



AAM GROUP



# GYORSÍTÓSÁV

Ajánlás  
a fejlesztési források lehívásának felgyorsítására

2008.12.08.

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>ELŐSZÓ .....</b>	<b>3</b>
<b>1. AZ AJÁNLÁS CÉLJA.....</b>	<b>4</b>
<b>2. AZ UMFT HELYZETE JELENLEG .....</b>	<b>5</b>
<b>3. JAVASLATAINK ÖSSZEFOGLALVA .....</b>	<b>6</b>
<b>4. JAVASLATAINK RÉSZLETESEN</b>	
4.1 A GAZDASÁGI HATÁS ELEMZÉSE A TERVEZÉS SORÁN .....	7
4.2 A GAZDASÁGI HATÁS ELŐTÉRBE HELYEZÉSE .....	8
4.3 A KAPACITÁSOK NÖVELÉSE .....	11
4.4 HATÉKONYSÁGJAVÍTÁS .....	12
4.5 A PROJEKTEK MEGVALÓSÍTÁSÁNAK FELGYORSÍTÁSA .....	13
4.6 KIEMELT PROJEKTEK FELGYORSÍTÁSA .....	14

## ELŐSZÓ

Az Európai Unió által biztosított források Magyarország számára egyedülálló lehetőséget jelentenek a régóta vágyott fejlettségi szint eléréséhez. Történelmi esélyről van szó, hiszen ekkora mértékű vissza nem térítendő külső keretet valószínűleg többet nem lesz módja az országnak felhasználni. A jelenlegi tendenciák arra mutatnak, hogy az EU következő tervezési időszakában már nem lesz ilyen nagyságrendű a támogatás.

Ezzel a lehetőséggel akkor tud élni az ország, ha mindenki – képességei szerint – hozzájárul a források ésszerű és hatékony felhasználásához. Ez nem lehet csak a kormányzat ügye, bár természetesen kiemelt államigazgatási feladatról van szó.

Mint tanácsadó cégnek, legfontosabb erőforrásunk a tudás, így mi ezzel tudunk hozzájárulni az Új Magyarország Fejlesztési Terv sikeréhez.

Ma már – a gazdasági válság fényében – a fejlesztési programok sikerességének tétje még nagyobb, mint korábban. Érzékelve a válságnak a magyar gazdaságra és foglalkoztatásra gyakorolt hatásait, úgy gondoltuk, hogy akkor tudunk megfelelni a piaci részesedésünkéből fakadó társadalmi felelősségnek, ha a cégünkben meglévő tudást a válság kezelésében érintett szakmai szervezetek, döntéshozók rendelkezésére bocsátjuk, függetlenül attól, hogy ezt megrendelik-e, vagy sem.

Az AAM által lefedett szakterületek közül az európai uniós intézményrendszerrel, a kiemelt projektekkel, a pályázatokkal kapcsolatos szakértelem hatása lehet a legjelentősebb, hiszen az uniós pénzek a magyar állam legjelentősebb fejlesztési forrását jelentik. Ebben az ajánlásban azokat a javaslatainkat foglaltuk össze ezzel a területtel kapcsolatban, amelyekről hisszük, hogy a gazdasági válság negatív hatásait csökkenthetik.

Reméljük, hogy az ajánlásokkal pozitív tartalmú szakmai vitákat kezdeményezzünk, amelyek eredménye megjelenik a gyorsuló kifizetésekben és a sikeres projektekben.

### A szerzők

Cserneczy Tamás

dr. Kornai Gábor

dr. Peredi Katalin

Szűcs Zoltán

Saad Tamás

Ákoshegyi Márta

Vörös Máté

## 1. AZ AJÁNLÁS CÉLJA

- az ÚMFT az egyik legkézenfekvőbb eszköz a válság kezelésére
- évi 1000 mrd Ft támogatott beruházás, kb. 4% GDP növekedést jelentene
- a megelőzés a legolcsóbb válságkezelési megoldás

**Az ajánlás célja, hogy a javaslatokkal segítse az Új Magyarország Fejlesztési Terv forráslehívásának felgyorsítását és ezen keresztül a reálgazdasági válság negatív hatásainak kezelését.**

Miért tartottuk fontosnak az ajánlás elkészítését?

Ma már nyilvánvaló, hogy a nemzetközi pénzügyi válság elérte Magyarországot is, és ennek negatív hatásai lesznek a gazdaság bővülésére és a foglalkoztatás szintjére. A legoptimistább becslések szerint is több tízezer munkahely szűnik majd meg hónapokon belül, és Magyarország stagnáló gazdasági teljesítményt fog elérni a következő évben.

Ugyanakkor 2007 óta Magyarország rendelkezésére áll a 22,4 milliárd euró értékű Európai Unió által biztosított támogatási keret, amelyet 2013-ig az ország által megtervezett és Brüsszel által jóváhagyott módon használhatunk fel. Ez a forrás az ország elsődleges eszköze a versenyképesség növelését célzó és az infrastrukturális, társadalmi fejlesztések végrehajtására. Eddig elsősorban így is kezelte mindenki ezt a keretet, és a fejlesztési programok, projektek konkrét céljaira koncentrált. Ugyanakkor – bár erről kevesebb szó esik – a kifizetett támogatások közvetlenül hozzájárulnak a gazdaság bővüléséhez.

A következő tények megfontolása alapján, úgy gondoljuk, hogy a reálgazdasági válság miatt előtérbe kell helyezni az ÚMFT fejlesztési programjainak másodlagos, gazdaságélénkítő hatásait:

1. Minden az ÚMFT forrásaiból ténylegesen kifizetett forint keresletet generál. Egyes becslések szerint egy forint támogatás a beruházások multiplikátor hatásán keresztül akár három forint mértékű gazdasági növekedést is generálhat.
2. Az Európai Unió által biztosított források kifizetése csak kis mértékben rontja a magyar költségvetés egyenlegét (a jellemzően 15% mértékű állami önerőn keresztül), de azt is csak ideiglenesen, hiszen a növekvő adóbefizetések a kiadást bőségesen ellensúlyozzák.
3. Az ÚMFT részletes lebonyolítási szabályai sok ponton változtathatók meg. Ugyan a célrendszer változtatása, vagy az operatív programok közötti forrás átcsoportosítás Brüsszel beleegyezését igényli, a többi döntés nemzeti hatáskörben és akár év közben, vagy több lépésben is meghozható. Ez jelentősen rugalmasabb beavatkozási lehetőséget jelent, mint például az adórendszer módosítása.
4. Rendkívül jelentős mértékű forrásról van szó. Ha időarányosan megtörténik a 7000-8000<sup>1</sup> milliárd forint lehívása, akkor az éves kifizetés a GDP<sup>2</sup> 3,1-4,2 százalékát is elérheti. Ez azt jelenti, hogy még a multiplikátor hatás számbavétele nélkül is ilyen gazdasági növekedést lehet elérni a támogatott beruházásokon keresztül.

A fentiek fényében úgy látjuk, hogy az ÚMFT által támogatott beruházások önmagukban képesek jelentős mértékben mérsékelni a gazdasági válság negatív hatásait. Ehhez arra van „csupán” szükség, hogy a pénzek időben kifizetésre kerüljenek, és a kereslet élénkítése még a visszafordíthatatlan gazdasági károk (pl.: felszámolások) tömeges bekövetkezése előtt megtörténjen.

Javaslatainkkal ehhez kívánunk hozzájárulni.

<sup>1</sup> A pontos összeg forintban csak becsülhető, mert a forint-euró árfolyamtól és a kedvezményezettek önerőjének mértékétől is függ.

<sup>2</sup> A Központi Statisztikai Hivatal közlése alapján 25 419 milliárd forint 2007 évben. Hét-tíz éves időszak alatt kerülnek kifizetésre a források az un. n+2, n+3 szabályokkal összhangban.

## 2. AZ ÚMFT HELYZETE JELENLEG

- a tényleges kifizetések mértéke nem éri el a 100 milliárd forintot

Ahogy korábban bemutattuk, az ÚMFT forrásai jelentős mértékben hozzájárulhatnak a gazdaság növekedéséhez. Hogy ezt mégsem érzékeljük, az a tényleges kifizetések elmaradásának tudható be.

Pedig több téren is jól áll az ÚMFT még nemzetközi összehasonlításban is.

- 2007 áprilisában már lezárultak az ÚMFT stratégiai szintjét érintő tárgyalások a magyar kormányzat és az Európai Unió Bizottsága között.
- 2007 januárjában már elérhetőek voltak az első pályázati kiírások.
- Több mint 18600 pályázat feldolgozása történt már meg.
- A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség közlése alapján 2008 decemberére 1921 milliárd forintot ítélték meg nyertes projektek számára.

Ugyanakkor a kifizetések mértéke nem éri el azt a szintet, aminek nemzetgazdasági hatása lehet. Bár 2008. év végi aktuális hivatalos információt nem találtunk, a szakértői becslések alapján kijelenthető, hogy a kifizetések mértéke nem éri el a 100 milliárd forintos összeget.<sup>3</sup>

A forráslehívás gyorsítása érdekében preferált un. nagyprojektek közül csak kettő (a debreceni 2-es villamos vonal és a 4-es metró) került egyáltalán benyújtásra Brüsszelnek. Az un. kiemelt projektek közül sem sikerült a tervezett mennyiséget leszerződni, pedig itt még a klasszikus pályáztatásra sem volt szükség.

A nyílt pályázati konstrukciók területén is elmaradás tapasztalható. Ennek mértékét jellemzi, hogy több un. Közreműködő Szervezet csoportos létszámleépítést jelentett be, vagy tervez, mert kapacitásaikat több megjelenő pályázatra tervezték.

<sup>3</sup> Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtását felügyelő eseti parlamenti bizottság 2008. február 19-i ülésén a felelős miniszter 3,82 milliárd forint kifizetéséről adott számot.

### 3. JAVASLATAINK ÖSSZEFOGLALVA

- fejlesztéspolitikai szemléletváltás kell
- növelni kell a lebonyolító rendszer kapacitását
- jobban kell segíteni a kedvezményezetteket

Ha azt kívánjuk elérni, hogy az ÚMFT-ben a forráslehívás felgyorsuljon, komplex beavatkozás sorozatra van szükség, hiszen nem egy kizárólagos problémát kell feloldani.

A kifizetések alacsony szintjének egyszerre oka a pályázatok késői megjelentetése, a bírálat és a szerződésalkötés elhúzódása, a kedvezményezettek tapasztalatlansága, az engedélyeztetések, közbeszerzések bürokratikus rendszere és az elszámolások lassú ügyintézése. Ezeket a tényezőket mind kezelni kell, ha érdemi változást akarunk tapasztalni.

Egyik oldalról szemléletváltozást látunk szükségesnek a fejlesztéspolitikai területén. A válság miatt maximalizálni kell a pályázatok keresletbővítő hatását a részletes feltételek módosításával. Azt javasoljuk, hogy a felelős intézményrendszer válassza ki azokat a támogatási konstrukciókat, amelyekről a legnagyobb GDP növekedés várható rövidtávon és ezek gyors megjelentetésére, elbírálására, kifizetésére koncentrálja az államigazgatási erőforrásokat. Ezeket a konstrukciókat előzetes a gazdasági hatásokat is számszerűsítő hatásvizsgálatok segítségével kell kiválasztani és a maximális gazdasági hatásra optimalizálni.

Másodsorban szükségesnek látjuk a fejlesztéspolitikai intézményrendszer megerősítését, kapacitásainak növelését. Tekintetbe véve, hogy nincs idő szervezetfejlesztést igénylő építkezésre, radikális beavatkozást javasolunk a pénzügyintézetek nagyobb mértékű bevonásán keresztül. Emellett szükségesnek tartjuk az intézményrendszer hatékonyságának növelését a felesleges folyamatok, szervezetek, szintek számának csökkentésén keresztül.

Végül pedig a lebonyolítási módszerek módosításával javasoljuk a projektek menetét felgyorsítani. Elsősorban a közbeszerzések előzetes lebonyolítása, a kedvezményezettek nagyobb mértékű szakértői támogatása, illetve az érdekelték közötti kommunikáció javítása szükséges

Javaslatainkat részletesen is bemutatjuk a következő fejezetben.

## 4. JAVASLATAINK RÉSZLETESEN

### 4.1 A GAZDASÁGI HATÁS ELEMZÉSE A TERVEZÉS SORÁN

Bár minden operatív programnak megtörtént az ex-ante<sup>4</sup> értékelése, gyakorlatilag alig foglalkoznak ezek az elemzések a várható gazdasági hatások számszerűsítésével. Részletesen vizsgálják a beavatkozási logika koherenciáját, a választott indikátorok megfelelőségét, és véleményt nyilvánítanak a tervezett cél elérésének realitásáról, de a közvetlen gazdaságélénkítő hatás legtöbbször csak megemlítésre kerül.

- foglalkozni kell a pályázatok gazdasági hatásaival, azok elemzésével
- számolni kell a pályázatok erőforrás-igényességével

Azt gondoljuk, hogy a jelen helyzetben ez kevés. Mivel ma már az ÚMFT egésze összességében a gazdaság élénkítésének legfontosabb eszköze, ezért aktívan kell foglalkozni az egyes pályázati konstrukciók várható közvetlen és közvetett gazdasági hatásaival. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy fel kell adni a pályázati konstrukciók eredeti, az ÚMFT célrendszeréből levezetett konkrét célkitűzéseit. A legtöbb fejlesztési cél többfajta támogatási konstrukcióval is elérhető, azt kell ezek közül kiválasztani, ami másodlagos, keresletélénkítő hatásában a legerősebb. Például az ország energia függőségének illetve a környezetterhelésnek csökkentése elérhető alternatív energiaforrások fokozott használatával, vagy ugyanolyan értékben épületszigetelési munkákkal is. A kettő beavatkozás gazdasági hatása különböző, hiszen más gazdasági szereplőkre hatnak és más az importigényük, multiplikációs hatásuk is.

Hogyan lehet ezeket a hatásokat előzetesen elemezni? Valószínűleg több elemzési módszer is megfelelő lehet, itt az AAM által korábbi ex-post<sup>5</sup> elemzésekben használt módszertan adaptált változatát mutatjuk be.

1. A pályázati felhívás főbb paraméterei (jogosultak köre, támogatható tevékenységek) alapján potenciális projekt típusokat kell meghatározni (pl.: egy oktatási infrastruktúra-fejlesztési pályázatban lehetséges a felújítás és a bővítés is, ezek eltérő típusú fejlesztések lesznek). A projekt típusok meghatározásában segítséget nyújthatnak a korábbi hasonló jellegű pályázatok tapasztalatai.
2. A támogatható tevékenységek és költségek alapján hatástérkép segítségével, fel kell vázolni a közvetlen és közvetett hatásokat, köztük a gazdaságélénkítő hatást is.
3. A korábbi hasonló jellegű pályázatok tapasztalati értékei alapján számszerűsíteni kell a várható hatásokat (pl.: foglalkoztatási, beruházási hatás).
4. A kedvezményezett kör fejlesztési igényeinek vizsgálata alapján számszerűsíteni kell az egyes projekt típusok közötti arányokat, a várható projektméretet eloszlását és ezek segítségével a várható gazdaságélénkítő hatás számszerűsített értékét.

Úgy gondoljuk továbbá, hogy a jelenlegi gyakorlatnál jobban kell támaszkodni az adott gazdasági, társadalmi szegmensben járatos szakpolitikai és kutató intézmények nem EU-s finanszírozású pályázatainak tapasztalati értékeire. Ezekben a pályázati rendszerekben már több mint 10 éves gyakorlata van egyes pályázóknak, ami már historikus elemzésekre is alkalmas.

Mindezek mellett természetesen számolni kell azzal, hogy mennyi erőforrást igényel a pályázat megjelentetése, elbírálása és monitoringja az államigazgatás oldaláról, és mennyi munkát igényel a pályázói oldalról az előkészítés, a benyújtás és a megvalósítás. El kell fogadni, hogy egy pályázat előkészítése, benyújtása sok erőforrást, költséget köt le a pályázónál, ezeket az erőforrásokat nem szabad feleslegesen igénybe venni. Például egy kisebb önkormányzat csak egy pályázatot tud előkészíteni egy évben, mert egy engedélyezési terv milliós költségeire csak egyszer tud pénzt szánni. Ezért már az előzetes hatásvizsgálatnál meg kell határozni az erőforrásigényt és ennek fényében kell az elvárt pályázatok számát, követelményeit meghatározni. Korábban volt olyan pályázat, amelynél egy forint támogatás kezelésének egy forint államigazgatási költsége volt, és akkor még nem is említettük a pályázók költségeit. Nyilvánvaló, hogy ezeket az eseteket előzetes vizsgálatok segítségével meg kell előzni és a hatékony pályázati konstrukciókat kell preferálni.

<sup>4</sup> Az elfogadást megelőző, külső, független szakértő által elvégzett átvizsgálás.

<sup>5</sup> A program lezárását követő hatásvizsgálat

## 4.2 A GAZDASÁGI HATÁS ELŐTÉRBE HELYEZÉSE

- *elengedhetetlen a pályázatok gazdaságélénkítő hatásai szerinti mérlegelés*
- *építő- és szolgáltató szektor kibocsátását érdemes növelni*
- *kétszer ad ki gyorsan ad*
- *fenntartható fejlesztést és exportképes szektorokat támogató projekteket preferálása*

Tekintettel a gazdasági szükségszerűsége az elkövetkező két évben a gazdaságélénkítő hatást kell preferálni a pályázatoknál.

Ahogy korábban is jeleztük a ténylegesen kifizetett támogatások egy az egyben beépülnek a gazdaság teljesítményébe, ráadásul a keresletbővítő hatás néhány tervezési elv érvényesítésével fokozható.

A gazdaságélénkítő hatásnak két tényezőjét érdemes véleményünk szerint kiemelten kezelni most:

1. A kifizetett támogatás várható multiplikációs hatását.
2. A pályázati konstrukció kifizetési dinamikáját, vagyis azt, hogy milyen gyorsan lehet kifizetésig eljuttatni az adott projekteket.

Azt javasoljuk, hogy a 2009-2010-ben kiírandó pályázatok a fenti szempontok alapján kerüljenek átvizsgálásra és az Irányító Hatóságok, Közreműködő Szervezetek erőforrásait fókuszálják azon konstrukciók megjelentetésére, lebonyolítására, amelyektől a legnagyobb gazdaságfejlesztő hatás várható.

A pályázatból támogatott beruházások multiplikációs hatása azért fontos, mert az elköltött összeg hatása a gazdaság teljesítményére ettől függően lehet más és más. A beruházások minimum az elköltött pénz mértékével növelik a GDP mértékét és ez a hatás annál inkább növekszik minél több olyan termék, szolgáltatás kerül beszerzésre a projektben, amelynek értékesítője szintén Magyarországon költi el bevételét. Leegyszerűsítve azt lehet mondani, hogy ha a projekt megvalósításához itthon előállított terméket, szolgáltatást vásárolunk, akkor annak nagyobb a hatása a gazdaság növekedésére mintha importot vennénk igénybe. Természetesen a pályázatok előkészítési szakaszában nem könnyű a beszerzési források pontos előrejelzése, de vannak olyan szempontok amelyek segítségével a prioritások kijelölhetőek. Ennek megfelelően a multiplikációs hatás fokozása érdekében érdemes preferálni azokat a támogatható (fejlesztési) tevékenységeket a pályázatokban, amelyek a következő gazdasági szektorok közreműködését igénylik:

- Építőipar, különösen a magasépítés, hiszen a mélyépítés jellemzően inkább tőke intenzív, mint foglalkoztatás igényes.
- Szolgáltatási szektor gyakorlatilag bármely formája, például a szoftverfejlesztési szolgáltatások.

Természetesen továbbra sem a fenti szektorok közvetlen támogatását javasoljuk, hanem azon pályázatok preferálását, amelyek megvalósítása a fenti szektorokban támaszt keresletet.

A multiplikációs hatás szempontjából egyértelműen kedvezőnek minősíthetőek még azok a projektek, amelyekben nagymértékű közvetlen bérkifizetés történik, hiszen ez a lakossági fogyasztáson keresztül többségében szintén Magyarországon előállított termékek vásárlását finanszírozza.

Szeretnénk felhívni a figyelmet még arra, hogy a fenti kívánalmaknak megfelelő projektek egyben a foglalkoztatás-bővítés szempontjából is leginkább hatásos fejlesztések közé tartoznak, vagyis ilyen fejlesztések megvalósítása segíthet a foglalkoztatás szintjének megőrzésében.

A multiplikátor hatás fokozása mellett legalább olyan fontos a gyors kifizethetőség is, hiszen a válság kezelésének leghatásosabb, leginkább költséghatékony módja a megelőzés. Ebből a szempontból javaslatunk szerint azokat a pályázatokat kell preferálni, amelyek:

- Megvalósítása nem igényel jelentős műszaki előkészítést, és engedélyezési szempontból is egyszerűbbek, hiszen ezek a tevékenységek gyakran egy évet is igénybe vesznek, vagyis a most elindított fejlesztésnek csak 2010-ben lesz érdemi hatása a gazdasági teljesítményre.
- Egyszerűbb fejlesztéseket igényelnek, amelyekhez a szükséges műszaki, lebonyolítási tapasztalat rendelkezésre áll a pályázóknál (pl.: egy már létező intézmény felújítása könnyebben kezelhető az önkormányzatok számára, mint egy új funkció létrehozása).
- Az előkészítés nem igényli külső szakértő bevonását, hiszen például egy megvalósíthatósági tanulmány elkészítése is legalább egy-három hónap, amit tetéző a szakértő beszerzésével töltött egy-két hónapos időszak.
- A potenciális pályázók körében nagy a fejlesztések iránti elkötelezettség, motiváltság. Sokszor tapasztalható főleg az államigazgatási kedvezményezetteknel, hogy egyéni, hatalmi vagy egyéb parciális érdekek fontosabbá válnak, mint a fejlesztés megvalósítása, míg például az önkormányzatoknál hatalmas a fejlesztések iránti „étvágy”.
- Amelyeket sok pályázó vehet igénybe, ugyanis a tapasztalatok szerint a nagyobb fejlesztési források elköltése több előkészítést igényel. A több pályázó egyben csökkenti a pályázó esetleges alkalmatlanságából adódó kockázatokat is.
- Amelyek nem igényelnek közbeszerzési eljárást, mert a tapasztalatok szerint ez legalább két hónapot, vagy akár fél évet is igénybe vesz. Ennek oka sokszor az, hogy a kedvezményezettek többsége még a mai napig nem járatos a közbeszerzésekben, így gyakran hibáznak.
- Lehetőség van nagyobb mértékű előleg kifizetésére, mert az adott szervezet létezése hosszú távon biztosított (pl.: önkormányzatok, társasházak). Míg a vállalkozásoknál jogi biztosítékok időigényes beszerzésére van szükség – hiszen egy cég felszámolásával a támogatás is elveszhet – egy önkormányzatnál ennek esélye minimális, ezért gyorsabban, egyszerűbben teljesíthető számára az előlegfizetés.

A fenti szempontok alapján elemeztük a 2009-2010 években megjelentetni tervezett pályázati konstrukciókat. A rövid távú gazdaságélénkítő hatás szerint elkészült rangsor megtalálható a cégünk honlapján ([www.aam.hu](http://www.aam.hu)).

Ugyan rövidtávú keresletbővítésről beszélünk, de természetesen nem szabad rövidlátó módon elkölteni az ország hosszú távú, fenntartható fejlődésére biztosított forrásokat. Ezért csak azokat a pályázati konstrukciókat szabad megvalósítani, amelyek továbbra is megfelelnek a következő szempontoknak:

1. Fenntartható fejlesztést támogatnak.
2. Magyarország valamilyen stratégiai céljának, vagy nemzetközi kötelezettségvállalásának teljesítését támogatják. Példaként említhető a költségvetési egyensúly elérése a strukturális reformok megvalósításán keresztül, vagy a széndioxid kibocsátási szint csökkentése energiahatékonysági beruházásokon keresztül.
3. Olyan szektorok közreműködését igénylik, amelyek exportképesek. Ilyen például a szoftverfejlesztés, amely jellemzően Magyarországon előállított teljesítményt igényel és jól exportálható szolgáltatás.

A fenti szempontok szerint elvégzett elemzés alapján az a véleményünk, hogy a fejlesztési források átcsoportosítása során a Környezet és Energia Operatív Program energiahatékonysági beruházásai, a Regionális Operatív Programok önkormányzati fejlesztései, a Társadalmi Megújulás Operatív Program közvetlen foglalkoztatás ösztönző konstrukciói és az Államreform Operatív Program a költségvetési megtakarítást ösztönző programjai kell, hogy prioritást élvezzenek.

Úgy gondoljuk, hogy ezen javaslatok megvalósítása nem is igényli az ÚMFT jelentős átalakítását, mert a szükséges forrás-átcsoportosítás az Operatív Programokon belül is megtehető. Jelenleg nem is látjuk szükségét a Brüsszel jóváhagyását (így időt) igénylő átcsoportosításnak, hiszen egyetlen Operatív Programban sem haladja meg a kötelezettségvállalás mértéke 25%-át. Továbbá egyes számítások szerint az ÚMFT költségeinek 70-80%-a már most is az építőipart érinti<sup>6</sup>, így csak a jelenleg is tervezett fejlesztések prioritásainak átalakítása szükséges.

A könnyebb érthetőség kedvéért bemutatunk két olyan példát, amely megfelel a fent ismertetett logikának:

1. Társasházak energiahatékonysági beruházásai: például nyílászáró csere, illetve felületi szigetelések elvégzése. Ezen fejlesztésekkel jelentős energia megtakarítás érhető el és kisebb mértékű önerő mellett (max. 10%) jelentős számban lehetne érdekelt lakóközösségeket találni. Többségében ezeket a szervezeteket ráadásul a fejlesztésekben motivált szolgáltató (közös képviselő) képviseli, ami szintén megkönnyíti az ügyintézkést, továbbá nettó 15 millió forintot el nem érő fejlesztéseknél 2009-től nem lesz szükség közbeszerzésre és az engedélyeztetés is gyorsan lefolytatható. Ezek a beruházások a magasépítésben dolgozó, jelentős munkaerő-állománnyal rendelkező építőipari kis és középvállalkozásokat igénylik, így magas foglalkoztatási és multiplikációs hatással jellemezhetőek.
2. Polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése költségcsökkentés érdekében. Régóta tudjuk, hogy Magyarországon a szükségesnél több önkormányzati hivatal működik, miközben körjegyzőségek működtetésével egyszerre lehetne költséget megspórolni és a szolgáltatások minőségét emelni. A körjegyzőségi alkalmazottak bérének ideiglenes (például kétévi) átvállalása valószínűleg sok önkormányzatot ösztönözne az összevonásra, ezzel csökkentve középtávon a költségvetési támogatás iránti igényüket. Ilyen, akár normatív alapon elbírálható pályázat előkészítéséhez nem szükséges jelentős előkészítés sem a pályázatói, sem a pályázói oldalon, továbbá közbeszerzést sem igényel. A megfelelő szakmaiság biztosításához elegendő lenne az Irányító Hatóság részéről módszertani útmutatót és sablon dokumentumokat (pl.: testületi határozatminta) a pályázók rendelkezésére biztosítani. Ugyan egy ilyen pályázat nem igényel nagy összegű támogatást, így a gazdasági növekedésre is kisebb hatást gyakorol, de a működési költségek megtakarítása révén csökkenti a költségvetési igényt, így makrogazdasági hatása igen kedvező lehet.

<sup>6</sup> Saád Tamás, Krausz Zoltán, Schröder Mihály: Az építőipari szakmunkaerő-állomány igényének, valamint szakmák szerinti összetételének előrejelzése a Nemzeti Fejlesztési Terv II. időszakára. Budapest, 2005, ÉTK Kiadó

### 4.3 A KAPACITÁSOK NÖVELÉSE

A nyertes pályázatok gyors kiválasztását és a kifizetések gyors lebonyolítását az Európai Unió intézményrendszer szűk keresztmetszetei is akadályozzák. A feladat volumenéhez egyes időszakokban egyszerűen kevés a kapacitás. Ezt a hatást erősíti, hogy a pályázatok szezonális rendszerben jelennek meg (év elején és végén több, év közepén kevesebb) és a pályázati határidők miatt egyszerre sok pályázatot nyújtanak be. Emellett az operatív feladatokat ellátó Közreműködő Szervezetek gazdálkodási kényszer mellett működnek, hiszen (egyébként korszerű elveknek megfelelően) a tényleges teljesítményüket finanszírozzák az Irányító Hatóságok. Ez amellett, hogy a közpénzekkel való gazdálkodás szempontjából helyénvaló, arra ösztönzi a Közreműködő Szervezeteket, hogy próbálják kiegyenlíteni a terhelésüket, vagy ha ez nem sikerül, pályázatok hiányában csökkentseik kapacitásaikat. Ez a gyakorlat ugyanakkor lassítja a kiválasztás és kifizetés lebonyolítását, hiszen az új kapacitások felépítése – amikor újra szűkséges – sok időt vesz igénybe.

- a pénzügyintézetek nagyobb mértékű igénybevétele a támogatási konstrukciók lebonyolításához
- kedvezményezettek kapacitásának megerősítése

Ugyanakkor az állam az Európai Unió támogatások ügyintézése során nem támaszkodik eléggé olyan szervezetekre, amelyek jelentős kapacitással és szakértelemmel bírnak a forrásközvetítésben. Ilyenek a pénzügyintézetek, amelyek országos fiókhálózatokkal rendelkeznek és hatékony folyamatokat, informatikai rendszereket üzemeltetnek hasonló feladatokra. A bankok, vagy esetleg a szakhatóságok bevonása egyes pályázatok befogadásába, az elbírálás és kifizetések lebonyolításába nem érintené természetesen az Irányító Hatóságok döntési jogkörét, gyakorlatilag csak a közreműködői szint válna rugalmasabbá. Mivel a jelenlegi Közreműködő Szervezetek is szolgáltatási szerződéssel kapcsolódnak az Irányító Hatóságokhoz, ennek módszertani alapjai is ki vannak már dolgozva.

Pénzügyintézetek most is részt vesznek a Gazdaságfejlesztési Operatív Program mikrohitel és hitelgarancia konstrukcióinak közvetítésében, a tapasztalatok itt is kedvezőek, csak úgy, mint a Magyar Fejlesztési Bank szintén állam által támogatott és a bankokon keresztül lebonyolított hiteleinél.

Azt javasoljuk, hogy a lebonyolítás gyorsítása érdekében több támogatási konstrukció lebonyolításába vonják be a pénzügyintézeteket az Irányító Hatóságok, főleg azok esetében, amelyeknél tömeges pályázói érdeklődés várható.

Továbbá érdemes volna még a kedvezményezettek kapacitásait is megerősíteni, hiszen itt is jelentős hiányosságok tapasztalhatóak, főleg az önkormányzatok esetében. Részben a projektmenedzsment, részben a műszaki kompetenciák hiánya miatt lassan készülnek el a pályázatok benyújtásához szükséges tervek és dokumentációk. Ebben a szektorban ráadásul problémát okoz a forráshiány is, így a Támogatási Szerződés megkötéséig alig van lehetőség külső szakértők bevonásával felgyorsítani az előkészítési munkákat. Itt a megoldás az lenne, ha az Irányító Hatóságok maguk szerződnenek le szakértői kapacitásokat, amelyeket (főleg a kétkörös pályázatoknál) a pályázók rendelkezésére bocsátanának jól meghatározott feladatok ellátására. Tapasztalatok szerint így kb. 20-30%-al lehet csökkenteni az előkészítési feladatok átfutási idejét, ami akár hónapokat is jelenthet.

#### 4.4 HATÉKONYSÁGJAVÍTÁS

- *egységes folyamatok megoldások alkalmazása a különböző szervezeteknél*
- *szükséges a szervezetek integrálása*

Az európai uniós pályázatok elosztására és kifizetésekre gyakorlatilag teljesen új intézményrendszert épített ki Magyarország. Évek óta folyik ennek az intézményrendszernek a fejlesztése, de eddig jellemzően az Európai Unió által előírt szabályok teljesítése, illetve a 100%-os jogi jellegű biztonságra való törekvés jellemezte ezeket a fejlesztéseket. Ennek eredményeképpen olyan szervezeti felépítések jöttek létre, amelyekben a felelősség sok szereplő között oszlik meg, egészen operatív kérdések is a legmagasabb szinten dőlnek el, és az egyes szintek között a formális kommunikáció a jellemző.

Ráadásul különböző okok miatt 15 különböző Közreműködő Szervezet van, amelyek némiképp eltérő folyamatokat, megoldásokat alkalmaznak. Ez komoly menedzsment kihívás elé állítja a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget és korszerű informatikai háttérrel kiszolgálni is nehezebb. Ezzel szemben például egy bankban, vagy egy szakhatóságnál hasonlóan mértékben eltérő ügyeket egy szervezet kezel, ami jelentősen leegyszerűsíti a rugalmas erőforrás-gazdálkodást, és a folyamatok hatékony kialakítását. Ma megtörténhet, hogy az egyik Közreműködő Szervezet nem tudja tartani a határidőket, miközben a másiknak szabad kapacitásai vannak, de nem történik feladatátadás, hiszen különböző jogi személyekről van szó és közös érdekeltségük egyelőre nincs. Szintén elképzelhető, hogy az egyik budapesti Közreműködő Szervezet több napot tölt egy vidéki helyszínen ellenőrzésével miközben attól nem mesze található a másik szervezet helyi irodája.

Úgy véljük, hogy itt az ideje a Közreműködő Szervezeteket három-négy intézménybe integrálni és ezzel növelni a hatékonyságukat. Különösen azért is, mert korábban is történt ilyen összevonás<sup>7</sup>, amely sikeresnek bizonyult.

<sup>7</sup> A Magyar Gazdaságfejlesztési Zrt. alakult ki négy korábbi Közreműködő Szervezet összevonásával.

#### 4.5 A PROJEKTEK MEGVALÓSÍTÁSÁNAK FELGYORSÍTÁSA

További jelentős problémát jelent a támogatások hatékony kifizetése szempontjából a közbeszerzések kezelése. A Kedvezményezettek többsége (különösen az önkormányzatok) még mindig nem szereztek kellő jártasságot ezen a területen, ezért lassan és sok hibával bonyolítják le az eljárásaikat. Egy megismételt eljárás például egy iskola felújítás esetében akár egy év csúszást is okozhat, hiszen egy oktatási intézmény csak nyáron zárható be. Ha a második eljárás már belecsúszik a nyárba, akkor csak egy év múlva lehet elvégezni a munkát az említett példa esetében.

- *pénz helyett termékek és szolgáltatások biztosítása a pályázatok nyertesei számára*
- *egységes sablonok használata*
- *szervezeti feltételek elfogadó nyilatkozatának használata*

Már maga a közbeszerzések előkészítése is sok időt igényel, hiszen a Kedvezményezettek is óvatosan közelítik meg a feladatot, továbbá a Közreműködő Szervezetek is átvizsgálják a tendereket<sup>8</sup>, ami a megjelenés előtt még legalább egy hónapos átfutási időt jelent.

Ráadásul a tevékenységek jellemzően csak egymás után valósíthatók meg, így a műszaki előkészítés, a pályázat készítés, a bírálat, a támogatási szerződéskötés és a közbeszerzés akár két évet is igénybe vesz.

A tevékenységek párhuzamosításával itt is több hónap (akár fél év) nyerhető. Azt javasoljuk, hogy az Irányító Hatóságok egyes pályázatoknál termékeket (pl.: iskolabútorok) és szolgáltatásokat (kivitelezési munka) szerezzenek be keretszerződések vagy a központosított közbeszerzés segítségével és ne a pénzt, hanem a terméket és szolgáltatást biztosítsák a pályázatok nyertesei számára. Ez az eljárás már a pályázattal alatti lebonyolítható és így a párhuzamosítás révén legalább három hónappal korábban indulhat a megvalósítás.

Ez azoknál a pályázatoknál lehetséges, ahol nem térnek el jelentősen az egyes egyedi fejlesztések.

Azoknál a pályázatoknál, ahol az egyedi fejlesztések dominálnak, ott legalább a Közreműködő Szervezet által már elfogadott közbeszerzési sablonokat (felhívás, dokumentáció, eljárási dokumentumok) kellene biztosítani a Kedvezményezettek számára. Amennyiben a Kedvezményezett ezek testre szabásával dolgozza ki saját eljárásának dokumentumait, a Közreműködő Szervezet képes lenne a jogszabály által előírt határidőnél rövidebb idő alatt végezni az átvizsgálással.

További gyorsítás lenne lehetséges, ha Támogatási Szerződések aláírási procedúrája lerövidülne. A nyertes pályázók az előre rendelkezésre álló szerződéses feltételeket egy elfogadó nyilatkozattal hagynák jóvá, amit már a pályázathoz benyújtanának. Ezzel jellemzően egy-két hónappal lehetne előrébb hozni a megvalósítás elkezdését.

<sup>8</sup> Amelyeknél a támogatás meghaladja az 1 milliárd forint értéket (16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet)

#### 4.6 KIEMELT PROJEKTEK FELGYORSÍTÁSA

- *rendszeres operatív és döntéshozói egyeztetések bevezetése*
- *operatív projektforumok létrehozása*

Az ÚMFT-ben jelentős keret van kiemelt projektekben lekötve. Ezeknél a projekteknél is érzékelhető, hogy az egyébként tapasztalt, jó szakmai háttérrel rendelkező Kedvezményezettek projektmenedzsment képességeit meghaladja a feladat. Jellemzően a sok szereplő (műszaki tervezők, pályázatírók, közbeszerzési szakértők, engedélyező hatóságok, Közreműködő Szervezet, stb.) közötti koordinációra alig marad kapacitás és az egyeztetési igény megnövekedése miatt lassan készülnek csak el az előkészítő dokumentumok.

Szintén hiányzik az Irányító Hatóságokban az a szakértői kapacitás, amely révén Ők is kiemelten tudnák kezelni ezeket a projekteket, így a szükséges döntések elhúzódása még jobban lassítja a folyamatokat.

Azt tapasztaltuk, hogy ahol sikerült az egyeztetéseket operatív és döntéshozói szinten is rendszeressé tenni és sikerült a formális kommunikációt ezzel kiegészíteni, ott hónapok óta fennálló, addig hosszú levelezésekben testet öltő problémákat lehetett néhány nap alatt kezelni.

Tekintettel a kiemelt projektekben lekötött forrás nagy mértékére, további kapacitások biztosításával létre kell hozni olyan operatív projektforumokat, ahol az érintett szervezetek (a Kedvezményezettől az Engedélyező Hatóságon keresztül az Irányító Hatóságig) gyorsan és praktikusán egyeztethetnek az elvárásokról, megelőzve a felesleges iterációt. Meglátásunk szerint ezáltal akár 30%-al le lehetne rövidíteni az előkészítéshez szükséges időt.

