

Áttekintés az Európai Unió fejlesztési ciklusokról

Az Európai Unió a tagállamok közös és egyéni fejlesztési terveinek megvalósulását a hétéves fejlesztési tervek keretein belül támogatja. Az uniós előírásoknak megfelelően az éves előrehaladásról végrehajtási jelentéseket kell adni. Az NFÜ által készített ilyen régiós jelentések véleményezése alapján készítettük el a Monitoring Bizottságban és Albizottságokban is résztvevő mérnöki kamarák összesített véleményét a jelentésekről, az eljárásról és a végrehajtásról. (A Monitoring Bizottság és az Albizottságok az előrehaladást és a jelentést évente legalább két alkalommal vizsgálják.)

A jelentésekről megállapítottuk, hogy azokat a folyamatokban benne nem lévő, azokhoz közvetlenül nem értő tisztviselők írják. Így a jelentés lényege sikkad el: nem ad számot és nem dokumentálja, hogy az egyes régiókban, azok városaiban, kistérségeiben és más településeiben az EU támogatásával milyen fejlesztési munkák folynak, ezekből melyek valósultak meg, ezek milyen hatással vannak a térségre, hogyan változtatták meg az ott élő polgárok életminőségét.

A jelentésekből az is kitűnik, hogy

- a potenciális pályázók és a közreműködő szervezetek között nincs élő kapcsolat, ebből következik, hogy egyes területeken a pályázati lehetőségek kihasználatlanok maradnak, más területeken pedig nem jut elegendő forrás az igények kielégítésére;

- a közreműködő szervezetek szakmailag nem kellően felkészültek, így a tanácsok és döntések nem születnek meg a megfelelő szinten, azok feljebb tolnak, és ez lassítják az eljárásokat; (Kivételt képez a KÖZOP-os terület, ahol – annak ellenére, hogy ott is a jogászi jelenlét túlzott – jobban vették és igényelték a műszaki véleményt és segítséget.)

- **a közreműködő szervezetek szerepe tévesen értelmezett és túlzott, ezáltal egyes előkészítő munkákra indokolatlan idő- és költségfelhasználás jelentkezik, ami a műszaki előkészítéstől veszi el az időt;**

- **számos esetben a projektmenedzseri feladatok ellátására magasabb a költség-előirányzat, mint a beruházás műszaki előkészítésének (geodéziai felmérés, talajmechanikai feltárás, műszaki szakvélemények, megvalósíthatósági- és hatástanulmányok stb.) és tervezésének költsége.**

- a pályázatok elbírálása engedélyezési tervek alapján történik, és mivel ezek a tervek még nem tartalmazzák a kivitelezés során igen fontos minőségi paramétereket (beépítendő anyagok és szerkezetek minősége, garanciák, I. osztályú kivitelezés, minőség-ellenőrzés stb.), ezért előfordulhatnak hibás döntések és hibás kivitelezések, amelyek utólag jelentenek majd többletköltséget;

A pályázatok kiírása és elbírálása komoly szakmai hiányosságokat mutat. Az eljárás során döntően jogi és közgazdasági szempontok érvényesülnek, a szakmai megalapozottság, a műszaki tartalom háttérbe szorul, ennek következménye lehet a műszakilag előkészítetlen beruházás, amely azután a határidő kitolódásához és a költségvetés túllépéséhez vezet. Ennek feloldására többször tettünk javaslatot a ROP-okban meghatározott indikátorok műszaki szempontú módosítására, hogy azok megvalósulásának nyomon követése a műszaki tartalmak alapján történjék, és értékelésre alkalmasak legyenek.

A tervezési munka és az ennek eredményeként előálló terv az egész fejlesztési munka, a beruházás legfontosabb része: ez mutatja meg, hogy milyen létesítmény készül, az hogyan illeszkedik a környezetébe és mennyibe fog kerülni. **Úgy gondoljuk, különösen mérnöki szemmel olvasva a jelentéseket, hogy a tervezés nincs kellően megbecsülve, nincs a helyén az egész eljárás során.**

Megítélésünk szerint a megvalósult fejlesztések és a hozzá vezető út részletes elemzése révén lehet csak olyan következtetéseket levonni az eljárás teljes menetére vonatkozóan, amelyek javíthatják és eredményessé tehetik a folyamatot. Ha javítani tudjuk az eljárás hatékonyságát, akkor egyre több, a közösség szempontjából hasznos projekt valósul meg és hazánk hatékonyan tudja igénybe venni az uniós támogatásokat, és fejlődése gyorsabb lesz.

2013 évben javulást látunk – a megváltozott filozófia következtében – a felhívások megfogalmazásában. Ennek ellenére még a legtöbb esetben is döntően jogi és közgazdasági szempontok érvényesülnek, a szakmai megalapozottság, a műszaki tartalom háttérbe szorul. **Számos esetben a projektmenedzseri feladatok ellátására magasabb a költség-előirányzat, mint a beruházás műszaki előkészítésének és tervezésének költsége.** Általában túlzottnak tartjuk a nyilvánosság biztosítására és a könyvvizsgálatra szánt, a projekt elszámolható költségei arányában számított, költségeket is. Ez különösen szembetűnő, ha ezeket a költségeket összevetjük pl. a műszaki ellenőrzésre biztosított összegekkel.

A 2007 – 2013 közötti időszakra szánt 8200 Mrd forint lehívása a kormányzat elképzelése szerint sikerülhet az időszak lezárásáig. Más kérdés, hogy olyan fejlesztések valósulnak-e meg, amelyek hatékonyan tudják a nemzetgazdaság érdekeit szolgálni. A fejlesztési ciklus két fő prioritása volt a tudásalapú gazdaság megteremtése, valamint a KKV-k helyzetbe hozása. A KKV-kkal kapcsolatban el kell mondanunk, hogy **az un. brüsszeli pénzek felhasználásához a Kis- és középvállalkozások nem tudtak hozzájutni.** Ennek okai voltak a túlzott bürokrácia, az önrész hiánya és az utófinanszírozás ténye. Ahhoz, hogy egy kisvállalkozás ezeknek a feltételeknek megfelelőhessen hitelre lett volna szüksége, amely sok esetben szinte elérhetetlen volt a számukra a magas banki kamatok miatt. **Magyarán a KKV-kat kizártuk a pályázati lehetőségekből, az innovációjuk megvalósulásából pedig egy ország, egy nemzet helyét a világban leginkább az határozza meg, hogy a megtermelt termékeiben milyen részesedése van a szellemi értékeinek, az innovációnak.** Fontos, hogy a profitban jelenjen meg a hazai szellemi hozzáadott érték, az innovációt ne importáljuk és váljunk pusztán összeszerelőkké.

A 2007 – 2013-as fejlesztési ciklussal kapcsolatban azt a tényt nem szabad elfelejtenünk, hogy annak tervezése 2005-2006.-ban történt és közbejött a 2008. évi gazdasági válság, mely sokak szerint egy bankválság eredménye.

A 2014 – 2020-as fejlesztési ciklusra való felkészülés alapjai:

Előzmények:

2011-2012 július előkészületi időszak

- EU új Területi Agendája (TA2020)
- 2014-2020-as Kohéziós politikai reform
- Nemzeti, ágazati, területi stratégiai dokumentumok megújítása

2012 júliusban megindult a 2014-2020-as fejlesztési időszak tervezési és felkészülési folyamata!

- OTK felülvizsgálata - Új „**MAGYAR FEJLESZTÉS**” 2020 (OFTK)
- **Megyei Területfejlesztési Koncepciók** tervezése
- 2012/2013 - Kiemelt nemzeti fejlesztési programok, projektek azonosítása és előkészítésének megindítása

2013

Partnerségi Megállapodás és OP-k új generációjának tervezés

Egyeztetések a Bizottsággal (Partnerségi Megállapodás, OP-k)

Az intézményi felkészülés biztosítása érdekében meghozott eddigi magyar döntések

1.) NFK - Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság felállítása 2012.06.02.

- A kormányzati fejlesztéspolitikai döntések felgyorsítása és a hatékony központi szakmai koordinációjának biztosítása érdekében
- Tagjai: Miniszterelnök, NGM miniszter, NFM miniszter, Miniszterelnökséget vezető államtitkár
- 2007-2013-as és a 2014-2020-as ciklussal kapcsolatos kormánydöntések előkészítése

2.) 1254/2012. (VII. 19.) Kormányhatározat - rendelkezik

- az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK) előkészítésének tervezési koordinációjáról az NGM személyében
- Kiemelt nemzeti fejlesztési programterületek azonosítása - NGM
- Megyei Fejlesztési Konceptiók és Programok készítése
 - Központi szakmai koordinációja – NGM + NFM
 - Térségi koordinációja – Megyei Önkormányzatok

3.) 1600/2012.(XII.17.) kormányhatározat – szerint

- **Partnerségi Megállapodás** készítésének koordinátora: NGM
- **Operatív Programok** készítésének koordinációja:
 - az érintett szakpolitikát irányító és tervező Minisztériumokkal közösen készítve
- **Területi felkészülés** támogatása:
 - Szakmai támogatásáról: NGM [Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal (NTH)]
 - Ennek forrásáról: NFM gondoskodik

4.) 1731/2013. (X. 11.) Kormányhatározat – intézkedik

a 2014–2020-as európai uniós programok lebonyolításának alapelveiről, melynek lényeges része, hogy

- a döntési szinteket lejjebb viszi, tehát a tárcák felelnek a pályázatok kiírásától a megvalósulásig,
- a megyei szinten az önkormányzatok felelőssége megnő,
- a Miniszterelnökség háttérintézményénél a horizontális feladatok maradnak.
- a bürokrácia csökkentése, ami abban is megnyilvánul, hogy a pályázóktól olyan adatokat nem lehet kérni, amelyek valamilyen állami adatbázisban megtalálhatók, pl.: „0”-ás igazolás,
- a közbeszerzési rendszer olyan irányú átalakítása, amely hatékonyabbá, átláthatóbbá, szabályosabbá és költségtakarékosabbá teszi azt.

Főbb változások 2014-től

- **Felülről vezéreltebb** (Brüsszelből) tervezés, **erőteljesebb tematikus fókuszokkal** (11 célterület)
- **Forrásallokációs determinációk** (előírva mire mennyit kell költeni)
- **Határozottabb számonkérés** (előzetes és közbeni feltételek)

- 3 régiókat (Magyarországon 2 fajta – konvergencia, fejlett régió) Budapest és Pest megye a fejlett régió kategóriába került.
- Vidékfejlesztés, és ETE¹ programok együtt-tervezése
- **Új térségi integrációs eszközök bevezetése:**
 - Integrált térségi beruházások (ITI)
 - Közösségvezérelt helyi fejlesztések (CLLD) – jelenlegi LEADER kiterjesztése
- A korábbi időszaknál (14+1) **kevesebb számú és a rugalmas forrásfelhasználást biztosító integrált OP-k**
- **Régiók helyett/mellett nagyobb hangsúlyt kapnak a megyék és a városok, emellett kisebb térségi szinten a LEADER² jellegű akciók**
- **Tárcák és megyék** tervezési koordinációs szerepet kapnak
- **OP készítés koordinációja** – NGM és érintett minisztériumok
- **Koncentráltabb forrásfelhasználás** – még tisztázásra váró lehatárolási területek tisztázása folyamatban van
- **Erős gazdaságfejlesztési fókusz** – források 60%
- Források 40%-a humán erőforrás-fejlesztés, az infrastruktúra fejlesztés, a környezetvédelem és az energiahatékonyság.
(Megjegyzés: az Unió felé a régiók statisztikailag megmaradtak, viszont a magyar fejlesztés a megyékre fókuszál.)

¹Európai Területi Együtműködés

²Közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért

Partnerségi megállapodás – 2014-2020-as nemzeti fejlesztési prioritások:

- A Partnerségi Megállapodást az EU Bizottsága hagyja jóvá, Magyarország Kormányával folytatott egyeztetések után. A PM az 1600/2012. (XII. 17.) Kormányhatározat alapján **a Nemzetgazdasági Minisztérium irányításával, a szaktárcák közreműködésével készül.**
- A Kormány 1114/2013. (III. 8.) Kormányhatározat intézkedik a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználására vonatkozó Partnerségi Megállapodás célrendszeréről
- A Kormány a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásáról kötendő Partnerségi Megállapodás első tervezetével egyetértve úgy dönt, hogy a **2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának átfogó célja a fenntartható, magas hozzáadott értékű termelésre és a foglalkoztatás bővítésére épülő gazdasági növekedés, amely**
 1. a gazdasági szereplők versenyképességének javításán és nemzetközi teljesítményének megerősítésén,
 2. a foglalkoztatás növelésén,
 3. az energia- és erőforrás-hatékonyság javításán,
 4. a társadalmi felzárkóztatáson és a népesedési kihívások kezelésén,
 5. a gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósításán mint nemzeti fejlesztési prioritásokon alapszik.

A partnerségi megállapodás fő üzenete:

1. Nemzeti prioritások (OFTK alapján)
 - Fókuszban a gazdaságfejlesztés
 - Források 60%-a gazdaságfejlesztési és területfejlesztési OP-okban

- Uniós és hazai közös metszet, 4 kiemelt tematikus cél:
(kutatás- fejlesztés-innováció, KKV fejlesztés és versenyképesség, foglalkoztatás, alacsony széndioxid kibocsátású gazdaság)
2. Megújul a végrehajtás (szolgáltatás-orientált, egyszerűbb eljárások és intézményrendszer)
 3. Szükség van területileg decentralizált, térségi alapon szerveződő fejlesztésekre:
 - megyék
 - nagyvárosok és térségeik
 - helyi szint
 - területileg decentralizált fejlesztések fókuszában.
 4. Országos jelentőségű területi problémák/lehetőségek:
 - kiemelt feladatok, ágazati OP-k gondozzák (pl. Balaton, LHH³, Növekedési Zónák)

³ Leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatási programja

Operatív Programok a 166/2012.(XII.17.) Kormányhatározat szerint:

Operatív program megnevezése	Forrás	tervezésért első helyen felelős tárca	Irányító hatóság elhelyezése
Gazdaságfejlesztés és Innovációs OP (GINOP)	ERFA,ESZA	NGM	NGM
Intelligens Közlekedésfejlesztési OP (KNOP)	KA,ERFA	NFM	NFM
Környezeti és Energetikai Hatékonysági OP (KEHOP)	KA,ERFA	NFM,VM	NFM
Emberi Erőforrás- Fejlesztési OP (EFOP)	ESZA,ERFA	EMMI	EMMI
Versenyképes Közép-Magyarország OP (VEKOP)	ERFA,ESZA	NGM	NGM
Terület-és Településfejlesztési OP (TIOP)	ERFA,ESZA	NGM	NGM
Koordinációs OP (KOP)	KA	ME	ME
Vidékfejlesztési OP (VOP)	EMVA	VM	VM
Magyar Halgazdálkodási OP (MAHOP)	ETHA	VM	VM

Rövidítések magyarázata:

- ERFA – Európai Regionális Fejlesztési Alap
- ESZA – Európai Szociális Alap
- EMVA – Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
- ETHA – Európai Tengerügyi és Halászati Alap
- KA – Kohéziós Alap

„A Partnerségi Megállapodás és az operatív programok tervezése – szem előtt tartva a többszintű kormányzást és a partnerség elvét – két szakasz keretében zajlott, illetve zajlik.

- Az **első szakaszban** a Partnerségi Megállapodás elkészítése felülről vezérelt, alapvetően az ágazati szakminisztériumok által – nemzeti stratégiákban is – rögzített fejlesztési törekvésekre, valamint az Európai Bizottság által kidolgozott tervezési irányelvekre, útmutatókra és észrevételekre épült. Ebben a szakaszban került sor a PM szakmai konzultációra bocsátott tervezetnek a kidolgozására, beleértve a helyzetkép elemzését, a fő fejlesztési szükségletek azonosítását, az elérendő eredmények kijelölését, az operatív programok listáját és belső szerkezetét, valamint a végrehajtás intézményrendszerét. Az

első szakaszban a partnerek bevonása alapvetően tervezést megalapozó nemzeti stratégiák kidolgozásánál jelent meg.

- A **második szakaszban** – az operatív programok tervezésének előrehaladásával –előbb széleskörű szakmai egyeztetések, majd átfogó partnerség keretében, a gazdasági, társadalmi, környezeti és területi szereplők bevonásával folytatódik, és véglegesedik a Partnerségi Megállapodás valamint az operatív programok tervezése.”

Összeállításunkban igyekeztünk röviden összefoglalni a 2014-2020-as fejlesztési időszak tervezésének alapvető tartalmi és időbeli fázisait, figyelemmel a 2007 – 2013-as ciklus tapasztalataira.

Látható, hogy a következő időszak struktúrája is jelentősen megváltozik. Míg korábban az NFÜ rendelkezett az uniós forrásokról, most a különböző minisztériumok – megfelelő koordinációval – rendelkeznek a saját területüket érintő programokról a megyékkel, a nagyvárosokkal és térségeikkel közösen. A megyék a fejlesztési források mintegy 30%-a fölött tudnak rendelkezni.

Ezért fontosnak tartjuk, és felhívjuk a területi Kamarákat, hogy nyissanak a megyei önkormányzatok felé és alakítsanak ki szoros szakmai kapcsolatot a célok elérése érdekében. Mielőbb építsék ki a kapcsolattartói hálózatukat.

A területek mellett a központi, minisztériumi programokba az Országos Kamarának is be kell kapcsolódnia.

Budapest, 2013 október 23.

Kassai Ferenc
MMK alelnök
BPMK elnök
a Monitoring Bizottság tagja

melléklet:

- Új utak az uniós források felhasználásában. (A 2014-2020-as fejlesztési időszak uniós forrásainak tervezése.)