

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 3

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



Minden végrehajtási rendszer hatékony működéséhez elengedhetetlen a feladat- és hatáskörök egyértelmű rögzítése és erős, jól működő koordinációs mechanizmusok felállítása, mégpedig jól dokumentáltan és megfelelően implementálva. A végrehajtásban közreműködő szervezetek feladatellátásának minősége, hatékonysága alapvető fontosságú a programok és a kohéziós politika eredményessége és hatékonysága szempontjából.¹² A kohéziós politika végrehajtása komplex és specifikus tudást igényel, ez nemcsak költségesebbé teszi más adminisztrációs feladatokhoz képest, hanem fokozottan igényli speciális képzés, továbbképzés működtetését is. A rendelkezésre álló adminisztratív kapacitások, know-how-k behatárolhatják a mozgásteret az intézményrendszeri struktúra kialakításánál, és természetesen minél nagyobb számú szervezet közreműködik a végrehajtásban, annál jobb koordinációra van szükség mind a politikai döntéshozatali, mind a végrehajtási folyamatok (eljárások egységesítése stb.) oldaláról.

A kohéziós politika végrehajtási intézményrendszerének és az adminisztrációs eljárások kialakításában tehát jelentős mértékben meghatározóak a közösségi szabályozásban fellelhető előírások, azonban további, a tagállami sajátosságok által determinált tényezők is fontosak. A kohéziós végrehajtási intézményrendszer kialakításánál mindezekre figyelemmel kell megtalálni az a struktúrát, amely biztosíthatja az optimális vagy ahhoz közelítő eredményt.

AZ UNIOS FORRÁSOK FELHASZNÁLLÁSÁNAK GYAKORLATA, SZABÁLYOZÁSI HÁTTERE

A tanulmány arra kíván választ adni, hogy hazánk uniós forrásfelhasználását milyen szabályok határozzák meg, és hogyan járulhatnak ezek hozzá ahhoz, hogy a rendelkezésünkre álló forrásokból minél többet fel tudjunk használni. A tanulmány első része a szabályozási keretet vizsgálja, amely több elemből tevődik össze, több tényezőtől függ: egyrészt az uniós költségvetéstől, az azok felhasználását előíró kohéziós politikai alapelvektől, iránymutatásoktól, rendeletektől, másik oldalról pedig a hazai szabályozástól. Az uniós elvek jelentik az egyik legerősebb kötöttséget a tagállamok számára. Ezeket figyelembe véve a lebonyolítás mikéntjének megszervezése, szabályozása azonban nagyrészt tagállami feladat. A tagállamok szabályozását a szerző két csoportra különíti el: a „kemény szabályozó csoport”-ba tartoznak a megvalósítással összefüggő törvények, rendeletek, utasítások, a „puha szabályozó csoport”-ba tartoznak a fejlesztési tervek, illetve az egyes projektekhez kapcsolódó pályázati dokumentációs csomag. A tanulmány elsősorban a „puha” szabályozási körbe tartozó elemek kapcsán fogalmaz meg javaslatokat, s ehhez kapcsolódóan a hazai uniós forrásfelhasználást is bemutatja a Nemzeti Fejlesztési Terv, az Új Magyarország Fejlesztési Terv és az Új Széchenyi Terv adatai alapján.

• • • • •

BEVEZETÉS

Az Európai Unió kohéziós politikája 1986 óta a szerződések részét képezi, a régiók fejlődése közti különbségek csökkentését célozza meg a gazdasági, szociális kohézió és mára a területi kohézió erősítésének érdekében. A kohéziós politika a gazdasági növekedés elősegítését támogatja, nem tekinthető egyszerű jövedelem-újraelosztásnak.

Hazánk EU-csatlakozásával a strukturális alapokhoz kapcsolódó tervezés, programozás feladata 2003 végéig lezajlott. Ennek eredményeképpen jött létre a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT), a magyar Közösségi Támogatási Keret alapja. A támogatások mellé rendelt állami társfinanszírozás szinte teljes mértékben lekötötte és meghatározta a lehetőségeket, így a magyar fejlesztéspolitika szinte azonossá vált a Nemzeti Fejlesztési Tervben meghatározott területek fejlesztésével, és ugyanez a tendencia folytatódott a következő fejlesztési, programozási periódusban is. A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) előkészítése során számos elemzés született arra vonatkozó-

¹² ÖIR (2003): A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds, European Commission

an, hogy milyen irányban határozzák meg hazánkban a fejlesztési irányokat, amihez keretet jelentenek az NFT addigi tapasztalatai és az EU iránymutatásai.

A 2007–2013-as periódusban Magyarországon az „Új Magyarország Fejlesztési Terv legfontosabb célja a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése. Ennek érdekében hat kiemelt területen indít el összehangolt állami és uniós fejlesztéseket: a gazdaságban, a közlekedésben, a társadalom megújulásának érdekében, a környezet és az energetika területén, a területfejlesztésben és az államreform feladataival összefüggésben”.¹

Az Új Széchenyi Terv (ÚSZT) fejlesztési területeit bemutató vitairatot 2010. július 28-án hozta nyilvánosságra a kormány. A tájékoztatás alapján a beérkezett fejlesztési elképzelések beépültek az Új Széchenyi Tervbe, amelynek középpontjában „a foglalkoztatás dinamikus bővítése, a pénzügyi stabilitás fenntartása, a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése, valamint hazánk versenyképességének javítása áll”. A tervek szerint a tízéves gazdaságstratégia kitörési pontjai és a hozzájuk kapcsolódó programok biztosítják Magyarország hosszú távú fejlődését. Az Új Széchenyi Terv kitörési pontjai között szerepet kapott az egészségipar, a zöldgazdaság-fejlesztés, a vállalkozásfejlesztés, a közlekedésfejlesztés, a tudományinnováció és a foglalkoztatás.²

A gazdasági krízis miatt az uniós vezetők is a problémák megoldását és a jövőbeli krízis elkerülését helyezik előtérbe, ennek kapcsán még nagyobb szerepet kap, kaphat a kohéziós politika. Ez figyelhető meg a soros uniós költségvetés vitájában is. A bizottság számos módosítást javasolt a 2014-től kezdődő időszakban, ezzel szintén a kohéziós politika határfokát kívánják növelni. A kohéziós pénzek tervezése, elosztása, kohéziós szabályok alakítása hazánk számára is alapvető fontosságú, hiszen a fejlesztési források, lehetőségek nagy része az EU-s forrásoknak tudható be, így még inkább kulcskérdés, hogy azokat a lehető legteljesebben és a lehető legeredményesebben használjuk fel, alapos tervezés mentén.

A tanulmány arra kíván választ adni, hogy hazánk uniós forrásfelhasználást milyen szabályok határozzák meg, és hogyan járulhatnak ezek hozzá ahhoz, hogy a rendelkezésünkre álló forrásokból minél többet fel tudjunk használni; a szabályozási eszközök közül az általam „puha” szabályozási körbe tartozó elemek kacsán fogalmazok meg javaslatokat.

A hazai uniós forrásfelhasználás számszerű elemzéséhez vázolom a Nemzeti Fejlesztési Terv, Új Magyarország Fejlesztési Terv, Új Széchenyi Terv támogatásainak elosztását, operatív programként.

A pályázók nagy többsége egyetért azzal, hogy nem egyszerű feladat egy uniós forrásból finanszírozott fejlesztési projekt megvalósítása. Azonban a szabályok jelentős része valóban azt biztosítja, hogy ellenőrzött módon és jól hasznosuljanak a közpénzek: bonyolult feltételrendszer biztosítja, hogy az európai adófizetők pénzét a célok megvalósítása érdekében hatékonyan és eredményesen használják fel a támogatásra jogosultak, figyelemmel az uniós alapelvekre.

1 Új Magyarország Fejlesztési Terv, <http://www.nfu.hu/doc/109> (2012. október 25.)

2 Új Széchenyi Terv: http://ujszecsenyiterv.gov.hu/strategia_leiras és <http://ujszecsenyiterv.gov.hu/fejlesztes-politika> 2012. október 25.)

Az intézmények teljesítményének és a társadalmi kapacitásnak a megítélésében, így az uniós források felhasználásánál is három fogalom játszik szerepet:³

- *Az eredményesség (effectiveness)*: bináris jellegű – egy adott cél vagy teljesül, vagy nem; a politikust az érdekeli, hogy amit ígért, amiről döntés született, megvalósult-e, vagy sem.
- *A hatékonyság (efficiency)*: a folyamat eredményének és a felhasznált erőforrásoknak a kölcsönhatását, összefüggését fejezi ki; mint költség-haszon elemzés százalékban is mérhető, növelhető, illetve csökkenthető.
- *A hatásosság (efficacy)*: a társadalomban, illetve annak érintett rétegeiben bekövetkező hatást, változásokat vizsgálja.

Ezen meghatározásokat alapul véve az eredményesség alatt az ország abszorpciós képességét értem, azaz hogy sikerül-e felhasználni teljes körűen a rendelkezésre álló uniós forrásokat, vagy sem. A támogatások hatékonysága elsősorban a rendelkezésre álló pénzeszközök lehívásának nagyságától függ; a hatásosság a megtermelt hozzáadott értékkel, a GDP növekedésével támasztható alá. A hatásosság a gazdasági, társadalmi változások nyomán következtetésével és összefüggéseinek feltárásával mutatható ki. Azonban a pályázók és a régiók versenyképességének növekedésével kapcsolatos összefüggések és következtetések megalapozása olyan módszertan alkalmazását követelné meg, amely jelen tanulmánynak nem célja. Nem vizsgálom továbbá a közösségi kezdeményezések, a közvetlen agrártámogatások körét, illetve a közös költségvetés, valamint a közbeszerzések területével összefüggő kérdéseket sem. Elsősorban uniós és magyar nézőpontból az uniós forrásfelhasználás szabályozási hátterét, szűkebb értelemben véve az NFT és az ÚMFT, ÚSZT keretében nyújtott támogatások felhasználását vizsgálom, amelyhez a keretet az Európai Unió regionális, kohéziós politikájának szabályozási dokumentumai, elemzései, iránymutatásai adják.

A kérdéskörrel számos tudományág foglalkozik, ami természetesen nem véletlen: a kohéziós pénzek, közpénzek hasznosításának egyik fő kérdése a gazdasági-társadalmi-területi felzárkózás, amelyben szerepet kapnak gazdasági, közigazgatási, szociológiai szempontok, és amelyhez a keretet elsősorban a politika, a közigazgatás és a jog adja meg.

A közigazgatás-tudomány, igazgatástudomány kiemelten foglalkozik az intézményrendszer, az új közmenedzsment kérdéskörével, illetve a kohéziós politika rendszerével, annak reformjaival. A politikatudomány az EU-csatlakozás hozta közigazgatásban bekövetkező változásokra, a kormányzás új módszereinek elterjedésére koncentrált, a decentralizáció és a többszintű kormányzás kérdéseit állítja a középpontba. Ez nem véletlen, hiszen egy közpolitika sikerességét, hatékonyságát jelentős mértékben meghatározza az, hogy végrehajtását milyen szervezeti keretek között végzik, miközben az intézményrendszer is hatással van a közpolitikák cél- és eszközrendszerére, azaz az intézmény és politika viszonya kölcsönös.⁴ A politológiai kutatásokban az intézményi rendszerek, megoldások és a forrásfelhasználás hatékonysága és eredményessége közötti összefüggésben az egyik általános nézet, hogy a part-

3 ÁGH Attila: Társadalmi közép és társadalmi kapacitás: A magyar közpolitikai rendszer gyermekbetegségei, Politikatudományi Szemle, XVII/3., MTA Politikai Tudományok Intézete, 2008, 7–33. pp.

4 Mike DANSON, M. G. LLOYD, S. HILL, (eds.): Regional Governance and Economic Development. Pion, London, 1997

nerség kiépülése növeli a demokráciát, javít a forrásfelhasználáson, és mozgósítja a társadalmi, gazdasági szereplőket. A másik nézet szerint a területi decentralizáció lehetőséget ad arra, hogy a helyi adottságokat is figyelembe vegyék a támogatások felhasználása során, és ezzel megteremtődik a hálózatosodás és a helyi erőforrások hasznosításának lehetősége is.⁵ Pálné arra mutat rá, hogy a közpolitikai elemzések jelentős része nem az adott politika céljával, eszközeivel, hanem kifejezetten a menedzsmentjével foglalkozik.⁶

A jogtudomány, az Európai Unió széles körű, kiterjedt szabályozási rendszere adja a támogatások felhasználásának, illetve a végrehajtásnak az alapját; a közgazdaság-tudomány a gazdasági felzárkózás, a növekedés, fejlődés vizsgálatának tekintetében nyújt támpontot a kérdések megválaszolásához, az új intézményi közgazdaság-tudományi iskola a gazdaságfejlesztés intézményrendszerét tartja az egyik kiemelt szempontnak.⁷ További fontos információt, forrásanyagot jelentenek a Közösségi Támogatási Keret és operatív programjai, azok értékelései és a kapcsolódó tanulmányok, elemzések.

A FORRÁSFELHASZNÁLÁS UNIÓS KERETE – A KOHÉZIÓS POLITIKA

A regionális, kohéziós politika tehát az Európai Unió belső fejlesztési politikája, a közösségi politikák egyike. Már 1957-ben a római szerződésben rávilágítottak arra, hogy a nyugat-európai integráció nem valósulhat meg a regionális különbségek csökkentése nélkül. Ekkor a regionális kérdések még nem kaptak jelentős szerepet a közösség politikái között, mivel úgy vélték, hogy a szabadságelvek – az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása – következtében megvalósuló gazdasági kiegyenlítődés majd csökkenti a területi egyenlőtlenségeket is. A regionális politika a különböző szempontok szerint – mint természetföldrajzi, gazdasági, társadalmi, kulturális stb. – földrajzilag körülhatárolható területegységek (régiók) között meglévő fejlettségi különbségek mérséklésére irányul. A strukturális politika ezen túl egyéb térségi szinten megjelenő strukturális problémák – úgymint a munkanélküliség, az ágazati szerkezet egyoldalúsága – kezelését és a regionális együttműködést is szolgálja.⁸ A kohéziós politika az európai szintű szolidaritást támogatja, amely számos, különféle projekt kapcsán valósul meg. Ezeket jelenleg két strukturális alap – az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap –, valamint a Kohéziós Alap finanszírozza. A gazdasági és társadalmi kohézió, amint azt a tagállamok az 1968-ban aláírt Egységes Európai Okmányban megfogalmazták, a különböző régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentését és a leghátrányosabb helyzetű régiók felzárkóztatását kívánja támogatni. Egy újabb dimenzió is megjelenik a kohéziós politikában, a „gazdasági, társadalmi és területi kohézió”,

5 PERGER Éva: EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége, Bp., Ecostat, 2009

6 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Régiók és fejlesztési koalíciók. Politikatudományi Szemle, XVIII/4., MTA Politikai Tudományok Intézete, 2009, 37–60.

7 Ash AMIN: An Institutional Perspective on Regional Economic Development. In: Michael Keating (ed.) Regions and Regionalism in Europe. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, 2004, 310–324.

8 PERGER Éva: Területfejlesztés. Terület- és településfejlesztési ismeretek (szerk. Szigeti E.). Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006, pp. 7–38.

s ezzel elsődleges szempont lett, hogy a területi fejlődés kiegyensúlyozottabbá és fenntarthatóbbá váljék. Ágh megkülönböztet mennyiségi és minőségi felzárkózást. A mennyiségi felzárkózás az uniós átlaghoz való közelítést jelent, míg a minőségi felzárkózás alapja az integrált közpolitikák kialakítása, a régiók sajátosságainak kialakítása és adottságaiknak optimális kihasználása.⁹

Az Európai Unió tagországai között a közigazgatási területi felosztás tekintetében nagy eltérések tapasztalhatók. Annak érdekében, hogy az uniós programok könnyebben kezelhetőek legyenek, és lehetővé váljon az európai szintű statisztikai összehasonlítás is, az EU az 1970-es évek elején létrehozta a NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) elnevezésű rendszert, azaz a területi egységek statisztikai célú nomenklatúráját. Ennek egyik célja, hogy az eltérő fejlettségű területeket valamilyen egységes szempontrendszer alapján elemezni lehessen. A NUTS jogszabályi háttérét megteremtő rendeletet 2003 májusában fogadták el, 2003 júliusában lépett hatályba. A NUTS-rendelet első módosítására a 2004-es bővítés miatt volt szükség, ezt a tanács és a parlament 2005 őszén fogadta el, az utolsó módosítást a bizottság 105/2007/EK-rendelete hozta. A NUTS-rendszer meghatározza az alsó és felső küszöbértékeket a NUTS-regiók átlagos méretére vonatkozóan: a NUTS 1 szint 3–7 millió között, a NUTS 2 szint 800 ezer–3 millió között, a NUTS 3 szint pedig 150–800 ezer között lett meghatározva.

Magyarország részére a kohéziós forrásokból való részesedést a 2004-es csatlakozástól az Agenda 2000-ben lefektetett alapelvek határozzák meg, s e szerint a támogatásokat három célkitűzés köré építették fel:

1. *célkitűzés:* azoknak a NUTS 2 szintű régióknak a támogatása, ahol az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75 százalékát nem éri el, továbbá azok a legtávolabb fekvő régiók, amelyek egy értelműen a 75 százalékos küszöbérték alatt vannak, illetve a korábbi 6. célkitűzés alá eső, azaz a kivételesen alacsony népsűrűségű területek. Azok a tengerparti, tenger melléki területek, amelyek nem lennének jogosultak az 1. célkitűzés támogatásaira, kompenzálszerűen a Halászati Pénzügyi Alapból igényelhetek forrásokat.
2. *célkitűzés:* a gazdasági, társadalmi átalakulás alatt lévő, strukturális nehézségekkel küzdő régiókat támogatja. Több szempontot határoztak meg; egyrészt, hogy az uniós lakosságának legfeljebb 18 százaléka tartozhat ezen célkitűzés alá, másrészt, hogy tagállamonként meghatározandó egységes (népességi) kvóták alapján az össztermelésen belül az ipar 10 százalékkal, a mezőgazdaság 5 százalékkal részesedhet a támogatásból. Az ipar területén azok a NUTS 3 szintű egységek tartoztak ide, amelyekben a munkanélküliség, az ipari foglalkoztatottság aránya a közösségi szint fölött van. A mezőgazdasági területen azok a NUTS 3 egységek voltak támogathatók, amelyeken a népsűrűség kevesebb mint 100 fő/km², vagy a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma a közösségi átlag kétszerese vagy ennél magasabb, illetve a munkanélküliség a közösségi átlagnál magasabb volt.

9 ÁGH Attila: A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az Európai Unióban 13–15 o. In: A régiók Magyarországa I. – A regionális intézményrendszer körvonalai, MTA–MEH Projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2007

3. *célkitűzés*: az oktatás, képzés és foglalkoztatás rendszerének és politikáinak modernizációját támogatja az 1. célkitűzésen kívül eső területeken. Minden egyes tagállam százalékos formában részesedik az e célra szánt összegből, a területén élő érdekelt célcsoportoknak az uniós egészhez viszonyított aránya alapján.

A lisszaboni szerződés hatálybalépésével a területi kohézió célkitűzése a kohéziós politika jövőjéről folytatott vita hangsúlyos témájává vált. A szerződés egy harmadik dimenzióval bővíti ki a kohéziós politikát, és immár „gazdasági, társadalmi és területi kohézióról” beszélhetünk. A területi kohézió olyan cél, amelynek eredménye a harmonikus, kiegyenlített társadalmi, gazdasági, környezeti, területi fejlődés. Alapeleme a területi alapú szemlélet és a decentralizáció, amely figyelembe veszi a térségek közötti és az egyes térségeken belüli különbségeket, valamint azok kapacitásait és fejlődési potenciáljait. A területi szemléletnek valamennyi ágazati szakpolitikát át kell hatnia: az egyes szakpolitikák térképen való tervezése alapigényként jelenik meg. Megvalósítása többszintű és többszereplős kormányzati tevékenységet tesz szükségessé, horizontális és vertikális koordinációval. A területi kohézió szempontjait figyelembe vevő fejlesztéspolitika lehetővé teszi a térségbe ágyazott, területileg integrált projektek kidolgozását.

A kohéziós politika 2007-es reformjától,¹⁰ a rendszer egyszerűsítésétől azt várták, várják, hogy tovább növekedjen az eszközök koncentrációja cél- és forrásoldalon is. Az egyszerűsítés érinti a kohéziós politika prioritásait és intervenciók céljait, valamint a végrehajtási intézményrendszer felépítését is, s ennek eredményeként várhatóan növekszik a célok átláthatósága és a programok eredményessége, illetve hogy olcsóbbá és rugalmasabbá válhat a támogatások lehívása.

Az előző időszak célkitűzéseit három prioritás, EU-szintű stratégiai cél váltja, váltotta fel:

A konvergencia-célkitűzés keretében támogatásra jogosultak azok a régiók, amelyek a regionális kritériumoknak megfelelnek (egy főre jutó GDP kisebb, mint az uniós átlag 75 százaléka) és azok a tagállamok, amelyek nemzeti szinten jogosultak a Kohéziós Alap támogatására (GNI kisebb, mint az uniós átlag 90 százaléka).

A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzésének keretében támogatásra jogosult minden európai uniós régió, amely nem jogosult támogatásra a konvergencia-célkitűzés keretében, vagy átmeneti támogatásra a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzésének keretében.

Az európai területi együttműködés kiegészíti a másik két célkitűzést, mivel a támogatásra jogosult régiók a konvergencia vagy a regionális versenyképesség és foglalkoztatás címen is támogatottak lehetnek.

Az Európa 2020 stratégiát¹¹ 2010-ben mutatták be azzal a céllal, hogy megteremtse az alapokat az EU számára a 2020 felé vezető úton. A lisszaboni stratégia továbbvitelének tekint-

10 A kohéziós politika 2007–2013; Kommentárok és hivatalos szövegek, Európai Bizottság, Luxemburg: Az Európai Községek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_hu.pdf 2012. október 25.)

11 Európai Bizottság, Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010. 03. 3., COM (2010) 2020, végleges

hető Európa 2020 stratégia a lisszaboni stratégia helyébe lép, a következő évtizedre szóló európai uniós növekedési stratégia, amelynek fő célja, hogy az EU gazdasága intelligens, fenntartható és inkluzív legyen. E három prioritás mentén kívánják elősegíteni a magas szintű foglalkoztatottságot, a termelékenységet, a társadalmi kohézió erősödését. Ezzel összhangban az unió 2020-ig öt nagyszabású célt tűzött ki maga elé a foglalkoztatás, az innováció, az oktatás, a társadalmi befogadás, az éghajlat-energiapolitika területén, amelyekhez kapcsolódóan mindegyik tagállam saját nemzeti célokat fogadott el.

A területi tervezésért és területfejlesztésért felelős miniszterek 2011. május 19-én Gödöllőn tartott informális ülésén született megállapodás a Területi Agendáról. Az Európai Unió Területi Agendája 2020¹² – Egy sokszínű régiókból álló, befogadó, intelligens és fenntartható Európa felé kezdeményezés kiemeli, hogy a területi kohézió közös cél. Iránymutatásokat fogalmaz meg a területi fejlődés kihívásainak és lehetőségeinek vonatkozásában, az EU fejlesztésének területi prioritásai, valamint az uniós területi kohézió előmozdításának érdekében.

A 2014–2020 közötti kohéziós politikára vonatkozó bizottsági javaslatok¹³ célja tökéletesíteni az uniós régiók számára nyújtott támogatásokat. Kiemelt szerepet szánnak a növekedésnek és a munkahelyteremtést célzó nagy hatású programoknak. Az unió a költségvetésének közel harmadát fordítja a lemaradó térségek felzárkózására, támogatva ezzel a legkevésbé fejlett régiók uniós piaci előnyeinek kiaknázását. Ennek érdekében előtérbe helyezik azokat a programokat, amelyek a helyi munkavállalók készségeinek fejlesztésére, a vállalkozói kedv növelésére, az infrastrukturális fejlesztésre és a környezet védelmére koncentrálnak. A 2014 és 2020 közötti időszakra szóló költségvetési javaslat 367 milliárd eurót irányzott elő az ilyen programok számára. A bizottság emellett új megközelítést javasolt azzal, hogy a jövőben a támogatások hatékonyabban járuljanak hozzá az Európa 2020 stratégia hosszú távú céljainak teljesítéséhez.

A tervek szerint a kohéziós politika elősegíti az Európa 2020 céljainak megvalósítását a következő témakörök középpontba helyezésével:

- kutatás és innováció;
- információs és kommunikációs technológiák (IKT);
- a kis- és középvállalatok (kkv-k) versenyképessége;
- áttérés az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasági modellre;
- alkalmazkodás a klímaváltozáshoz, valamint kockázatmegelőzés és -kezelés;
- környezetvédelem és az erőforrások hatékony felhasználása;
- fenntartható közlekedés/szállítás, valamint a főbb hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteinek megszüntetése;
- a foglalkoztatás fejlesztése és a munkaerő mobilitásának támogatása;
- a szegénység elleni küzdelem és társadalmi befogadás;
- oktatás, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás;
- Az intézményi képességek és a közszolgálat hatékonyabbá tétele.

12 Az Európai Unió Területi Agendája 2020, <http://regionalispolitika.kormany.hu/download/4/73/10000/Ter%C3%BCleti%20Agenda%202020.pdf>

13 Kohéziós politika 2014–2020. Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe; Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatósága; Luxembourg: az Európai Unió Kiadóhivatala, 2011

A bizottság javaslata szerint a következő időszakban a támogatások **kevesebb**, a stratégiába illeszkedő **prioritásra** összpontosulnának. Szintén új elem, hogy a tagállamoknak **partnerségi szerződést** kellene kötniük a bizottsággal, amelyben megfogalmazzák beruházási prioritásait és az elérni kívánt célokat. A támogatások odaítéléséhez szükséges lesz a **támogatási feltételek** teljesülésére, illetve **jobb elenőrzéssel** garantálnák, hogy az egyes programok valóban elérjék céljukat. További források állnak majd azoknak a programoknak a rendelkezésére, amelyek a legnagyobb mértékben járulnak hozzá a növekedéshez és a foglalkoztatás javításához. A társadalmi fejlődést, a vidéki területeket, a part menti térségeket, a határ régiók közötti együttműködést, a halászatot és a kevésbé fejlett országokat célzó különböző alapokra **közös szabályok** vonatkoznak majd, s az egyes programokhoz **több alapból** is lehet támogatást szerezni. A pályázati eljárás egyszerűsödni fog, kevesebb **adminisztratív terhet** jelent majd – főként a kisvállalkozások számára –, de a költségek is csökkenni fognak.

A finanszírozási programokból valamennyi tagállam részesülhet, de a legtöbb támogatás azokba az országokba irányul majd, amelyeknek a GDP-je nem éri el az uniós átlag 75 százalékát. 2014–2020 között a bizottság javaslata alapján minden európai régió részesülhet az ERFA és az ESZA támogatásából, azonban különbség lesz a kevésbé fejlett, az átmeneti és a fejlettebb régiók között azzal a céllal, hogy az alapok általi finanszírozás megoszlása kövesse a bruttó hazai termék szintjét.

Kevesbé fejlett régiók azon régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP kevesebb mint 75 százaléka az EU 27 tagországa átlagának. Átmeneti régiókkal egy új régió kategória kerül bevezetésre a fokozatosan csökkenő támogatási jogosultságok rendszere (phasing-in és phasing-out) helyett. Ebbe a kategóriába tartoznak majd azok a régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP az EU 27 tagországa átlagának 75–90 százaléka között van. A fejlettebb régiók támogatása a kohéziós politika fő prioritása marad, azonban kiemelték néhány olyan kihívást, amelyekkel az összes tagállam szembesül. Ilyen például a tudásalapú társadalom globális versenyhelyezete vagy a kevesebb szén-dioxid-kibocsátással járó gazdasági tevékenységek felé való előrelépés. Ebbe a kategóriába tartoznak majd azok a régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP több mint 90 százaléka az EU 27 tagországa átlagának.

Kiegészítésként egy külön védőháló létesülne az összes olyan régió számára, amelyek támogatásra voltak jogosultak a 2007 és 2013 közötti időszak konvergenciacéljai szerint, de amelyekben az egy főre jutó GDP most több mint 75 százaléka az EU 27 tagországa átlagának. Az átmeneti vagy fejlettebb régió kategóriába tartozókként ezek a régiók a Strukturális Alapokból kapnak legalább a 2007 és 2013 közötti támogatásuk kétharmadával egyenlő finanszírozást. Az uniós intézkedések 2014-ben léphetnek hatályba, ha az EU Tanácsa és az Európai Parlament elfogadja a javaslatcsomagot.

Az uniós források felhasználását meghatározó szabályozó tényezők

Az uniós kohéziós források felhasználásának szabályozását több oldalról vizsgálhatjuk. Ezeket két csoportra bontom: egyrészt az úgynevezett „kemény” szabályok csoportjába tartozik az uniós szabályozás, illetve a hazai szabályozás köréből a törvények, rendeletek és utasítások. A másik, „puhább” csoportba egyrészt az uniós, kohéziós politikával foglalkozó egyéb

dokumentumok, nemzeti szinten pedig a fejlesztési tervek, a kapcsolódó operatív programok, valamint az egyes pályázatokhoz tartozó pályázati dokumentációs csomagban foglalt szabályozások tartoznak. Ezek sem jelentenek kevesebb kötöttséget a pályázók számára, be tartásukhoz, illetve be nem tartásukhoz súlyos jogkövetkezmények kapcsolódnak.

Szabályozási háttér – „kemény” csoport

A szabályozás általam kemény szabályoknak nevezett csoportjába tartoznak tehát egyrészt az uniós szabályok, amelyek a tagállamok számára elsődleges irányutatót adnak. A lebonyolítást elősegítő hazai szabályozás köréből a kemény csoportba a törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és miniszteri utasítások tartoznak. Ez a szabályozó csoport széles kört ölel fel: a lebonyolításért felelős intézményrendszer felállításától kezdve a programok kiírásán, lebonyolításán, elszámolásán keresztül egészen az ellenőrzésig bezárólag.

Az első, kemény csoportba tartozó szabályozási csomag az uniós szabályozás, ennek körébe az EK-rendeletek tartoznak, többek között az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, az Európai Szociális Alapról, a Kohéziós Alapról és az európai területi együttműködési csoportosulásról.

A második csoportot a törvények viszonylag szűk köre alkotja; ehhez a csoporthoz tartozik például a 2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról vagy a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

A harmadik csoportba a kormányrendeletek tág köre tartozik. Itt találjuk meg például a programozási időszakokra vonatkozó Strukturális Alapokra vonatkozó szabályozásokat, a versenyjogi értelemben vett támogatásokkal kapcsolatos eljárásokat, a támogatások hazai felhasználásának intézményeit, az együttműködési programok működési rendjéről szóló szabályozást, a projekteken részt vevő szakértőkre vonatkozó szabályokat, az egyes fejlesztések nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánítását, a projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló szabályozást is. Az egyik legjelentősebb a 140/2012. (VII. 2.) kormányrendelet a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról.

A negyedik csoport a miniszteri rendeletek köre, például a megvalósuló beruházások forintárfolyamának változásából eredő költségnövekmények kompenzációjáról, a 2007–2013-as programozási időszakban az európai területi együttműködéshez kapcsolódó egyes állami támogatások felhasználásának szabályairól, a Kohéziós Alap közreműködő szervezeteinek kijelöléséről, az egyes konstrukciókhoz rendelt források felhasználásának részletes szabályairól és a támogatás jogcímeiről vagy az egyes prioritások végrehajtásában közreműködő szervezet kijelöléséről.

Az ötödik csoportot a miniszteri utasítások alkotják, amelyek közül az egyik legjelentősebb a 26/2012 (X. 24.), az egységes működési kézikönyv.

A szabályozási háttér – a „puha” csoport

A tagállami puha szabályozási csoportba tartoznak egyrészt a fejlesztési programok, másrészt az egyes pályázatokhoz tartozó pályázati dokumentációs csomagban szereplő szabályozási dokumentumok, köztük a pályázóval megkötendő támogatási szerződés. Mint

ahogy azt már említettem, ezek sem jelentenek kevesebb kötöttséget egy pályázó számára, ugyanúgy be kell tartani a szabályos megvalósítás érdekében ezeket is, mint a „kemény” csoportba tartozókat. Kis túlzással ugyan, de ahány pályázati kiírás, annyiféle pályázati dokumentációs csomaggal találkozhatunk; a következőkben bemutatott dokumentumok ennél fogva hol a részét képezik ennek a csomagnak, hol pedig nem. Ezen dokumentumokat jómagam három csoportba sorolom be.

Az első csoportot a pályázat specifikus szakmai tartalmához kapcsolódó dokumentumok alkotják, a legfontosabbak a következők:

1. *Pályázati felhívás*: a felhívás a pályázathoz kapcsolódó alapszabályokat foglalja össze: ki pályázhat, mire pályázhat, konkrétan milyen tevékenységeket valósíthat meg, illetve kell megvalósítania, és milyen feltételekkel. Ez a dokumentum általában rövidebb, 5–20 oldalas, ami meglátásom szerint azért is jó, hogy ne kelljen az érdeklődőnek a teljes pályázati anyagot átolvasnia ahhoz, hogy eldöntse, érdeklődik-e az adott kiírás iránt, avagy sem.
2. *Pályázati útmutató*: az adott pályázathoz kapcsolódó információkat foglalja össze, összhangban a pályázati felhívással (már ha készül ilyen), általában majdnem teljes körű információt adva az adott projektről
3. *Általános pályázati útmutató*: ezek általában az egy operatív programhoz kapcsolódó általános szabályokat foglalják össze. Amennyiben ez a dokumentum a pályázati csomag részét képezi, abban az esetben gyakran hivatkozást, utalást találunk az egyes pontjaira a pályázati útmutatóban. Véleményem szerint önmagában hasznos segítség egy általános útmutató, de amikor a kiíró mintegy továbbutalásként használja, abban az esetben megkönnyíti, megnehezíti az egyes pontok értelmezését és nyomonkövethetőségét.

MINTA A TÁMOGATÁSI SZERZŐDÉSHEZ

Egyéb szakmaspecifikus útmutatók: minta a megvalósíthatósági tanulmányhoz, adott fejlesztési terület szakmai szempontrendszeré stb.

A pályázatok általános szakmai tartalmához kapcsolódó dokumentumok csoportjába tartoznak meglátásom szerint azok a dokumentumok, amelyek a horizontális, azaz bármilyen pályázat keretében megvalósítandó vállalások teljesítését írják körül, szabályozzák. Ilyenek lehetnek például az esélyegyenlőségi útmutató, a környezeti útmutató vagy az arculati útmutató – a kedvezményezettek tájékoztatási kötelezettségei és arculati előírásai.

A pályázat specifikus és általános költségvetési tartalmához kapcsolódó dokumentumok adják a következő csoportot a puha szabályozáson belül. A projektek költségvetésének tervezése nem egyszerű folyamat. Egyrészt figyelembe kell venni, hogy melyek azok a tevékenységek, amelyekre támogatás igényelhető (és milyen keretösszegben), melyek azok, amelyekre nem, és ha ezek közül valamelyik elengedhetetlen a megvalósítás alatt, akkor azt a pályázónak saját magának kell finanszíroznia. A költségvetést több formában és számos, különböző benyújtandó dokumentumban szükséges elkészíteni, természetesen kiemelten figyelve arra, hogy az egyes költségek mindegyik kötelezően benyújtandó dokumentumon mind számszakilag, mind pedig időbeli ütemezésben egyezzenek. Elszámolható költségek általános útmutatója (a finanszírozó alap sza-

bályozásával összhangban): általában a pályázati dokumentációs csomag része, az adott finanszírozó alap alapszabályainak ismertetését tartalmazza.

- *Költségvetési specifikáció*: egy adott projekthez kötődő speciális elszámolhatósági szabályokat tartalmazza.
- *Költségvetési tábla (xls)*: általában a pályázat kötelezően benyújtandó mellékletét képezi. Az adott projektre vonatkozó elszámolható költségeket kell benne több szempont szerint feltüntetni. A tábla általában be van képletezve, ami azt jelenti, hogy egyes adatokat a tábla magától feltölti a szükséges helyre, illetve kiszámolja azok összegét.
- *Költségvetés szöveges indoklása*: ez vagy külön dokumentum, amely útmutatóként is szolgál, hogy milyen egyéb információkat szükséges megadni a finanszírozó részére az egyes költségtételhez kapcsolódóan, vagy pedig magának a költségvetési táblának egy külön elemeként jelenik meg. Én ezt a második megoldást jobban támogatom, mivel, ahogy már utaltam rá, itt lehetőség van (lenne) az adatok egyszerű áttöltésére.
- *Költség-haszon elemzés*: ezt általában a nagyobb projektek esetén szükséges benyújtani a pályázónak. Nagy segítséget jelent, hogy ehhez is gyakran mellékelnek mintát a pályázati dokumentációs csomagban.

AZ UNIÓS FORRÁSFELHASZNÁLÁS MAGYARORSZÁGON

Az alapok felhasználásának keretét a fejlesztési programok jelentik, amelyeket az egyes célkitűzések alapján az alapok támogatására jogosult régiók vagy a tagállam megfelelő hatóságai készítenek el. A fejlesztési terv az adott többéves periódusra tartalmazza a fejlesztés célkitűzéseit, prioritási területeit, és elvárásként jelenik meg, hogy a gazdasági-társadalmi és területi partnerek bevonásával kell elkészíteni. A tagállam vagy a régió ezt tárgyalja meg az Európai Bizottsággal, és elfogadása után ebből születik meg a Közösségi Támogatási Keret, amely tartalmazza a többéves költségvetést is, tehát azokat az összegeket, amelyekkel a tagállam és a közösség finanszírozza a fejlesztési terv megvalósítását. A Közösségi Támogatási Keret elfogadása után annak a végrehajtási leírását tartalmazó operatív programot szintén a bizottságnak kell jóváhagynia, az illetékes nemzeti/regionális hatóságok ajánlása alapján. Az operatív programban intézkedésekig lebontva szerepel a végrehajtás többéves menete. Egy Közösségi Támogatási Kerethez több operatív program is tartozhat. A Közösségi Támogatási Keret elfogadása után nyújtja be a tagállam a végrehajtást leíró operatív programokat; a prioritásokat a Közösségi Támogatási Keretben dolgozzák ki, a tényleges intézkedések részletes leírását az operatív programok tartalmazzák. Egy operatív programnak minden egyes intézkedésre vonatkozóan tartalmaznia kell az intézkedés megnevezését és leírását, a hatáskörét, azaz az érintett ágazatot és a földrajzi kiterjedést, a finanszírozási tervet, a számszerűsített célkitűzéseket – ahol az intézkedés számszerűsíthető –, valamint a felhasználásra kerülő jelzőszámokat, a végrehajtásért felelős testületet, a végső kedvezményezettek körét, továbbá az intézkedés időtartamát. Egyes programok több strukturális alap támogatásából is részesedhetnek egyszerre, de 2007-től kezdődően a programokon belül az egyes prioritások, ennek megfelelően egyetlen intézkedés sem kaphatott egy adott időszakban segítséget egynél több alaptól.

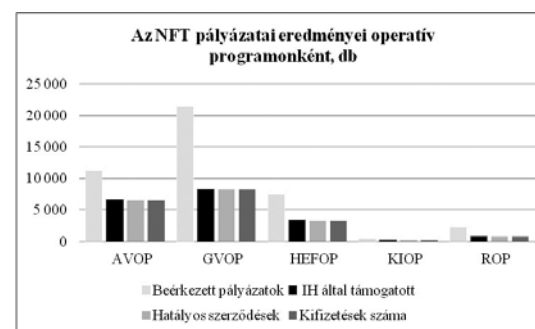
A dolgozatban az uniós forrásfelhasználást hazánk csatlakozásától kezdődően vizsgálom: ez két időszakot, három fejlesztési programot jelöl. Az uniós támogatások igazodnak az EU költségvetési periódusához: ennél fogva az első 2004–2006 közötti, a másik periódus pedig a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozik, ahol kettő fejlesztési program, az Új Magyarország Fejlesztési Terv és az Új Széchenyi Terv keretében kiírt pályázatokkal lehetett, lehet uniós forrásokat igényelni. Azonban fontos leszögezni, hogy ez nem jelent új uniós forrásokat, csupán a kormányváltás következtében a célkitűzések újrafogalmazásával használhatjuk ugyanazt az uniós forrást. A második fejlesztési periódus, azaz az ÚMFT és az ÚSZT adatainak értelmezésénél nem hagyható figyelmen kívül, hogy a fejlesztési időszak jelenleg is tart, tehát a kifizetések arányai a fejlesztési periódus végére változni fognak. Az időközi vizsgálat azonban rámutat arra, hogyan áll hazánk jelenleg a forrásfelhasználás terén.¹⁴

A Nemzeti Fejlesztési Terv „stratégia”-fejezetének célja az volt, hogy a 2004–2006 közötti időszakra kijelölje Magyarország strukturális alapokból támogatható fejlesztéspolitikai célkitűzéseit és prioritásait. Ezen programozási időszak három évében olyan fejlesztések megvalósítását kívánták elérni, amely a GDP növekedését és a foglalkoztatás bővülését is szolgálta. Az NFT hosszú távú célja az EU gazdasági és társadalmi fejlettségi szintjéhez való konvergencia, amelynek elérését lehetővé tevő specifikus célok között a versenyképesebb gazdaság, a humán erőforrások fejlesztése, a jobb minőségű környezet- és alapinfrastruktúra, illetve a kiegyensúlyozottabb területi fejlődés elősegítése szerepelt.

Az NFT tehát hazánk csatlakozását követően, a 2004–2006-os programozási időszakra vonatkozott, és forrásaira öt operatív program keretében lehetett pályázni: Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP), Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP), Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program (HEFOP), Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP) és a Regionális Operatív Program (ROP) keretében. A Nemzeti Fejlesztési Terv pályázati eredményeit az 1. és a 2. ábra, valamint az 1. táblázat szemlélteti.

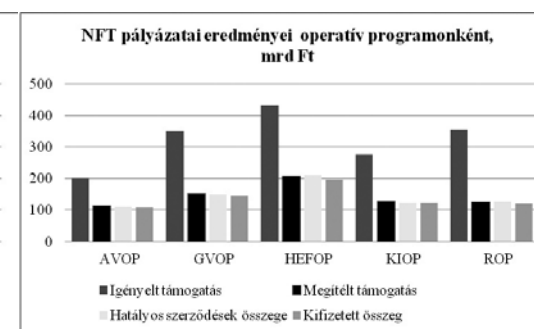
Összességében az NFT keretén belül a benyújtott pályázatok 45 százaléka lett támogatott projekt, amelyeknek nagy részét, 98 százalékát ki is fizették. A legtöbb pályázatot a GVOP-prioritásra nyújtottak be – ezek a benyújtott pályázatok 50 százalékát jelentik; ezt követte az AVOP- (26 százalék) és a HEFOP- (18 százalék) programokra benyújtott pályázatok száma. Az összes támogatott projekt 43 százaléka GVOP-os pályázat volt, amelyet az AVOP (34 százalék) és a HEFOP (17 százalék) követ. Az AVOP esetében a benyújtott pályázatok 59 százaléka lett támogatott projekt, magas a HEFOP esetében is ez az arány, 45 százalék.

14 A források felhasználását alátámasztó pályázati adatok az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség – Egységes Monitoring és Információs Rendszeréből (EMIR) származnak. Csak a Nemzeti Fejlesztési Tervre, Új Magyarország Fejlesztési Tervre – az Új Széchenyi Tervre vonatkozó támogatásokat vizsgáltam operatív programonként (fejlesztési prioritásonként), amelyek tartalmazzák a kiemelt projekteket is. Az adatok letöltése az EMIR-rendszerből 2013. január 3-án történt.



1. ábra

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 3.)



2. ábra

1. táblázat • A NFT pályázatainak adatai operatív programonként, a kiemelt projektek adatait is figyelembe véve – százalék

Operatív program	Pályázatok száma					Támogatások összege				
	Támogatott/ Benyújtott	Kifizetett/ Támogatott	NFT összes pályázata = 100			Megítelt/ Kifizetett/ Igényelt	Igényelt/ Megítelt/ Kifizetett	NFT összes támogatása = 100		
			Benyújtott	Támogatott	Kifizetett			Igényelt	Megítelt	Kifizetett
NFT	45%	98%	100%	100%	100%	45%	95%	100%	100%	100%
AVOP	59%	98%	26%	34%	34%	57%	95%	12%	16%	15%
GVOP	39%	99%	50%	43%	43%	43%	96%	22%	21%	21%
HEFOP	45%	96%	18%	17%	17%	48%	95%	27%	29%	29%
KIOP	57%	98%	1%	1%	1%	46%	96%	17%	17%	17%
ROP	33%	99%	5%	4%	4%	35%	96%	22%	17%	17%

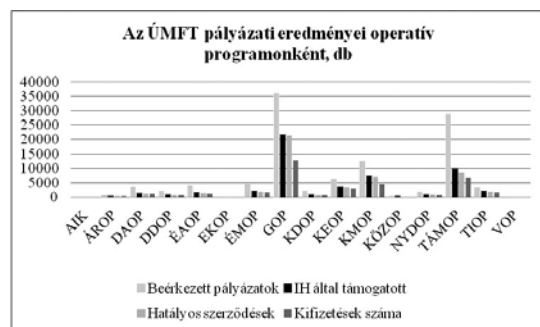
(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 3.)

Összességében az NFT keretén belül az igényelt támogatásoknak 45 százalékát ítélték meg, amelyeknek nagy részét, 95 százalékát ki is fizettek. A legtöbb támogatást a HEFOP, a GVOP és a ROP prioritásaira igényeltek – az összes igényelt támogatás 27 és 22-22 százalékát. A kifizetett pénzüsszeg 29 százaléka a HEFOP prioritásaira vonatkozott, ezt követően a GVOP, majd azonos, 17-17 százalékos a részesedése a kifizetett támogatásokból KIOP és a ROP pályázatoknál. Az AVOP-nál az igényelt támogatások 57 százalékát ítélték meg, a többi operatív program esetében ez a támogatási arány 48 százalék alatt maradt, a legalacsonyabb a ROP-nál 35 százalék.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv az előző programozási időszakhoz képest jóval több operatív programot tartalmazott, ami annak is köszönhető volt, hogy az első, bár rövid fejlesztési periódust hazánk jól teljesítette a forrásfelhasználást tekintve. Kiépültek az intéz-

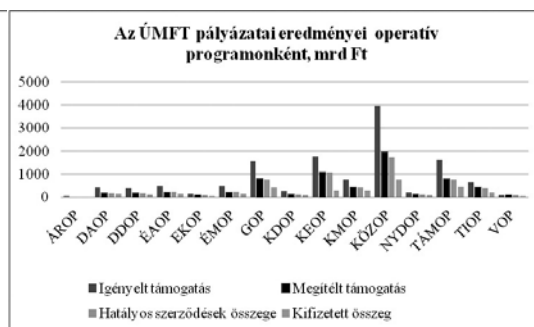
ményi keretek, és megfelelő gyakorlatot szereztek mind a lebonyolítást végző intézmények, mind pedig a pályázók. A célkitűzések vonatkozásában túl sok változást nem tapasztalhatunk: hasonlóak, mint az első fejlesztési periódusnál, azonban az mindenképpen kiemelendő, hogy ebben a ciklusban minden régióknak saját operatív programja született, ezáltal saját részesedése lett az uniós forrásokból.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv két átfogó célja a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése. Az ÚMFT a következő operatív programokkal indult el 2007-ben: Államreform Operatív Program (ÁROP), Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP), Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP), Környezet és Energia Operatív Program (KEOP), Közlekedés Operatív Program (Közop), Társadalmi Megújulás Operatív Program (Támop), Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP), Végrehajtás Operatív Program (VOP). Ahogy említettem, minden régióknak saját operatív programja lett: Dél-alföldi Operatív Program (DAOP), Dél-dunántúli Operatív Program (DDOP), Észak-alföldi Operatív Program (ÉAOP), Észak-magyarországi Operatív Program (ÉMOP), Közép-dunántúli Operatív Program (KDOP), Közép-magyarországi Operatív Program (KMOP) és Nyugat-dunántúli Operatív Program (NYDOP) keretében. A 2013. januári adatok alapján az Új Magyarország Fejlesztési Terv pályázati eredményeit a 3. és 4. ábra, valamint a 2. táblázat szemlélteti.



3. ábra

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 3.)



4. ábra

Összességében az ÚMFT keretén belül a benyújtott pályázatok 50 százaléka lett támogatott projekt, amelyeknek 67 százalékát fizették ki. A legtöbb pályázatot a GOP-prioritásra nyújtottak be, ezek a benyújtott pályázatok 33 százalékát jelentik; ezt követte Támop- (27 százalék) és a KMOP- (12 százalék) programokra benyújtott pályázatok száma. Az összes támogatott projekt 40 százaléka GOP-os pályázat volt, amelyet a Támop (18 százalék) és a KMOP (14 százalék) követ. A pályázók sikeressége, azaz, hogy hogyan alakult a nyertes projektek száma a benyújtott projektek számához viszonyítva, leszámítva VOP-ot az ÁROP projektekénél kiemelkedő, mivel ennél a benyújtott projektek 74 százaléka lett támogatott projekt. Ezen a téren a legrosszabbul teljesítő az EKOP volt, mivel a benyújtott pályázatokból csak 28 százalék lett támogatott projekt.

2. táblázat • Az ÚMFT pályázatainak adatai operatív programonként – százalék

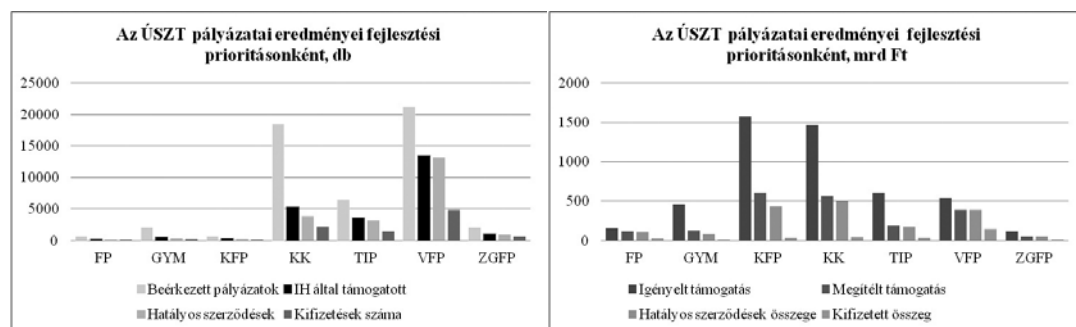
Operatív program	Pályázatok száma					Támogatások összege				
	Támogatott/ Benyújtott	Kifizetett/ Támogatott	ÚMFT összes pályázata = 100			Megtírt/ Igényelt	Kifizetett/ Megtírt	ÚMFT összes támogatása = 100		
			Benyújtott	Támogatott	Kifizetett			Igényelt	Megtírt	Kifizetett
ÚMFT	50%	67%	100%	100%	100%	52%	49%	100%	100%	100%
AIK	48%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
ÁROP	74%	89%	1%	1%	1%	82%	49%	0%	1%	1%
DAOP	43%	74%	3%	3%	3%	43%	75%	3%	3%	4%
DDOP	45%	71%	2%	2%	2%	48%	71%	3%	3%	4%
ÉAOP	44%	68%	4%	3%	3%	45%	65%	4%	3%	4%
EKOP	28%	68%	0%	0%	0%	62%	45%	1%	1%	1%
ÉMOP	44%	76%	4%	4%	4%	45%	65%	4%	3%	4%
GOP	60%	60%	33%	40%	36%	50%	54%	12%	12%	13%
KDOP	43%	73%	2%	2%	2%	44%	66%	2%	2%	2%
KEOP	56%	81%	6%	7%	8%	61%	28%	14%	16%	9%
KMOP	60%	63%	12%	14%	13%	54%	72%	6%	6%	9%
Közop	69%	65%	1%	1%	1%	49%	39%	31%	29%	23%
NYDOP	51%	72%	2%	2%	2%	53%	74%	2%	2%	3%
Támop	34%	70%	27%	18%	19%	49%	56%	13%	12%	13%
TIOP	62%	83%	3%	4%	5%	64%	54%	5%	6%	7%
VOP	99%	100%	0%	0%	0%	100%	78%	1%	1%	2%

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 03)

Pénzügyi oldalról az értékelésnél a VOP-programot figyelmen kívül hagyom, mivel az a lebonyolítást, a lebonyolítást végző intézményrendszer finanszírozását támogatja, nem kerül ki közvetlenül a pályázókhöz. Az ÚMFT keretén belül az igényelt támogatásoknak 52 százalékát ítélték meg, amelyeknek 49 százalékát fizették ki. A legtöbb támogatást a Közop prioritásaira igényelték – az összes igényelt támogatás 31 százalékát –, itt a legmagasabb a megtírt támogatás is. Elmondható, hogy a nagy, főként állami szervezetekhez kötődő prioritásoknál, mint például az ÁROP, EKOP, KEOP és a TIOP, jobb a megtírt és igényelt támogatások közötti arány.

Az Új Széchenyi Terv a következő főbb prioritások mentén kínál lehetőséget a pályázni szándékozóknak: Foglalkoztatási Program (FP), Gyógyító Magyarország – Egészségipari Program (GYM), Közlekedésfejlesztési Program (KFP), Közvetett Kapcsolat (KK), Tudomány-Innováció Program (TIP), Vállalkozásfejlesztési Program (VFP) és a Zöldgazda-

ság-fejlesztési Program (ZGFP) keretében. A 2013. januári adatok alapján az Új Széchenyi Terv pályázati eredményeit az 5. és 6. ábra, valamint a 3. táblázat szemlélteti.



5. ábra

6. ábra

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 3.)

3. táblázat • Az ÚSZT pályázatainak adatai operatív programonként – százalék

Fejlesztési prioritás	Pályázatok száma					Támogatások összege				
	Támogatott/ Benyújtott	Kifizetett/ Támogatott	ÚSZT összes pályázata = 100			Megítélt/ Kifizetett	Igényelt/ Megítélt	ÚSZT összes támogatása = 100		
			Benyújtott	Támogatott	Kifizetett			Igényelt	Megítélt	Kifizetett
ÚSZT	48%	40%	100%	100%	100%	42%	15%	100%	100%	100%
FP	28%	55%	1%	1%	1%	75%	24%	3%	6%	9%
GYM	27%	51%	4%	2%	3%	28%	9%	9%	6%	4%
KFP	46%	45%	1%	1%	1%	39%	6%	32%	30%	11%
KK	29%	40%	36%	22%	22%	39%	8%	30%	28%	15%
TIP	56%	41%	12%	15%	15%	31%	21%	12%	9%	13%
VFP	64%	36%	41%	55%	50%	71%	37%	11%	19%	46%
ZGFP	51%	70%	4%	4%	7%	46%	20%	2%	3%	3%

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 3.)

Összességében az ÚSZT keretén belül a benyújtott pályázatok 48 százaléka lett támogatott projekt, amelyeknek 40 százalékát fizették ki. A legtöbb pályázatot a VFP-priorításra nyújtottak be, ezek a benyújtott pályázatok 41 százalékát jelentik. Ezt követte a KK- programokra (36 százalék) benyújtott pályázatok száma. Az összes támogatott projekt 55 százaléka VFP-os pályázat volt, amelyet a KK (22 százalék) és a TIP (12 százalék) követ. A VFP esetében a benyújtott pályázatok 64 százaléka lett támogatott projekt, a második legsikeresebben teljesítő prioritás a TIP, 56 százalékos támogatottsággal.

Pénzügyi oldalról a VOP programot figyelmen kívül hagyom, mivel az a lebonyolítást, a lebonyolítást végző intézményrendszer finanszírozását támogatja, nem kerül ki közvetlenül a pályázókhoz. Az ÚSZT keretén belül az igényelt támogatásoknak 42 százalékát ítélték meg, amelyeknek csupán 15 százalékát fizették ki. A legtöbb támogatást a KFP prioritásaira igényelték – az összes igényelt támogatás 32 százalékát –, itt a legmagasabb az összes eddig megítélt támogatásból való részesedés is. A legnagyobb támogatási arány az FP-nél tapasztalható, mivel itt az igényelt támogatásoknak a 75 százaléka lett megítélt támogatás, azonban ennek aránya az összes igényelt támogatáshoz viszonyítva rendkívül alacsony: 3 százalékkal rendelkezik az összes igényelt támogatási összegből.

Az NFT esetében a források felhasználása majdhogynem teljes körű volt: az AVOP esetében a (106,3 Mrd Ft keret, 255 HUF/EUR-árfolyamon) 105 százalékát szerződtek le, 102 százalékát fizették ki, a GVOP esetében (151,7 Mrd Ft-os keret, 255 HUF/EUR-árfolyamon) 102 százalék és 99 százalék, a HEFOP-nál (187,3 Mrd Ft-os keret, 255 HUF/EUR-árfolyamon) 113 százalék és 103 százalék, a KIOP-nál (111,2 Mrd Ft-os keret, 255 HUF/EUR-árfolyamon) 109 százalék és 108 százalék, a ROP esetében pedig (114,5 Mrd Ft-os keret, 255 HUF/EUR-árfolyamon) 110 százalék és 105 százalék volt a leszerződött és a kifizetett összeg felhasználása.

Más a helyzet azonban jelenleg, a második fejlesztési periódusban. A 2007-től kezdődő időszakot nagy várakozás előzte meg a politika és a szakma részéről egyaránt: az Új Magyarország Fejlesztési Terv, majd az Új Széchenyi Terv is nagy ambíciókkal indult el. Hazánk 2007 és 2013 között 8200 milliárd forintot, a hazai önrésszel együtt közel 10 000 milliárdot használhatna fel, de ebből 2012 nyaráig csupán 2500 milliárdot sikerült elkölteni, azt is elsősorban kiemelt állami projektekre. Érdeklődésben nem is volt hiány, a számos programra számos pályázat érkezett, ezeknek az értéke elérte a 10 000 milliárd forintot. A pályázatoknak közel fele nyerte el a támogatást, de a nyertesek közül már csak viszonylag kevés projekt jutott el a szerződéskötésig, még kevesebb a megvalósításig és a kifizetésig. A pénz ráadásul főleg állami beruházásokat finanszírozott: az operatív programok keretének nagyjából harmadát központi nagy és kiemelt projektekre költötték le. Az Állami Számvevőszék megállapította,¹⁵ hogy a szerződés szerinti támogatások közel felét állami tulajdonú gazdasági társaságok kapták, a támogatások 85 százalékát a NIF Zrt. használta fel út- és vasútépítésre, miközben a pénzeknek alig 0,7 százaléka jutott a vállalkozásoknak. A lassú teljesítés hátterében azonban nem csupán az EU szigorú előírásai állnak, a hazai közbeszerzésekhez kapcsolódó bürokrácia, a szabálytalanságok, a pályázók felkészületlensége éppúgy hátráltató tényezők.¹⁶

15 <http://www.asz.hu/jelentes/1281/jelentes-a-2007-tol-unios-finanszirozassal-megvalosulo-kormanyzati-dontesen-alapulo-beruhazasi-projektek-palyaztatasi-tervezesi-es-elokeszitesi-tapasztalatainak-ertekelese:ASZ-jelentes-a-2007-tol-unios-finanszirozassal-megvalosulo-kormanyzati-dontesen-alapulo-beruhazasi-projektek-palyaztatasi-tervezesi-es-elokeszitesi-tapasztalatainak-ertekelesenek-ellenorzeserol-1281;2012.majus> (2013. január 3.)

16 http://index.hu/gazdasag/magyar/2012/06/25/unios_penzek/ Hová lettek az uniós pénzeink?

KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az uniós források felhasználása hazánkban több tényezőtől függ: egyrészt az uniós költségvetéstől, az azok felhasználását előíró kohéziós politikai alapelvektől, iránymutatásokról, rendeletektől, másik oldalról pedig a hazai szabályozástól.

Az uniós elvek jelentik az egyik legerősebb kötöttséget a tagállamok számára. Ezeket figyelembe véve a lebonyolítás mikéntjének megszervezése, szabályozása azonban nagyrészt tagállami feladat. A tagállamok szabályozásának két esetét különítem el:

- a kemény szabályozó csoportba tartoznak a megvalósítással összefüggő törvények, rendeletek, utasítások;
- a puha szabályozó csoportba tartoznak a fejlesztési tervek, illetve az egyes projektek meghirdetéséhez kapcsolódó pályázati dokumentációs csomag.

A javaslataimat elsősorban ezen utóbbi, tehát puha szabályozó csomag kapcsán fogalmazom meg. Véleményem szerint az alábbi, egymással gyakran összefüggő, egymáshoz kapcsolódó területeken lehet beavatkozni annak érdekében, hogy a forrásfelhasználásunk mind teljesebb legyen.

1. A célok, elérendő eredmények pontos meghatározása

Probléma

Sok esetben a tervezés nem megfelelő vagy nagyon bonyolult. A fejlesztési tervekben megfogalmazott célok nagyra törőek, gyakran messze esnek a reálisan teljesíthető eredményektől, különösen ha figyelembe vesszük a piaci körülmények változását, amelyhez a kitűzött célok nem képesek rugalmasan alkalmazkodni. Máskor olyan elvárások jelennek meg az egyes pályázatok szintjén, amelyeknek a teljesítése nem csupán a pályázón múlik, például, hogy milyen lesz az árbevétele vagy a nyeresége.

Az utóbbi években már történt kezdeményezés arra, hogy egyértelműbben közvetítsék a pályázók felé, mit is értenek pontosan az egyes teljesítendő feltételek alatt, de még ma is gyakran találkozunk a projektek megvalósítása során azzal, hogy egészen mást ért a pályázó az adott tevékenység alatt, mint az Irányító Hatóság. Ez minél később derül ki, annál nagyobb problémát okozhat: végső esetben a támogatás visszafizetését és a további pályázatokból való kizárást is maga után vonhatja. A felhasznált pénzek sem mindig a legjobb helyre kerülnek: a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara is jelezte már, hogy az uniós pénzek elköltesésében a gazdaságfejlesztésnek nagyobb hangsúlyt kellett volna kapnia. A szakértők szerint az uniós pénzek felhasználásának problémái elsősorban a hazai erőforrásokat összehangoló, az ágazati terveket átfogó középtávú fejlesztési terv hiányából erednek.¹⁷

Javaslat

Letisztult, érthető és mindenekelőtt reálisan teljesítendő követelményeket kell megfogalmazni és célul kitűzni. Igaz ez a fejlesztési tervek vonatkozásában, és azzal összefüggően még in-

¹⁷ http://index.hu/gazdasag/magyar/2012/06/25/unios_penzek/ Hová lettek az uniós pénzeink?

kább igaz az egyes pályázatok szintjén. Az egyes pályázatok szintjén elérendő célokat pontosan kell meghatározni, ami által egyértelmű a megvalósító számára, hogyan, mit kell teljesítenie, és hogyan kell erről számot adnia, s ezeket konzekvensen végigvinni az egész projektcikluson.

2. A pályázati kiírások egyszerűsítése és pontosítása

Probléma

Ezen a területen több probléma is jelentkezik: egyrészt a kiírások sokszor több dokumentumban határozzák meg azt, hogy a pályázónak milyen kötelezettségei vannak, és milyen elszámolhatósági feltételekkel kell számolnia a tervezés és a megvalósítás során. (Így például vannak olyan pályázati kiírások, amelyekhez tartozik egy felhívás, egy útmutató, az általános EU-s útmutató a költségek elszámolásához, költségvetési specifikáció stb.) Ez egyrészt nehézkessé, bonyolulttá teszi a tervezést, és sok hibalehetőséget is magában hordoz. Előfordul, hogy a pályázat kiírása után új mellékleteket is bekérnek a közreműködő szervezetek, azonban az ezekhez szükséges űrlap nem készült el, ráadásul a beadási határidőt nem hosszabbították meg: azaz fizikailag lehetetlen volt hiánytalanul leadni a pályázatot. A kiírt pályázatokhoz nem készülnek el az elektronikus benyújtáshoz szükséges kitöltőprogramok.

Javaslat

Érdemes lenne a pályázati kiírások pontosabb, egyszerűbb megfogalmazására törekedni, lehetőleg kevesebb dokumentumba foglalva: megtartanám a pályázati felhívások és a pályázati útmutatók rendszerét. Ez utóbbit kiegészíteném a költségvetés elkészítésére vonatkozó pontosabb információkkal, ahogy erre sajnos ritkán, de néhány esetben példa is van. Nagyban megkönnyíti a pályázatok elkészítését, és csökkenti a hibás tervezést, ha a pályázatban elszámolható költségekhez a kiíró már konkrétan megadja azt is, hogy a költségvetési táblában melyik költségsorra lehet betervezni az adott költséget. A pályázatok mellékleteként gyakran be kell nyújtani egy költségvetési táblát, amelynél, ahogy arról már említést tettem, érdemes a képletezést ellenőrizni.

3. Az elszámolások szabályainak egyszerűsítése és pontosítása, annak technikai háttere

Probléma

Ez a kérdés összefüggésben van a 2. pont alatt foglaltakkal. Ezen túl az egyik legnagyobb problémának tartom az elszámolások túlbürokratizálását. Egy-egy kifizetett összeghez gyakran többoldalnyi dokumentum tartozik, amelyekkel a pályázó igazolja a költségtétel elszámolhatóságának jogosultságát, ráadásul az uniós pénzek elosztásában közreműködő szervezetek néha még saját szabályokat is bevezetnek a pályázattal általánosan érvényes eljárási szabályi mellé. Sokszor előfordul, hogy a kritériumok zavarosak, így a kijelölt kapcsolattartók túlbiztosítják magukat, és olyan dokumentumokat is bekérnek, amelyeket nem lenne kötelező. További gyakori probléma, hogy a pályázati útmutatóban nem volt benne, a szerződésben sem szerepelt, a megvalósítás során azonban mégis kötelezik a pályázót, hogy több ajánlatot is csatol-

jon az egyik munkafázis elvégzéséhez. Amennyiben ennek a projektgazda nem tud eleget tenni utólag, akkor esik az adott tevékenységhez kapcsolódó pénzüsszegtől.

A lebonyolítást elősegítő informatikai fejlesztés eredményeként létrehozták a pályázatok elkészítéséhez kapcsolódó, azt támogató kitöltőprogramokat, illetve az EMIR-rendszert, amely a projektek szakmai és pénzügyi elszámolását is támogatja. Véleményem szerint ez nagyon hasznos kezdeményezés volt: egyrészt a kezdeti gyermekbetegségek leküzdése után a rendszer hasznosnak bizonyult abban, hogy a benyújtott pályázatokban kevesebb formai hiba fordulhasson elő, mivel a felület hibáüzenetet küld a pályázat készítőjének abban az esetben, ha valamely szükséges mezőt nem töltötte ki, vagy ha valamely adat hiányosan lett megadva. Az újtásnak köszönhetően számos adatot a rendszer magától generál egy alapinformáció alapján, és azt be is tölti a pályázati adatlap különféle releváns pontjaihoz (pl. ha megadjuk az irányítószámot, a rendszer hozza a települést, kistérséget/járást, illetve a régiót is). A költségvetés tervezése nem egyszerű folyamat, a pályázatok elkészítésekor, ahogy azt már említettem, számos ponton és formában kell számot adni a betervezett költségekről. A rendszer akkor is hibáüzenetet küld, ha ezek között számszaki eltérés mutatkozik. A nyertes projektekkel kapcsolatos pénzügyi és szakmai jelentések is ezen rendszeren keresztül készülnek el.

Javaslat

A megfelelően támogatott és ezáltal megfelelően előkészített tervezés is megkönnyíti a projektek elszámolását. Másrészt a költségvetés tervezésekor a pályázónak úgy kell eljárnia, hogy biztosítsa az egyes feladatokhoz tartozó költségvetés reális, piaci nagyságát, sőt részletesen be is kell ezt mutatnia például a költségvetés szöveges indoklásában. Ezeket a költségtételeket a pályázatok elbírálásakor az intézményrendszer is ellenőrzi. Amennyiben túlzónak találja a kapcsolt költséget, akkor annak csökkentését vagy elvetését javasolja. Tehát már a pályázat benyújtásakor alapos vizsgálaton megy át az egyes feladatokhoz kapcsolódó költség, ennél fogva a megvalósítás folyamatában elegendő lenne egyszerűen, a feladat jellegének megfelelően, előre meghatározott módon igazolni, hogy a feladat megvalósult vagy sem. Továbbá véleményem szerint az EMIR-rendszert arra is fel lehetne használni, hogy a pénzügyi elszámoláshoz kapcsolódó dokumentumtömeget elektronikusan lehessen beküldeni, csökkentve ezzel is az esetlegesen hiányzó dokumentumok körét. Ezzel hozzájárulna a pályázati rendszer az önmaga által megkövetelt egyik horizontális elvárásnak: kevesebb papírfelhasználás csökkenthetné a környezeti terhelést. És természetesen itt is az egyik legfontosabb elvárás, amelyet be kellene tartani, s amely nem más, mint a következetesség. A közreműködő szervezetek ne csupán a jelenben érvényes szabályok alapján döntsenek, ellenőrizzenek, hanem vegyék figyelembe a pályázat kiírásában megfogalmazott feltételeket is: itt is szükség van arra, hogy a jogfolytonosság jogbiztonságot teremtsen.

4. A pályázat és a kifizetések megvalósításának felgyorsítása – időbeliség

Probléma

Bár a kormány jelentősen szűkítette az egyes feladatokhoz kapcsolódó határidőket, a lebonyolítást végző szervezetrendszer ritkán tudja ezeket tartani. Az egyik legnagyobb probléma, hogy

a projektek kiválasztása és elbírálása lassú folyamat: jellemzően 100–900 napot, átlagosan egy és egy negyedévet vett, vehet igénybe. Előfordult, hogy egyes projektek esetében három-négy év alatt sem sikerült támogatási szerződést kötni. A csúszások bizonyos helyzetekben további gondot okozhatnak: ha a döntés és ennél fogva a betervezett feladatok megvalósítása is kitolódik, és így változnak a piaci feltételek is, akkor nem garantálható, hogy az eredetileg tervezett árak és lehetőségek mellett az adott projektet meg lehet valósítani. Hasonló csúszás figyelhető meg a megvalósítás folyamatában: a közreműködő szervezetnek elvileg 30 napja van, hogy jóváhagyja vagy hiánypótlásra visszaküldje az előfinanszírozott elszámolásokat, ehelyett az esetek többségében 90-120 nap után jön értesítés arról, hogy hiánypótlást kérnek.

Javaslat

Mind a pályázat, mind a kifizetések esetében fel kell gyorsítani a folyamatot. Ehhez azonban szükség van a többi pontnál tárgyalt területeken végbemenő fejlesztésre, amely természetesen érinti az elszámolások egyszerűsítését, de ide tartozik például a lebonyolító szervezetnél véghezvitt szervezetfejlesztés is, profi és állandó munkatársakkal.

5. Intézményrendszer, közreműködő szervezetek stabilitása

Probléma

Az első fejlesztési periódus alatt a pályázatok lebonyolítását végző intézményrendszer felállt, az egyes szervezeteknek szigorú akkreditáción kellett keresztül menniük. Ennek egyik oka az volt, hogy a feladatot ellátó szervezeteknek szakmai szempontból felkészülteknek kellett lenniük. Egyrészt az elmúlt pár évben sokat változott a lebonyolításban részt vevő közreműködő szervezetek köre: az addig megszokott, „bejáratott” intézmények eltűntek, helyüket új intézmények vették át, vagy összevonták őket más intézményekkel. További problémát jelent az intézményeknél tapasztalható nagy fluktuáció: jellemző, hogy két-három hónap után felmondanak az ott dolgozók, s emiatt sok az ellentmondásos utasítás is, ugyanarra a kérdésre többféle választ adnak az egymást váltó illetékesek. 2013-ban került a nyilvánosság elé a kormánynak azon szándéka, miszerint az uniós pénzek elosztásának és pályázatásának rendszerét át kell alakítani. Az első információk szerint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség a jövőben háttérbe szorul. Az irányítást decentralizálni kívánják és a szaktárcákhoz helyezik, a koordinációt a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság végzi majd. A tervek között szerepelt az is, hogy a mostani intézményrendszerrel párhuzamosan a kormány beindítja a finanszírozás új rendszerét is, és egy ideig a két struktúra párhuzamosan fog működni.¹⁸

Javaslat

Ami ezen a területen véleményem szerint az egyik legfontosabb, hogy kiszámítható, stabil intézményrendszer legyen, megfelelő infrastrukturális és humánerőforrás-bázissal, jól elhatárolt feladat- és hatáskörrel. Érdemes lenne meghatározott időszakonként felmérést végez-

¹⁸ <http://index.hu/gazdasag/2013/01/10/nfu/>: Lenullázza a kormány az NFÜ-t

ni az intézményrendszer munkatársai között arra vonatkozóan, hogy melyek a leggyakrabban jelentkező problémák, és milyen megoldást javasolnak ezeknek a kiküszöbölésére. Az az véleményük szerint miként lehet javítani az intézményrendszer hatékonyságát, hiszen egy rendszer működését egyik oldalról biztosan a benne dolgozók tudják leginkább megítélni.

6. Pénzügyi források, önerő kérdése

Probléma

Sajnos egyre gyakoribb és mind nagyobb nehézséget okoz, hogy az utóbbi években az önkormányzatok és a hazai vállalatok forrásai is jelentősen lecsökkentek, így komoly veszélyként jelentkezik, hogy a szükséges önrész hiánya vagy az utófinanszírozás rendszere miatt már az elnyert pályázatok sem fognak tudni megvalósulni. Ennek további vonzata, hogy az ilyen projektjavaslatokhoz rendelt források más projektek számára nem hasznosulhatnak. A támogatási rendszer sok esetben utófinanszírozó rendszerű, ami azt jelenti, hogy a projektgazdának az önrőn felül elő kell teremtenie azt az összeget, amellyel megfinanszírozza a projekt megvalósítását, és majd csak idővel (van, amikor több mint fél év múltán) jut hozzá a pénzhez.

Javaslat

Egyrészt elengedhetetlen a kifizetések felgyorsítása. Amennyiben a projekt utófinanszírozott, akkor nagyobb arányú előlegre lenne szükség, vagy olyan – akár kamatmentes – kölcsönre, amelyből az előfinanszírozást biztosítani lehet. Ez lehetővé tenné, hogy a projektgazda a kifizetési időszakok között megtarthassa a likviditását. További lehetőség a projektfinanszírozásban a szállítói finanszírozás felé való elmozdulás. Ez esetben nem a projektgazda fizeti ki a beszállítót, hanem a finanszírozó szervezet. Ez a projektgazdának jó, mivel így nem az ő pénze áll a rendszerben, a szállító viszont később jut hozzá az elvégzett munka ellenértékéhez. Az ilyen irányú elmozdulás nélkülözhetetlen feltétele a már említett intézményfejlesztés a közreműködő szervezeteknél.

A tanulmányban a forrásfelhasználáshoz kapcsolódó szabályozási eszközök új szempont szerinti csoportosítására törekedtem. A szabályokat saját szempontrendszer szerint csoportosítottam, majd összefoglaltam, és javaslatokat fogalmaztam meg, elsősorban a „puha” szabályozási csoportra vonatkozóan. A közelmúltban és jelenleg is számos változáson ment, megy keresztül a területhez kapcsolódó hazai szabályozás: létrejött a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság,¹⁹ illetve tervbe került az eddigi pályázati csúcscsoport, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség feladatainak átszervezése is. Bízunk abban, hogy ezen politikai döntések érvényesülése során a jogalkotás eléri azt, hogy egy jóval hatékonyabb megvalósítási rendszer jöjjön létre.

19 140_2012. (VII. 2.) kormányrendelet a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról

nemzetközi kitekintés •

Sárközy Szabolcs

A NÉMET ÉS AZ OSZTRÁK TÁRSASÁGI JOG ALAKULÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KFT. SZABÁLYOZÁSÁRA

A Kft. a legkisebb megalkotott kereskedelmi társasági jogi forma, amely a német jog tipikus terméke a XIX. sz. végén s amely jelentős karriert futott be a kontinentális Európában. A német Kft. intézmény fejlődéstörténetét igyekszik végigkövetni a tanulmány, különös tekintettel arra, hogy a 2008-as reform létrehozta a csekély tőkével rendelkező vállalkozói társaságot is. A tanulmány utolsó része azt a folyamatot kíséri végig, ahogy Ausztriában a hagyományos kereskedelmi törvénykönyvet vállalati törvénnyé változtattak a 2000-es évek legelején.



I. A NÉMET JOG FEJLEMÉNYEI – ÁTFOGÓ KFT.-REFORM

1. Közismert, hogy a német társasági jog – egyébként szoros kölcsönhatásban a jogi személy fogalmának elméleti megalapozásával, illetve az ún. *vállalati jog kifejlésztésével* – elméletileg, dogmatikailag igen megalapozott. A német jog a *társaság* fogalmát igen kiterjesztve használja, tehát beleérti ebbe a nem kereskedelmi társaságokat (polgári jogi társaság, egyesület, egyesülés), illetve az olyan régies alakzatokat is, mint mondjuk a *Reederei*, azaz a hajózási közösség.¹ A nagy társasági jogi monográfiák, tankönyvek, kommentárok részletekbe menő finomsággal kidolgozták a társasági formák *numerus claususából* kiindulva az egyes társasági formák alapsajátosságait.² Alapvető megkülönböztetés a személyegyesülés–tőketársaság, a jogi személy–nem jogi személy elkülönítés. Ez a társasági jog továbbá, szemben az angol–amerikaiival, a tőkepiac

1 A társaság fogalmának tág értelmezését I. SZIKORA Veronika: A társaság fogalmaköre a német jogban – rövid magyar vonatkozásban. In: Ünnepi tanulmányok Sárközy Tamás 70. születésnapjára (szerk.: NÓTÁRI Tamás). Szeged, Lectum Kiadó, 2010, 411–424.
2 Alapvető társasági jogi tankönyvek: G. HUECK: Gesellschaftsrecht. München, Verlag C. H. Beck, 1991, K. SCHMIDT: Gesellschaftsrecht. Köln, Heymann, 2002, H. WIEDEMANN: Gesellschaftsrecht. München, Verlag C. H. Beck, 2002, F. KÜBLER: Gesellschaftsrecht. Heidelberg, C. F. Müller, 2006, T. RAISER: Recht der Kapitalgesellschaften. München, Verlag Franz Vahlen, 2006