

Bokor Csilla- Túri Anikó:

Megfelelő intézményrendszer: kulcs az EU-s források hatékony felhasználásához

A 2014-2020-as EU-s költségvetési periódusban kiemelt figyelmet kap Magyarországon a gazdaságfejlesztés, a források mintegy 60%-a irányul ilyen célra. A vállalkozások növekedését, versenyképességük javulását leginkább támogató felhasználáshoz elengedhetetlen, hogy mind a hazai közvetítő intézményrendszer, mind a vállalkozói szféra felkészüljön a források hatékony közvetítésére és lehívására. Az egyre nagyobb részarányt képviselő visszatérítendő támogatások, más néven pénzügyi eszközök vállalkozásokhoz való eredményes eljuttatásában a korábbi tapasztalatok alapján fontos tényező a széleskörű hozzáférést biztosító közvetítői struktúra, valamint a hitelintézetek érdekeltté tétele, amelyek így akár összetett szolgáltatásokkal is eredményesebbé tehetik a források felhasználását.

A sikeres forrásfelhasználás legfontosabb összetevői a motivált és jól szervezett intézményrendszer, a piaci racionalitást figyelembe vevő termékstruktúra és a kellő pénzügyi tudatossággal rendelkező vállalatok. Fontos, hogy a gazdaságfejlesztésre szánt összeg célzottan, a különböző szakterületek összehangolt, világosan definiált célkitűzései mentén, a gazdasági fejlődést leginkább támogató európai színvonalú projektek megvalósítása révén kerüljön elköltésre. Cikkünkben az EU-s támogatások elosztásában részt vevő intézményrendszer sikerességének tényezőit, annak lehetséges fejlődési pontjait elemezzük.

A megelőző (2007-2013) és a jelenlegi (2014-2020) költségvetési periódusban is többszintű szervezetrendszeren keresztül történt, illetve történik az európai uniós támogatások lebonyolítása. A 2007-2013-as időszakban az uniós pályázati rendszer működtetésének központi intézménye a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség volt. Itt kerültek kialakításra az úgynevezett Irányító Hatóságok, amelyek felelősek voltak az egyes ágazati és regionális Operatív Programok végrehajtásáért. Az Irányító Hatóságok közreműködő szervezeteket bíztak meg a pályázatok kezelésével, a kifizetési kérelmek elbírálásával és teljesítésével, a támogatott projektek megvalósításának ellenőrzésével.

Az intézményrendszer az új költségvetési periódusban jelentősen átalakult: a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jelentette erős központi irányítást felváltotta egy, a Miniszterelnökség központi koordinációjával megvalósuló decentralizáltabb, a szaktárcáknak nagyobb teret engedő intézményrendszer. Az egyes ágazatok fejlesztési céljait és az azokhoz rendelt EU-forrásokat meghatározó Operatív Programok irányító hatóságai az adott területért felelős szaktárcákhoz kerültek áthelyezésre. A közreműködő szervezetek feladatai is az adott minisztérium alá kerültek abból a célból, hogy az eddig „kiszervezett” tevékenységek, a pályázatok értékelése és a projektek végrehajtásához szükséges engedélyezési eljárások is központosítva legyenek.

1. táblázat Az egyes Operatív Programok és az értük felelős Irányító Hatóságok

Operatív Program megnevezése	Irányító Hatóság
Emberi Erőforrás Operatív Program (EFOP)	EMMI
Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)	NGM
Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP)	NFM
Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP)	NFM
Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP)	FM
Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)	NGM
Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP)	NGM
Vidékfejlesztési Program (VP)	FM
Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP)	EMMI
Közigazgatás- és Köszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP)	ME

A 2014-20-as költségvetési periódusban Magyarország összesen 25 milliárd euró fejlesztési forrást használhat fel. Ezen összeg vissza nem térítendő (VNT, kb. 85%) és visszatérítendő (VT; kb. 15%) forrásokat egyaránt tartalmaz. A gazdaságfejlesztésre szánt, sokszor hangoztatott „60%-ot” a GINOP, TOP, VEKOP Operatív Programok együttes keretösszege alkotja, továbbá – a gazdaság fő mozgatórugóinak számító – vállalatok részére egyéb Operatív Programok, a KEHOP és VP is tartalmaznak elérhető forrásokat. Jelen ciklusban a vissza nem térítendő támogatások mellett nagyobb teret kapnak a pénzügyi eszközök, melyekre szánt forrás majd megháromszorozódott az előző időszakhoz képest. A visszatérítendő források jelentős része a GINOP pénzügyi eszközök prioritásán keresztül lesz elérhető, mely közel 714 milliárd forint nagyságú összeget képvisel, továbbá a VEKOP is tartalmaz pénzügyi eszközök formájában visszatérítendő forrásokat. Ezek kedvezményes hitel-, factoring-, lízing- programokat, garanciaeszközöket (közvetlen, illetve viszontgarancia), tőkeprogramokat, kamat- és garanciatámogatást foglalhatnak magukban. A pénzügyi eszközök igénybevételére közvetlenül nem a végső kedvezményezett mikro-kis- közép-vállalkozások (kkv-k) pályáznak, a források felhasználása pénzügyi közvetítőkön keresztül történik. Az EU-s szabályozás értelmében a pénzügyi közvetítők hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások, vállalkozásfejlesztési alapítványok, garanciaszervezetek, kockázatitőkealap-kezelők lehetnek, melyek kiválasztása nyílt pályázati eljárás keretében történhet.

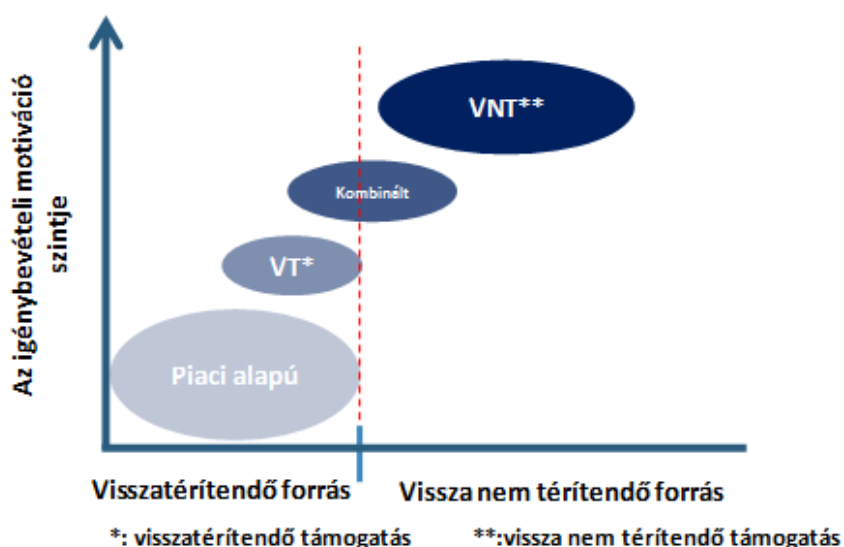
2. táblázat A gazdaságfejlesztési célú Operatív Programok és a kapcsolódó allokált vissza nem térítendő, illetve visszatérítendő támogatások nagysága (megközelítő összegek)

Operatív Program	Teljes keretösszeg (Mrd HUF)	Vissza nem térítendő (Mrd HUF)	Visszatérítendő (Mrd HUF)
GINOP	2710	2000	710
VEKOP	290	270	20
TOP	1230	1230	
Gazdaságfejlesztésre szánt összeg (összesen)	4230	3500	730

A gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó Operatív Programok hatékony koordinációja kulcsfontosságú a megfelelő támogatásallokáció szempontjából, mely törekvés megjelenik abban az EU-s ajánlásokkal is összhangban lévő kormányzati döntésben, hogy mindhárom program Irányító Hatósága a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz került. Emellett, a koncentráció elve több szinten is meg kell, hogy valósuljon: egyrészt az Operatív Programok kialakítása a gazdaságélénkítésben szerepet játszó minden érintett szaktárca effektív együttműködésének eredménye kell, hogy legyen, másrészt a vállalkozásoknak értékesített termékek is közös fejlesztésen kell, hogy alapuljanak, harmadrészt a pályázatok kiírása és értékelése egy összehangolt és egységes kritériumrendszer alapján kell, hogy történjen. Ezzel elkerülhető lenne, hogy a források az eltérő és össze nem hangolt szakpolitikai célok miatt elaprózódjanak, vagy akár egymás hatását kioltásák, és így nemzetgazdasági szinten kevesebb hozzáadott értéket teremtsenek. Mivel a lehívható források mennyisége átmenetileg lecsökken a 2016-os évben rendkívül fontos, hogy a mennyiségi hiányt minőségi tényezőkkel ellensúlyozzuk. Ennek érdekében részletesen definiált, könnyen pályázható és a gazdasági igényeknek leginkább megfeleltethető kiírásokra van szükség. A kormányzat azon üdvözlendő céljának eredményessége, hogy 2017-ig az összes EU-s pályázat kiírásra kerüljön, felgyorsítva ezzel a vállalatok forráshoz jutási lehetőségét, szintén nagyban függ a koordináció minőségétől.

Az EU-s támogatások hatékony abszorpciójának megvalósításához rugalmas, fejlesztésközpontú, a vállalatokat közvetlenül elérő intézményi struktúra szükséges. Különösen fontos ez az ebben a ciklusban jelentősebb szerepet kapó visszatérítendő források elosztáskor, mivel a korábbi tapasztalatok alapján a vállalatok motivációja kisebb az ilyen jellegű támogatások igénybevételére. A minél nagyobb kihasználtság azért is nagy jelentőségű, mivel a jelenlegi ciklusban kihelyezett és a kedvezményezettek által visszafizetett pénzügyi eszközök gazdaságfejlesztési célra újra felhasználhatóak lesznek a 2014-2020-as költségvetési ciklust követően. Abban a periódusban pedig a vissza nem térítendő források várható csökkenése miatt ezek még jelentősebb szerepet fognak játszani.

1. ábra Az egyes forrástípusok és a vállalatok azok igénybevételére vonatkozó motivációja



A 2007-13-as költségvetési periódus tapasztalatai alapján egyértelművé vált, hogy nem csak a vállalatok, hanem a hitelintézetek motiváltsága is nagy jelentőségű. A visszatérítendő támogatásokat közvetítő intézmények körében a hitelintézetek részvételi szándéka elmaradt ugyanis a várakozásoktól, mivel az nem jelentett számukra kellően vonzó lehetőséget, részben az alacsonynak tekinthető kamatok, részben a magas adminisztrációs költségek miatt. A hitelintézetek kevésbé jövedelmező kis ügyfeleinek kiszolgálására – méretgazdasági okokat figyelembe véve – nem volt elegendő ösztönző erő annak ellenére, hogy a vállalati szektorban leginkább forráshiánnyal küzdő mikrovállalkozások finanszírozáshoz juttatása kiemelt és preferált szakpolitikai cél (számukra sokszor csak a költségesebb termékek érhetőek el).

Tekintettel arra, hogy a 2014-2020-as ciklusban várhatóan meghatározó szerep hárul a hitelintézetekre a visszatérítendő támogatások elosztásában, a bankok számára vonzóbbá, piacképesse kell tenni a támogatások közvetítését, és az ahhoz kapcsolódó egyéb kiegészítő tevékenységeket. Fontos lenne, hogy megvalósulhassanak olyan kvalitatív célkitűzések is, mint a pályázóknak történő tanácsadás, proaktív javaslattétel projektötletekre, az elérhető támogatások megszerzésére, és menedzselésére. A közvetítők „kombinált” fejlesztési csomagok kidolgozása (pl.: közvetlen brüsszeli forrásalapok, EIB források és hazai támogatások összehangolt igénybevételének elősegítése) révén bővíthetnék a vállalatok rendelkezésére álló termékpalettát. Egyszerre van szükség a közvetítők és az irányító hatóságok szoros együttműködésére, az EU-s támogatásokhoz kapcsolódó egységes termékfejlesztésre, valamint a vállalatokat közvetlenül elérő és jól ismerő közvetítői közeg kiválasztására. Történhet ez egy vagy néhány nagy fiókhálózattal rendelkező szereplő részvételével, vagy akár egy széleskörű hitelintézeti részvételt biztosító rendszeren keresztül.

Amennyiben a pénzügyi közvetítői szerepet kevés intézmény töltené be, a támogatások elosztásából származó piacépítési potenciál jelentene kompenzációt az addicionális erőforrásért, valamint így méretgazdaságossági megfontolások sem gátolnák a kkv-k finanszírozását. Az EU-s fejlesztéspolitikai célokat megfelelően követni tudó kompetens humán erőforrás biztosítása magas befektetéssel járhat, mely kevés szereplő részvétele esetén gazdaságosabban valósulhat meg. Ezen modell esetén azonban a földrajzi illetve szakmai távolság a lokálisan tevékenykedő kkv-któl akadálya lehet a pénzügyi eszközök széleskörű igénybevételének, ami neuralgikus pontja a sikeres, kiterjedt, regionálisan kiegyensúlyozott allokációnak.

A sokszereplős rendszerben a pénzügyi eszközök közvetítése gyorsabban meg tudna valósulni a bankok bejáratott, már meglévő ügyfélkapcsolatain keresztül. Ezen felül, mivel az egyes hitelintézetek eltérő ügyfélkörrel rendelkeznek, a teljes vállalati szektor egyszerűbben és alacsonyabb fajlagos költség mellett lenne elérhető; nem merülne fel sem akvizíciós költség a közvetítő bank részéről, sem bankváltási költség a támogatást igénybe vevő vállalatok részéről. Amennyiben a kedvezményezett a saját, meglévő bankjánál tudná a támogatáshoz kapcsolódó teljes körű ügyintéztést igénybe venni – ide értve az egyéb, kiegészítő szolgáltatásokat, mint a forráskeresés, pályázati előminősítés, tanácsadás a támogatások lehívásához –, megvalósulhatna egy felhasználóbarát rendszer a visszatérítendő támogatások terén is. Ez a kvázi egyablakos modell banki részről tovább erősítené az ügyfélkapcsolatot, a vállalkozások pedig egy helyen intézhetnék mind az általános üzletmenetükhöz, mind az EU-s támogatásokhoz kötődő pénzügyeiket. A teljes hitelintézeti

szektor mozgósításával megvalósuló Növekedési Hitelprogram sikeressége is bizonyítja egy hasonló, sokszereplős allokációs struktúra életképességét.

A fentiekben bemutatottak alapján ahhoz, hogy a közvetlen gazdaságfejlesztésre szánt keretösszeg nemzetgazdasági szinten is mérhető eredménnyel fejthesse ki hatását, elengedhetetlen a szabályozó, végrehajtó és elosztó rendszer, valamint a versenyképességük növelésért tenni akaró vállalatok szoros együttműködése.

"Szerkesztett formában megjelent a Portfolio.hu oldalon 2015. október 22-én."