzetű kistérségek számára voltak elérhetőek.
KEOP Egészséges, tiszta települések akcióterv	Összhangban a hatályos jogszabályok előírásaival és a lakosság egészségvédelme érdekében törekedni kell arra, hogy mindenütt bevezetésre kerüljenek a korszerű – a helyi adottságoknak megfelelő, technológiájában differenciált hulladékgazdálkodási feltételeket biztosító – hulladékgazdálkodási módszerek. Kockázat a hulladék, szennyvíz, ivóvíz prioritásokkal kapcsolatban: országos stratégia hiányában a tervezett fejlesztések a hulladékgazdálkodási szektorban nem nyernek támogatást – Tennivaló: stratégia készítése és egyeztetése a bizottsággal
	Szennyvízkezelésnél utalás lárjegyzetben a 25/2002-es kormányrendeletre.
	A lakosság egészséges ivóvízzel való ellátása a 98/83 EK irányelv és a hatályos 201/2001. (X.25.) Kormány rendeletben rögzített határértékek, illetve az Országos Környezet-egészségügyi Intézet (OKI) Víz-higiénés osztályának szakvéleménye alapján, az ivóvízminőség-javító programnak megfelelő ütemezéssel.
	A 1067/2005 (VI.30.) Korm. határozatban szerepel egy projektlista
	Az állati hulladékkezelési konstrukció annak függvényében indítható, hogy a vonatkozó stratégia elkészült és elfogadásra került-e.
	Hivatkozás az EU Víz Keretirányelvére és a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztésére
KEOP Vizeink Jó Kezelése Akcióterv	Önkormányzati árvízfejlesztések támogatásánál a kedvezményezettek köre a törvény által árvízvédelemre kötelezett települések
	Tárgyüzemeltetést megalapozó vízi infrastruktúra kiépítésénél zárójelben (VTT)
	A Víz Keretirányelvhez tartozó monitoringrendszer fejlesztése
	a Komplex vízvédelmi előírások a Víz Keretirányelvre hivatkozással indokolva
	A települési szilárd hulladéklerakók térségi reaktivációja intézkedése Az EU 6. környezetvédelmi akcióprogramjával összhangban készített Országos Hulladékgazdálkodási Tervre hivatkozik
	A szennyezett területek kármentesítése intézkedés indoklása a Nemzeti Környezetvédelmi Program részét képező Országos Környezeti Kármentesítési Programra (OKKP) hivatkozik.
	A vízgazdálkodási tervezés indoklása a VKI-ra és a AZ EU Árvíz Irányelvre és a Nemzetközi Duna Védelmi Bizottság (ICPDR) Árvízvédelmi Cselekvési Programjára hivatkozik.
	Az állami tulajdonú árvízvédelmi fejlesztések a VTT-re hivatkoznak
	A vízgyűjtő gazdálkodási tervek és az árvízvédelmi kockázati térképezés a 221/2004 Korm.rendeletre hivatkozik
	a szennyezett területek kármentesítése intézkedés a A 2000/60/EK számú Víz-Keretirányelvre és a 219/2004. Korm. rendeletre és a Nemzeti Kármentesítési Prioritási Listákra (NKPL) hivatkozik

KEOP Természeti értékeink jó kezelése akcióterv	A prioritás a Natura 2000-re is hivatkozik
	Az Élő- és élettelen természeti értékek megőrzése, vonalas létesítmények természetkárosító hatásának mérséklése konstrukció a madárvédelmi irányelv I. mellékletére vonatkozik
KEOP A megújuló energiaforrás-felhasználás növelése prioritástengely akcióterv	nincs hivatkozás
KEOP Hatékony energia-felhasználás prioritástengely akcióterv	nincs hivatkozás
KEOP Fenntartható életmód és fogyasztás prioritástengely akcióterv	a Fenntarthatóbb életmódot és fogyasztási lehetőségeket népszerűsítő, terjedésüket elősegítő mintaprojektek beruházások konstrukció hivatkozik a Nemzeti Környezetvédelmi Programra
	A környezetvédelmi célú informatikai fejlesztések hivatkoznak a VKI-ra, az Aarhusi Egyezményre, az ezt kihirdető magyar törvényre, a 2003/4/EK irányelvre, és az ezzel kapcsolatos kormányrendeletre
KEOP Projekt előkészítési prioritás tengely akcióterv	A projektelőkészítések indoklása az A 1067/2005 (VI. 30.) Korm. Határozatra
KEOP Technikai segítségnyújtás prioritás akcióterv	nincs hivatkozás
ÁROP akcióterv	A Kormány megfogalmazta, hogy a közszolgálatban is érvényesüljön a teljesítményelv
	Az akcióterv támogatja az államreform javaslatainak kidolgozását
EKOP akcióterv	nincs hivatkozás
KÖZOP 1. prioritás (1. prioritás: Az ország és a régióközpontok nemzetközi közúti elérhetőségének javítása) akcióterv	A prioritás céljai közt említi az EU TEN folyosók közúti elemeinek fejlesztését
	Az alátámasztottság igazolásánál TEN-T úthálózat fejlesztésének csatlakozási szerződésbeli bővítésére hivatkoznak
Közop 2. prioritás (Az ország és a régióközpontok nemzetközi vasúti és vízi úti elérhetőségének javítása) akcióterv	a vasúti törzshálózaton belüli fejlesztések elsősorban a TEN-T hálózathoz tartozó szakaszokra koncentrálnak
	elsődleges fontosságot kell biztosítani a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló, 1996. július 23-i 1692/96/EK európai parlamenti és tanácsi határozatban foglalt közös érdekű projekteknek, azaz a IV. és V. vasúti TEN-T folyosóknak.
Közop 3. prioritás (Térségi elérhetőség javítása) akcióterv	! A konstrukció keretében lehetőség nyílik a GKM/19164/2/2007. iktatószámú levelében szereplő, a kiemelt projektekkel műszakilag összefüggő kerékpárforgalmi létesítmények megvalósítására.
Közop 4. prioritás (Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése) akcióterv	nincs hivatkozás
Közop 5. prioritás (Városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése) akcióterve	nincs hivatkozás
Közop Technikai Segítségnyújtás akcióterv	nincs hivatkozás

TÁMOP 1. prioritás (A foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés segítése és ösztönzése) akcióterv	nincs hivatkozás
TÁMOP 2. prioritás (Az alkalmazkodóképesség javítása) akcióterve	A Munkaerőpiaci előrejelzések készítése, szerkezetváltási folyamatok előrejelzése konstrukció célja a kormányzati döntéshozatal információkkal való ellátása
	A szak- és felnőttképzés struktúrájának átalakítása konstrukciónál Az oktatás reformjával összhangban, az államreform részeként és javuljon a szak- és felnőttképzési rendszer
	Az új pálya program a szerkezetváltási folyamatok és a közsférát érintő reformok következtében a pályamódosításra kényszerülő, közsférában dolgozó munkavállalók számára nyújt segítséget
Támop 3. prioritás (A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek)	a prioritás az egész életen át való tanulás stratégiájára és annak célrendszerére hivatkozik
	Az oktatási esélyegyenlőségi programok végrehajtásának támogatása konstrukció Az Oktatási és Kulturális Minisztérium Esélyegyenlőségi Munkaprogramjára hivatkozik
	Az iskolai tehetséggondozás konstrukció a lisszaboni stragédia eszközékként hivatkozik a természettudományos oktatás eredményesebbé tételére
	A könyvtári hálózat fejlesztése (Tudásdepó-expressz) a kedvezményezettek körénél említi az Országos Dokumentumellátó Rendszert szabályozó kormányrendeletet és a Kulturális Közlönyben megjelent koncepciót alapozza
TÁMOP 4. prioritás (A felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztése a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében)	a prioritás a "bolognai szerkezetváltást" kívánja támogatni
	A tartalomfejlesztés konstrukció feladatának tekinti a a bolognai folyamatból, az Európai Képesítési Keretrendszerből (EKKR), az egész életen áttartó tanulás stratégiájából fakadó követelmények teljesítésére való felkészítést
	Az oktatási minőségfejlesztési konstrukció a Fenntartható Fejlődés Nemzeti Stratégiát alkalmazó stratégia írását írja elő
	Az innovatív kutatói team-ek konstrukció a kutatás-fejlesztésről és a technikai innovációról szóló 2004. évi CXXXIV törvény 4. §-ára hivatkozik
Támop 5. prioritás (A társadalmi befogadás, részvétel erősítése)	A társadalmi kohézió erősítése bűnmegelőzési és reintegrációs helyi kezdeményezésekkel konstrukció célját a a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának cselekvési programjaiban megjelölt feladatok alapján fogalmazza meg. A konstrukció indoklása hivatkozik a Kormány 2002-ben indított büntetőpolitikai reformjára.
	A hajléktalan emberek integrációját támogató konstrukció hivatkozik az 1034/2007 (V.31.) Korm.határozatban megfogalmazott célra
	Az akadálymentesítés szakmai háttérének támogatása konstrukció hivatkozik a A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló, 1998. évi XXVI. Törvényre, az Európai Tanács 2001-es Tomarai Határozatára
	A gyerekegély program támogatása konstrukciónál projektkiválasztási szempont, hogy a pályázó tervezte tevékenységek összhangban vannak-e a „Legyen jobb a gyerekeknek!” OGY határozattal
Támop 6. prioritás (Egészségmegőrzés és egészségügyi humánerőforrás)	A bizonyítékokon alapuló egészségfejlesztési ismeretek kidolgozása konstrukció indoklása hivatkozik a Népegészségügyi Program tapasztalataira

fejlesztés)	
	A szűrőprogramok országos kommunikációja konstrukció a Népegészségügyi Program szűréseinek kommunikációját támogatja
	a képzési programok az egészségügyben konstrukció támogatja a Magyar Egészségügyi Ellátási Standardok alapján megfogalmazott új kompetencia szükségletek fejlesztését
Támop 7. prioritás (Technikai segítségnyújtás – konvergencia célkitűzés alá tartozó régiók)	nincs említés
Támop 9. prioritás (Technikai segítségnyújtás – regionális versenyképesség célkitűzés alá tartozó régió)	nincs említés
Tiop 1. prioritás (Az oktatási infrastruktúra fejlesztése)	Felsőoktatás informatikai, infrastrukturális tevékenységek támogatása konstrukciónál kritérium a Fenntartható Fejlődés Nemzeti Stratégiát alkalmazó intézményi fenntartható fejlődési stratégia kidolgozása
	Felsőoktatás informatikai, infrastrukturális tevékenységek támogatása konstrukció indoklása hivatkozik az Európai Bizottság "Európa szellemi tőkéjének mozgósítása" című közleményére és a A Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal által 2004 óta finanszírozott Pázmány Péter Programra
TIOP 2. prioritás (Az Egészségügyi infrastruktúra fejlesztése)	A struktúraváltozást támogató infrastruktúrafejlesztések konstrukcióban támogathatósági feltétel a 2006. évi CXXXII. törvény 1. sz melléklet alapján kiemelt és területi kórházi besorolás
	Az aktív kórházi ellátásokat kiváltó járóbeteg szolgáltatások fejlesztése konstrukció hivatkozik a 2006. évi az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló törvényre
TIOP 3. prioritás (A munkaerő-piaci részvételt és a társadalmi befogadást támogató infrastruktúra fejlesztése) akcióterv	A végrehajtási kockázatok között említik, hogy a 1062/2007. (VIII. 7.) Korm. Határozat az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2007-2010. évekre vonatkozó középtávú intézkedési tervétől eltérően ütemezik az akadálymentesítést az ágazatok.
	A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés megteremtése konstrukció indoklása utal a 2007. évi XCII. Törvénnyel júliusban ratifikált a Fogyatékos személyek jogairól szóló Egyezményre és a Tanács 1083/2006/EK rendeletére
TIOP 4. prioritás (Technikai segítségnyújtás) akcióterv	nincs említés
VOP	külön fejezet az uniós és hazai stratégiákhoz való igazodásról - hivatkozva: Nemzeti Lisszaboni Akcióprogram („a lisszaboni stratégia céljainak megvalósításához elengedhetetlen a különböző szakpolitikai stratégiák és intézkedések folyamatos nyomon követése”), Közösségi Stratégiai Irányelvek („a Strukturális Alapok fontos szerepet játszhatnak a politikák eredményes kialakításának és végrehajtásának támogatásában, amely felöleli az összes résztvevőt a területek széles köre tekintetében.)
	A 2. prioritás indoklásánál: A 1083/2006 Rendelet 69. cikke alapján a tagállamok, illetve az irányító hatóságok feladata tájékoztatást nyújtani az elérhető támogatásokról, mind a lehetséges kedvezményezettek, mind a szélesebb közvélemény számára.

