AZ EURÓPAI UNIÓS TÁMOGATÁSOK
HAZAI FELHASZNÁLÁSÁNAK
ÉRTÉKELÉSE AZ ÖKOPOLITIKA
SZEMSZÖGÉBŐL (2007–2013)

1.

ÖKOPOLITIKAI
KÖZPOLITIKAI
TANULMÁNYOK

FEJLESZTÉS FEJLŐDÉS NÉLKÜL

LMP
LEHET MÁS A POLITIKA

Ökopolisz
alapítvány

FEJLESZTÉS FEJLŐDÉS NÉLKÜL

AZ EURÓPAI UNIÓS TÁMOGATÁSOK HAZAI FELHASZNÁLÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE AZ ÖKOPOLITIKA SZEMSZÖGÉBŐL (2007–2013)

ÖKOPOLITIKAI KÖZPOLITIKAI TANULMÁNYOK 1.

LMP
LEHET MÁS A POLITIKA

Ökopolisz
alapítvány

TARTALOMJEGYZÉK

Vezetői összefoglaló 5

Bevezető 9

I. A fejlesztéspolitika makrogazdasági értékelése 11

II. Az ágazati fejlesztési programok értékelése 43

III. A Regionális Operatív Programok értékelése 73

IV. Javaslatok 85

FÜGGELÉK

I. A fejlesztéspolitika alapelvei és intézményrendszere 91

II. Az európai uniós támogatások alapelvei 96

Jegyzetek, hivatkozások 105

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A 2007–13-as fejlesztési időszakra vonatkozó legfontosabb megállapításainkat négy nagyobb téma kapcsán fogalmazhatjuk meg.

Belső ellentmondások a célrendszerben: jobb életminőség helyett versenyképesség

- Fel nem oldott belső **ellentmondás** feszül az uniós fejlesztéspolitika két célkitűzése, a **versenyképesség növelése és a foglalkoztatás bővítése** között. Az uniós fejlesztések főleg a versenyképesség növelésére koncentrálnak, foglalkoztatási hatásaik korlátozottabbak, főleg közép- és hosszú távon. Az életminőség javításához és a társadalom „jóllétéhez" azonban a gazdaság élénkítése csak eszköz, nem lehet önmagában a fejlesztések célja!
- A **társadalmi jóllét célja háttérbe szorult** a fejlesztéspolitika céljai között, és a társadalompolitika sem támogatja, hogy széles társadalmi rétegek részesüljenek az uniós fejlesztések pozitív hatásaiból.
- A **fenntartható fejlesztés záloga az oktatás, az innováció, a környezeti-társadalmi és gazdasági érdekeket valóban együtt kezelő fejlesztéspolitika makro- és projektszinten egyaránt**. A fenntarthatóság gátjai pedig a pazarló presztízsberuházások és az ötletszerűen megvalósított humán fejlesztések.

Uniófüggőség és hazai forráshiány

- 2007 óta a **közfejlesztések szinte kizárólag uniós források felhasználásával** történnek. Hazai források nagyrészt csak az uniós beruházások társfinanszírozására állnak rendelkezésre.
- Így sérülhet az az uniós elvárás, hogy az EU-források többletberuházásokat teremtsenek. Emiatt a vártnál **alacsonyabb lehet a támogatások növekedési és munkahely-teremtési hatása**, és a tervezési időszak végén **Magyarország forrásoktól eshet el**.
- Ennek oka az államháztartási forráshiány, amelyet nemcsak a válság, hanem a múlt és a jelen elhibázott gazdaságpolitikai döntései okoztak. Hiába vágta vissza a gazdaságpolitika a fenntartható fejlődés szinte összes forrását, az államadósság szintje ettől jelentősen nem csökkent, és az államháztartás egyensúlya nem javult tartósan.

Eredmény és hatáskimutatások, elemzések

- Az uniós pályázatok és projektek kapcsán számtalan **számszaki, pénzügyi és statisztikai** kimutatás készült, amelyek igen jelentős **adminisztratív** terhet róttak a pályázókra. Az értékelések azonban nem mutatták ki érdemben a projektek folyamatát, rendszerszintű eredményét és életminőség-javító hatását.
- A horizontális fenntarthatósági és esélyegyenlőségi mutatók nem épültek be szervesen a projekt-előkészítésbe és -megvalósításba, pusztán kipipálandó adminisztratív terhet jelentettek.

Gyenge intézményrendszer...

Az uniós fejlesztések hazai **intézményrendszere meggyengült**. A regionális fejlesztési tanácsok szerepe csökkent, a döntés-előkészítést és a **döntéshozatalt központosították és formalizálták**. Előbb a szubszidiaritás intézményrendszere, mostanra már az elve is felszámolódni látszik.

- Az uniós fejlesztéseket áthatotta a belpolitika, ezt mutatja a Brüsszelnek benyújtott hivatalos Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NRSK) többszöri **átnevezése, újracímkézése** Nemzeti Fejlesztési Tervvé, Új Magyarország Fejlesztési Tervvé, legutóbb pedig Új Széchenyi Tervvé.
- Többször változtak az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek, ezeken belül lecserélődött a vezetés és a személyi állomány. A létszám eleve nem volt elégséges az uniós társfinanszírozással megvalósított programok pályázókkal partnerségben történő megvalósításához.

...kétséges eredmények

- Az országban **nem történt meg a gazdaságszerkezeti fordulat**, **a szegénység növekedett,** a leszakadó rétegek és térségek kitörési esélyei inkább romlottak, mint javultak. A fenntartható fejlődésnek legfeljebb a csírái teremtődtek meg. A források felhasználása inkább a jelenlegi, **rég túlhaladott struktúrák fenntartását és a kirakatberuházások megvalósítását szolgálta.**
- „A márványköves főtér zenélő szökőkúttal nem teremt munkahelyeket." Aránytalanul sok forrás ment el olyan kirakatfejlesztésekre, főtérprogramokra, ame-

lyek eredménye szép és látványos, azonban nincs közvetlen hatása a település gazdasági kilátásaira, nem növeli a fizetőképes keresletet, nem vonz beruházásokat és legfőképpen nem teremt munkahelyeket.

BEVEZETŐ

Az Európai Unió által biztosított strukturális és kohéziós alapokból származó támogatások és források alapvető szerepet töltenek be a magyar fejlesztéspolitikában. A fejlesztéseknek igazodniuk kell az EU alapelveihez és támogatási eljárásrendjéhez, Magyarországnak pedig igen jelentős társfinanszírozást kell garantálnia és biztosítania a beruházások megvalósításához. A közszférában az elmúlt majd' tíz évben szinte minden jelentős program uniós forrás felhasználásával valósult meg. Az uniós fejlesztési források jelentősége szükségessé teszi felhasználásuk tapasztalatainak időközönkénti értékelését, és ezek alapján előremutató javaslatok megfogalmazását.

Az LMP és az Ökopolisz Alapítvány következetesen képviseli azt az alapelvet, hogy a szükséges politikai és szakmai kritika megfogalmazása mellett minden esetben építő, megvalósítható és érdemi alternatívát is javasol. A két szervezet ezért döntött úgy, hogy ökopolitikai alternatívát dolgoz ki a 2014–20-as uniós költségvetési és tervezési periódusra. A jövőre vonatkozó javaslatok megalapozásához mindenekelőtt értékelnünk kell a jelen helyzetet, a 2007–2013 között biztosított hazai felhasználást, a fejlesztési tervek és az operatív programok megvalósulását.

Jelen kiadvány ökopolitikai szempontból foglalja össze a most lezáruló fejlesztési időszak tanulságait. Az első részben általános, makrogazdasági és intézményi szempontból vizsgáljuk az uniós támogatásokat. A második részben az infrastrukturális, gazdasági és humán fejlesztésre szakosodott ágazati operatív programokat elemezzük. A harmadik részben a területi alapon szer-

vezett, regionális operatív programok eredményeit vesszük sorra. A negyedik rész néhány előzetes javaslatot fogalmaz meg – a tapasztalatok alapján – a forrásfelhasználás reformjára.

A kiadvány jelentős mértékben épít magyarországi civil, zöld szervezetek szakmai munkájára, fejlesztéspolitikai kiadványaira és állásfoglalásaira. A Lehet Más a Politika (LMP) egyenes úton eredeztethető a pártpolitikával nem foglalkozó zöldmozgalomból, ahogy az Ökopolisz Alapítvány pártalapítványként is ebbe a zöld szellemiségű körbe sorolható. Köszönet illeti e civil szakértőket folyamatos és magas színvonalú munkájukért, melyet e kiadvány szerkesztése során is felhasználtunk! A részvétel alapelvének megfelelően az LMP és az Ökopolisz Alapítvány szakértői által összeállított értékelést az LMP fejlesztéspolitikai munkacsoportjának tagjai, a civil monitoring bizottságok tagjai, valamint regionális fejlesztési ügynökségek és irányító hatóságok munkatársai is véleményezték. Azzal a reménnyel tárjuk kutatásunk eredményét a nyilvánosság elé, hogy az hozzájárulhat ahhoz, hogy az uniós fejlesztési forrásokat a fenntartható fejlődés szolgálatába állíthassuk a 2014–2020-as tervezési ciklusban.

I. A FEJLESZTÉSPOLITIKA MAKROGAZDASÁGI ÉRTÉKELÉSE

A 2007–2013-as magyar fejlesztési stratégia jellemzői

A Strukturális Alapok (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap) és a Kohéziós Alap felhasználásának kereteit a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK), a részletes terveket pedig az operatív programok tartalmazzák. A kereteket a magyar állam alakította ki, a társadalmi szereplőkkel és az európai intézményekkel partnerségben. Az NRSK Brüsszelnek benyújtott és az Európai Bizottság által jóváhagyott dokumentum, a Nemzeti Fejlesztési terv II, az Új Magyarország Fejlesztési Terv vagy a fideszes Új Széchenyi Terv ugyanennek a dokumentumnak az átnevezései, felülcímkézései – érdemi, tartalmi változtatások nélkül.

Az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Halászati Alap (EHA) forrásai formálisan nem részei az uniós kohéziós politikának, más szabályozás alá tartoznak, más célokkal rendelkeznek. Az uniós kohéziós politika kontextusában releváns kérdés, hogy e programok tervezése kihasználja-e a lehetséges szinergiákat a kohéziós politikával, és elkerüli-e a párhuzamosságokat.

1. Magyarország számára elérhető források (2007–2013), milliárd euró, folyó áron

	ERFA	Kohéziós Alap	ESZA	Kohéziós politika	EMVA	EHA
2007–13	12,988	8,642	3,629	25,259	3,806	34

2. Operatív programok forrásai

	Konvergencia célkitűzés		Versenyképesség célkitűzés	
Operatív Programok	**Millió EUR**	**%**	**Millió EUR**	**%**
Gazdaságfejlesztési OP	2858,8	11,47 %		
Környezet és Energia OP	4178,8	16,77 %		
Nyugat-magyarországi OP	463,7	1,86%		
Dél-alföldi OP	748,7	3,00%		
Közép-magyarországi OP	507,9	2,04%	1467,2	5,89%
Észak-magyarországi OP	903,7	3,63%		
Közlekedés OP	6027,2	24,19 %		
Társadalmi Infrastruktúra OP	1782,0	7,15%		
Észak-alföldi OP	975,0	3,91%		
Végrehajtás OP	315,1	1,26%		
Dél-dunántúli OP	705,1	2,89%		
Elektronikus Közigazgatás OP	282,0	1,31%	76,4	0,31%
Társadalmi Megújulás OP	3038,7	12,19 %	443,7	1,78 %
Államreform OP	102,9	0,41 %	43,6	0,18 %
Összesen	22889,6	91,85 %	563,7	8,15 %
Strukturális és Kohéziós Alapok összesen			**24921,1**	**100%**

Allokáció és előrehaladás régiós összevetésben

Előre bocsátjuk: **nincs teljesen megbízható módszer** annak tényszerű megállapítására, hogy mennyire volt megfelelő az uniós források lekötése és felhasználása a 2007–2013-as időszakban. A különféle programok és be-

ruházások hatása a gazdasági fejlődésre és társadalmi jólétre hosszú távon jelentkezik. Így sem a számszaki és a minőségi mutatók, sem a statisztikák és a közvélemény-kutatások nem adhatnak teljes és tényszerű képet.

Egy tagállam sem dönthet szabadon és önállóan arról, hogy melyik területre milyen mértékű allokációt valósít meg a rendelkezésre bocsájtott forrásból. A fejlesztések céljára, jellegére, helyére és mértékére az előzetes tervezési dokumentumok alapján megállapodást kell kötni az Európai Unió megfelelő intézményeivel.

Menet közben lehetséges a megállapodás módosítása, a források átcsoportosítása az egyik célterülettől egy másikra – azonban minden ilyen **átcsoportosítás és újratervezés jelzésértékű.** Jelezhetnek **forrásfelhasználási problémákat** (kapacitáshiány, kiírt pályázatok érdektelensége, túlzott forrásallokáció egy-egy területre stb.), mint a **kezdeti feltételezések helytelen voltát**.

Mindenesetre hasznos lehet a fejlesztési terv forrásallokációját a többi uniós tagállam, de különösen a hasonló társadalmi-gazdasági problémákkal, gazdasági szerkezettel rendelkező 2004-ben csatlakozott országok eredeti, 2007–2013-as forrásallokációjával összehasonlítani. Ezek az országok közel hasonló egy főre eső lehívható keretösszeggel vagy azonos felzárkózó régióban élő népességaránnyal rendelkeznek, illetve erősen támaszkodnak a Kohéziós Alapokból elérhető forrásokra.

Az összevetésből az látszik, hogy a magyar fejlesztési stratégia az összes forrás arányában **kevesebbet tervezett kutatás-fejlesztésre költeni**, mint a többi új tagállam. Málta, Görögország, Bulgária és Románia tervezett hasonlóan kis összegeket, míg a többi visegrádi ország az összes forrás arányában csaknem a dupláját tervezte.

Magyarország humánerőforrás-fejlesztésre nagyjából a többi új tagállam átlagát tervezi elkölteni. Ezzel szemben a **gazdaságfejlesztésre szánt források részaránya magasabb** a többi tagállam átlagos terveinél (a 189 milliárd forintos átcsoportosítás figyelembevételével), a fizikai infrastruktúrára szánt források pedig nagyjából az átlagos szintnek felelnek meg (közlekedés, környezet és energia, valamint a regionális operatív programoknál a társadalmi infrastruktúra alprogramok).

A programidőszak allokációinak részleges megvalósítását a rendelkezésre álló 2010-es, év végi állapot részletes adatai alapján értékeljük.

A szerződésállományokat vizsgálva a keretösszegek hányadában megállapítható, hogy **Magyarország igen jelentősen, 11%-kal elmarad** az EU-hoz az országgal egy időben csatlakozott nagyobb tagállamok átlagától.*

A **legnagyobb elmaradás a Környezet és energia** programoknál található, ráadásul úgy, hogy a magyar allokáció a teljes allokáció arányához képest a régióban a legalacsonyabb. Jelentős még az eltérés a humánerőforrás-fejlesztésnél, azon belül is a képzési programok megvalósulásánál. A gazdaságfejlesztési OP implementálása úgyszintén lassan halad előre a régiós országokhoz képest, ahol nagyarányú átcsoportosításokat láthatunk vélhetően a válság hatására, így számos alprogram az eredeti allokáció 100%-a felett áll.

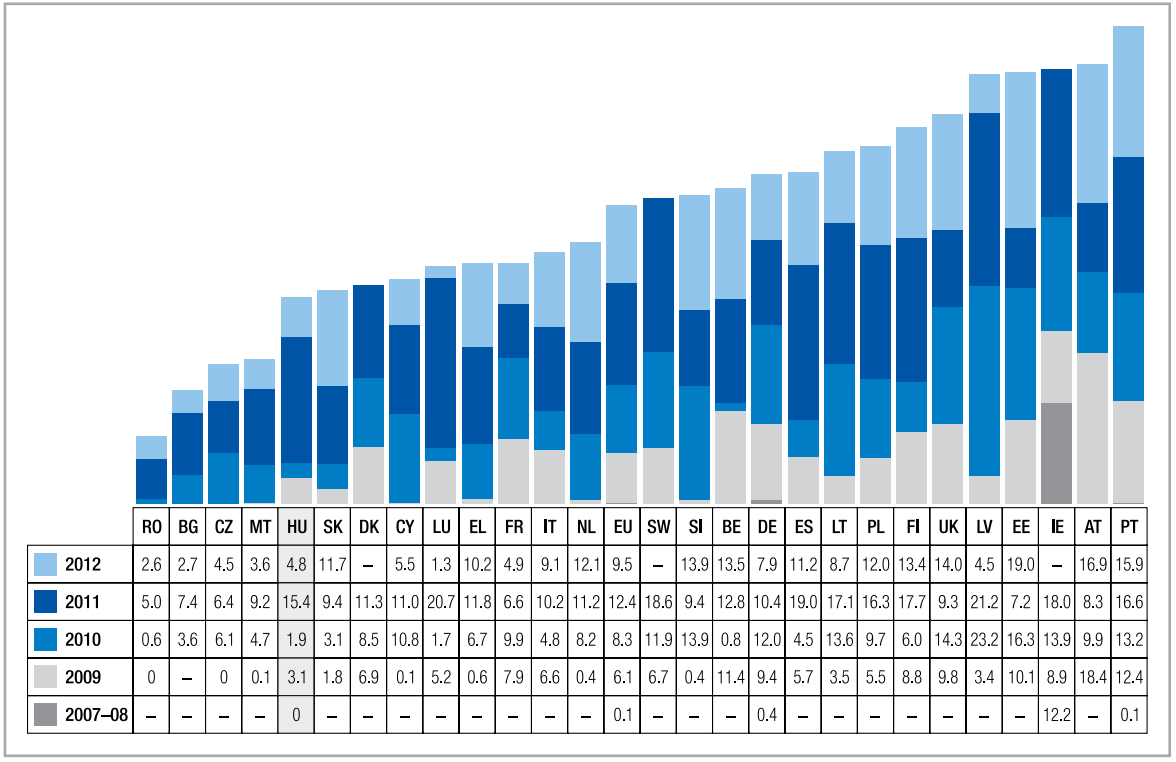
Régiós összehasonlításban **különösen gyenge a teljesítmény a kutatás, technológiai fejlesztés és innováció támogatása területen.**

* Ciprus és Málta nélkül.

3. A 2004-ben csatlakozott közép- és kelet-európai országok allokációs szerkezete

	HU	SK	SI	PL	CZ	LV	LT	EE	átlag	HU eltérése az átlagtól
1. Vállalkozói környezet	21%	21%	30%	21%	21%	22%	21%	25%	23%	-2%
1.1 Kutatás-fejlesztés és kapcsolódó tevékenységek	6%	8%	11%	12%	12%	11%	8%	14%	10%	-5%
1.2 Kkv-k innovációjának támogatása	5%	3%	14%	5%	5%	6%	8%	6%	6%	-2%
1.3 Egyéb vállalati beruházások	8%	0%	3%	2%	2%	1%	2%	3%	3%	5%
1.4 Informatikai és kommunikációs szolgáltatások	2%	9%	1%	2%	3%	4%	2%	2%	3%	-1%
2. Emberi erőforrások	12%	12%	12%	13%	12%	8%	10%	8%	11%	1%
2.1 Oktatás és képzés	9%	6%	6%	7%	8%	4%	6%	4%	6%	3%
2.2 Munkaerő-piaci irányelvek és politikák	3%	6%	7%	6%	4%	4%	3%	4%	5%	-1%
3. Közlekedés	21%	30%	23%	35%	28%	25%	23%	20%	26%	-4%
3.1 Közút	13%	17%	10%	23%	14%	11%	10%	9%	13%	0%
3.2 Vasút	7%	11%	11%	8%	10%	6%	8%	5%	8%	-2%
3.3 Egyéb	1%	2%	2%	3%	4%	9%	4%	6%	4%	-2%
4. Környezet és energia	25%	18%	23%	17%	21%	20%	20%	23%	21%	5%
4.1 Energiainfrastruktúra	1%	1%	4%	3%	5%	3%	7%	1%	3%	-2%
4.2 Környezetvédelmi infrastruktúra	24%	17%	19%	14%	16%	18%	13%	22%	18%	6%
5. Térségi fejlesztések	16%	15%	10%	10%	13%	20%	21%	21%	16%	0%
5.1 Turizmus és kultúra	3%	3%	4%	3%	5%	2%	4%	5%	4%	0%
5.2 Tervezés és rehabilitáció	3%	2%	1%	1%	3%	6%	4%	0%	3%	0%
5.3 Társadalmi infrastruktúra	10%	10%	4%	6%	5%	12%	13%	15%	9%	0%
5.4 Egyéb	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
6. Technikai közreműködés	4%	4%	3%	4%	5%	4%	5%	3%	4%	0%
Teljes cél	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%

4. Az Európai Szociális Alap (ESZA) tagállamok felé teljesített kifizetései a programozási időszak tagállami keretösszegének arányában (2012. augusztus végi állapot)



	RO	BG	CZ	MT	HU	SK	DK	CY	LU	EL	FR	IT	NL	EU	SW	SI	BE	DE	ES	LT	PL	FI	UK	LV	EE	IE	AT	PT
2012	2.6	2.7	4.5	3.6	4.8	11.7	–	5.5	1.3	10.2	4.9	9.1	12.1	9.5	–	13.9	13.5	7.9	11.2	8.7	12.0	13.4	14.0	4.5	19.0	–	16.9	15.9
2011	5.0	7.4	6.4	9.2	15.4	9.4	11.3	11.0	20.7	11.8	6.6	10.2	11.2	12.4	18.6	9.4	12.8	10.4	19.0	17.1	16.3	17.7	9.3	21.2	7.2	18.0	8.3	16.6
2010	0.6	3.6	6.1	4.7	1.9	3.1	8.5	10.8	1.7	6.7	9.9	4.8	8.2	8.3	11.9	13.9	0.8	12.0	4.5	13.6	9.7	6.0	14.3	23.2	16.3	13.9	9.9	13.2
2009	0	–	0	0.1	3.1	1.8	6.9	0.1	5.2	0.6	7.9	6.6	0.4	6.1	6.7	0.4	11.4	9.4	5.7	3.5	5.5	8.8	9.8	3.4	10.1	8.9	18.4	12.4
2007–08	–	–	–	–	0	–	–	–	–	–	–	–	–	0.1	–	–	–	0.4	–	–	–	–	–	–	–	12.2	–	0.1

Forrás: http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=249&langId=en

Az Európai Szociális Alap forrásfelhasználásainak 2012. augusztus végi állapota alapján[1] Magyarország még mindig – Csehország előtt – az utolsó előtti helyen áll a lehívott források és a teljes rendelkezésre álló keret arányában. Csak a 2007-ben csatlakozott Romániát és Bulgáriát, valamint Máltát előzi még meg az EU27-en belül. A forrásbevonás mindenhol lassan haladt előre, de 2009-ről 2010-re jelentős lassulást figyelhetünk meg, ami összefügghet a 2010-es kormányváltással. 2011-ben a bevont EU-források aránya nagyot ugrott, majd 2012-ben várhatóan jelentősen alacsonyabb lesz a 2011-es értéknél.

A forrásbevonás várható makroökonómiai hatása

Az uniós támogatások beáramlása rövid távú keresleti hatással jár, azaz **a támogatások elköltése rövid távon növeli a GDP-t, függetlenül a megvalósuló beruházások minőségétől.** A támogatások közép- és hosszú távú növekedési hatásai azonban függnek a megvalósuló beruházások minőségétől, munkahely-teremtő képességétől, vagy a források felhasználásának egységköltségétől.

Makroökonómiai szempontból **négy nagy kategóriára** bonthatjuk a fejlesztési terv kiadásait:

- A **fizikai infrastruktúra** fejlesztésének rövid távon van GDP-t növelő keresleti hatása, hosszabb távú hatása a beruházás jellegétől függ. Általánosságban elmondható, hogy a fizikai infrastrukturális beruházások

növelik a magánszféra termelékenységét, különösen az ipar, a kereskedelem és a közlekedés területén. Nem elhanyagolható a növekvő beruházásvonzó képesség sem, amely a hosszú távú gazdasági növekedést erősíti.

  - A közlekedési beruházások hozadéka függ a meglévő infrastrukturális tőke nagyságától és minőségétől: a kezdeti beruházások megtérülése magas, később azok a beruházások járnak magas társadalmi megtérüléssel, amelyek például az infrastrukturális hálózatokban szűk keresztmetszeteket érintik. Bizonyos esetekben a meglévő hálózati elemek felújításának magasabb lehet a hozadéka, mint új elemek építésének.
  - A környezetvédelmi beruházások elsősorban az életminőséget javítják. Hasonló a várható hatásuk a társadalmi infrastruktúrába történő fizikai beruházásoknak.
  - Az információs és a kommunikációs infrastruktúra beruházásai – melyek piaci kudarcokat kezelnek – hozzájárulnak a tudás és a technológia szélesebb körű elterjedéséhez, egyben a versenyképesség javulásához is.

- A **humán erőforrások** fejlesztése az endogén növekedési modellek alapján rövid távon GDP-visszaeséssel jár, de hosszabb távon folyamatosan és az összes többi kiadásnál nagyobb mértékben növelheti a GDP-t. A rövid távú GDP-csökkenés oka az, hogy az oktatási beruházások termelékeny erőforrásokat vonnak el a gazdaságtól. A modellekben feltételezett megadott hatás azonban valószínűleg egy felső becslés, mivel az általános oktatás hatásaira vonatkozó empirikus irodalomra épít. A Strukturális

Alapokból finanszírozott humánerőforrás-beruházások nem az általános oktatást célozzák, annak működési költségeihez nem járulhatnak hozzá. A felnőttképzések haszna rövidebb távra szól, mint a fiataloké, mert a felnőttek már csak rövidebb időt töltenek várhatóan a munkaerőpiacon. Az inaktívak vagy hosszú ideje munkanélküliek képzésének hatásai rövidebb távú hasznokat generálnak, mint a fiatalok képzéséé. Ezzel szemben a hátrányos helyzetű gyerekek kora gyermekkori fejlesztése, ami szintén finanszírozható a Strukturális Alapokból, magas társadalmi megtérülésű és hosszú távú hasznokat generálhat.

- A **kutatás-fejlesztés és innováció** támogatásának hatása hasonló, mérsékeltebb rövid távú GDP-csökkenéssel és mérsékeltebb hosszabb távú GDP-növekedéssel. A rövid távú GDP-csökkenés oka, hogy a kutatás-fejlesztési beruházások termelő kapacitásokat vonnak el a gazdaságtól. A hosszú távú hatások azonban jelentősek lehetnek, és a program lezárulta után is jelen vannak a gazdaságban.
- A **gazdaságfejlesztésnek** (tőketranszferek, hitelezés növekedése) van némi gazdaságélénkítő hatása rövid távon a vállalkozások fix költségeinek és finanszírozási költségeinek csökkentésén keresztül, és van valamekkora hosszú távú növekedési hatása is, amely jóval alatta marad a humánerőforrás-fejlesztés és a kutatás-fejlesztés hosszú távú hatásának. A gazdaságfejlesztési források esetében az állami támogatások holtteherveszteségе csökkentheti a források felhasználásának hatékonyságát.Ezt a hatékonyságvesztést mérsékelheti, ha az állami támogatások főleg a kis- és középvállalkozásokat célozzák, ha piaci kudarcokat próbálnak kezelni a vállalkozások likviditásában és finanszírozásában.

Minden kiadási tétel esetében elmondható, hogy egy megalapozott ágazati stratégiának kell a kiadások alapját képeznie. Ha ez hiányzik, ha a beruházásokhoz nem kapcsolódnak megfelelő strukturális reformok, szabályozók, ösztönzők, vagy nem veszi figyelembe a kínálati oldalon a rövid és középtávú adottságokat, akkor a beruházások várható hozama csökken. Ugyancsak aláássa a beruházások hatásosságát, ha magas egységköltséggel valósulnak meg, vagy ha olyan beruházásokat szorítanak ki, amelyeket a Strukturális Alapok hiányában a magánszektor vagy a közszféra megvalósított volna.

Kirakatberuházások és kilátások

A tagállamok a Strukturális Alapokból megvalósíthatnak olyan beruházásokat is, amelyeknek elhanyagolható hatása várható a támogatott terület gazdasági növekedésére. Így például **nem várható, hogy hátrányos helyzetű falvak főtereinek felújítása hosszabb távon munkahelyeket teremt, vagy hozzájárul az adott terület gazdasági fejlődéséhez.** Hasonlóan valószínűtlen, hogy apró kulturális vagy sportfinanszírozási projekteknek bármi hosszú távú gazdasági haszna lehet.

A kiadások hatásainak ex ante értékelése alapján azt várhattuk, hogy rövid távon a források beáramlásának jelentős keresleti hatása lesz, a kiadások kínálati hatása pedig valamennyi késéssel, fokozatosan jelenik meg, és a humán erőforrás-beruházások és a kutatás-fejlesztés támogatásának eredményeképpen a program lezárulta után is folyamatosan magas marad.

A **QUEST modell** alapján[2] a támogatások várható hatása a GDP-re Magyarországon 2016-ig és 2025-ig az új tagállamok középmezőnyében van (6 országban várható kisebb hatás, 4-ben nagyobb). Azaz a választott **magyar stratégia alapvetően nem elhibázott,** de a részletek számítani fognak abban, hogy a stratégia várható hatása megvalósul-e majd.

A QUEST modell szerint a stratégia várható foglalkoztatási hatásai nem magasak, rövid távon a képzett munkaerőre, hosszú távon pedig az alacsonyan képzett munkaerőre nagyobbak. A DG REGIO által előzetes hatásértékelésre alkalmazott HERMIN modellben[3] a stratégia foglalkoztatási hatásai jelentősen magasabbak, de ez egy, a modellbe kívülről belekódolt, sem elméleti, sem empirikus módon alá nem támasztható feltevés miatt alakul így.

A foglalkoztatás bővülésének a modellben prognosztizált értékektől való elmaradását számos más olyan tényező is befolyásolja, amely nem függ össze a források bevonásának ütemezésével, sem pedig a makrogazdasági környezet változásával. Az olyan alapvető paraméterek, mint a munkaerő regionális vagy a tőke szektorok közötti mobilitásának mértéke döntően meghatározhatják a munkakereslet és -kínálat új egyensúlyi pályája elérésének sebességét, és akár hosszabb távon is érdemben korlátot szabhatnak a munkakereslet bővülésének, illetve annak, hogy ez utóbbit a munkakínálat képes legyen felszívni – külön-külön minden képzettségi kategóriában. Hosszú távon a megnövekvő munkakereslethez – legyen az bármilyen képzettségű – a munkakínálat „alkalmazkodik". Ez az időtáv azonban kívül esik elemzésünk időhorizontján.

Tény, hogy Magyarországon a tényleges forrásfelhasználás elmaradt a QUEST modellben feltételezett kiadási ütemtől, ezért a keresleti hatások csupán mérsékeltebben jelenhettek meg, pedig a válság 2008-as kirobbanása

után mindenképpen hasznos lett volna a kiadások előbbre hozása, ami által nagyobb lett volna a keresleti hatás kiváltotta „gazdaságélénkítés" visszaesést tompító hatása.

A kínálati hatások nagysága sem éri el a valóságban a modellben feltételezett mértéket. Ennek több oka is lehet: Egyrészt a Strukturális Alapokból megvalósuló humánerőforrás-beruházások hozadéka valószínűleg alacsonyabb, mint a modellben feltételezett hozam. Másrészt a beruházások nagy valószínűséggel nem a maximális hatékonysággal, nem a legalacsonyabb egységköltségekkel valósultak meg.

Optimális felhasználás?

A modellek fontos feltételei közé tartozik a források **optimális felhasználása** is, amely jelentős ellentmondásban lehet a tényekkel. Ez utóbbi jelenti a kisebb problémát, inkább a modell előrejelzései és feltételezései illeszkednek rosszul a tényadatokra.

A modellezés általában általános egyensúlyi keretben felírt „kalibrált" paramétereket, vagyis pontos mutatószámokat tartalmazó egyenletek segítségével optimális forráselhasználás feltevésén alapuló szimulációról szól, mely sokszor szignifikáns pozitív hatást mutat ki a gazdasági teljesítményre nézve az alappályához képest. Ugyanakkor a tényadatokon becsült ökonometriai-statisztikai számítások alacsonyabb növekedési hatással számolnak (a potenciális növekedési ütemre gyakorolt hatás kicsi), sokszor a növekedési többlet nem is szignifikáns az alappályához képest.[4]

Ugyanakkor egy felzárkózó gazdaságban a tényadatokon alapuló becslések eredményei sem biztos, hogy akár már középtávon is érvényesek lesznek. A modellezés hiányosságainak magyarázatában egyre inkább az intézményrendszer hatékonysága és a gazdasági struktúrából következő adottságok felé tolódik el a hangsúly, mivel ezek a tényezők alapvető hatást gyakorolnak az alapvető pozitív hatások kibontakozásának elősegítésében.

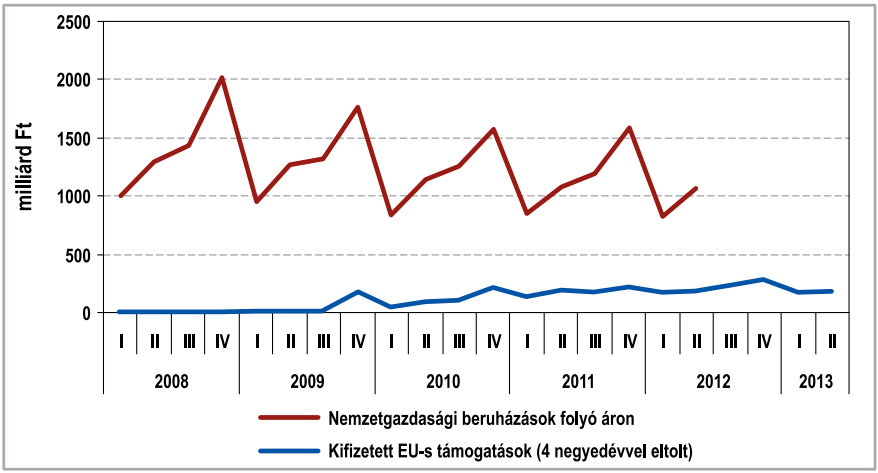
Végül, bár az **addicionalitás** középidei értékelésének adatai még nem nyilvánosak, a pénzügyi válság elhúzódó hatása és a permanens kiigazítási kényszerben levő, stop-go elven működő alacsony hitelességű fiskális politika hatására a magyar állami beruházások valószínűleg jobban csökkentek (halasztásra kerültek) a Strukturális Alapok jelenlétében, mint amennyire a Strukturális Alapok hiányában csökkentek volna. De ez mégis azt jelenti, hogy a kormányzati beruházási szint és a fiskális konszolidáció közötti átváltás dilemmája mégsem fog felmerülni.

Sem a növekedési, sem a foglalkoztatottsági tényadatok nem igazolják vissza az ÚMFT pozitív hatását (2012 harmadik negyedévéig bezárólag). Intuitíve arra sem lehet számítani, hogy a nemzetgazdasági hatások nagyobb része jelentkezne, mivel a támogatás megítélése után és a folyósításával kezdődik a beruházások megvalósítása – n+2 szabály. A keretösszegek felhasználása is lassan fut le, legnagyobb részét eddig 2011-ben folyósították. Ráadásul azzal lehet számolni, hogy a válság következményei a nemzetgazdasági mutatók alakulásában igen jelentős szerepet játszhattak.

A **beruházások** 2009 óta negatívan járulnak hozzá a növekedéshez, várhatóan ez így marad 2012-ben is. Vagyis a folyamatokat nem az EU-s támogatások mozgatják, sokkal inkább a vállalati beruházási döntések és az ön-

erős kormányzati beruházások, amelyek egy részét EU-s forrásokkal váltották ki, megsértve ezzel az addicionalitás kritériumát.

5. Negyedéves nemzetgazdasági beruházások és az EU-s támogatások közötti kapcsolat



Mivel a források nem összpontosulnak néhány kiemelt, előre meghatározott kulcsterületre, hanem leginkább szétaprózottan vannak a különböző prioritási tengelyekhez rendelve[5] – az Új Széchenyi Terv kitörési pontjai talán jobban koncentrálják a forrásokat, de a hatás először csak 2012 után jelentkezhet.

Az **alapinfrastruktúra fejlesztését célzó források aránya jelentősnek tekinthető, a versenyképesség inkább háttérbe szorul.** Ez egyben azt is jelenti, hogy a kínálati hatás mértéke korlátozott lehet. A 2012-es kedvező forrásbevonási adatok még nem jelennek meg az ágazati beruházási adatokban.

2012 második negyedévében az elmúlt negyedévekhez hasonlóan folytatódott a beruházások visszaesése, amihez hozzájárult az oktatási ágazatokban és a humán-egészségügyi, szociális ellátás területén az uniós forrásokból megvalósult beruházási teljesítmény jelentős mérséklődése.[6]

A beruházások közé sorolható a fizikai infrastruktúra fejlesztése (KÖZOP és KEOP legtöbb programja), valamint a GOP-on belül a K+F támogatások, illetve a kis- és középvállalkozások komplex fejlesztése. A Közlekedési OP-n belül leginkább az infrastrukturális nagyberuházások dominálnak, így azoknak legfeljebb rövid távú keresleti hatása jelentkezhet az adatokban, a hosszú távú kínálati hatás jóval kevésbé valószínű, hogy kimutatható, mert a válság hatására a jelentősen csökkenő belső kereslet a pozitív hatást mindenképpen ellensúlyozza. Az eddig megítélt és kifizetett támogatásból nagyjából 1000 milliárd forint körül lehet a tényleges beruházás, és ennek is legalább kétharmada az alapinfrastruktúrát érinti.[7]

A rövid távon jelentkező keresleti hatást talán leginkább az építőipari termelés idősorában lehet megragadni. A nem épület építményeken belül a közlekedési infrastruktúra jelentős felfutását láthattuk a válság alatt, elsősorban 2009-ben. A támogatott beruházások ebben az idősorban megjelentek, szemben az épületek építésével, ahol a válság alatt jelentősen visszaesett a teljesítmény.

Az előbbiek alapján 2012 októberéig nagyságrendileg 1500 milliárd forint körüli beruházási támogatás kerülhetett kifizetésre, ennek nagyobb részét állami infrastrukturális fejlesztések tették ki. A 2012 októberéig megítélt támogatások 53 százalékának a vállalkozások voltak a címzettjei, a kormányzati szektorba tartozó intézmények és szervek 41 százalékban részesedtek, a maradék 6%-on pedig a kormányzati körön kívüli nonprofit szervezetek (Forrás: NFÜ EMIR).

A kkv-k komplex fejlesztésére nagyjából 60 milliárd forint került kifizetésre. Összevetve a nemzeti számla beruházási idősorokkal, megállapítató, hogy nem volt jelentős hatása a programnak, a kiszámíthatatlan világgazdasági környezet, valamint a hitelességi problémákkal küzdő fiskális politika (szektorális különadók, bankadó, illetve a 2011-es fiskális élénkítés) sokkal erőteljesebb hatással bírtak a beruházási idősor alakulására.

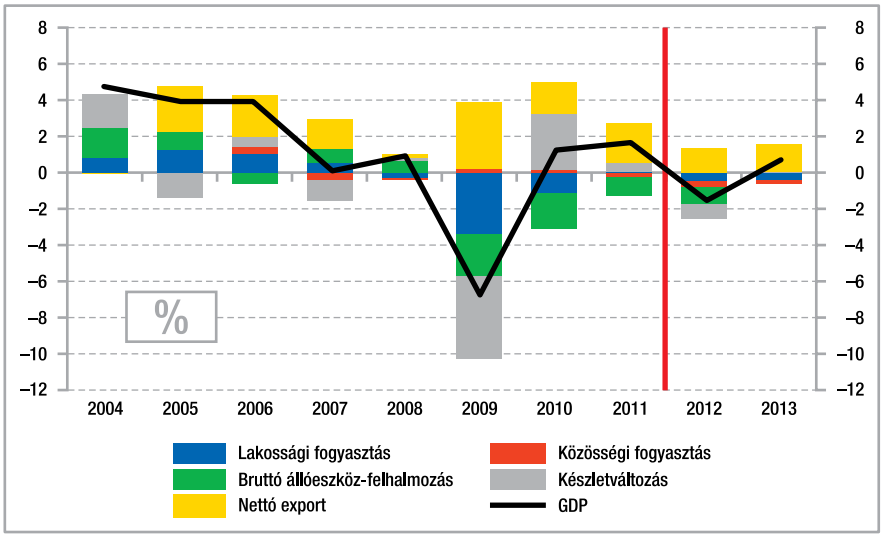
Ráadásul a nagyjából 2000 milliárd forintra becsülhető beruházástámogatás hét évre elosztva elégtelen mértékű az utóbbi évek átlagosan 5000 milliárdos folyó áras beruházási értékéhez képest ahhoz, hogy hatása mérhető legyen nemzetgazdasági szinten.

A fejlesztéspolitika eredményessége azon múlik, hogy mennyiben sikerül a magántőkét aktívan bevonni, azaz hogy a piaci szereplők a társfinanszírozás melletti önerő felett is addicionális saját erős beruházásokat valósítsanak meg. Viszont ehhez kiszámítható és fenntartható gazdaságpolitika szükséges. Különösen ez utóbbi alapján inkább arra következtethetünk, hogy nem várhatunk számottevő hatást.

A belső kereslet csökkenése és a vállalkozások mérlegének romlása miatt nem valósult meg érdemi bővülés a foglalkoztatottság terén, legfeljebb az elbocsátások száma mérséklődött valamelyest. A 2008-as foglalkoztatási szint nagyjából 2012 év közepére állt helyre, de a mélyponthoz viszonyított bővülés jelentős részben a közfoglalkoztatás kiterjesztése révén valósult meg.

Összességében a hétéves programozási időszak eddigi makrogazdasági hatásai nem kimutathatóak, a mélyponthoz képesti visszarendeződést nagyrészt a közfoglalkoztatás okozza. Az amúgy elaprózott forrásfelhasználás nem

6. A GDP felhasználási tételeinek a növekedéshez való hozzájárulása



valószínű, hogy érdemben hathat a makrogazdasági mutatókra. A beruházások nagyobb része inkább konvergenciarégiókban valósul meg, a regionális felzárkóztatás makroszinten a növekedési ütemet lassítja.

A magyar fejlesztési stratégia és a válság

A magyar fejlesztési stratégia innovációja az volt, hogy bár jelentős összegeket tervezett a vállalkozások támogatására költeni, csökkenteni igyekezett az ezzel járó várható holtteherveszteséget, ami abból fakad, hogy az állami támogatások kiszoríthatják a vállalatok saját beruházásait.

A fejlesztési terv a vállalkozásfejlesztési támogatások jelentős hányadát feltételessé tette, a vállalkozások mérhető sikerességének mutatóihoz kötötte. A válság begyűrűzésével azonban változott a kormányzati álláspont. Párhuzamosan a hitelezési feltételek erőteljes szigorodásával érdemben emelkedtek a hitelköltségek a bankrendszerben is megfigyelhető forráskivonás hatására.[8]

Ennek hatására addicionális abszorpciós kapacitás keletkezett a vállalati szektor részéről, különösen a foglalkoztatás nagyobb hányadáért felelős, elsősorban hazai tulajdonú kis- és középvállalkozások (kkv-k) részéről. Ennek megfelelően 2009-től a válság hatására alkalmazott operatív programok közötti átcsoportosítások alapvetően a gazdaságfejlesztést, azon belül is a kkv-szektort érintették – a gazdaságfejlesztési operatív programra összesen 189 milliárd forintnyi forrást csoportosítottak át –, továbbá eljárásrendi (pályázathoz szükséges dokumentumok számának csökkentése, tanácsadás stb.) és kifizetési egyszerűsítések történtek. Az adósságválság eszkalálódásával a kínálat oldali feltételek romlása miatt nem ítélhető meg, hogy az új, a kkv-kat segítő intézkedések ténylegesen mennyiben nyújtottak érdemi támogatást a vállalkozások konszolidálásában és a foglalkoztatás fejlesztésében, vagy legalább megőrzésében.[9]

A 2007–13-as időszak újdonsága a gazdaságfejlesztési operatív program prioritásain belül az új pénzügyi tervezési eszközök (JEREMIE, JESSICA, JASPERS, JASMINE) bevezetése volt. Magyarország jelentős forrásokat tervezett a JEREMIE-re, a mikro-, kis- és középvállalkozások visszatérítendő pénzügyi támogatására fordítani, a **magyar allokáció a JEREMIE alapba a legmagasabb az unióban.** Ezek a források hatékonyabbá és fenntarthatób-

bá tehetik a vállalkozásfejlesztést, a rendszerbe visszakerülő források újabb és újabb támogatások folyósítását teszik lehetővé. Viszont a vissza nem térítendő támogatások elérhetősége kevésbé teszi vonzóvá a vállalkozások számára a visszatérítendő forrásokat.

A programra allokált 230 milliárd forintnyi forrásból 75 milliárd kihelyezésre került 2011 végéig,[10] de a források kihelyezésének gyors felfutása összefügg az amúgy is forráshiánnyal küszködő kkv-szektort különösen sújtó hitelezési feltételek erőteljes romlásával.

A támogatások felhasználása és a válság hatásai

Az Új Széchenyi Terv akciótervei (2011–2013)[11] nem alakították át jelentősen a források felhasználásának tartalmát és rendszerét. Sem az operatív programok keretösszegei, sem a prioritási tengelyek keretösszegei nem változtak. Az új akciótervek főleg a még le nem kötött forrásokra kiírt pályázatok időzítését és azok konkrét tartalmát érintették. Némileg módosultak a prioritási tengelyeken belül a támogatási konstrukciók részletei, egyes támogatási konstrukciók megszűntek, máshol újabbak kerültek be.

A programok és a prioritási tengelyek közötti jelentősebb forrásátcsoportosításhoz szükség lett volna az Európai Bizottság jóváhagyására, ami még gyorsított eljárásban is időigényes lett volna, lassítva az abszorpciót, és stratégiai szempontból sem feltétlenül lett volna indokolt az átalakítás.

A pénzügyi és gazdasági válságban az Európai Bizottság a kohéziós források előrehozott felhasználását javasolta. Míg erre a legtöbb tagállamban

nem került sor, és a pénzügyi időszak első éveiben a források felhasználása szinte minden tagállamban rendkívül lassan haladt, addig a válság hatására több ország is megnövelte a gazdaságfejlesztésre szánt forrásokat, vagy pedig ezeken a forrásokon belül megnövelte a vállalkozások vissza nem térítendő támogatásainak arányát. Az Európai Bizottság javasolta azt is, hogy a tagállamok csoportosítsanak át jelentősebb forrásokat a magán lakóépületek energetikai korszerűsítésének támogatására, mert ezek a gazdasági beavatkozások nemcsak rövid távú keresleti hatásokkal járnak, hanem hatékony beruházások is, és jelentősen hozzájárulnak a fenntarthatósági és környezetvédelmi célok megvalósulásához.

Magyarország 2007–2011 között az összes többi EU-tagállamhoz hasonlóan elég lassan haladt az uniós támogatások felhasználásával. Ennek több oka volt, például megkésett a vonatkozó szabályozások elfogadása, emiatt eleve csúsztak a megvalósítás részleteiről szóló tárgyalások. A programok a legtöbb országban csak 2007 végén tudtak elindulni, ráadásul 2008-tól a pénzügyi válság is hátráltatta a források felhasználását.

Fontos kiemelni, hogy az új tagállamok nem haladtak rosszabbul a források felhasználásával, mint a régiek. Az is tény viszont, hogy az n+2/n+3 szabályok ellenére azért nem vesztett még forrásokat egyik tagállam sem, mert a Bizottság a pénzügyi válság miatt megemelte a folyósított előlegeket. 2013-ban azonban egyszerre jön el a határideje a 2010-es és a 2011-es támogatások felhasználásának, mert előbbire n+3-as, utóbbira n+2-es szabály vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy sok tagállamban, köztük Magyarországon is felmerülhet annak a kockázata, hogy jelentős fejlesztési források vesznek el a késedelmes forrásfelhasználás miatt.

2010-ben a kormányváltás kapcsán lelassult az uniós források felhasználása. A megtorpanás indoka pusztán politikai lehetett, mert az **Új Széchenyi Terv akciótervei nem hoztak érdemi változásokat** a források felhasználásában. Azonban a megtorpanás költséges lehetett: a kiadások lelassultak a válság egyik olyan évében, amelyben a kifizetések keresleti hatásának fontos gazdaságélénkítő szerepe lehetett volna, és a kiadások lelassulásával megnőtt annak kockázata, hogy Magyarország forrásokat veszít 2013 végén.

2012 elején a Bizottság felfüggesztette a hozzáférést a Kohéziós Alap még meg nem nyitott előirányzataihoz, mivel Magyarország a túlzottdeficit-eljáráshoz kapcsolódóan nem követte a tanácsi ajánlásokat.

Ennek a lépésnek az volt az oka, hogy a Kohéziós Alap célja a maastrichti kritériumok teljesítésének támogatása, a túlzottdeficit-eljárásban pedig Magyarország olyan döntéseket hozott, amelyek nem efelé vezettek.

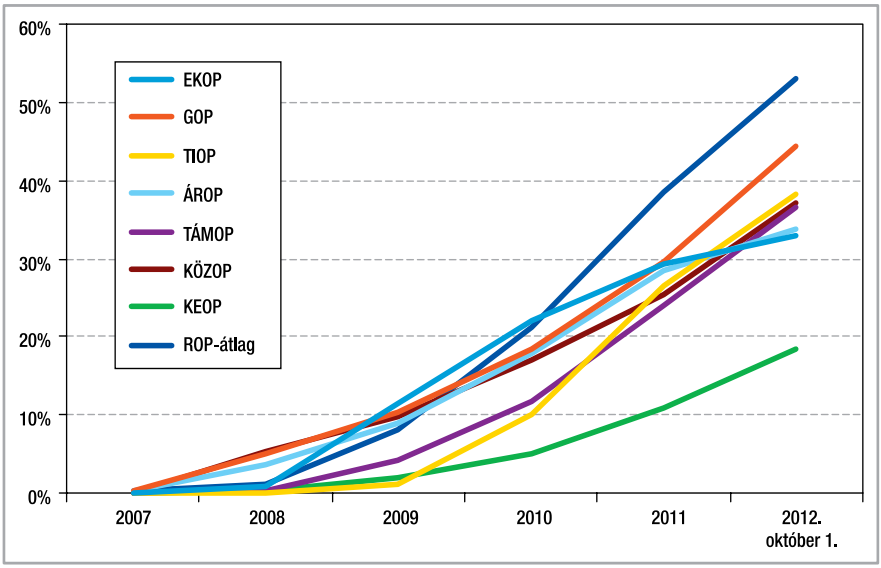
A Kohéziós Alap előirányzataihoz való hozzáférés felfüggesztésének célja az volt, hogy ösztönzést adjon Magyarországnak a fiskális politika megváltoztatására. Amint ez megtörtént, a szankciót máris felfüggesztették, még mielőtt hatása lehetett volna a Kohéziós Alap támogatásainak tényleges felhasználására.

A költségvetésben megjelenő támogatásfelhasználási összegek évről évre elmaradtak a költségvetési tervektől. Nem sikerült a pénzfelhasználást a tervekhez képest gyorsítani. Szembetűnő, hogy 2011-ben a kifizetések teljes értékéből a költségvetési támogatások összege rekordmagas – az abszorpció növeléséhez a központi költségvetés megelőlegezte és/vagy átvállalta az önrész mértékét a forráshiányos szereplőktől (vállalati szektor, önkormányzatok).

Az ÚMFT keretében kifizezett támogatások (a központi költségvetésben megjelenő összeg)				
	EU-forrás		Költségvetési támogatás	
Mrd Ft	*Terv*	*Tény*	*Terv*	*Tény*
2007	*100*	*0*	*3*	*10*
2008	*335*	*94*	*57*	*31*
2009	*562*	*391*	*93*	*78*
2010	*500*	*669*	*89*	*60*
2011	*966*	*723*	*159*	*300*

Forrás: zárszámadási törvények

8. Kifizetett támogatások alakulása az egyes operatív programok hétéves keretének százalékában (2007–2012. október)



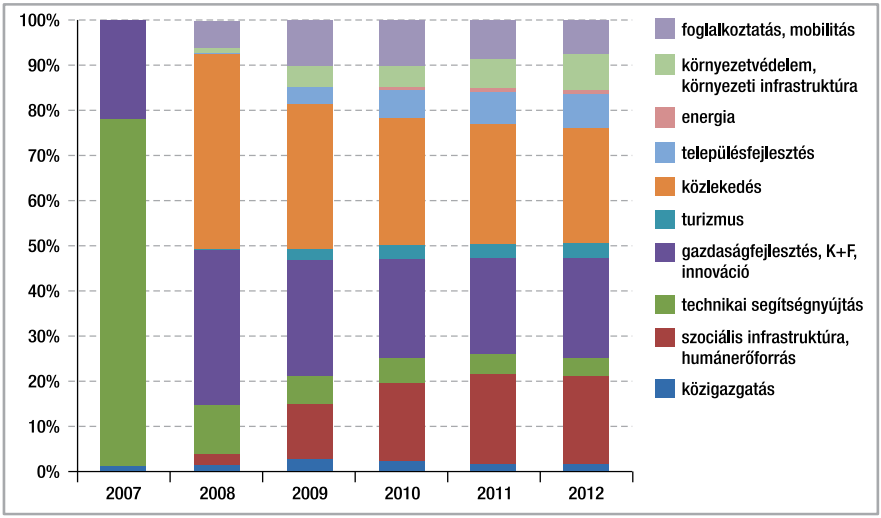
Látható, hogy **a kifizetések igen lassan haladtak** – **főleg az időszak elején** –, egyedül a GOP és a KÖZOP kifizetései teljesítettek jól. Érdemi gyorsulás volt megfigyelhető 2010-ben és 2011-ben. 2011-re az operatív programok hétéves programozási időszaki kereteinek – a KEOP kivételével – 25–30%-a elköltésre került. Az OP-k közül a második legnagyobb allokált keretösszegű KEOP eddigi teljesülése mutat kedvezőtlen képet.

2012 októberére az előzetes várakozásnak megfelelően az előző éves dinamikákhoz képest a teljesítések kissé tovább gyorsultak. A kormányváltás kapcsán elkészített átadási dokumentum szerint jelentősen nőtt a rövid idő alatt megítélt és kifizetett összeg. A programozási időszak előrehaladtával a projektek implementálása általában jelentősen gyorsul. Szembetűnő a GOP és a regionális operatív programok dinamikája, ez előbbi a kkv-k nehéz helyzetét tekintve jelentős prioritást élvez. A KEOP-hoz kapcsolódó kifizetések továbbra is jelentősen le vannak maradva az operatív programok átlagától.

Felhasznált támogatások

A felszívott támogatásokat támogatási célok, területek szerinti bontásban vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy a közlekedéssel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a szociális infrastruktúrával kapcsolatos területekre allokálták az eddigi kifizetések 68%-át 2012 októberéig, ami összességében 1960 milliárd forintot tett ki, és az éves GDP 6,5%-ára rúg. A gazdaságfejlesztést célzó kifizetések időszak eleji jelentős hányada összefügg a pénzügyi válságra adott kormányzati forrásátcsoportosítással és a vállalati szereplők növekvő forrásigényével.

9. A kifizetett támogatások aránya az összes éves kifizetéshez képest támogatási célok szerinti bontásban



A 2007-től kumulált igények és szerződéskötések aránya 50%-ra futott fel 2012-ig, azonban az emelkedés csekély. Ez egyben azt is jelenti, hogy az igények növekedését nagyjából követni tudta a szerződéskötések száma, de érdemben 50% fölé nem tudott emelkedni. 2011-12-ben leginkább a környezetvédelem, a környezeti infrastruktúra és a gazdaságfejlesztés területén történt az igénykielégítés szintjében kedvező fejlemény, de hozzá kell tenni, előbbi területen relatíve jelentős elmaradást kellett behozni a többi területhez képest.

A szerződések megkötése és a kifizetések közötti időbeli csúszás szinte minden támogatási területen emelkedést mutatott 2010 és 2012 között,

jóllehet, jelentős előrehaladást csupán a településfejlesztésnél és a szociális infrastruktúránál tapasztalhattunk. 2012. októberi adatok alapján a 2012-es kifizetési ütemezés a szerződésállományhoz viszonyítva 2011-hez képest érdemben lelassult.

A források területi eloszlásáról

A szakirodalom szerint az ország felzárkózásának kezdeti fázisában az aggregált növekedés nagyobb, ha a források nagy részét az országon belül azok a növekedési pólusok kapják, amelyeknek a legnagyobb a növekedési potenciáljuk. Ehhez képest érdemes megvizsgálni a források eloszlását.

A társfinanszírozás az abszorpció egyik meghatározó tényezője. A tagállamok gyakran hivatkoznak arra, hogy a nemzeti társfinanszírozás hiánya miatt nem haladt az abszorpció. Az elvárt **15%-os nemzeti társfinanszírozás nem magas,** és makroszinten elvileg minden tagállamnak rendelkezésére állt, illetve sok ország támaszkodott EIB-hitelre is a társfinanszírozás biztosításához. Viszont **nem biztos, hogy az államháztartáson belül ott és akkor volt elérhető a társfinanszírozás, amikor és ahol szükség volt rá.**

Az önkormányzati és a magánfejlesztések lehívásában, előfinanszírozásában biztosan szerepet játszott a társfinanszírozás hiánya, valamint a pénzügyi források előteremtését akadályozzák a szigorú hitelkínálati feltételek is.

Az abszorpcióképesség másik meghatározó faktora a fiskális politika minősége. Nemzetközi tapasztalatok egyöntetűen azt támasztják alá, hogy a fejlesztéspolitika csak fönntartható fiskális körülmények mellett lehet igazán

sikeres, egyben hosszú távon is kiszámítható kereteket teremt a gazdasági szereplők számára. Különösen a kiadási oldalon szigorú fiskális politika járulhat ahhoz hozzá, hogy növekedjenek a vállalati forrásbevonás lehetőségei.

A túlzott állami intézményrendszeren belül eszközölt állóeszköz-felhalmozás (állami beruházási expanzió) felhajthatja a hitelkamatokat különösen alacsony likviditású gazdasági körülmények közepette, ezáltal forrást szív el a magánszektortól. A kiszorítási hatás azonban nemcsak így valósulhat meg, hanem a kiszámíthatatlan és nem fenntartható fiskális politikai gyakorlatban is, amikor a hitelezők kockázatosnak látják az adott állami szektort, egyben az adott országban tevékenykedő egyéb gazdasági aktorok felé nyújtott hitelek visszatérülését. Az emelkedő hitelkamatok a beruházások megtérülését veszélyeztetik, lassítják a technológiai modernizációt, egyben rontják a hosszú távú versenyképességet.

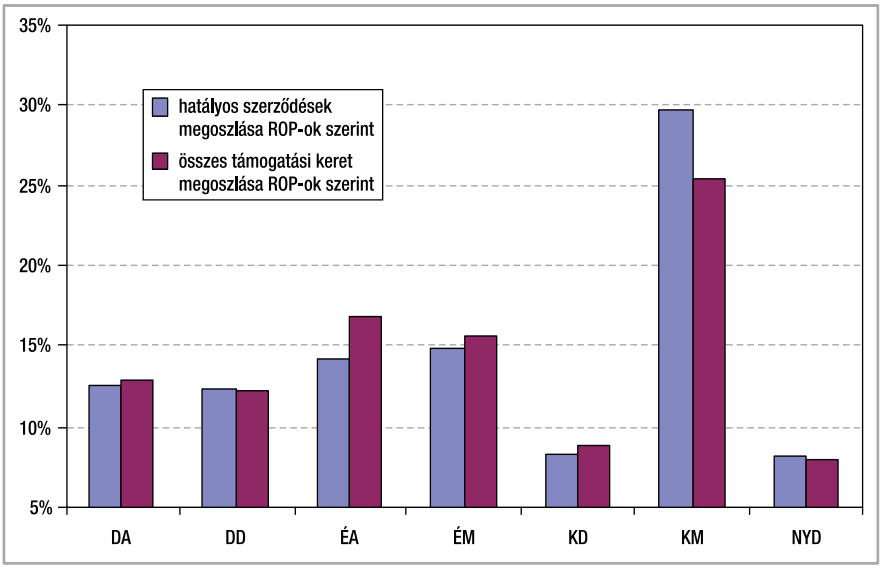
A válság generálta **forráshiány és likviditásszűke** egyértelműen nehézzé tette a társfinanszírozás összegének előteremtését, ugyanakkor a kiszámíthatatlan gazdaságpolitikai környezet egyúttal a támogatott beruházások megtérülését is kérdésessé tette. Ez visszahathatott a pályázati hajlandóságon keresztül is.

A megítélt vagy kifizetett támogatások regionális megoszlását vizsgálva levonható az az óvatos következtetés, hogy az elmaradottabb régiókban a hatályos szerződések megoszlása (2012. október eleji állapot) alacsonyabb, mint a hétéves támogatási keretek megoszlása, azaz kevésbé jól haladnak a szerződéskötések ezekben a régiókban – leginkább az észak-magyarországi és az észak-alföldi régióban nagy az elmaradás, de a Közép-Dunántúl és a Dél-Alföld sem áll jól.

Az elmaradásnak számos magyarázata lehet: a fejletlenebb térségek abszorpciós képessége általában alacsonyabb a fejlett régiókhoz viszonyítva; az ÚMFT allokációs struktúrája elégtelenül támogatja a lemaradó régiók fejlesztési igényeit; szűkösebbek a finanszírozási források (a vállalati és az önkormányzati szektorban), a humánkapacitás színvonala is elégtelen lehet (pl. pályázatok minősége).

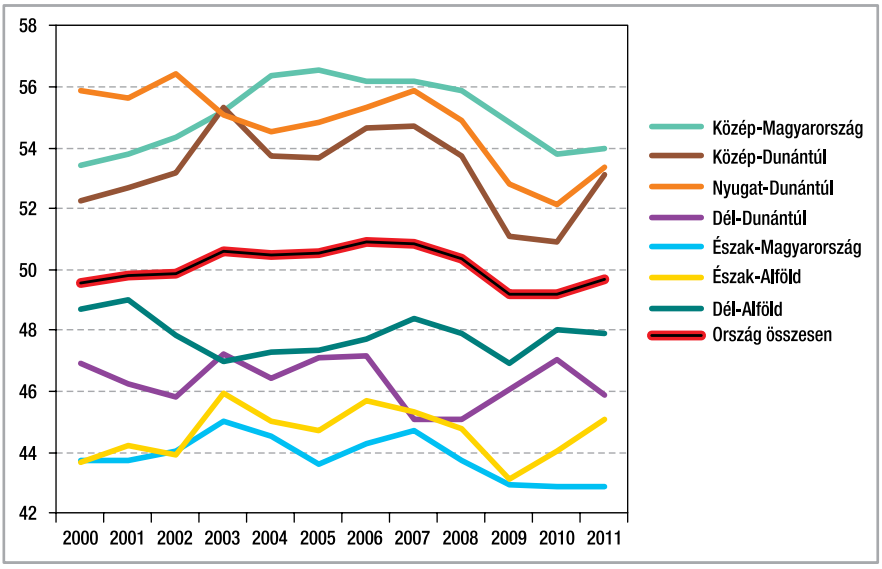
A fejletlenebb régiók felzárkózását tekintve az indikátorok alakulása megerősíti, hogy a felzárkózás kezdeti szakaszában **a régiók közötti különbségek még nőnek is, nem pedig csökkennek.**

12. Régiós különbségek az abszorpciót tekintve
(2012. októberi állapot)

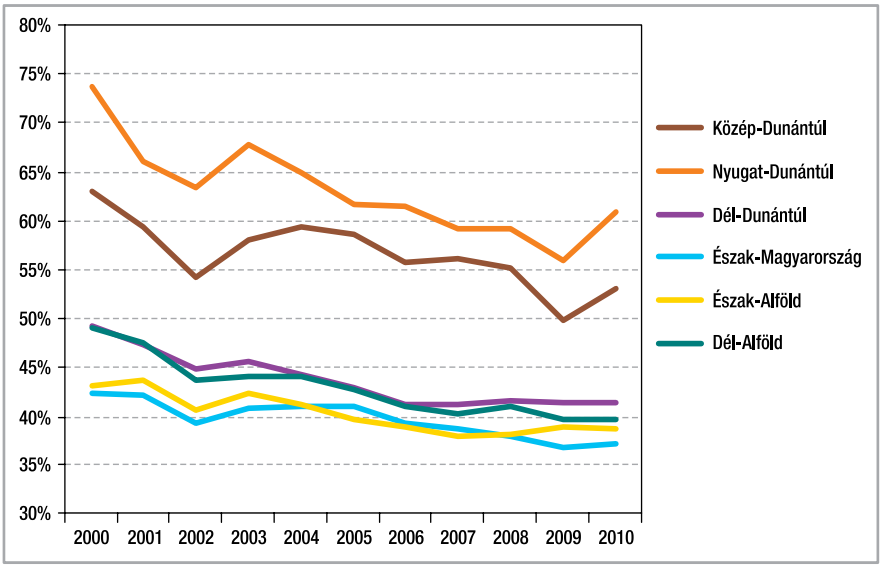


Ez jól látható a válság időszakában is: a közép-magyarországi régió a legkevésbé visszaeső régiók között volt, ugyanakkor a foglalkoztatottsági ráta visszaesése már jelentősnek mondható – leginkább a jelentős exportbázissal rendelkező két dunántúli régió szenvedte el a legnagyobb csökkenést az ipari termelés gyors visszaesésével, de az élénkülés hatására jelentősen korrigáltak 2010-ben. Ugyanakkor a termelékenység növekedésében a fejletlenebb konvergenciarégiók jobban teljesítettek.[12] Az előbbieknek megfelelően hiába a konvergencia-célkitűzések eléréséhez allokált nagyobb forrásszint, a kohézió megvalósulása nem következik be automatikusan, ennélfogva a kohéziós politikának a hatásfoka is alacsony maradhat.

13. Foglalkoztatottsági ráta (15-74 évesek, %)



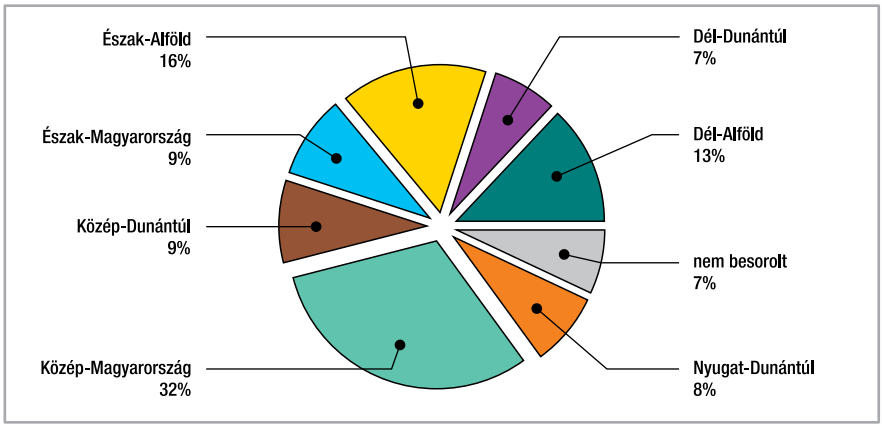
14. Az egy főre jutó GDP alakulása
(a közép-magyarországi régió százalékában)



A K+F kiadások tekintetében 2006-hoz képest 2009-re a magyar kiadási szint a GDP 0,8%-áról 1,2%-ra emelkedett, ami gyors felzárkózást jelent az uniós átlaghoz (1,9%). Ez még az I. Nemzeti Fejlesztési Terv eredménye lehet, ugyanakkor megjegyzendő, hogy a magyar K+F kiadások adórendszeren (társasági adó) keresztüli ösztönzése a legerősebbek között van az EU-ban.

A regionális különbségek a legfontosabb mutatókat tekintve nem csökkentek Magyarországon, a fejlettebb régiók úgy tűnik, hogy hamarabb ledolgozzák a visszaesést. Az EU-források felhasználásának népességarányosan nagyobb hányada hiába került allokálásra a konvergenciarégiókban, ha az

15. Az ÚMFT keretében elnyert támogatási összegek megvalósulási hely szerint



abszorpciós képességük alatta marad a fejlettebb régióknak. A közép-magyarországi régió összességében kedvezőbb növekedési képet mutatott a konvergenciarégióknál, nem sokkal maradt el a konvergenciarégiók növekedési ütemétől. Ennek ellenére a központi régióhoz mért GDP/fő arány a 2006-os szinthez képest szinte minden régióban csökkent.

Az ÚMFT-ben a versenyképesség és a felzárkóztatás közel egyformán hangsúlyos, a versenyképesség javítása (K+F, innováció) és a foglalkoztatás bővítésén alapuló tartós gazdasági növekedés egyaránt fontos cél.

A konvergenciatérségekhez allokált források önmagában elégtelennek bizonyultak eddig a felzárkózás megvalósításához, miközben a központi régió eleve jobb helyzetből és jobb abszorpciós képességgel indult. A regionális és a makrogazdasági mutatókban is tetten érhető a regionális egyenlőtlenség

növekedése, illetve a konvergenciarégiók lassabb makrogazdasági felzárkózásának jelei.

Ez utalhat a forrásbevonás nem hatékony felhasználására, amely az intézményrendszerbeli anomáliákkal, illetve a duális gazdasági struktúrával (versenyképes külföldi nagyvállalatok – forráshiányos hazai kkv-szektor) is összefüggést mutat.[13]

II. AZ ÁGAZATI FEJLESZTÉSI PROGRAMOK ÉRTÉKELÉSE

A 2007–2013-as időszakra hazánk együttesen megközelítőleg 24.7 milliárd euró fejlesztési támogatásra jogosult, így a magyar állam támogatásával együtt mintegy 8.000 milliárd forintnyi fejlesztés valósul(hat) meg Magyarországon. A fejlesztéseket hat nagyobb ágazati Operatív Program, illetve területi alapú Regionális Operatív Program keretében valósítjuk meg. E fejezetben nem elemezzük tételesen az összes intézkedést, csak az ökopolitikai szempontból legjelentősebb programokat.

16. Ágazati Operatív Programok

GOP Gazdaságfejlesztés Operatív Program	K+F, innováció erősítése; kkv-fejlesztés; üzleti környezet fejlesztése; logisztikai központok, infokommunikációs infrastruktúra fejlesztése, befektetésösztönzési és piacfejlesztési tanácsadás
KÖZOP Közlekedési infrastruktúra fejlesztése	az ország és a régióközpontok (nemzetközi) elérhetőségének javítása; a térségi (régión belüli) elérhetőség javítása; a városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése; az áruszállítás / logisztika közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése, az intermodalitás fejlesztése
TÁMOP Társadalmi megújulás	a munkaerő-piaci részvétel növelése; alkalmazkodás a változásokhoz; oktatás és képzés; a társadalmi összetartozás erősítése; egészségfejlesztés
TIOP Társadalmi Infrastruktúra	munkaügyi; oktatási; szociális; egészségügyi, kulturális intézmények fizikai beruházásai
KEOP Környezet és energia	egészséges, tiszta települések; vizeink és természeti értékeink jó kezelése; környezetügy mint gazdasági hajtóerő; megújuló energia és energiahatékonyság fejlesztése

ÁROP Államreform **EKOP** Elektronikus közigazgatás	a politikaalkotás és -végrehajtás eredményességének javítása; a szolgáltatások minőségének javítása; a humánerőforrás minőségének növelése; a szabályozás minőségének fejlesztése; a szubszidiaritás, a decentralizáció érvényesítése; IT-tartalom- és szolgáltatásfejlesztés, e-közigazgatás; a digitális írástudás elősegítése

ROP a hat konvergenciatérségben és Közép-Magyarországon

Nyugat-Dunántúl Közép-Dunántúl Dél-Dunántúl Észak-Magyarország Észak-Alföld Dél-Alföld	regionális gazdaságfejlesztés; a régiók turisztikai potenciáljának, szabadidő-gazdaságának stratégiai fejlesztése; a térségi infrastruktúra és a települési környezet fejlesztése; a humán és közösségi infrastruktúra térségi dimenzióinak fejlesztése, valamint a közszolgáltatások hatékony és racionális térségi ellátásának biztosítása; regionális integrált térségi programok és kiemelt térségi, illetve tematikus integrált fejlesztések
Közép-Magyarországi KMOP	Innovációorientált gazdaságfejlesztés; közszolgáltatási szektor- és intézményrendszer fejlesztése; természeti és épített környezet revitalizálása; közlekedés fejlesztése

Forrás:https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link

Az adott konstrukciók kiemelésének indoklása

Nincs módunk és keretünk arra, hogy az ágazati operatív programok minden egyes intézkedését külön-külön értékeljük. Az egyes operatív programok egészét, illetve kiemelten azokat az intézkedéseket vizsgáltuk, amelyek ökopolitikai szempontból kiemelhetően fókuszálhatók és fókuszálandók (ilyenek főként a vizsgált KEOP-os és KÖZOP-os intézkedések).

További kiemelési szempont az intézkedésnek az operatív program, illetve az ÚMFT fő céljaihoz (versenyképesség és foglalkoztatás) való viszonyulása,

amennyiben az értékelt intézkedések a leginkább ragadták meg ezeket a célokat (GOP, EMVA, részben TÁMOP).

Végül, az egyes intézkedéseket önmagában vett nagyságuk szerint is kiemeltük (GOP, TÁMOP, TIOP, EMVA, KÖZOP), ami mögött az a vizsgálati meggondolás áll, hogy a teljes, mintegy 8 ezer milliárd forintnyi forrásból mire is ment a legtöbb pénz.

Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP)

Az **ÚMVP,** illetőleg az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) a céljait négy tengely mentén fogalmazta meg. Ezek:

- a **mezőgazdasági és erdészeti** ágazatok versenyképességének javítása,
- a környezet állapotának javítása és a vidék fejlesztése,
- a **vidéki élet minőségének** fejlesztése és a vidéki gazdaság diverzifikálása, illetve
- a **helyi közösségi kezdeményezések** támogatása a LEADER keretében.

A vidékfejlesztési célkitűzéseket az ÚMVP 2007–2013 között 8385,2 millió euró (2347,8 milliárd Ft) felhasználásával tervezte megvalósítani. Ebből az uniós forrás 3805,8 millió euró (1065,6 milliárd Ft, 45,4%), a hazai költségvetési forrás 1353,3 millió euró (378,9 milliárd Ft, 16,1%) volt.

Az ÚMVP a célok megvalósításához 2011. december 31-ig összesen 146 milliárd Ft hazai (költségvetési) támogatást biztosított 454 milliárd Ft-nyi EU-hozzájárulás mellett. A 146 milliárd Ft hazai forrás 84,2%-a (122,9 milliárd Ft)

az I-II. tengely intézkedéseit finanszírozta. A III. tengelyre közel 13 milliárd, a IV. tengely intézkedéseire 1,2 milliárd Ft jutott. 2011 végéig az ÚMVP-ben a vidéki élet minőségének fejlesztése és a vidéki gazdaság diverzifikálása, valamint a LEADER-megközelítésű intézkedések megvalósítására rendelkezésre álló 270,2 milliárd Ft 59,7%-ára történt kötelezettségvállalás, a kifizetések aránya mindössze 20,4% volt.

A mezőgazdasági és az erdészeti ágazat versenyképességének javítása (ÚMVP-EMVA I. tengely)

Az EMVA I. tengelye forrásainak mintegy felét az **állattartó telepek korszerűsítésére (ÁTK)** fordították: eddig három fordulóban kb. 240 *milliárd* forintos keretösszeggel, az első fordulóban kiemelt, 75 %-os támogatási intenzitással. 2012. augusztus végéig 1819 pályázatot fogadtak be, ami 238 milliárd Ft lehívható keretösszeget jelent.

Igen ám, csakhogy az intézkedések első fordulójában tulajdonképp **nem versenyképességet növelő korszerűsítésekre került sor**, csupán az uniós környezetvédelmi előírások teljesítése érdekében történtek szintre hozó infrastrukturális fejlesztések. A megfelelő trágyakezelés fontos és szükséges, de sajnos önmagában még nem növeli a piaci keresletet a hústermékek iránt.

Látható, hogy az I. tengely lényegi intézkedéseinek lehívott forrásösszege nem érte el az ÁTK-intézkedés forrásait. A helyzet érdemben nem fog változni, mert 2012-ben újabb 40 milliárdos ÁTK-keretösszeg nyílt meg (negyedik

17. Az ÁTK-n kívül a legjelentősebb, I. tengelyhez tartozó intézkedések a következők voltak

Intézkedés	Jóváhagyott kérelmek	Jóváhagyott támogatások
Fiatal mezőgazdasági termelők elindítása	2 352	24 246 234 400
Gépek, technológiai berendezések beszerzése	8 683	73 968 045 115
Kertészet korszerűsítése	299	23 928 203 129
Mezőgazdasági termékek értéknövelése	580	81 037 331 091
Növénytermesztés létesítményeinek korszerűsítése	565	25 435 103 755

Forrás: https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link

forduló), míg a többi intézkedésben összesen nem lesz ennyi forrás, illetve gépbeszerzésre várhatóan egyáltalán nem lesz már keret.

Ökopolitikai szempontból – egy fenntartással – minden ÚMVP-cél támogatható, azonban a **mezőgazdaság nagyiparszerű átalakítása kényes kérdés.** Kétségtelen, hogy a mezőgazdasági, elsősorban állattenyésztéssel foglalkozó nagyüzemek és állattartó telepek hatékonyságának, higiéniájának fejlesztése csökkenti a környezetterhelést. Ahogy az ipari és logisztikai parkok esetében is, a koncentrált és pontszerű termeléssel fajlagosan kisebb környezetterhelés és nagyobb termelési hatékonyság érhető el, egy tőkeerős nagyvállalat egy telephelyen többet tud tenni, mint sok és elszórtan működő kisvállalkozás.

Ugyanakkor az **optimális üzemméret és lépték** nagyon is kérdéses. Jó az, ha a hagyományos legeltetést kiváltja a takarmányozás, a mezőgazdasági célú föld- és tájhasználat helyett „fedett állatgyárak" épülnek? Valóban haté-

konyabb és versenyképesebb, ha az állatállomány nagy ipartelepeken koncentrálódik, de eközben a falusi-kisvárosi állattartás, a kisebb gulyák, kondák, nyájak tartása ellehetetlenül?! Foglalkoztatási szempontból az iparszerű és monokultúrás mezőgazdasági termelés kevesebb emberrel és jóval nagyobb gépesítéssel, jóval termelékenyebben megoldható. Kérdéses azonban, hogy milyen munkalehetőség marad a falvakban!

A környezet és a vidék fejlesztése (ÚMVP-EMVA II. tengely)

18. Az intézkedéscsomag célja a kedvezőtlen adottságú területek (KAT), a Natura 2000 program, az erdészeti ágazat és az erdőtelepítések támogatása. Ezt a tengelyt az agrár-környezetgazdálkodási (AKG) és a Natura 2000 kifizetések határozzák meg.

Intézkedés	Jóváhagyott kérelmek	Jóváhagyott támogatások
Agrár-környezetgazdálkodás	13 391	24 246 234 400
Mezőgazdasági területek erdősítése	3 163	23 928 203 129
Natura 2000 kötelezettségek betartása	13 113	81 037 331 091

Forrás: https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link

A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása (ÚMVP-EMVA III. tengely)

19. Az eredeti cél a vidéki gazdaság sokszínűbbé és saját lábon állóvá tétele lett volna, például nem mezőgazdasági tevékenységek, mikrovállalkozások, turisztikai szolgáltatások, falumegújítás és -fejlesztés által.

Intézkedés	Jóváhagyott kérelmek	Jóváhagyott támogatások
Falumegújítás és -fejlesztés	1 732	21 619 053 727
Helyi vidékfejlesztési közösségek és a LEADER helyi akciócsoportjainak működtetése	109	17 141 858 595
Integrált szolgáltató tér kialakítása és működtetése	576	25 820 559 282
Kistérségi közlekedési szolgáltatások fejlesztése (tanyabusz)	1 073	8 449 207 439
Mikrovállalkozások létrehozása és fejlesztése	1 917	30 773 360 998
Turisztikai tevékenységek ösztönzése	1 193	25 955 472 476
Vidéki örökség megőrzése	861	14 859 499 932

Forrás: https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link

A kezdeti tervekben még a vidéki vállalkozásfejlesztés volt a meghatározó súlypont. 2011-ben az e célra allokált forrás több mint **felét átcsoportosították turisztikai és városképjavító** projektekre (56,4%). A baj az, hogy a csinos szállodák és főterek érdemben még nem járulnak hozzá a vidéki térségek lakosságának alacsony gazdasági aktivitásából, alacsony foglalkoztatottságából és ez által az alacsony jövedelmi szintjükből fakadó társadalmi feszültségek kezeléséhez!

Hozzá kell tennünk, a hazai falusi és ökoturizmus nem tekinthető húzóágazatnak. Mondhatnánk, **egy ekkora forrásátcsoportosítás egyenesen ellentétesnek mondható az ÚMVP fő célkitűzésével!**

Ráadásul a források jelentős átrendezésével egyidejűleg nem került sor a célkitűzések mérésére kidolgozott mutatók felülvizsgálatára. Az eredeti gazdaságfejlesztési mutatók – például a támogatott mikrovállalkozások száma, a beruházás teljes összege, a többfunkciós szolgáltató központok száma stb. – megfeleződése kudarcot sugallnak, miközben a turisztikai tevékenységek ösztönzése intézkedés mutatóit és elvárásrendszerét nem igazították a megduplázódott költségkerethez! **Az indikátorokat csak részlegesen, megalapozó számítások és hatásvizsgálatok nélkül változtatták meg**.

LEADER programok (ÚMVP-EMVA IV. tengely)

A LEADER célja a vidéki szereplők ösztönzése és támogatása, helyi akciócsoportok (HACS) támogatása, helyi stratégiák támogatása, helyi közösségi kezdeményezések támogatása. Sajnos a LEADER-t „könnyű pénznek" tekintették, melyben nagyon gyenge és az elbírálás során is alacsony pontszámot elért projektek is részesülhettek támogatásban. A megítélt támogatások harmada (32,1%) a maximálisan elérhető pontszám alsó harmadába esett. Sőt, olyan ügyfelek is juthattak LEADER pénzekhez, akik mindössze 20%-ban teljesítették az elvárásokat!

A LEADER legnagyobb hibája tehát éppen az, hogy **a kormányzat nem merte felvállalni az érdemi rangsorolást**, mindenki nyert egy kis támogatást, amellyel viszont nem lehetett igazán nagy eredményeket elérni. E szét-

aprózódott támogatáshoz rendkívül nagy bürokratikus elvárás társult. Az ún. Helyi Akciócsoportokkal (HACS) **három körben újraterveztették** a saját helyi LEADER programjaikat, ami komoly időveszteséget és motivációvesztést eredményezett, ráadásul a programok minősége sem javult látványosan.

Összefoglaló értékelés

Az ökopolitikai szempontból fontos EMVA-projektek (élhető, azaz megélhetést és életminőség-növelést is biztosító projektek, pl. helyi termékek termelésének ösztönzése, helyi piacok fejlesztése, vágópontok, helyi közösségek fejlesztése, helyi együttműködések erősítése) értékelésekor elmondható, hogy ezek eredményeként a vidéki térségek jelentős lemaradása nem csökkent. A gazdaság diverzifikálására irányuló intézkedéseknek (mikrovállalkozások és turisztikai tevékenység fejlesztése) foglalkoztatásra gyakorolt hatása csekély, csak részben járult hozzá a gazdasági aktivitás növeléséhez. A vidéki térségekben az egy főre jutó GDP-ben, a munkanélküliségi rátában, az aktivitási rátában, a foglalkoztatási rátában a tervezési időszakhoz (2005) képest pozitív irányú elmozdulás nem tapasztalható.

Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP)

A GOP eredeti célja Magyarország gazdasági versenyképességének erősítése, munkahelyteremtés, az ipar és a szolgáltató ágazatok technológiai korszerűsítése. Átfogó eszközei a technológiafejlesztés, a kutatás-fejlesztés és

innováció, ipari parkok létrehozása és működtetése, valamint marketing- és informatikai fejlesztések támogatása. Az alábbi négy intézkedéscsomag tekinthető a legjelentősebbnek a GOP-intézkedések között:

- A GOP 1.1-be került az egyetemek, kutatóintézetek és vállalkozások közötti kutatás-fejlesztési **(K+F)** és innovációs együttműködés növelése.
- A GOP 1.3 célja a kis- és középvállalkozások **(kkv)** önálló innovációs és K+F tevékenységeinek ösztönzése.
- A GOP 2.1-es intézkedés konkrétabban a vállalati kapacitások komplex fejlesztését és technológiai korszerűsítését irányozta elő.
- A GOP 3.2 intézkedés alatt telephelyek eszköz- és infrastruktúrafejlesztésére lehetett támogatásokat elnyerni. (Ez utóbbi nem azonos a jóval nagyobb volumenű, a Regionális Operatív Programban tervezett intézkedésekkel!)

Ökopolitikai szempontból dilemma, hogy helyes e közpénzből magántulajdonban lévő, végeredményben nem közcélú projekteket vissza nem térítendő támogatással finanszírozni. A kutatás-fejlesztés, a telephelyek és a technológiák korszerűsítése ugyanis gazdasági versenyképességet és versenyelőnyt eredményez – miközben a hasonló területen dolgozó, de a pályázati támogatás híján saját forrásból, banki kölcsönből vagy leginkább sehogy sem fejlesztő vállalkozások hátrányba kerülnek. A technológiai fejlesztésnek önmagában, fizetőképes kereslet és piacbővülés nélkül még nincs érdemi munkahelyteremtő, de még munkahelymegtartó hatása sem. A modern gépek kezeléséhez kevesebb, de speciális szaktudással rendelkező ember szükséges.

Alapelv, hogy a közvetlen bevételnövekedést eredményező fejlesztéseket inkább hosszú távú és nagyon kedvezményes kölcsönkonstrukcióknak kellene tekinteni, a vissza nem térítendő támogatások csak a valóban közcélú és non-profit projektek esetében indokoltak.

20. GOP-forrásfelhasználás

GOP Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007–10	**1.1.**	**1.3**	**2.1**	**3.2**
1. Beérkezett pályázatok (db)	858	3295	21810	169
2. Igényelt támogatás (Mrd Ft)	139,4	206	508,2	39,5
3. IH által támogatott (db)	334	1880	13636	97
4. Megítélt támogatás (Mrd Ft)	53,9	98,5	316,6	18,5
5. Hatályos szerződések (db)	304	1581	12860	90
6. Hatályos szerződések (Mrd Ft)	46,9	81,6	305,6	17,5
7. Kifizetések száma	275	753	8242	58
8. Kifizetett összeg (Mrd Ft)	27,5	31,3	164	9,3

GOP Széchenyi Terv 2011-től	**1.1.**	**1.3**	**2.1**	**3.2**
1. Beérkezett pályázatok (db)	295	2301	10379	
2. Igényelt támogatás (Mrd Ft)	60,9	1243	156,8	
3. IH által támogatott (db)	105	1379	6706	
4. Megítélt támogatás (Mrd Ft)	20,1	63	112,6	
5. Hatályos szerződések (db)	75	1080	5930	
6. Hatályos szerződések (Mrd Ft)	13,3	46,20	105,4	
7. Kifizetések száma (db)	64	311	2121	
8. Kifizetett összeg (Mrd Ft)	2,8	8,29	14,7	

Forrás: http://emir.nfu.hu/nd/kozvel/ 2012. szeptember 12-i állapot

A GOP-forrás felhasználásának értékelése

A GOP-os projektek országos munkahelybővítő és iparkorszerűsödést jelentő hatása marginális maradt. A projektek inkább a további leszakadás megakadályozásában játszottak eddig szerepet annak ellenére, hogy látszólag magas összeget, mintegy **610 milliárd** forintot kötöttek eddig le közvetlenül a négy legjelentősebb GOP-prioritásban gazdaság- és iparfejlesztés céljaira.

Azonban a teljes ciklus teljes, **8000 milliárd forintos keretéből ez mindössze 7,5%-ot jelent.** Sőt, mitöbb, 2012 szeptemberében a ténylegesen lehívott összegek mintegy **265 milliárd forintot** tettek ki, ami az uniós keretösszeg alig 3,5%-a! Összehasonlításképp: a Fidesz-kormány 2012-ben egy év alatt 132 milliárd forintot költ el közfoglalkoztatásra, amiből azonban csak látszatmunkahelyek keletkeznek, versenyképes, fenntartható gazdaság nem.

A pályázati forrásokból történő munkahelyteremtés eleve kétélű fegyver. Az eszközbeszerzések célja éppen az emberi élőmunkát igénylő feladatok gépesítéssel történő kiváltása. **A piac- és termelésbővülés nélküli technológiai korszerűsítés a munkahelyek számának csökkenését okozhatja,** miközben a megmaradó munkahelyeken egyre komolyabb szakirányú képzettségre lesz szükség.

Az automatikus, de a nagyobb volumenű, pontozásos projektkiírásoknál sem volt pontozási tétel a (nemzetközi) piacra jutás, így **a vállalkozások piac- és exportképességének növelése valójában nem volt kódolva a projektekbe.**

21. A társadalmi felzárkózást és a munkahelyteremtő projekteket támogató GOP-, TÁMOP- és TIOP-programok pályázatait megvizsgálva szembetűnő egy földrajzi sajátosság

Támogatások	Dél-Alföld	Dél-Dunántúl	Közép Mo.
pályázó székhelye szerint	31%	38,5%	25%
megvalósítás helye szerint	27%	35%	34%

Forrás: https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link

Ha megnézzük e három régió szervezeteinek teljesítményét, úgy tűnik, hogy a Dél-Alföldön bejegyzett pályázók elég jelentős hányada nem a térségben valósította meg a fejlesztést. Hasonló arányban tudtak a dél-dunántúli pályázók a térségben tartani térségre szánt pályázati forrásokat.

Feltűnő azonban, hogy a konvergencia- vagy hátrányos helyzetű leszakadó régiókban bejegyzett székhelyű pályázók által megvalósított projektek milyen jelentős arányban „kötöttek ki" Közép-Magyarországon, a fővárosban vagy legalábbis fejlett vidéki nagyvárosban. Valós példa: informatikai cégeknél is a székhely számít a beruházás fizikai helye helyett. A cég statisztikailag egy leszakadó, hátrányos helyzetű (LHH-s) térségben van nyilvántartva, de a támogatott hardver- és szoftverfejlesztés egy fővárosközeli szerverparkban történik, a programozómatematikus munkatársak pedig budapesti vagy fejlett vidéki városi irodákban és lakásokban végzik a munkát.

Összefoglaló értékelés

A válság miatt pedig a **munkahelyteremtés igénye a munkahelymegtartás követelményévé csökkent,** illetve, hogy a meglevő munkahelyek által fizetett bérek reálértéke megmaradjon. Ez utóbbi esetben viszont a létszámtartás sem volt mérvadó (a két választás vagylagos).

A marginális munkahelyteremtő hatás másik oka, hogy a GOP-intézkedések jobbára az egyébként is **életképes, kellő tőkével rendelkező cégeknek jelentettek pótlólagos forrásokat.** Hatásaként a felzárkóztatandó régiók még inkább lemaradtak a központi régióhoz képest. Nemhogy konvergencia nem történt, hanem divergencia figyelhető meg a központi régió és Dél-Dunántúl, Dél- és Észak-Alföld, valamint Észak-Magyarország vonatkozásában.

Környezet és Energia Operatív Program (KEOP)

A **Környezet és Energia Operatív Program (KEOP)** az élhető környezet megteremtése és fenntartása, az értékvédelem és -megőrzés, a megelőzés és takarékossághatékonysági alapcélokat fogalmazott meg. Az intézkedések közül az alábbiakat emeljük ki:

- KEOP-1. Hulladékgazdálkodás, szennyvízhálózat, ivóvízhálózat;
- KEOP-2.1. Árvízvédelem;
- KEOP-2.3. Szilárdhulladék rekultiváció;
- KEOP-4.2. Helyi hő- és fűtési igény kielégítés megújuló energiaforrásból;

- KEOP-4.4. Megújuló alapú villamosenergia-termelés;
- KEOP-5.3 Épületenergetikai fejlesztések;
- KEOP-6.1. Fenntartható életmód és fejlődés kampányok;
- KEOP-6.2. Fenntartható életmód és fejlődés mintaprojektek.

KEOP-forrásfelhasználás

22. Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007–10

	1.	2.1.	2.3.	4.2.	4.4.	5.3.	6.1.	6.2.
1. Beérkezett pályázatok (db)	416	47	58	1014	194	831	836	711
2. Igényelt támogatás (Mrd)	730	248	200	38	50	76	24,8	20,4
3. IH által támogatott (db)	300	39	32	589	88	426	397	384
4. Megítélt támogatás (Mrd)	521	186	89,4	19,5	19,3	36,4	6,3	5,3
5. Hatályos szerződések (db)	282	38	30	585	71	423	389	380
6. Hatályos szerződések összege (Mrd)	492	184	83,7	17,4	12	35,2	5,9	4,8
7. Kifizetések száma (db)	109	33	24	421	40	334	377	369
8. Kifizetett összeg (Mrd)	64,6	40	24	6,5	2,33	15	4, 5t	3, 8

23. Új Széchenyi Terv 2011-től

	1.	2.1.	2.3.	4.2.	4.4.	5.3.	6.1.	6.2.
1. Beérkezett pályázatok (db)				767	56		521	72
2. Igényelt támogatás (Mrd)				21, 5	18,4		11,5	8,7
3. IH által támogatott (db)				418	23		176	6
4. Megítélt támogatás (Mrd)				10,5	7, 5		2,5	6
5. Hatályos szerződések (db)				416	8		172	2
6. Hatályos szerződések összege (Mrd)				9,4	2,4		2,46	1,9
7. Kifizetések száma (db)				272	2		167	2
8. Kifizetett összeg (Mrd)				2,7	1,2		1,3	0.54

Forrás: https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link

A KEOP-projektek értékelése

A KEOP keretében a teljes uniós forrásmennyiség több mint 10%-át a hulladékgazdálkodás, rekultiváció, szennyvízhálózat, ivóvízhálózat és árvízvédelem területén, a **környezetterhelést csökkentő alapinfrastrukturális beruházásokra** használták fel. Kétségtelen, hogy az EU-szabványoknak megfelelő, modern regionális hulladékkezelő telepek kiváltották a műszaki védelem nélküli, városszéli szeméttelepeket. A csatorna- és szennyvízberuházások nyomán pedig csökkent az élővizekbe kerülő tisztítatlan szennyvíz mennyisége.
A lakosságból csak azok érzékelhették a környezet állapotának javulását és a beruházások ökológiai hasznát, akik közvetlenül a korábbi telepek körzetében laktak. A lakosság túlnyomó része a sokszor ugrásszerűen megnövekvő szolgáltatási díjakat vette csak észre, mivel a kezeletlen hulladékot és szennyvizet a korábbi évtizedekben is „eltüntették a szeme elől". A KEOP ugyanis csak magukat a fejlesztési beruházásokat fedezte, a jelentősen megnövekvő üzemeltetési, szállítási és műszaki-szolgáltatási költségeket már a lakosság fizeti.

Magyarán: **a jobb színvonalú alapinfrastruktúra önmagában még nem növeli a gazdasági versenyképességet,** életminőség-javító hatása is csak áttételesen érzékelhető a környezetállapot-javulás által, annál inkább a költségek növekedése. A KEOP szennyvízelvezetéssel kapcsolatos intézkedései valójában az ország alapinfrastrukturális elmaradottságát voltak hivatottak pótolni. Versenyképességi hatásuk még közvetetten sem mutatható ki, jóléti hatásuk szintén nem érzékelhető, a beruházások a piaci szektor alapminőségi követelményéhez tartoznak.

A szolgáltatás megléte még nem jelenti a személyes életminőség javulásának érzetét, hiánya viszont azonnali elégedetlenséget szül: az, hogy valahol lett szennyvízközmű, **az emberek napi megélhetési, jóléti szintjén mit sem javított, legfeljebb egy alapelvárás teljesült**.

Az állam megtakarítása e környezetvédelmi projektek uniós finanszírozása tekintetében a következő: uniós részfinanszírozás 85%, állami hozzájárulás 15%. Az unió által hazánknak juttatott források 54%-át valójában uniós hozzájárulásként mi fizetjük be, azaz, a 85% 54%-a, mintegy 46% az egészből szintén hazai finanszírozást jelent. 46+15=61% tehát a tényleges hazai finanszírozás. 40%-nyi valóban külföldi uniós részfinanszírozásért tette be tehát az állam ezeket a projekteket az uniós projektek körébe (és pl. a 4-5 számjegyű utak fejlesztését is).

KEOP energetikai projektek

Ami az energetikai projekteket illeti: a szigetelés- és fűtéskorszerűsítéssel elérhető megtakarítás lakásonként akár a 40%-ot is elérheti. Az ilyen projektek kezdeményezése és jelentős támogatása elsődleges fontosságú: a nemzeti energetikai önrendelkezés növelésén túlmenően jelentős és tartós munkahely-teremtési hozadéka lenne. Az energetikai felújítás építőipari konjunktúrát is jelentene, és fontos járulékos haszon lehetne az energiatudatos életmód elterjedése Magyarországon.

Ehhez képest a KEOP megújuló energiák felhasználását és energiahatékonyság növelését szolgáló projektjeire eddig mintegy 90 milliárd forint le-

szerződött forrás jutott. **Ez a rendelkezésre álló forrás valamivel több mint 1%-a. Ökopolitikai és energetikai szempontból elenyésző ráfordítás,** összevetve az európai jó példákkal (Németország, Ausztria, Dánia) végképp csekély, és nagyságrendekkel alulmúlja a tényleges hazai igényeket és lehetőségeket is. Az energetikai korszerűsítés kasszája pillanatok alatt kimerül – volt, hogy a keretösszeghez képest jelentkező jelentős túligénylés miatt két nap után felfüggesztették a pályázati lehetőségeket.

A regnáló kormányzat érezte is a probléma nagyságát. Mintegy 160 milliárd forintot akart átcsoportosítani e területre, de Brüsszel a hazai forráslehívás lassúsága miatt ezt már nem engedélyezte. Ezzel **a két legjelentősebb intézkedés maradt érdemi forrás nélkül** a hátralévő időszakra.

Ez a KEOP-4.2, melynek révén üzleti szervezetek, nonprofit intézmények és önkormányzatok egyaránt olyan, részben ingatlanfelújítással is járó beruházásokat kezdeményezhetnek, amelyek csökkentik meglevő rezsikiadásaikat. Ilyenek a napkollektoros használati melegvíz-ellátás, az épületek szigetelése és nyílászárócseréje, kazánok cseréje, a fűtési rendszer korszerűsítése annak akár teljes cseréjével. De ide tartozik a termálvíz felhasználása és a biogáz termelése is (akár általános mezőgazdasági hulladékból, akár kifejezetten trágyahasznosításból), és annak felhasználása hőtermelésre.

A másik ilyen jelentős intézkedéscsomag a KEOP-4.4, mely kifejezetten megújuló alapú villamosenergia-termelést céloz meg, a helyi energia-önrendelkezés kialakítása jegyében (maximum 500 kW névleges teljesítményű, un. kiserőművek létrehozása a legnagyobb támogatott projektelem). Ez történhet napelemes erőműpark kialakításával, nagyobb tetőszerkezetek napelemes ellátásával, fa- és biobrikett vagy egyéb hulladékból képzett brikett, pellet

égetésével, energianövények (energianyár, energiafűz, energianád) felhasználásával. **A kassza azonban üres, csak remélni és javasolni tudjuk, hogy 2014-től jusson jóval több figyelem és forrás az energiahatékonyságra és a zöld energiatermelésre is.**

Zöld dilemmák és civil szemléletformálás

A szennyvízberuházásokkal kapcsolatosan meg kell említenünk, hogy különösen az aprófalvas települések esetében nem egyértelmű, hogy a kistérségi szennyvízkezelő rendszerre való rákötés fenntarthatósági szempontból előnyös-e. A tervezés, a szennyvíz-gyűjtőhálózat kiépítése, működtetése, a szennyvíz pumpálása kilométereken keresztül, illetve az egész távlati finanszírozása összességében nagyobb terhelést jelenthet, mint a szikkasztós ülepítő rendszerek vagy akár egy kis léptékű gyökérzónás rendszer. Az uniós pályázatokra azonban jellemző, hogy a nagyobb léptékű regionális beruházásoknak volt esélye, a helyi sajátosságokhoz és méretekhez alkalmazkodó kisebb fejlesztéseknek kevésbé.

Ökopolitikai szempontból **helyes, hogy nem finanszíroztak hulladékégető** műveket KEOP-forrásokból, pedig Várpalotán és Hajdúböszörményben is volt szó ilyen – a megelőzést és az anyagában hasznosítást is ellehetetlenítő – beruházásokról. A modern regionális hulladéklerakók mindegyike mellett épült előkezelő és válogató üzem, azonban a másodnyersanyagok hasznosítása rendszerszinten még nem épült ki, és még évekig igen nagy mennyiség kerül deponálásra.

Közlekedésfejlesztési Operatív Program (KÖZOP)

A **Közlekedésfejlesztési Operatív Program (KÖZOP)** célja az ország mind jobb bekapcsolódása az európai gazdasági vérkeringésbe, illetve az országrészek egymás közötti elérhetőségének javítása a közlekedési infrastruktúra fejlesztése által. Szintén cél volt a közösségi közlekedés és az intermodalitás fejlesztése is.

A nevesített KÖZOP-projektek:

- KÖZOP-2.1. vasútfejlesztés;
- KÖZOP-2.5. nemzetközi közúti elérhetőség javítása;
- KÖZOP-3.5. térségi elérhetőség javítása,
- KÖZOP-5. városi, elővárosi közlekedésfejlesztés, ebből DBR (5.1.) és Miskolc-Debrecen-Szeged villamosvonalának fejlesztése (5.2.).

24. Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007–10

	2.1.	2.5.	3.5.	5.	5.1., DBR	5.2.
1. Beérkezett pályázatok (db)	5	35	138	98	1	5
2. Igényelt támogatás (Mrd)	371	462	1004	806	261	113
3. IH által támogatott (db)	4	15	101	53	1	3
4. Megítélt támogatás (Mrd)	385	106	118	514	261	76,7
5. Hatályos szerződések (db)	4	14	39	46	1	3
6. Hatályos szerződések összege (Mrd)	340	106	98	458	210	76,8
7. Kifizetések száma (db)	4	8 db	31	23	1	3
8. Kifizetett összeg (Mrd)	145	1,7	4	191	141	42,5

Forrás: https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link

25. Új Széchenyi Terv 2011-től

	1.5.	2.5.	3.5.	5.5.
1. Beérkezett pályázatok (db)	20	26	40	46
2. Igényelt támogatás (Mrd Ft)	161	280	294	321
3. IH által támogatott (db)	8	11	18	22
4. Megítélt támogatás (Mrd Ft)	82,8	94,5	49	55,7
5. Hatályos szerződések (db)	8	11	15	21
6. Hatályos szerződések (Mrd Ft)	82,8	94,5	45	51
7. Kifizetések száma	5	6	12	9
8. Kifizetett összeg (Mrd Ft)	0,87	0,43	0,74	1,9

Forrás: https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link

A KÖZOP keretében közlekedési megaberuházásokra fordítjuk a teljes uniós forrásmennyiség mintegy 20%-át. Az alapkérdés ugyanaz, mint amit a KEOP alapinfrastrukturális projekteknél is feltettünk: ezeknek a mennyiségeknek mind uniós fejlesztési tervben kell szerepelniük, vagy valamilyen más megosztás is elképzelhető lett volna, illetve elképzelhető lenne a jövőben?

KÖZOP-5. városi, elővárosi közlekedésfejlesztés, ebből a DBR-projekt (5.1.) és a Miskolc-Debrecen-Szeged városban megvalósított villamosvonal fejlesztése (5.2.) volt a legjelentősebb. A három vidéki nagyváros villamosvonalainak felújítása még csak-csak elfogadható cél, de az amúgy is sűrűn behálózott és jól ellátott budapesti belvárosban áterőltetett **4-es metró beruházása elhibázott presztízsberuházásnak** tekinthető, mely nem javítja oly mértékben a közösségi közlekedést, mint amennyi a ráfordított tőkemennyiség. A 3-as metróvonal Káposztásmegyer-Ferihegy közti meghosszabbítása és a délbudai felszíni közlekedés gyorsjáratúvá tétele

jelentős költségmegtakarítással járt volna, és nagyságrendekkel nagyobb hatást ért volna el.

A közlekedési infrastruktúra fejlesztése viszont eleve nem jár(t) együtt tudatos gazdaságpolitikával, a GOP-os források elosztásánál épp a kifejtett elemek hiányoztak a rendszerből. Nem beszélve arról, hogy a közlekedési infrastruktúra fejlesztése néhol egyáltalán nem a fenntartható fejlődést szolgálja, hanem lassan fél évszázados igényeket elégít ki. Tegyük hozzá, a közlekedési infrastruktúra fejlesztése önmagában még nem hoz jelentős munkahelyteremtő és/vagy magas minőségű gyártókultúrát az országba. Tipikus példa az AUDI, amely nem Győr hazai viszonyok között egyébként már a 90-es évek elején, közepén is remek közlekedési infrastruktúrája miatt települt oda, hanem a tömegesen elbocsátott, képzett rábás munkaerőt használta ki.

A vasútfejlesztés esetében elmondható, hogy a színvonaljavító felújítások kizárólag az EU-s nagyprojektekre korlátozódnak, ezek azonban csak az eleve jobb állapotú, a páneurópai TEN-T korridorokhoz tartozó vasúti fővonalakon folynak megkérdőjelezhetően magas költségekkel (kirívó a Szajol–Püspökladány vonal felújítása). A jóval kisebb fajlagos felújítási költségű regionális és mellékvonalakra az állam csak akkor áldoz, ha valamilyen intenzív lobbiérdek (pl. a 142-es vonal esetében a Mercedes gyár megközelítése) ezt diktálja, annak ellenére, hogy létezik kimutatás a menetrendi és utasforgalmi szempontból is indokolt regionális és mellékvonali felújításokról.

Az eddigi vasúti beruházások során **nem a pályahálózat egészének fejlesztésére, a mind nagyobb szakaszokra kiterjedő sebességkorlátozások okainak felszámolására koncentrálták** a forrásokat, hanem egyes szakaszok presztízsberuházásként értékelhető, kiemelt fejlesztésére.

A mellékvonali felújítások ugyanakkor a mellékvonalakon dolgozó vasutasok számára jórészt foglalkoztatáspolitikai kérdés is: a nemzetközi példák is azt mutatják, hogy a mellékvonali racionalizálások (amelyek nem feltétlen vonalbezárást, hanem technikai fejlesztések miatti munkaerőigény-csökkenést jelentenek) során felszabaduló forgalmi személyzetet elbocsátás helyett az utaskiszolgálás területére irányítják át, így növelve a vasúti szolgáltatás színvonalát. Ez a logika lehetővé tenné a vasútfejlesztések összekötését a humánerőforrás-fejlesztést elősegítő programokkal.

A nemzetközi elérhetőség érdekében tett kísérletek összességében nem relevánsak a hazai közlekedésfejlesztés szemszögéből, az ide beruházni kívánt eddigi közel 200 milliárd forint ellenére sem.

A térségi elérhetőség javítása kiemelt projektekkel megoldott. A KÖZOP-os kiemelt projektekkel kapcsolatosan mérvadó az **Állami Számvevőszék** kiemelt projektekre vonatkozó egyik összegzése, mely szerint **a kiemelt fejlesztések negyedét kitevő 4-5 számjegyű közutak fejlesztései nem voltak célszerűek.** Többször változott a kiválasztási eljárás típusa (pályázatos, nem pályázatos), valamint a felújításhoz meghatározott szempontrendszer és a műszaki feltételek is.

A közutak felújításra való kiválasztása nem volt hatékony. A szabályozás és gyakorlat nem az EU regionális politikája egyik általános elvén, a szubszidiaritáson alapult. A hazai intézményrendszerben ennek az elvnek megfelelő döntési szint, ahol a fejlesztések kiválasztásához szükséges információk rendelkezésre álltak, a regionális fejlesztési tanácsok szintje volt. A regionális fejlesztési tanácsok ki is dolgozták a régió területfejlesztési programját (beleértve a közútfejlesztést), és a regionális operatív programok terhére a régiókban a fejlesztési keretösszeg (ebben a közútfejlesztésre fordítható keretösszeg) is

rendelkezésre állt. Műszaki és területi szempontok szerint kiválasztották a felújítandó közutakat, majd a döntés mégis kormányzati szintre került.

A közlekedésfejlesztési projektek, különösen a vasúti és közösségi közlekedés rendszerszintű fejlesztése ökopolitikai szempontból is megfelelő és üdvözlendő mintát adhatott volna. Ehhez képest azonban a KÖZOP-projektek részben fél évszázados elmaradásokat igyekeztek bepótolni, vagy ami rosszabb, ad hoc régiós, helyi vagy éppen központi lobbiérdekek mentén megvalósuló presztízsberuházásokba öltek milliárdokat. A 4-es metró vagy a Szajol–Püspökladány vasútvonal építése a szó szoros értelmében elszívta a forrásokat a kisebb léptékű, de rendszerszinten megvalósuló közlekedési infrastruktúrafejlesztésektől. Ráadásul az ilyen drága kirakatberuházásoknak az uniós alapcélokat jelentő versenyképesség növelése és foglalkoztathatóság bővítése nézőpontból nincs valós hatása.

Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP)

A TÁMOP átfogó célja a munkaerő-piaci részvétel növelése a humánerőforrás minőségének javításával. Részterületei a munkaerő-piaci kereslet és kínálat összhangjának javítása, a területi különbségek csökkentése, a változásokhoz való alkalmazkodás és az élethosszig tartó tanulás elősegítése, valamint az egészségi állapot, a munkavégző-képesség javítása és a társadalmi összetartozás és esélyegyenlőség fejlesztése.

- A TÁMOP-1. foglalkoztathatóság javítása prioritásból leginkább a TÁMOP-1.4. prioritás tartozik ide. A többi projekt alapvetően központi projekt.

- A TÁMOP-2. alkalmazkodóképesség javítása prioritásból a TÁMOP-2.1. képzések biztosítása részprioritás a legjelentősebb (legvitatottabb) hatású.
- A TÁMOP-3-as prioritásból a
  - TÁMOP-3.1. közoktatási kompetenciafejlesztés, valamint a
  - TÁMOP-3.3. hh-s és roma oktatásfejlesztés érdemel említést. Kiemelendő még a
  - TÁMOP-3.4. SNI-s és eltérő oktatási igényű tanulók oktatásfejlesztése is.
- A TÁMOP-5. társadalmi befogadás, részvétel erősítése prioritásból pedig az
  - LHH-s projektek (TÁMOP-5.1.)
  - a TÁMOP-5.2. gyermek- és ifjúságvédelem fejlesztése projektek, a
  - TÁMOP-5.3. halmozottan hátrányos csoportok hozzáférés-fejlesztése a munkaerő-piaci (re)integráció érdekében projektek és a
  - TÁMOP-5.5. helyi közösségek és civil társadalom fejlesztése projektek voltak a jelentősebbek. Kiemelendő még a
  - TÁMOP-5.6. foglalkoztatásba ágyazott képzés és civil aktivitás projektjei.

26. Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007–10

TAMOP	1	2	3	5
1. Beérkezett pályázatok (db)	703	8 599	6 362	3 283
2. Igényelt támogatás (Mrd Ft)	255	260	273	228
3. IH által támogatott (db)	236	2 621	3 174	1 020
4. Megítélt támogatás (Mrd Ft)	218	140	125	87,7
5. Hatályos szerződések (db)	189	1 535	2 801	901
6. Hatályos szerződések (Mrd Ft)	218	128	93,9	75
7. Kifizetések száma	172	1 437	2 584	859
8. Kifizetett összeg (Mrd Ft)	110	72,8	76,7	41

27. Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007–10

TÁMOP – részletes bontás	1.4.	2.1.	3.1.	3.3.	3.4	5.1.	5.2.	5.3.	5.5	5.6.
1. Beérkezett pályázatok (db)	604	4 760	2 982	322	322	346	983	460	787	520
2. Igényelt támogatás (Mrd Ft)	27	114	150	27,9	27,9	34	58,8	48,7	31	29,5
3. IH által támogatott (db)	181	1 496	1 690	182	182	157	292	175	287	36
4. Megítélt támogatás (Mrd Ft)	11,3	68,6	72	11,8	11,8	15	18	25,7	12	5
5. Hatályos szerződések (db)	135	475	1 655	182	182	135	290	173	209	22
6. Hatályos szerződések (Mrd Ft)	11,3	63	49	11,8	11, 8	13	16,4	20,8	10,5	3,7
7. Kifizetések száma (db)	131	411	1 514	179	179	133	282	166	202	20
8. Kifizetett összeg (Mrd Ft)	7,2	20,5	39	9,1	9,1	8,8	8,4	9,2	5,9	1,7

Forrás: https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link

A foglalkoztathatóság javítására tett több százmilliós programok, akár központiak, akár egyediek, jobbára azért sikeresek papíron, mert **papír alapon igazolandó képzések elvégzését célozzák meg.**

Az indikátorok tehát teljesülnek, a források hatékonysága mégis roppant alacsony. A projektek forrásainak 30–40%-a megy el közvetetten nem a forrás hatékony elköltését szolgáló elemekre, pl. projekt-előkészítés, projektmenedzsment, ERFA-átjárhatóság, amely komoly beruházáshoz elégtelen, a projektmenedzsment kistafírozásához viszont sok…

A nagyobb szakmai probléma, hogy a fennmaradó 60–70% **elavult kompetenciahalmazok megtanítására irányul**. Zömmel OKJ-s képzések, melyek elavultságát az állami aktorok egyébként érzik, és ennek megfelelően gyökeres átalakításukra kísérletet is tesznek. Sőt, milliárdos kiemelt uniós programokat költenek el a fejlesztésükre, eddig úgy tűnik, a siker legkisebb jele nélkül.

Csak jellemzésül, a HEFOP-os időszak slágerét, a virágkötő képzést felváltották a házi ápoló, a szociális ápoló és gondozó, valamint a park- és golfpályaépítő képzések. No, és az örökifjú, mindig reneszánsz sláger, a gyógynövénytermesztő…

Ezek a képzések aztán nem járultak hozzá semelyik, a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű réteg komoly esélyű munkaerő-piaci (re)integrálásához, ezért aztán hiába a hatalmas összegek, a foglalkoztatottság színvonala cseppet sem javul(t). **A tékozló koldus tipikus példája ez.**

Miközben több, mint 70 milliárd forint ment el közoktatási kompetenciák fejlesztését szolgáló tartalomfejlesztésre, és ennek hatása egyelőre a PISA felmérésekben egyáltalán nem látszik, eközben ezen összeg **harmada jutott** a hátrányos helyzetű, a roma, az eltérő tanulási igényű gyerekek fejlesztésére.

A számok alátámasztják a forrásfelhasználás kettős kudarcát: a fő fókusz nem korszerűsít kellően, vagy legalábbis semmilyen endogén tovaterjedő hatása nincs, eközben az igazi divergenciát „okozó" rétegek leszakadásának megállítását nem sikerül elérni a hozzárendelt forrásokból.

Az egész közoktatási rendszerünkben kódolva van: hátrányos helyzetű település hátrányos helyzetű, eltérő nevelési igényű, pláne cigány gyermeke csak a vak szerencsének köszönhetően szerez, no nem érettségit vagy diplomát, egyáltalán, versenyképes szakmát.

Nyilvánvaló, hogy **nincs olyan befektető** (sem hazai, sem külföldi), **aki ipart vagy szolgáltatást telepítene erre a „tudásbázisra"!** E révén kódolódik az iparfejlesztési eszközök és források felhasználásában a divergencia növekedése, ami tovább fokozza a lemaradást ezekben a térségekben szociális területen. A negatív, divergáló spirál létre is jött.

Az oktatási infrastruktúra fejlesztéséből kb. a negyede (30 milliárd) jutott eddig informatikai fejlesztésekre. Még ennyit sem költöttünk el a szakképzési infrastruktúra fejlesztésére (25 milliárd).

A felsőoktatási kutatási infrastruktúra fejlesztésére eddig fordított források kb. 4-5-szörösét lehetett ugyan elkölteni kifejezetten alapkutatásra, alkalmazott kutatásra és K+F+I-re – viszont az infrastruktúra fejlesztésére elköltött alig 80 milliárd megkérdőjelezi a konkrét kutatásokra költött források hatékonyságát – milyen állapotú infrastruktúrán akarunk eredményeket elérni? Hová is akarunk eljutni, megint ez a kérdés!

Az ÚSZT-ben a Foglalkoztatási program csak TÁMOP-os projekteket érint, és az alábbiak szerint alakult eddig: 346 db beadott pályázat 133 Mrd Ft értékben. Ebből jóváhagyott és leszerződött 111 db, 106 Mrd Ft értékben, a már teljesített kifizetések 92 db, 3 002 671 609 Ft értékben. Itt is látszik, hogy a for-profit és a nonprofit aktorok által generált projektek abszorpciós üteme elégtelen nívót üt meg, azaz, a forrásfelhasználás lassúsága szembeötlő.

A több százmilliós intézkedéshalmazról összefoglalóan annyit lehet állítani, hogy százszámra valósultak meg olyan munkaerő átképzési programok, amelyek keretében tízezrek részvételét igazolták le jelenléti ívvel. A számszaki indikátorok tehát azt mutatják, hogy az oktatással-képzéssel foglalkozó cégek rengeteg embert rengeteg tanórán keresztül tanítottak és vizsgáztattak. Arra viszont nincs semmilyen jel vagy bizonyíték, hogy ezen képzések nyomán valóban képzett munkavállalók ezrei tudtak volna bárhol elhelyezkedni, hogy szakvizsgák érdemben hasznosultak volna, hogy az igazán rászoruló képzetlen és leszakadó rétegekhez széles körben elértek volna a TÁMOP nyújtotta lehetőségek, **és nincs jele annak a bizonyos „társadalmi megújulásnak”.**

A tékozló koldus, avagy a gyógynövény nélküli gyógynövénytermesztő országa

Több felkért külső tanácsadói, valamint állami elemzés is megállapítja, hogy az uniós források felhasználásának sikerkovácsa a humánerőforrás-fejlesztéssel foglalkozó intézkedéscsomag, amely zömmel a TÁMOP 1-es, 2-es és 3-as intézkedéscsoportját érinti. A pozitív beszámolók alapja az, hogy egy egyszerűen meghatározott mutatót kivétel nélkül teljesítenek a projektek: ez a „képzésen részt vettek száma".

Az indikátor teljesülése mögött valójában az egész ciklus legnagyobb „papírgyártása" húzódik meg. A pályázatokban képezhető/tanítható OKJ-s és akkreditált felnőttképzési programok ugyanis zömmel nagyon szépen lepapírozhatóak. E pályázatok zöme ugyanis zömmel vagy a pályázatíró cég, vagy a pályázatíróvá (is) váló, akkreditált felnőttképzési cég „fejéből pattan ki". Valóságos háttérkutatás, ténylegesen megtörtént igényfelmérés láthatóan nincs, a projektötletek, a projektek után „fenntartási kötelezettség" már nem jelentkezik. Így bármit be lehet vállalni – amire akkreditált vagy OKJ-s programja van a cégnek.

A cél tehát nem a versenyszektor igényeinek szóló, valós (át- és tovább-) képzési lehetőségek biztosítása, hanem a saját képzési portfólió értékesítése. Az eredmény: több tucatnyi OKJ-s képzéssorozat, mely a munkaerőpiacon értékelhetetlen, irreleváns tudásokat ad át a résztvevőknek. E képzések jó része a résztvevőknek ingyenes, a szervezők jó pénzt kapnak az iskolapadban ülő és jelenlétí íveket aláíró statisztákért.

Tegyük hozzá, a képzési programok alacsony hatásfokát az irányító hatóságok is érzékelték, és igyekeztek is gyökeresen átalakítani a kínálatot – milliárdos kiemelt uniós (TÁMOP-os…) finanszírozásban. A képzési kínálat azonban most, 2012 őszén sem igazán célszerű. A pár évvel ezelőtti virágkötő és gyógynövénytermesztő képzéseket felváltották a házi ápoló, a szociális ápoló és gondozó, valamint a park- és golfpályaépítő képzések. Ezek már hasznosabb szakmát jelentenek tán, viszont hazai fizetőképes és munkaerő-piaci kereslet ugyanúgy nincs rájuk. Magyarán, a TÁMOP-képzések jelentő része nem járult érdemben hozzá semelyik, a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű réteg komoly esélyű munkaerő-piaci (re)integrálásához, a foglalkoztatottság színvonala cseppet sem javult. A tékozló koldus tipikus példája ez.

Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP)

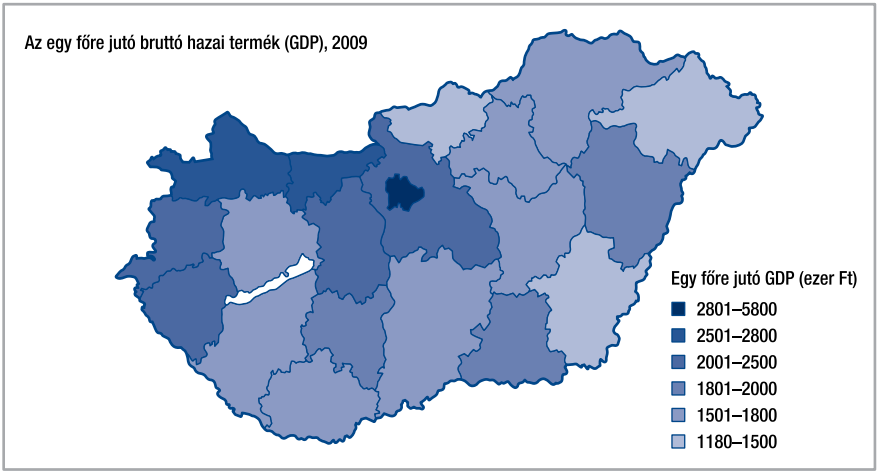
28. A TIOP két célja: a humán infrastruktúra területi egyenlőtlenségeinek mérséklése és a hozzáférés javítása

TIOP	TIOP 1. Oktatási infrastruktúra	TIOP 2. Egészségügyi infrastruktúra	TIOP 3. Munkaerő-piaci / társadalmi befogadás
1. Beérkezett pályázatok (db)	2 441	200	785
2. Igényelt támogatás (Mrd Ft)	175	317	119
3. IH által támogatott (db)	1540	153	228
4. Megítélt támogatás (Mrd Ft)	128	228	38
5. Hatályos szerződések (db)	1498	116	228
6. Hatályos szerződések (Mrd Ft)	128	214	38
7. Kifizetések száma	1366	107	223
8. Kifizetett összeg (Mrd Ft)	93	74	32

Forrás: https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link

III. A REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAMOK ÉRTÉKELÉSE

29. Magyarországi térszerkezet



Forrás: http://www.ksh.hu/teruleti_atlasz_megyek

A társadalmi-gazdasági fejlődés során az ország különböző területei között jelentős különbségek alakultak ki, amelyeket a tájegységek eltérő természeti adottságai mellett történelmi hatások is befolyásoltak.

Az ország legfejlettebb térsége a fővárost magában foglaló közép-magyarországi régió, a nyugati területek általában fejlettebbek a keleti régióknál, és jól érzékelhető egyfajta észak-déli megosztottság is. Ezek a különbségek

tetten érhetők a településszerkezetben, a népesedési viszonyokban, a gazdasági fejlettségben és az életkörülmények alakulásában egyaránt.

A gazdasági fejlettség térbeli összehasonlítására használt mutató, az egy lakosra jutó bruttó hazai termék alapján az ország legfejlettebb régiója Közép-Magyarország, amit Nyugat- és Közép-Dunántúl követ. Az átlagtól számottevően elmaradva sorrendben Dél-Dunántúl és Dél-Alföld után Észak-Alföld és Észak-Magyarország zárja a gazdasági fejlettségi rangsort.

A központi térség kiemelkedő teljesítménye mögött a főváros gazdasági potenciálja áll, Budapest az ország bruttó hazai termékének 38%-át adja. Az országon belüli fejlettségi különbségeket jelzi, **hogy a főváros és a megyék rangsorában utolsó helyen álló Nógrád megye között ötszörös a különbség.** (Európai uniós összehasonlításban Magyarország térségeinek elmaradása számottevő: a legjobban teljesítő Közép-Magyarország a középmezőnyben, a többi régió pedig az utolsó harmadban található.)

A bruttó hozzáadott érték gazdasági ágak szerinti összetétele azt mutatja, hogy Közép-Magyarországon a szolgáltatást nyújtó ágak részesedése kiugróan magas, a két fejlettebb dunántúli régió és Észak-Magyarország gazdasági szerkezetében pedig az ipar súlya jóval átlagon felüli. Az alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező térségekben a természeti adottságoknak megfelelően a mezőgazdaság jutott az országos átlagnál nagyobb szerephez. Ezeket az adottságbeli különbségeket egyáltalán nem tükrözték a ROP-ok.

A régiók gazdasági fejlettsége

Magyarországon a bruttó hazai termék (GDP) előzetes, 2010. évi regionális adatai a régiók közötti különbségek és a hazai gazdaság főváros-központúságának további fokozódását jelzik. A KSH[14] 2012. májusi adatai szerint az egy főre jutó GDP értéke az országos átlaghoz képest csökkent (0,5–1,8 százalékponttal) a lemaradó Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak- és Dél-Alföld régiókban az előző évihez képest. A fejlettebb Közép- és Nyugat-Dunántúl említett mutatójának értéke a 2010. évi 3,5 és 1 százalékpontos növekedés ellenére is a 2007. évi szint alatt maradt.

A bruttó hazai termék (GDP) 2010-ben 26748 milliárd forint volt piaci beszerzési áron, ennek 49,6%-át Közép-Magyarországon, 25,2%-át a Dunántúlon állították elő, és ugyancsak 25,2 %-os arányt képviselt az Alföld és Észak-Magyarország nagyrégió is.

Az előző évihez képest a központi régió és a dunántúli országrész részesedése azonos mértékben (0,4 százalékponttal) nőtt, az alföldi és északi térségben lévő régiók részaránya pedig 0,8 százalékponttal csökkent. 2007–2010 között a GDP-hez való hozzájárulás közel azonos volt az ország két része között, kivéve 2009-et. Abban az évben a dunántúli országrész részesedésének 1,4 százalékpontos csökkenésével szemben a központi régió azonos mértékben növelte részarányát 2008-hoz képest. Az Alföld és Észak-Magyarország nagyrégió 2010. évi gazdasági teljesítményének mérséklődését Észak-Alföld feldolgozóipari termelésének – ezen belül is leginkább az elektronikus fogyasztási cikkek gyártásának – visszaesése okozta.

Az egy főre jutó bruttó hazai termék 2010-ben országosan 2 millió 675 ezer forint volt, az egy évvel korábbi értéket folyó áron 119 ezer forinttal haladta meg. A fajlagos mutató értéke valamennyi régióban növekedést mutatott, közülük a legjelentősebb a Közép- és a Nyugat-Dunántúl régióké volt, amelyek 9,1 és 5,7 százalékponttal nőttek a gazdasági válság 2009. évi alacsony szintjéhez képest.

Az egy főre jutó GDP alapján **a régiók közötti különbségek 2010-ben tovább nőttek**, miközben a fejlettségi rangsoruk nem változott az előző évihez képest. Közép-Magyarország fajlagos mutatójának értéke 2008-ban 2,6-szorosa, 2009-ben 2,7-szerese, 2010-ben pedig 2,8-szorosa volt a 2008 óta utolsó helyen álló észak-magyarországinak. A vidéki régiók esetében a két szélsőértéket képviselő Nyugat-Dunántúl és Észak-Magyarország e mutatója közötti különbség lényegesen kisebb, 1,6-szoros volt 2010-ben.

A megyék fejlettségi sorrendjében 2010-ben az egy főre jutó GDP alapján nem volt jelentősebb mozgás; 7 megye megőrizte a helyét, 4-4 megye egy, 2-2 megye két helyet javított, illetve rontott pozícióján. A főváros országos átlaghoz viszonyított egy főre jutó GDP-je az országos átlagnak 2,3-szerese volt 2010-ben, amely 3,2, 11,1, illetve 14,6 százalékpontos növekedés 2009, 2008 és 2007-hez képest. Budapest mellett országos átlag feletti értékkel Győr-Moson-Sopron, és Komárom- Esztergom megyék rendelkeztek, kivéve a 2009-es évet. A gazdasági válság mélypontján, 2009-ben Komárom-Esztergom megye fajlagos mutató értéke 8 százalékponttal visszaesett az előző évihez képest, majd a 2010-es 7,4 százalékpontos növekedés ismét a megyei rangsor második helyére emelte. Pest megye egy főre jutó bruttó hazai terméke 2010-ben 79,7%-a volt az országos átlagnak, ami 13,4

százalékpontos csökkenés a 2007. évihez képest. A rangsor utolsó két helyén továbbra is Szabolcs-Szatmár-Bereg és Nógrád megye osztozik, fajlagos mutatójuk értékének lemaradása az országos átlagtól 46,5 és 55,3%-os volt. A **Budapest és Nógrád megye közötti különbség – az egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték alapján – tovább nőtt, 2009-ben 4,9-szeres, 2010-ben 5,2-szeres volt.** E fajlagos mutató alapján rendezett megyei rangsor élén álló Győr-Moson-Sopron és az utolsó helyen álló Nógrád megye között 2,5-szeres volt a különbség 2010-ben, szemben a 2009. évi 2,3-szoros aránnyal.

A regionális fejlesztési politika általános helyzete

A folyamatos politikai csatározások, a „ki-kit győz le" elvének kíméletlen alkalmazása az elmúlt tíz évben vezetett oda, hogy amellett, hogy egy felzárkózó gazdaságban törvényszerűen nőnek a területi fejlettségbeli különbségek, Magyarországon korábban soha nem látott mértékű területi különbségeket eredményeztek.

A területi kiegyenlítés és a területi különbségek csökkentésére irányuló szándékok és elfogadott közpolitikai dokumentumok, például az Országos Területfejlesztési Koncepció mellé egyre szűkülő mértékű hazai területfejlesztési pénzek álltak csak rendelkezésre. A hazai költségvetési forrásokból rendelkezésre álló területi kiegyenlítést szolgáló pénzek a csúcsnak tekinthető 2004-es évi mintegy 70 milliárd forintról (ami egyébként nagyon kevés) a sorozatos költségvetési konszolidáció (nadrágszíjmeghúzás, megszorítások) ál-

dozatává váltak, és 2008-ra lényegében megszűntek. **Ma ilyen címen hazai forrás nincs, kizárólag uniós pénzekből folynak jelentősebb fejlesztések az országban**.

A helyi erőforrásokra alapozott, helyben menedzselt és megtervezett programok végrehajtása inkább kivétel, mint szabály. Az így induló Pécs Európa kulturális fővárosa projektjét is sikerült oly mértékig központosítania az MSZP–SZDSZ kormánynak, hogy a végén már mindent a fővárosból és fővárosiak irányítottak.

A regionális fejlesztéspolitikának általánosságban is rossz a fókusza, gyakorlatilag csak a közszféra fejlesztései érdekesek, a vállalkozások fejlesztési szándékai csak akkor találkoznak a pályázati kiírásokkal és forrásokkal. ha nagy szerencséjük van. A kormányzati fejlesztések túlsúlya annak köszönhető, hogy az országos és helyi politikusok (és helyi hűbéreseik) abszolút többségben vannak a fejlesztési döntéshozó testületekben, így a valódi partnerség igen ritka jelenség.

Budapest, Pest megye, agglomeráció

A fővárosi agglomeráció régi gondja, hogy a fővárosi igazgatási modell képtelen a térség problémáira válaszolni. Erre a legutóbbi önkormányzati törvényi változások sem hoztak megoldást. A fővárosi agglomeráció ténylegesen túlterjed Pest megyén, és egyidejűleg nem terjed ki a megye egyes területeire. E tény megállapítását a budapesti agglomeráció rendezési tervéről szóló törvény legutóbbi módosítása ismét csak elmulasztotta.

A kormány 2010-ben elmulasztotta az utolsó lehetőséget is arra, hogy a központi régiót kettéválassza. Ennek eredményeképpen a jelentős infrastrukturális és egyéb lemaradásban lévő Pest megye, mely nem éri el az uniós fejlettségi átlag 75%-át, versenyképességi régiónak minősül. Míg az előző, 2007–13-as időszakban a központi régió egyben tartása lényegében azért történt, hogy a főváros területén megvalósítandó beruházások uniós forrásból fedezhetőek legyenek, mára a helyzet – a kohéziós rendeletcsomag tervezett szabályai miatt – odáig fajult, hogy nagy valószínűséggel nem, vagy csak alig lesz fedezet Pest megye legégetőbb infrastrukturális fejlesztési igényeire. A központi régió számára jelenleg (2007–2013) rendelkezésre álló forrásokhoz képest lényegesen kevesebb pénz lesz 2014–2020 között.

ROP, FÉLIDEI ÉRTÉKELÉS[15]

Stratégiai megfelelés

Rendkívül fontos hozadéka a ROP támogatási rendszerének, hogy segítségével alapvető infrastrukturális hátrányokat sikerül felszámolni, s eljutott az ország egy olyan helyzetbe, hogy egyes fejlesztési célok tekintetében (egyes régiókban) már sikerült a primer mennyiségi igényeket kielégíteni. A jövőben így elsősorban a minőségi, specializált fejlesztési szükségletek kerülhetnek előtérbe, pl. az ipari parkok, inkubátorházak, turisztikai attrakciók, szálláshelyek esetében, azonban a minőségi fókuszt az új kiírásokban kell megteremteni.

Az értékelés eredményeképpen egyértelművé vált, hogy a ROP-ok célrendszere szerteágazó, többnyire kevés definitív fejlesztési hangsúlyt tartalmaz, s ehhez alkalmazkodik a célokhoz allokált keret is: szétaprózott keretek, nagyjából hasonló aránnyal minden régióban, s így uniformizált OP-ok jöttek létre régióspecifikusak helyett. A legtöbb OP kényszerpályán mozog, különösen, hogy a hazai források felszámolódásával minden közszférát érintő fejlesztés (az amortizációpótló felújítás is) csak uniós forrásból finanszírozódik, így az uniós források eredendő fejlesztésorientált fókusza automatikusan csorbul.

A ROP legnagyobb problémája, hogy pontszerű beruházások kerülnek megvalósításra, nem pedig komplex, egymással összefüggő projektcsomagok. Ebből adódóan alacsonyabb a projektek szinergiája (területfejlesztési hatása) és óhatatlanul lokális túlkapacitások jönnek létre, melyek fenntarthatósági problémát generálnak.

A projektgeneráló és projektfejlesztő kapacitás az intézményrendszerben gyenge, ezért nem a legjobb, leginnovatívabb, legfontosabb projektek nyernek, hanem a legjobban menedzseltek.

Célcsoportközpontú vizsgálat

A ROP kedvezményezetti körében döntően a közszféra szereplői állnak, a közcélú beruházások intézményrendszere és működési logikája egységes elvekre fűzhető, és a ROP helyi politikai beágyazottságához kapcsolódik.

Egymásra épülő konstrukciók kialakítására sajnos csak kivételes esetben került sor. Az intézményrendszer és az eljárásrend olyan szinten elszeparált, hogy még a kivételként alkalmazott egymásra épülő konstrukcióknál sem volt eredményes az összehangolás. (Pl. a közoktatás esetében az intézményfelújítás tartalomfejlesztéssel és eszközbeszerzéssel kombinált pályázati kiírása eljárásrendi értelemben kudarcnak tekinthető.) Egymásra épülés inkább spontán módon valósult meg, azaz a projektgazdák összekombinálták a lehetséges kiírásokat, hogy komplexebb projektet hozzanak létre.

Intézményrendszer, eljárásrend

Az intézményrendszer működési problémái akkor válnak jelentőssé, ha kilépünk az alapvető kapcsolatrendszerből, és OP-ok közti koordináció válik szükségessé. (ROP-ágazati OP-ok, ROP-LHH program, ROP-Pólus program, ROP-ÚMVP) Az ágazatközi együttműködés sem az eljárásrendek és módszertanok egyeztetése, sem pedig az egymásra épülő konstrukciók kidolgozása és végrehajtása szintjén nem működőképes.

A ROP támogatási rendszere túlbiztosított, túlbürokratizált, ezért lassú és drága. (Mind az intézményrendszernek, mind a pályázónak.) Ez a hatás az alapvető bizalmatlanságból fakad, melynek alapja a különböző felkészültségi szintű pályázó és a különböző felkészültségű szintű KSZ. A rendszer a leggyengébb pályázóra és a leggyengébb KSZ-re van leszabályozva, és idő-és forrásigényes kontrollmechanizmusokra épül.

Horizontális témakörök

A 311/2007 sz. kormányrendelet értelmében kedvezményezett (hátrányos helyzetű/leghátrányosabb helyzetű/komplex programmal segítendő leghátrányosabb helyzetű) kistérségek településein az egy főre eső megítélt támogatás magasabb volt, mint a nem kedvezményezett kistérségekben. (Komplex LHH: 86 386 Ft, LHH: 79 515 Ft, HH: 67 565 Ft, nem kedvezményezett: 64 527 Ft.) A ROP-nak forrásallokáció szinten tehát kiegyenlítő hatást tulajdoníthatunk. (Amely hatás különösen jelentős, ha figyelembe vesszük, hogy a komplex LHH-térségek számára dedikált kiírások csak 2009-ben jelentek meg, és a támogatások megítélése jelenleg is folyamatban van.) Más ágazati OP-ban ilyen kiegyenlítő hatást a területi kohéziót vizsgáló elemzések nem tudtak kimutatni.

A mennyiségi sikerek ellenére az LHH-program eljárásrendi szempontból kevéssé kiforrott. Az LHH-programok eljárásrendje nem tudta megfelelően kezelni a térségi speciális igények és a területi szintű tervezés, illetve az országos eljárásrend és követelményrendszer közötti ellentmondást.

A horizontális – környezeti, esélyegyenlőségi – vállalások még a 2009-es változtatások után is mesterséges követelmények maradtak, amelyeket a projektgazdák többsége nem érez magáénak, a KSZ-ek nem tudják mérni, és nem tudják szankcionálni, összességében alkalmazásuk csak mesterséges „papírgyártást” eredményez.

A végrehajtás területi, helyi intézményei hatékonyabbak

A 2007–13 közötti időszak OP-inak lebonyolítási tapasztalata azt mutatja, hogy azonos szabályrendszer mellett a területi OP-ok keretében, helyi intézményrendszer alkalmazásával hatékonyabban, a programok és projektek hosszú távú gazdasági, társadalmi, környezeti fenntarthatósága tekintetében eredményesebben és nem utolsósorban nagyobb sebességgel lehet a programokat megvalósítani.

30. Támogatások kifizetési aránya az egyes Operatív Programoknál

Operatív Program	Keretösszeg (Mrd Ft)*	Támogatott pályázatok (Mrd Ft)	Kifizetett támogatás (Mrd Ft)
Dél-dunántúli OP	224,8	163,8	107,2
Nyugat-dunántúli OP	147,9	107,5	70,3
Közép-magyarországi OP	467,8	348,1	221,3
Dél-alföldi OP	238,7	170,5	103,1
Észak-magyarországi OP	288,1	203,4	116,5
Közép-dunántúli OP	161,9	108,1	63,9
Észak-alföldi OP	310,9	199,0	117,3
Közlekedés OP	1 921,6	1 822,8	620,3
Társadalmi megújulás OP	1 109,4	600,6	338,7
Államreform OP	47,6	23,2	14,1
Társadalmi infrastruktúra OP	568,2	398,7	158,8
Gazdaságfejlesztési OP	911,5	484,2	242,8
Környezet és energetika OP	1 332,3	1 054,1	190,8
Elektronikus közigazgatás OP	114,3	68,8	…
ÚMFT/ÚSZT Összesen:	**7 845,0**	**5 752,8**	**2 365,1**

* Keretösszeg az OP szerint, folyó áron, 271 Ft/€ árfolyamon. *Adatforrás: www.nfu.hu*

Azonban egy fontos dolgot érdemes hangsúlyozni a fenti adatok kapcsán: a 2010-es kormányváltást megelőzően a regionális operatív programokból amit lehetett, meghirdettek, hogy ne maradjon túl sok minden a következő, akkor már tudhatóan fideszes kormánynak. A többi operatív program esetében erre nem került sor. Így aztán a kormányváltást követően az NFÜ és benne az irányító hatóságok mintegy másfél éves leállítása – ami alatt nem jelent meg egy pályázat sem – miatt a legkevesebb kárt a kormány a ROP-oknak tudta okozni, hála a szocialista kormány korábbi „padlássöprésének".

IV. JAVASLATOK

A kiadványban közölt kutatási eredmények alapján legalább három területen van szükség azonnali és átfogó változtatásra az uniós fejlesztési források felhasználásában.

Elkerülhetetlen a gazdasági szerkezetváltás!

A jövő egyik alapkérdése az, hogy milyen arányú legyen az ország fenntartható fejlődését valóban előrevivő projektek volumene az alapinfrastruktúrát fejlesztő beruházásokhoz képest. A tervezési hibák eredményeként egy inkább voluntarista szemléletű forrásfelhasználási keret, és az abból adódó kényszerpálya jött létre, melyek a hagyományos szerkezetek egyfajta erősítését, szinten tartását jelentették.

- A jelenlegi GOP-források mennyiségileg is alkalmatlanok egy új, tudásalapú gazdaságszerkezet kialakítására.
- Az EMVA-források egyáltalán nem támogatják a kis, munkaintenzív mezőgazdasági kultúrák terjedését, illetve nem segítik elő az ilyen kultúrák szövetkezésben történő fejlődését.
- A KEOP-források nem elégségesek drasztikus energiafelhasználáscsökkentés elérésére, sem az elérhető megújuló energiaforrások kiaknázására.

- A humánerőforrás-fejlesztési projekteknél átgondolandó, hogy vagy az indikátorokat kell megváltoztatni a valójában semmit sem mérők helyett (pl. képzésben részt vevők száma), vagy pedig a képzéseket jobban a kompetenciák fejlesztésére kell koncentrálni a papíralapú „OKJ-s képzések" helyett.

A források jóval nagyobb hányadát lenne érdemes akár banki vagy takarékszövetkezeti rendszeren keresztül történő, visszatérítendő, de támogatott kamattartalmú (akár 0%-os) és távlatban törlesztendő fejlesztési hitelekre fordítani. Így a támogatás nem pályázati, hanem üzleti logika mentén épülne be a vállalkozások életébe. A fejlesztések megtérülési idejét rövidítené, ha nem számolnák bele valós költségként a támogatást, másrészt megszűnne a támogatás folyó jövedelemként való kezelése és túlárazása.

Valódi eredményeket a „forrásfelhasználási hatékonyság" helyett!

A következő uniós költségvetési ciklusban az Európai Bizottság új alapokra helyezi a fejlesztési programok készítését és végrehajtását. A tagországoknak az EU 2020 stratégia végrehajtására kialakított 11 tematikus célterületre kell koncentrálniuk az uniós fejlesztési forrásokat (tematikus koncentráció) úgy, hogy mind a regionális, mind a szociális alap tekintetében kötelezően alkalmazandó mutatószámok (indikátorok) alkalmazását írja elő. A tagállamoknak be kell mutatniuk, hogy az adott tématerületen számszerűsíthető eredményes-

séget (javulást) értek el. A tervezésben ez azt jelenti, hogy a minél több pénz minél rövidebb idő alatti elköltése logikája helyett (amely a jelenlegi, 2007–2013-as időszakot jellemzi) a hatékony és eredményes célok, prioritások és nem utolsósorban beavatkozások megtervezésére van szükség. Ez valódi partnerség és részvételi tervezés nélkül nem fog menni.

Meg kell erősíteni a térségi kapacitásokat!

Célszerű lenne, különösen a ROP-ban területileg integrált programokból komplex projektcsomagok kialakítása és finanszírozása. Komplex területi programokra van szükség, élni kell a kohéziós rendeletcsomagban megjelenő közösségvezérelt helyi fejlesztés (community led local development – CLLD), és az integrált területi beruházás (integrated territorrial investment – ITI) eszközeivel. A komplex területi programok magukba foglalnak – egy adott térség vonatkozásában – szociális, környezet- és természetvédelmi és gazdaságfejlesztési elemeket egyaránt. Az LHH-program esetében a tapasztalatok birtokában kellene egy újabb körben elindítani a folyamatot, lényegesen több időt szánva a kistérségi tervezésre, egyeztetésre, az intézményrendszer jobb együttműködése mellett. A horizontális vállalásokra irányuló követelménynek le kellene szűkülnie 5–10 valóban elvárható, jól mérhető, érdemi elvárásra, melyeket útmutató keretében szükséges kidolgozni.

FÜGGELÉK

I. A fejlesztéspolitika alapelvei és intézményrendszere

Fejlesztéspolitika – Ökopolitika

A 2007–13-as időszak fejlesztéspolitikájának részletes elemzése után röviden bemutatjuk, melyek azok az ökopolitikai irányok és alapelvek, melyeket leginkább „kerestünk" az értékelés során. A bemutatást nagyban megkönnyíti, hogy a civil és zöld szervezetek szakértőiből álló „zöldmozgalmi fejlesztéspolitikai munkacsoport" 2005 áprilisában – vagyis a 2007–13-as tervezés korai szakaszában – kiválóan összefoglalta, melyek lehetnek egy **zöld szemléletű fejlesztéspolitika** alapelvei.

Az LMP és az Ökopolisz Alapítvány mindig is épített a civil és zöld szervezetek szemléletére, tapasztalataira és szakértelmére, lévén a párt gyökerei is a zöldmozgalomban keresendők. E civil szempontrendszernél magunk sem tudnánk pontosabban összefoglalni az ökopolititika és a fejlesztéspolitika összefüggéseit, ezért bemutatásképp az alábbiakban teljes terjedelmében idézzük a „zöldek" javaslatait:

Magyarország Fejlesztéspolitikai Koncepciója környezet- és természetvédő szervezetek szemével[16]

Javaslatok a Fejlesztéspolitikai Koncepció alapelveihez

Magyarország 2007 és 2020 között jelentősen lépjen előre az **ökoszociális piacgazdaság, a fenntartható fejlődés** megteremtése felé. A fejlesztéspolitika **célja a társadalmi lét minőségének javítása** legyen.

Az élet minőségének értelmezése ne korlátozódjon az egyén anyagi jólétére, hanem terjedjen ki az ember **nem anyagi igényeinek** kielégítésére is, mint a testi, lelki és szellemi egészség és műveltség, környezet minősége, demokratikus jogok, szabadidő, biztonság, családi és közösségi kapcsolatok. A fejlesztéspolitika az eddiginél jóval nagyobb mértékben támogassa mindazokat a nem anyag- és energiaigényes tevékenységeket, amelyek elősegítik a természeti erőforrások megőrzését, valamint a társadalom fejlődését és az egyes **emberek jóllétét** is: az oktatást, a művelődést, a művészeteket, az egészségügyet, a környezeti és egészségi tudatformálást, a tudományos kutatást és az emberek boldogulását segítő társadalmi érintkezések különböző formáit.

A **gazdaság és versenyképesség** fejlesztése nem válhat önálló és önhatalmú céllá. A tevékenységek célja a fenti értelemben vett társadalmi jólét emelése legyen úgy, hogy a tevékenységek ne lépjék túl a természet eltartóképességét. **A gazdaság tehát nem cél, hanem eszköz.**

A fejlesztéspolitika segítse elő, hogy a magyar gazdaság a lehető legnagyobb mértékben alkalmazkodjon a világban végbemenő azon folyamatokhoz, amelyek az alkotó emberi munkát helyezik előtérbe a magas nyersanyag- és energiatartalmú termeléssel szemben. A követendő fejlesztéspolitika kiemelten ösztönözze Magyarországon a tudásalapú társadalom létrejöttét. Elsősorban a helyi gazdaság fejlesztésére összpontosítson, és a külföldi tőke vonzását is ennek megfelelően befolyásolja. Azokat a gazdasági tevékenységeket ösztönözze főképp, amelyek a helyi közösségek tulajdonán, erőforrásán és tudásán alapulnak. Támogassa a kis- és középvállalkozások összefogását piaci szerepük növelése érdekében, ahelyett hogy a multinacionális vállalatok beszállítóivá válásukat segítené elő. A kutatások és fejlesztések támogatásá-

nál kiemelten részesítse előnyben a fenntarthatóság elveinek megfelelő gazdaság elméleti és gyakorlati kimunkálását.

A kormány a fejlesztéspolitikát igazítsa ahhoz a tényhez, hogy a társadalmi-gazdasági aktivitás már meghaladta Magyarország **ökológiai eltartó képességét**. Ezért csak olyan fejlesztéseket engedjen meg, amelyek csökkentik a gazdaság anyag- és energiaigényét, a szennyező anyagok kibocsátását és a természetet károsító területhasználatot. A fejlesztések innovációval és **magas hozzáadott értékkel** e kereteken belül növeljék a hatékonyságot, ezzel növelve a versenyképességet is.

A kormány a fejlesztési politika minden szintjén érvényesítse a környezeti szempontokat a mai polgárok egészsége és életminősége, valamint a jövő nemzedékek életlehetőségeinek védelme érdekében. Folyamatosan végezze el a koncepciók, programok és tervek stratégiai környezeti vizsgálatát, és vizsgálja az egyes projektek környezeti hatásait is. A vizsgálatok eredményeit a gyakorlatban is hasznosítsa a fenntartható fejlődés követelményeinek megfelelően. A környezeti problémákat ne csővégi eszközökkel kezelje, hanem a **problémák gyökereire** adjon választ, főképp gazdasági eszközökkel és jogi szabályozókkal. Helyezzen jelentős hangsúlyt a természettel és környezettel kapcsolatos ismeretek és szemlélet fejlesztésére, a környezeti tudatformálásra. Tegyen hatékony intézkedéseket természeti és kulturális örökségünk megőrzése érdekében. A fejlesztéspolitika peremfeltételeinek kialakítása során részletesen elemezze a különféle tevékenységek jelenlegi és várható jövőbeni költségeit, beleértve a környezeti és egészségi költségeket is. Törekedjen arra, hogy az árak helyesen tükrözzék a költségeket, ezzel is elősegítve a helyes döntéshozatalt.

A magyar fejlesztéspolitika legyen tudatában annak, hogy a **társadalmi különbségek** Magyarországon folyamatosan nőnek. A versenyképesség hagyományos értelemben vett fokozása nem segíti e társadalmi probléma megoldását, mert csak kevesek anyagi jólétének növeléséhez járul hozzá. A fejlesztési tervek éppen ezért fordítsanak hangsúlyozott figyelmet a területi és társadalmi értelemben vett kiegyensúlyozott fejlődésre, a leszakadó rétegek esélyeinek növelésére. Az esélyek növelésének fő eszköze a helyi közösségek fejlődésének biztosítása, a társadalom természetes önsegítési mechanizmusainak megerősítése legyen.

A fejlesztéspolitika azokat az infrastrukturális beruházásokat részesítse előnyben, amelyek környezeti terhelése mérsékelt, ugyanakkor széles társadalmi rétegek esélyeit növeli (pl. informatika). Az egészségi problémák kezelése érdekében helyezzen kiemelt hangsúlyt a **megelőzésre,** az egészségmegőrzésre, az egészséges életmódra való nevelésre. A létminőség fejlesztése érdekében fordítson figyelmet a testi, lelki és szellemi egészség és műveltség, a környezet minősége, demokratikus jogok, szabadidő, biztonság, családi és közösségi kapcsolatok kérdésköreivel foglalkozó civil szerveződések működésének segítésére.

A magyar fejlesztési politika **a foglalkoztatást** ne kezelje elszigetelten, csak a gazdaság igényeit kiszolgáló elemként, szakítson azzal az elképzeléssel, amely a polgárokat a gazdasági folyamatok élő erőforrásaivá silányítja. Az emberek jövedelemszerzési lehetőségeinek érdekében támogassa az élethosszig tartó tanulást és a foglalkoztatásba ágyazott képzést, a termelő eszközök tulajdonosává válást és a piacra jutást. Olyan foglalkoztatási módok kialakítására törekedjen, amelyek lehetőséget adnak a munkában és a

családban betöltött szerepek harmonizálására. A vidéki térségekben élő családok megélhetésének biztosítására támogassa a **komplex, sokcélú, ökológiai elveknek megfelelő vidékfejlesztést** és mezőgazdálkodást, szemben a nagyipari mezőgazdasággal.

A magyar fejlesztéspolitika ismerje fel, hogy a nyugati fogyasztói társadalmak életmodellje nem fenntartható és éppen ezért nem követendő Magyarország számára. A globális és helyi társadalmi különbségek növekedése, a biodiverzitás csökkenése, a társadalmi és egyéni lét kiüresedése olyan problémák, amelyekre a jelenlegi „fejlett" nyugati társadalmak nem találják a választ. Éppen ezért a magyar fejlesztéspolitika kialakításánál az országos és regionális döntéshozók bátran válasszanak a nyugati modelltől eltérő megoldásokat, melyek a **helyi társadalmak hagyományain és tudásán** alapulnak. A fejlesztéspolitika kialakításába érdemben vonják be a társadalmi szereplőket, beleértve a civil szervezetek széles körét is. Egyenlő esélyt biztosítsanak az eltérő vélemények ismertetésére.

Készítették: Független Ökológiai Központ, Levegő Munkacsoport, Magyar Természetvédők Szövetsége, Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, CEEWEB (Közép- és Kelet-Európai Munkacsoport a Biodiverzitásért), Csalán Környezet- és Természetvédő Egyesület, CSEMETE Természet- és Környezetvédelmi Egyesület, GATE Zöld Klub, Hajdúböszörményi Ifjúsági Természetvédő Kör, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért, Pécsi Zöld Kör, Reflex Egyesület (a zöld fejlesztéspolitika munkacsoport tagjai)

II. Az európai uniós támogatások alapelvei

Az uniós fejlesztési programok, az egyes pályázatok és támogatások kapcsán ismernünk kell az Európai Unió fejlesztéspolitikai alapelveit, melyeknek Magyarországnak is meg kell felelnie.[17]

- **Programközpontúság.** A támogatási alapok céljainak meghatározása és végrehajtása többéves programozási rendszerben történik. Az EU csak középtávú regionális fejlesztési programokba és stratégiákba illeszkedő projekteket támogat, ettől eltérő, egyedi projekteket nem. A saját projektek kidolgozásához tehát érdemes akár szó szerint idézni a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NRSK), illetve annak aktuális hazai verziójának (NFT-II, ÚMFT, ÚSZT) szövegeit.
- **Konzisztencia** a Közösségi Stratégiai Irányelvek, az NSRK és az operatív programok között, koordináció az alapok és a támogatók között, illetve illeszkedés a jogszabályokhoz.
- **Partnerség.** Az Európai Bizottság és a tagállam szoros együttműködése mellett a tagállam – saját hagyományainak és szabályainak megfelelően – köteles együttműködni a regionális, helyi és más hatóságokkal, gazdasági és szociális partnerekkel és más releváns testületekkel, szervezetekkel.
- **Megosztott felelősség.** A programkészítés, a döntések és a megvalósítás felelőssége megoszlik az unió, a nemzeti kormányok és a helyi megvalósító intézmények között.
- **Közös menedzsment.** Az Európai Bizottság és a tagállam közösen felel a programok terv szerinti végrehajtásáért, a stabil pénzügyi menedzsmentért.

- **Átláthatóság.** A források legális felhasználására és teljes körű ellenőrizhetőségére vonatkozó elv. Elsősorban adminisztrációs feladatot jelent, a projekt teljes életciklusa során számtalan papírt kell napra készen elkészíteni. (Alapító okiratok, hivatalos együttműködési nyilatkozatok, jegyzőkönyvek, jelenléti ívek, szerződések és teljesítési igazolások, önéletrajzok, jelentések, bemutatkozó és referencia anyagok stb.)
- **Koncentráció.** A különböző alapok forrásait együtt kell felhasználni, oly módon, hogy együttesen érjenek el koncentrált hatást az előre meghatározott területen. A területi és ágazati programok párhuzamosan, külön nyalábokban, sokszor külön közreműködő szervezet által menedzselt pályázati programok keretében valósultak meg, így nem mindig „értek össze a szálak". A környezetvédelem, a fenntarthatóság és az esélyegyenlőség olyan horizontális téma, amely minden pályázatban megjelenik.
- **Addicionalitás.** A strukturális alapok hozzájárulása nem helyettesítheti a tagállam azonos célra szánt közkiadásait. A valóságban a társfinanszírozás kötelezettsége miatt az uniós támogatás sok esetben teljesen lekötötte e forrásokat, emiatt elvétve valósult meg nagyobb volumenű nem uniós fejlesztés.
- **Komplementaritás.** Az EU csak kiegészítő társfinanszírozást biztosít a nemzeti, regionális vagy helyi tevékenységek megvalósításához. Az elv az, hogy ezáltal közvetlen érdekeltség alakuljon ki, ami komolyabb felelősségérzetet alakít ki a projektek megvalósítói körében. A gyakorlat ezt annyiban igazolja is, hogy a saját forrás előteremtése a tőkehiányos szervezeteknek komoly gondot jelent. Az egyéb pályázati lehetőségek szintén csak meghatározott programokra nyújtanak társfinanszírozást, önrészre csak elvétve lehet pályázni.

- **Szubszidiaritás és decentralizáció.** A megvalósításnak a megfelelő területi szinten kell történnie, a tagállam felelősségére. A döntések azon a lehető legalacsonyabb szinten születnek, ahol a legtöbb információ áll rendelkezésre és a leghatékonyabb döntés hozható. A hazai pályázatokat többnyire országos vagy regionális hatáskörű döntéshozó testületek bírálják el. A bírálók között az adott szakterület és földrajzi terület ismerői is helyet foglalnak.

Az uniós kohéziós politika céljai

Az uniós kohéziós politika, és ezen belül a Strukturális Alapok célja makrogazdasági szempontból az, hogy a gazdaság kínálati oldalát bővítő

- fizikai infrastrukturális;
- humántőke-, emberi erőforrás-fejlesztő és –képzési;
- innovációs és kutatásfejlesztési, valamint
- gazdaságfejlesztési

beruházásokat támogasson. E fejlesztési programok bővítik az elmaradott régiók és az elmaradott régiókat magukba foglaló országok lehetőségeit, támogatják felzárkózásukat.

Fejlesztéspolitika, intézményrendszer és partnerség

A fejlesztéspolitika intézményrendszeréről összefoglalóan azt állíthatjuk: európai módon működik. A fentebb ismertetett **uniós célok és támogatási alapelvek** kommunikációs szinten mindenhol megjelennek, azonban gondolkodási és rendszerszinten láthatóan **nem hatják át** a fejlesztési folyamatok tervezését, irányítását és végrehajtását.

Horizontális szempontok

Jó példa erre az uniós pályázatokban horizontális szempontként megjelenő **környezetvédelmi, fenntarthatósági és esélyegyenlőségi elvárások kezelése**. Ez a három téma külön pontot érő kérdésként jelent meg mind a területi, mind az ágazati pályázatokban, azonban elvétve váltak többé kötelezően kipipálandó penzumoknál. A pályázók hamar kitanulták, miként lehet néhány sokat sejtető, ellenőrizhetetlen és a projekt megvalósítása során nem sok vizet zavaró vállalást tenni, majd önbevallással lejelenteni a teljesülésüket.

Maguk a pályázatkiírók sem alakították az egyes pályázatok jellegéhez a horizontális szempontokat és elvárásokat: a víztakarékosság vagy a CO_2-kibocsátás mérséklése jó mérőszám egy ipari beruházás esetében, de egy tanfolyam vagy kiadvány esetén teljesen irreleváns. A horizontális szempontokról nem készültek érdemi mérések, statisztikák, nem épültek be érdemben a fejlesztéspolitikába.

Jogszabályi környezet és civil partnerség

Jelenleg a 2007–2013 közötti programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Kormányrendelet tekinthető iránymutatónak a hazai fejlesztéspolitika vonatkozásában. A rendelet előrelépés a tekintetben, hogy egyetlen keretszabályozásba fésüli össze a korábban tucatnyi rendeletben található szabályozásokat.

A pályázati programok előkészítése, átláthatósága, a folyamatok egyszerűsítése és felgyorsítása terén azonban inkább visszalépések történtek. A **társadalmi részvétel és kontroll lehetőségei és garanciái leszűkültek**, a pályázati menetrendben lényeges könnyítés nem jelent meg, sőt, az igazolások és hiánypótlás terén még nehezítés is észlelhető.

Eddig a 255/2006. (XII. 8) Kormányrendelet szabályozta a Monitoring Bizottságok összetételét és működését, de sem ez, sem a jelenlegi rendelet nem szabályozza, hogy pontosan miként kell figyelembe venni a Monitoring Bizottság véleményét, van-e ennek bármilyen hatása a fejlesztésekre. Ráadásul az új szabályok kormányzati túlsúlyt biztosítanak, miközben a független civil szervezetek hivatalos részvételi lehetőségeit korlátozzák.

Komoly vívmány volt, hogy korábban az egyes fejlesztési tervezeteket és konkrét pályázati programokat a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján keresztül **előzetesen véleményezni lehetett**. A véleményezési határidők a gyakorlatban eleve nagyon rövidek voltak, de legalább volt egy menete a társadalmi egyeztetésnek. Tegyük hozzá, sohasem vált teljesen egyértelművé, hogy a nyilvános, írásos és online társadalmi egyeztetéseken elhangzottakat pontosan ki, mi-

lyen eljárásrendben építi be a tervezési és pályázati dokumentumokba. Reménykeltő volt, hogy civil részvétellel **számos munkacsoport indult el és halt el.**

Az igazi baj az, hogy a jelenlegi kormányrendelet sem ezeket a gyakorlatban jól-rosszul működő vívmányokat, sem a pályázat-előkészítő és döntés-előkészítő munkacsoportok szakértői összetételét, az elnök és a tagok kinevezésének módját és működését sem szabályozza megnyugtatóan.

A partnerség fokozatosan számolódott fel. A partnerség az intézményrendszerben is visszaszorult, most már mindenről egy kormánybizottság dönt. Az átalakuló önkormányzati hatáskörök, a közszolgáltatások államosítása miatt teljesen új kihívást jelent a területi tervezésben. A helyi és térségi gazdaságfejlesztés szereplői közé minden eddiginél nagyobb hatáskörrel került be a megyei kormányhivatal, a Klebelsberg Kúnó Intézményfenntartó Központ és a központi egészségügyi intézményfenntartó szervezet.

2012 őszén még tisztázatlan, hogy a helyi, térségi fejlesztési igényeket a humán közszolgáltatások és akár a közigazgatás területén hogy veszik majd figyelembe, mi lesz az eljárásrend, amelynek keretében erre sor kerül majd. Jelenleg úgy tűnik, semmiféle intézményi, jogszabályi-eljárásrendi garancia nincs arra, hogy az életüket jelentősen befolyásoló fejlesztési döntésekbe beleszólhassanak az érintett térségek.

Területfejlesztés és pártpolitika

A területfejlesztési intézményrendszer helyi politikusokkal való „túlterhelése" 1999-ben kezdődött az első Fidesz-kormány idején. A hivatkozási alap az

volt, hogy amennyiben az állam forrásokat decentralizált döntéshozatal keretében bocsát a regionális fejlesztési tanácsok rendelkezésére, akkor megfelelő kontrollt is kell gyakorolnia. Igaz, ekkor még köztisztviselők képviselték a kormányt, de a szocialista-liberális kormány 2002-es hatalomra kerülésével a köztisztviselőket helyi MSZP-s és SZDSZ-es politikusok váltották, mint „kormánydelegáltak".

A helyi autonómia visszaszorítása a 2000-es év költségvetése során indult meg és a mai napig tart. Az a javaslat, amely a költségvetésben mintegy 2 milliárd forintot indítványozott az akkor létrejött önkormányzati területfejlesztési társulások munkaszervezetei számára a működési költségeik fedezésére fordítani, átalakult, és ebből a pénzből hozták létre a kistérségi megbízotti hálózatot. Ez a hálózat lényegében helyi fideszes pártemberek kifizető helye lett, lényegi hozzáadott értéke a területfejlesztéshez nem volt.

A 2002-ben hatalomra jutott szocialista kormány választási és kormányprogramjában is leírta, hogy e kistérségi megbízotti hálózatot felszámolja, és helyette az önkormányzati társulások munkaszervezeteit támogatja. Ez írott malaszt maradt. A kormányváltást követően a kistérségi megbízotti hálózat korábban soha nem látott mértékűvé duzzadt. Elbocsátották a fideszes pártembereket és szocialista pártembereket neveztek ki a helyükre. Az MSZP a rendszert megyei és regionális koordinátorokkal súlyosbította, amit aztán először egy területfejlesztési hivatal, majd még egy ettől is különálló, önálló országos hatáskörű hivatal igazgatott. Ez a hálózat aztán átalakult, a „nemzeti fejlesztési terv házhoz jön" munkanéven futott tovább immár uniós finanszírozással, egészen 2010-ig. Aztán ezt a Fidesz-kormány felszámolta, majd létrejött a Széchenyi Programirodák hálózata az országban.

A kormánydelegáltakat, akik valójában a mindenkori kormányzópárt helyi emberei minisztériumi megbízólevelekkel, a mindenkori ellenzék kiszorítását a döntéshozatalból először tehát 1999-ben alkalmazták. Ugyanekkor merült fel, hogy az országot a megyei szerkezetről a regionális rendszerre (NUTS II európai unós nevezéktan szerint) kellene átállítani, mert a megyei rendszer a Fidesz akkori megítélése szerint a szocialistáknak kedvez. Azonban az önkormányzati választásokon jól szerepelt a Fidesz, úgyhogy a lengyel mintára eltervezett regionális átalakítás (ahol a baloldal beágyazott területi pozícióit célozta szétzilálni az új vajdasági beosztás) lekerült a napirendről.

Az MSZP a regionális rendszerre való áttérésre tett kísérletet, nem függetlenül a Fidesz önkormányzati térnyerésétől 2002 után. A megyétől amit lehetett elvettek: hatásköröket és saját bevételeit az illetékhivatalok „államosításával". A túlnyomórészt Fidesz vezette megyék az állami támogatások reálértékének csökkenésével elkezdték saját vagyonukat felélni és hiteleket vettek fel (svájci frank alapon…). E folyamat fokozódott 2006 után, és oda vezetett, hogy **a megyék korábbi feladatait 2010-re lényegében államosítani kellett az adósságaikkal egyetemben,** mert félő volt, hogy összeomlanak a középszintű közszolgáltatások. A két nagy párt egymás ellen vívott kíméletlen háborúja ezt (is) eredményezte.

A kormányzati túlsúlyt a szocialista-szabaddemokrata kabinetnek sikerült fokoznia 2004-ben (a kormányprogramban deklaráltak ellenére). 2006-ban a Fidesz elsöprő önkormányzati térnyerése miatt így sem volt biztosított, hogy megbízható emberek döntsenek a fejlesztési forrásokról. Ha nem növelik még tovább a „minisztériumi" delegáltak számát, akkor a fideszes önkormányzati képviselők többségbe kerülhettek volna a regionális fejlesztési tanácsok-

ban. Ekkorra a regionális fejlesztési tanácsok hatáskörében nem sok minden maradt, a hazai fejlesztési pénzek a költségvetési konszolidáció áldozataivá váltak, a **regionális fejlesztést szolgáló uniós forrásokról a döntéseket a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hozza 2007 óta, a szubszidiaritás nem érvényesül**.

A regionális és egyéb fejlesztési tanácsok 2010-es felszámolása így indokolt volt. A megyei önkormányzatok ekkorra hatáskör nélküli, középfokú intézményeket fenntartó nyakig eladósodott testületekké váltak. A 2007–13 közötti fejlesztési időszak uniós forrásokat felhasználó regionális fejlesztésében az eredetileg erre a célra 1996-ban létrehozott területfejlesztési intézményrendszer szinte semmilyen módon nem vesz részt. Találóan állapította meg erről a helyzetről Perger Éva a tanulmányában, hogy ez a helyzet **„az alapok mellé épült ház”**[18].

JEGYZETEK, HIVATKOZÁSOK

1 http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=249&langId=en

2 Varga, Janos – Jan, in 't Veld (2010): The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007–13 Programming Period: A Model-Based Analysis. Economic Paper 422. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp422_en.pdf.

3 Bradlye, John – Untiedt, Gerhard (2010): Assessing the impact of EU cohesion policy: what can economic modells tell us? http://www.herminonline.net/images/downloads/hep/HEP-2-2012.pdf

4 http://www.icegec-memo.hu/hun/_docs/munkafuzetek/munkafuzet_21.pdf

5 Klauber, Mátyás – Nagy, Katalin (2010): Európai uniós támogatások és a hazai fejlesztéspolitika. In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): Társadalmi riport 2010. pp. 159–175.

6 http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ber/ber21206.pdf

7 http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_oe003b.html

8 Jelentés az infláció alakulásáról vagy a Jelentés a pénzügyi stabilitásról című rendszeres Magyar Nemzeti Bank kiadványokat 2009-től: http://www.mnb.hu/Kiadvanyok/mnbhu_inflacio_hu és http://www.mnb.hu/Kiadvanyok/mnbhu_stabil.

9 KPMG (2011): Az Operatív Programok félidei értékeléseinek szintézise. http://www.nfu.hu/download/34356/F%C3%A9lidei_szint%C3%A9zis_riport_110531.pdf

10 http://insiderblog.hu/blogzine/2012/03/16/jeremie-program-magyarorszagon-2011-ben/

11 http://www.nfu.hu/uj_szechenyi_terv

12 http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm#1 (Evaluations of the 2007-2013 programming period, 2011 Country reports, tables)

13 Lehmann Kristóf – Nyers József (2009): Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása. Statisztikai Szemle, 87. évfolyam 2. szám. http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2009/2009_02/2009_02_133.pdfs

14 http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/gdpter/gdpter10.pdf

15 Regionális Operatív Programok, Félidei értékelés 2007-2009, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; IFUA-Horváth & Partners; Budapest Intézet, Városkutatás Kft. Budapest 2010. július 30.

16 Forrás: http://www.mtvsz.hu/dynamic/fejlpolkoncepcio_zoldalapelvek_altalanos.pdf

17 E fejezetben építettünk a Magyar Természetvédők Szövetsége és a Tanácsadók a Fenntartható Fejlődésért Egyesület Zöld Szempontok című kiadványából átvett szövegekre.

18 http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=352

Felelős kiadó: LMP Országgyűlési Képviselőcsoportja,
dr. Schiffer András frakcióvezető és Mező János Bálint, ügyvezető igazgató,
Ökopolisz Alapítvány

Felelős szerkesztő: Vágó Gábor
Szerkesztette: Perneczky László

Köszönjük a közreműködő fejlesztéspolitikai,
zöld és civil szakértők és szervezetek munkáját!

2012. november
MINDEN JOG FENNTARTVA!

ÖKOPOLITIKAI KÖZPOLITIKAI TANULMÁNYOK 1.
www.lehetmas.hu/tanulmanyok

Ez a kiadvány a Lehet Más a Politika (LMP) Országgyűlési Képviselőcsoportja
és az Ökopolisz Alapítvány együttműködésének keretében készült.

Ökopolisz Alapítvány,
1068 Budapest,
Felsőerdősor u. 12-14. III. emelet 3
tel: (+36) 30 542-4145 •
info@okopoliszalapitvany.hu
www.okopolisz.eu • www.okopoliszalapitvany.hu

A Lehet Más a Politika párt által alapított Ökopolisz Alapítvány célja az állampolgári tájékoztatás és tájékozódás javítása, a politikai kultúra fejlesztése és a közjó szolgálata.

Kiemelten fontos feladatunk az ökopolitikai gondolkodásmód megismertetése, alternatívák megfogalmazása, valamint az ökopolitika képviseletének elősegítése a fenntarthatóság, a közügyekben való állampolgári részvétel és az igazságosság széleskörű népszerűsítése révén.

ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐCSOPORT
LMP Országgyűlési Képviselőcsoport,
1358, Budapest, Széchenyi rakpart 19.
Telefon: (+36) 1 / 782 7120
info@lehetmas.hu
www.lehetmas.hu

A Lehet Más a Politika (LMP) civil gyökerű és alulról szerveződő parlamenti párt, mely 2010 óta képviseli az ökopolitikai értékrendet az Országgyűlésben és az önkormányzatokban.

Alapelveink a társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatóság, a morális alapokon nyugvó méltányosság és igazságosság, valamint a társadalom aktív bevonása és részvétele a távlati és napi döntések előkészítésében és meghozatalában.