

A fejlesztési támogatások munkahely-teremtésben játszott szerepének javítási lehetőségei

Zárótanulmány

Készült „A partnerség és a párbeszéd szakmai hátterének megerősítése, közös kezdeményezések támogatása” című, TÁMOP 2.5.2 kiemelt program támogatásával, a Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal megbízásából, a „A rendezett munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó szabályozás hatása a támogatások odaítélése illetve a megítélt támogatások adófizető munkahelyek teremtésében játszott szerepének javítási lehetőségei” c. projekt keretében

2011. június 30.

Készítette:

**Balás Gábor, Bognár Fruzsina, Borbás Gabriella, Csité András,
Kiss Gábor, Pocsarovszky Ráchel és Szabó-Morvai Ágnes**



„A használható tudásért” HÉTFA Kutatóintézet

H-1051 Budapest Október 6. utca 19. IV/2

E-mail: info@hetfa.hu

Tel.: +36-30/730-6668

Fax.: +36-1 /700-2257

www.hetfa.hu

A partnerség és a párbeszéd szakmai hátterének megerősítése közös kezdeményezések támogatása

Foglalkoztatási Hivatal
1089 Budapest, Kálvária tér 7.
www.munka.hu
www.ujsechenyiterv.gov.hu



VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

1. A Magyar Kormány a 2010 második felében lefolytatott tervezési munka eredményeként **2011. január 14-én indította útjára az Új Széchenyi Tervet** és a terv végrehajtását szolgáló pályázati konstrukciókat. A 10 évre meghirdetett fejlesztési terv **7 kitörési pont** köré csoportosította a beavatkozásokat. Tette ezt annak érdekében, hogy fő célját, az **egymillió új adófizető munkahely megteremtését** biztosíthassa. Annak érdekében, hogy az Új Széchenyi Terv meghirdetett fő célját, az adózó munkahelyek létrejöttének támogatását elérje, fontos, hogy a támogatások odaítélése során **a támogatások a rendezett munkaügyi kapcsolatokkal bíró, a foglalkoztatás szempontjából perspektivikus vállalatokat tudják fejlődésükben támogatni**. A korábbi tapasztalatok szerint ezt a célt részben a programok megfelelő fókuszálásán, részben a támogatások kiválasztási rendszerében meglévő nem szándékolt torzítások csökkentésén keresztül lehet elérni.

2. Magyarország 2004-es EU-csatlakozása révén a vállalkozásfejlesztésre jutó forrásokban jelentős növekedés következett be. Az első fejlesztési tervidőszakban (2004–2006) az **I. Nemzeti Fejlesztési Terv révén az ország mintegy 2,36 milliárd EUR** hazai és EU-forrást tudott felhasználni a fejlesztési célok megvalósítására, míg **a második időszakban (2007–2013) a hazai forrásokkal együtt összességében 30,1 milliárd EUR-t**. A fejlesztési források az ország átfogó gazdasági-társadalmi felzárkózását igyekeztek szolgálni, s a célok között **hangsúlyos szerepet kapott a foglalkoztatás növelése** is.

3. A **jelen** dokumentum alapjául szolgáló **kutatás célja** az volt, hogy – az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Programjának **munkahely-teremtési céljához kapcsolódóan** – a **2011–2013. közti szabályozási módosításokhoz és a 2014. év utáni intézményi változtatásokhoz szükséges információkat** felszínre hozza. A projekt során **dokumentumelemzés és ökonometriai adatelemzés** segítségével vizsgáltuk a kutatás fókuszában álló kérdéseket.

4. A beszámoló első nagyobb egységében összefoglaltuk az **I. NFT és az ÚMFT működésének vizsgálata során született értékelések főbb megállapításait**, a feltárt gyengeségeket és erősségeket. **Ezt követően az I. NFT konstrukcióinak kedvezményezett vállalkozásairól készített adatelemzésünk eredményeit közöljük**, melyekben megvizsgáltuk, hogy az Új Széchenyi Terv vállalkozásfejlesztési pályázatai tekintetében milyen paraméterezések segíthetik a kitörési pontokhoz kapcsolódó célcsoport jobb lehatárolását.

5. Az eddig készült fejlesztés-intézményrendszeri értékelések főbb megállapításai szerint a **számos változás ellenére a 2007–2013 közti Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) működése a korábbi (2004–2006) I. Nemzeti Fejlesztési Terv**

logikáját és mechanizmusait követi. 2007-ben az ÚMFT elindításakor számos intézményi, eljárásrendi, jogszabályi változás történt ugyan a korábbi időszakhoz képest, **a fejlesztéspolitikai döntéshozatal alaplogikája azonban továbbra is az 1990-es években kiépült PHARE intézményi működést követi és a források mielőbbi szabályos elköltésére optimalizál, míg az eredményesség és hatékonyság kérdései háttérbe szorulnak a folyamatban.** A változtatások ellenére érdemben a projektek minden kockázati elemét már az egyes döntés (szerződés, kifizetés) előtt bebiztosító, a fejlesztési célokat versengő projekteken keresztül tervező, a programozási szempontokat a projekteken számon kérő, **alapvetően a forrásvesztés kockázatának minimalizálására optimalizált intézményi felállás** nem változott („szabályossági görcs”).

6. A legtöbb értékelés kimutatta, hogy **az intézményi hatékonyság gyengesége komoly eredményességi veszteségeket is okozott a fejlesztéspolitikának.** Általában nem szándékolt módon a nagyobb, tőkeerősebb, a jobb pályázatírókat foglalkoztatni képes, a megvalósítás folyamán a likviditási költségeket finanszírozni tudó versenyzők esélyét növeli az intézményrendszer rossz hatékonysága, így azokat juttatja forráshoz, akik a piacról is könnyebben szerezhethéneek forrást finanszírozásukhoz. Nem véletlen, hogy a mérések általában azt mutatták a vállalkozásoknál, hogy 50-75 százalék között olyan projekteket valósítottak meg uniós forrásból, amit a vállalkozások a támogatás nélkül is megvalósítottak volna. Az értékelések rámutattak arra is, hogy a szabályossági görcsből eredő rugalmatlanság miatt ugyanakkor a megvalósítás során számos esetben nem a leghatékonyabb módon valósultak meg a fejlesztések, mivel a támogatási szerződéseket nem lehetett az intézményrendszeri csúszásokból adódó környezeti változásokhoz igazítani. Ezek a torzítások nem csak a vállalati, de az önkormányzati és a civil szféra projektjeinél is megfigyelhetőek voltak. **A szabályossági görcs logikájára épülő rossz hatékonyságú intézményrendszer miatt az uniós források feleslegesen támogattak egyébként is megvalósítandó fejlesztéseket, és sok végrehajtás közbeni rugalmatlanságuk miatt sok esetben rosszabb minőségű fejlesztéseket eredményeztek, mint a hasonló hazai támogatások által létrejött projektek vagy mint amit a fejlesztők magán forrásokból megvalósítottak.**

7. Az intézményrendszer működését jellemző **„szabályossági görcsnek”** több oka is van:

- a. **Instabil jogszabályi környezet** az unióban és itthon, a jogi keretek késlekedő kialakítása.
- b. A fejlesztéspolitikai **célok ismeretének hiánya**, a velük való azonosulás gyenge volta.
- c. Az **uniós szabályok értelmezésének bizonytalansága.**
- d. A **nemzeti szakigazgatási beágyazottság öröksége**

- e. A rosszul definiált felelősségmegosztás a szakpolitika-alkotók, a végrehajtók és a projektgazdák között.

8. A magyarországi fejlesztéspolitikát **centralizáció** jellemzi. A területfejlesztési szereplők már 2004-től, az ágazati szereplők pedig 2006-tól háttérbe kerültek a kizárólagos jogkörököt bíró Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel szemben. A **támogatáspolitikája és a szakágazatai szabályozás sokszor egymásnak ellentmondó folyamatokat** követett, így pl. bezárított korábban fejlesztéssel támogatott kórházakat, iskolákat. A koordinációt szolgáló intézmények fokozatosan elhalnak, s **a szakmai szervezetek részvétele a fejlesztéspolitikai döntési folyamatokban esetleges**. A **fejlesztéspolitika képtelen integrált projektek létrehozatalára**, saját fejlesztéseinek összehangolására, egymásra épülő konstrukciók nem tudnak létrejönni. A fejlesztések **koordinációját kizárólag helyi szinten lehet megvalósítani** egyedi sikerként, a komplex fejlesztéseket egyedül néhány sikeres „**fejlesztési központként**” működő önkormányzat, illetve a pályázati források lehívására specializálódott szervezet tud megvalósítani. A fentiek következtében úgy találtuk, hogy **komplex problémák megoldására alkalmatlan a hazai fejlesztéspolitika**.

9. **A fejlesztéspolitika foglalkoztatásnövelési kapacitása tehát csak akkor növelhető, ha egyszerre sikerül csökkenteni a nem szándékolt torzításokat okozó bürokráciát és egyben sikerül növelni a pontos célzás valószínűségét.** A probléma megoldásának kulcsa: a jól definiált felelősség mind a politika, mind a bürokrácia szintjén.

10. A fejlesztések foglalkoztatási hatásainak ökonometria vizsgálatok arra voltak kíváncsiak, hogy a azoknál a vállalatoknál, amelyek kaptak támogatást **a támogatás hatására mennyivel nőtt a foglalkoztatottak száma**. Ehhez **párosítással kombinált különbségek különbsége módszert** használtunk, amellyel a támogatási időszak előtt egymáshoz hasonló, támogatott és nem támogatott vállalatok foglalkoztatásnövekedésének eltérését mértük meg a támogatás követő időszakban. Ezzel a módszerrel megállapíthatjuk, hogy az I. NFT foglalkoztatási hatása 21,9-28,8 százalék között volt, vagyis **a támogatást követő évre mintegy 25 százalékkal nagyobb mértékben nőtt a foglalkoztatottak létszáma a támogatott vállalatoknál, mint a nem támogatott vállalatoknál**. A támogatási hatás a GVOP esetében bizonyult statisztikailag bizonyíthatónak, mértéke megegyezik a teljes 1. NFT-re mért támogatási hatással. A konstrukciók szintjén az alacsony mintaelemszám miatt nem lehetett elkülöníteni a sikeres és kevésbé sikeres programokat. **A megfelelő paraméterezés meghatározását segítheti a jövőben, hogy a támogatások a magasabb munkaintenzitású, alacsonyabb exportarányal működő cégek esetében fejtettek ki magasabb foglalkoztatási hatást. Alacsonyabb foglalkoztatási hatása volt viszont a támogatásoknak azon cégek esetében, amelyeknél külföldi tulajdonos is van.**

TARTALOMJEGYZÉK

Vezetői összefoglaló	2
Tartalomjegyzék	5
Szerzőink	6
Főbb eredmények	7
A projekt célja.....	7
Az intézményrendszeri értékelések főbb megállapításai	8
Az I. NFT foglalkoztatási hatásai	14
Javaslatok.....	17
<i>Az intézményrendszer hatékonyabb működését szolgáló javaslatok</i>	<i>17</i>
<i>Javaslatok a vállalkozói támogatások ÚSZT céljaihoz való illesztésére.....</i>	<i>19</i>
<i>Javaslatok további fejlesztéspolitikai kutatásokra</i>	<i>21</i>
Balás Gábor és Kiss Gábor: EU-társfinanszírozású fejlesztések és munkahely-teremtés: a fejlesztéspolitikai intézményrendszer hatékonysága az értékelések tükrében	22
Bevezető	22
A fejlesztéspolitikai intézményrendszer alakulása az elmúlt évtizedben	22
A programok előrehaladása és az átfutási idők.....	26
A rendszer hatékonysága és a folyamatok minősége.....	29
A szabályozás kérdései	37
Kapcsolódások, hatáskörmegoszlás a fejlesztési programok, szakpolitikák és intézmények között.	38
Átláthatóság és társadalmi partnerség.....	40
Az intézményrendszer szereplőinek felkészültsége.....	42
Kiválasztás, forrásallokáció	42
Konklúzió	44
Bognár Fruzsina és Szabó-Morvai Ágnes: Az I. NFT konstrukcióinak az Új Széchenyi Terv foglalkoztatási hatásainak maximalizálásával kapcsolatos tapasztalatok.....	45
Bevezető	45
Az adatbázis.....	45
A vállalatok általános bemutatása.....	46
<i>A pályázók bemutatása ágazati bontásban</i>	<i>47</i>
<i>A sikeres pályázás valószínűsége</i>	<i>50</i>
<i>A támogatottak megoszlása operatív programok és régiók szerint.....</i>	<i>51</i>
<i>A pályázati összegek.....</i>	<i>54</i>
Az I. NFT intézkedéseinek foglalkoztatási hatásai	60
<i>Alapmodell</i>	<i>60</i>
<i>Kombinált modell.....</i>	<i>62</i>
<i>Kombinált modell szelekcióval.....</i>	<i>63</i>
Az I. NFT intézkedéseinek kétéves foglalkoztatási hatása	65
Az I. NFT hatása operatív programok, konstrukciók szerint	65
<i>Alapmodell</i>	<i>65</i>
<i>Kombinált modell szelekcióval.....</i>	<i>68</i>
A foglalkoztatási hatást befolyásoló tényezők.....	71
<i>Parciális hatások.....</i>	<i>71</i>
<i>Együttes hatások</i>	<i>71</i>
Módszertani melléklet.....	74
<i>Különbségek különbsége.....</i>	<i>74</i>
<i>Párosításos modell.....</i>	<i>74</i>
<i>Párosításos különbségek különbsége regresszió</i>	<i>75</i>
<i>Heckman-szelekció.....</i>	<i>76</i>
Feldolgozott szakirodalom.....	77
Executive summary	81

SZERZŐINK

Balás Gábor (1975): Közgazdász. A HÉTFA Kutatóintézet ügyvezetője, előtte a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Elemző, Értékelő, Módszertani Főosztályát vezette. Rendszeresen oktat a Corvinus Egyetem Széchenyi István Szakkollégiumában. Az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Program kidolgozásának irányítója. Főbb elemzési területei a közpolitikai eszközök, különös tekintettel a fejlesztési források felhasználásának eredményességére, az államműködés hatékonyságára, az állami szabályozás hatása a vállalkozások együttműködésére, az önkormányzati működés mechanizmusai és az elmaradott vidékek fejlesztési lehetőségeire.

Bognár Fruzsina (1985): Közgazdász. A HÉTFA Kutatóintézet és Elemző Központ munkatársaként számos kutatásban részt vett. Többek között bekapcsolódott az I. Nemzeti Fejlesztési Terv foglalkoztatási hatását vizsgáló kutatásba, és részt vett a gazdasági kamarákat és vállalkozói szervezeteket vizsgáló projektben. 2009-ben végzett a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi karán, piacelemző szakirányon. Főbb érdeklődési területe a intézményi közgazdaságtan és a piacszerkezetek. Szakdolgozatát is az utóbbi témakörben írta a könnyűzenei piacokról.

Borbás Gabriella (1979): Közgazdász. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elnöki kabinetjét vezette, korábban a Nemzeti Fejlesztési Hivatal koordinációért felelős főosztályán dolgozott osztályvezetőként. Ezekben az években elsősorban a fejlesztéspolitikai intézményrendszer kialakításával, működtetésével foglalkozott, 2008-ban munkájáért miniszteri kitüntetést kapott. Emellett oktatott a Corvinus Egyetemen, valamint tanulmányával díjat nyert a Magyar Közigazgatási Kar által szervezett „Közigazgatás Korszerűsítése” versenyen. 2010 óta a HÉTFA Kutatóintézet és Elemző Központ vezető elemzője.

Csire András PhD (1969): Közgazdász-szociológus. A HÉTFA Kutatóintézet ügyvezetője. 1994-2004 között az MTA Politikai Tudományok Intézetében dolgozott tudományos munkatársként. 1997-ben kiemelkedő kutatói munkáért Akadémiai Ifjúsági Díjban részesült, 2000-ben a Magyar Szociológiai Társaság Erdei Ferenc Emlékéremmel tüntette ki. 1998-2001 között az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíjasa. 1999-2004 között a Széchenyi István Szakkollégium igazgatója volt. A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsa Stratégiai Munkabizottságának tagja, az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Programjának egyik kidolgozója. Több mint nyolcvan hazai és külföldi tudományos szakcikk szerzője, társszerzője.

Kiss Gábor (1986): Közgazdász. 2010 januárja óta a HÉTFA Kutatóintézet és Elemző Központ junior munkatársa, egyebek mellett részt vett a Gazdasági és Szociális Tanácsnak készült, a fejlesztéspolitika múltját tárgyaló tanulmányok elkészítésében. A Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Karának Nemzetközi Tanulmányok Szakán végzett Európa tanulmányok főszakirányon. Szakdolgozatában az IMF kormányzati struktúráját vizsgálta.

Pocsarovszky Ráchel (1990): A Budapesti Corvinus Egyetem politológia szakos hallgatója. A HÉTFA Kutatóintézet és Elemző Központnál 2010. január óta vesz részt projektmunkákban. Kiemelt kutatási területe a kkv-k adminisztratív terhei. Intézetünknel közreműködött a hosszú távú nemzeti kkv-stratégia értékelésében, a vállalkozói érdekképviselők működésének elemzésében, valamint gazdasági vonatkozású nemzetközi trendek és gyakorlatok vizsgálatában.

Szabó-Morvai Ágnes (1980): Közgazdász. Jelenleg a Közép-Európai Egyetem (CEU) doktorandusza, disszertációját a gyermeknevelési és családtámogatások munkapiaci aktivitásra gyakorolt hatásairól írja. Kiemelt érdeklődési területei a pénzpiacok, finanszírozás és a munkapiac. Oktatott statisztikát és ökonometriát a CEU-n, illetve vállalati pénzügyeket a Debreceni Egyetemen. Ezelőtt a Budapest Banknál hitelkockázati modellezéssel foglalkozott.

FŐBB EREDMÉNYEK¹

A projekt célja

1. A Kormány a 2010 második felében lefolytatott tervezési munka eredményeként **2011. január 14-én indította útjára az Új Széchenyi Tervet** és a terv végrehajtását szolgáló pályázati konstrukciókat. A 10 évre meghirdetett fejlesztési terv **7 kitörési pont** köré csoportosította a beavatkozásokat. Tette ezt annak érdekében, hogy fő célját, az **egymillió új adófizető munkahely megteremtését** biztosíthassa. Annak érdekében, hogy az Új Széchenyi Terv meghirdetett fő célját, az adózó munkahelyek létrejöttének támogatását elérje, fontos, hogy a támogatások odaítélése során **a támogatások a rendezett munkaügyi kapcsolatokkal bíró, a foglalkoztatás szempontjából perspektivikus vállalatokat tudják fejlődésükben támogatni.** A korábbi tapasztalatok szerint ezt a célt részben a programok megfelelő fókuszálásán, részben a támogatások kiválasztási rendszerében meglévő nem szándékolt torzítások csökkentésén keresztül lehet elérni.

2. Az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Programja (ÚSZT VP) 2011-ben **a korábbról megörökölt fejlesztési intézményi környezetben indult el**, amelyet alapvetően meghatároz az uniós fejlesztési szabályrendszer 2013-ig adott kerete. A rövid tervezési időszakban e keretek tekintetében csak a legfontosabb változtatásokat lehetett elvégezni, számos kérdésben azonban csak **2014-től nyílik tágabb tér a szükséges intézményi, szabályozási változtatások elvégzésére.**

3. A **jelen** dokumentum alapjául szolgáló **kutatás célja** az volt, hogy – az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Programjának **munkahely-teremtési céljához kapcsolódóan** – a **2011–2013. közti szabályozási módosításokhoz és a 2014. év utáni intézményi változtatásokhoz szükséges információkat** felszínre hozza. A kutatás során feltárt összefüggések – szándékaink szerint – hozzájárulnak a **már folyamatban lévő pályázatok munkahely-teremtés szempontjából értelmezett hatékonyabbá tételéhez.** A projekt során olyan **javaslatokat** teszünk, amelyek a kohéziós politika reformjával kapcsolatosan megkezdődött uniós tárgyalásokban **a magyar tárgyaló felet segíthetik**, illetve a hazai tervezői gondolkodást támogathatják azoknak az intézményi kereteknek a kialakításában, amelyek Magyarország számára 2014-től hatékonyabban szolgálhatják az ÚSZT VP működését a **kitűzött munkahelyteremtő célok elérésében.**

A dokumentum a projekt során elvégzett kutató-elemző munka eredményeit foglalja össze. A főbb eredményeket tartalmazó jelen fejezetben egységében összefoglaljuk vizsgálatunk lényeges megállapításait, és közzé adjuk azokat a javaslatainkat, amelyek a fejlesztéspolitikai intézményrendszer hatékonyságának javítását, a vállalkozói támogatásoknak az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési

¹ A fejezetet a kutatás során készített tanulmányok alapján Balás Gábor és Csizsák András szerkesztette, Borbás Gabriella és Pocsarovszky Ráchel közreműködésével.

Program céljaihoz való jobb igazítását szolgálják. Ezt követően javaslatot teszünk olyan későbbi vizsgálatokra, amelyek segítségével további finomhangolásokkal lehet javítani a vállalkozásfejlesztési politika 2011. utáni működését. A jelentés következő nagyobb egységében az **I. NFT és az ÚMFT működésének vizsgálata során született értékelések főbb megállapításait**, a feltárt gyengeségeket és erősségeket foglaljuk össze. **Ezt követően az I. NFT konstrukcióinak kedvezményezett vállalkozásairól készített adatelemzésünk eredményeit közöljük**, melyekben megvizsgáljuk, hogy az Új Széchenyi Terv vállalkozásfejlesztési pályázatai tekintetében milyen paraméterezések segíthetik a kitörési pontokhoz kapcsolódó célcsoport jobb lehatárolását. Adatelemzési eredményeinkről és a feldolgozott értékelésekről részletesen a zárójelentés függelékében számolunk be.

Az intézményrendszeri értékelések főbb megállapításai

4. Az eddig készült fejlesztés-intézményrendszeri értékelések főbb megállapításainak összefoglalásával az a **célunk**, hogy bemutassuk, milyen **markáns megállapításokat** és javaslatokat tettek az értékelők **a fejlesztéspolitika hatékonyságával kapcsolatban**. Nem kizárólag a 2007 óta futó Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) értékeléseivel foglalkoztunk, hanem a 2004 és 2006 között az uniós fejlesztések keretét jelentő I. Nemzeti Fejlesztési Tervhez (NFT) kapcsolódó értékeléseket is bevontuk összefoglalónk körébe, hisz a **számos változás ellenére az ÚMFT működése a korábbi NFT logikáját és mechanizmusait követi**. 2007-ben az ÚMFT elindításakor számos intézményi, eljárásrendi, jogszabályi változás történt ugyan a korábbi időszakhoz képest, **a fejlesztéspolitikai döntéshozatal alaplogikája azonban továbbra is az 1990-es években kiépült PHARE intézményi működést követi és a források mielőbbi szabályos elköltésére optimalizál, míg az eredményesség és hatékonyság kérdései háttérbe szorulnak a folyamatban**. A változtatások ellenére érdemben a projektek minden kockázati elemét már az egyes döntés (szerződés, kifizetés) előtt bebiztosító, a fejlesztési célokat versengő projekteken keresztül tervező, a programozási szempontokat a projekteken számon kérő, **alapvetően a forrásvesztés kockázatának minimalizálására optimalizált intézményi felállás** nem változott.

5. A legfontosabb **változások 2007-ben részben uniós változások nyomán jöttek létre**, így a megerősödött koordinációs szükségletek ellenére meggyengült koordináció az uniós változásokból ered. Ez részben a vidékfejlesztési források leválasztásával és a kohéziós alap forrásainak integrálásával függ össze, részben pedig azzal, hogy a monofund elv miatt nőtt a koordinációs feladat. Ennek esélyeit azonban rontotta, hogy a korábban koordináló Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatósága helyett az új pénzügyi ciklusban az egyes OP-kért felelős irányító hatóságok felelősségének növelésével párosult.

6. **2007-től fontos változásokat hozott a hazai jogi, politikai környezet, és az első fejlesztési periódus tanulságait levonó apparátusi szándék is.** Ezek közül a három legfontosabb a következő volt:

- a. az IH-knak az **egyetlen nagy fejlesztési intézménybe, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségbe történő összevonása,** a szakpolitika felelősségeinek és kompetenciáinak csökkentése;
- b. az IH-k és a közreműködő szervezetek közötti feladatmegosztást és ösztönzést újraszabályozó **teljesítmény alapú szolgáltatási management szerződések (SLA-k) létrejötte;**
- c. az eljárásrendben az **automatikus pályáztatás** lehetőségének megteremtése.

7. Bár az eredményességet és a hatásosságot vizsgáló értékelések kis száma csak korlátozottan ad lehetőséget a minden OP-ra és célra történő általánosításra, de a legtöbb ilyen értékelés kimutatta, hogy **az intézményi hatékonyság gyengesége komoly eredményességi veszteségeket is okozott a fejlesztéspolitikának.** Másképpen fogalmazva szinte bármely kitűzött cél esetében a legnagyobb probléma az intézményrendszer gyenge képessége arra, hogy az adott cél szempontjából legjobb projekteket létrehoz[z]a[ssa]. Az értékelések az intézményrendszer működésének vizsgálatakor általános érvénnyel, minden alkalommal visszatérően kiemelik a **döntési folyamatoknak a pályázatkezelés minden szakaszában való elhúzódsát.**

- a. Minden programtípusnál a pályázatok többsége a megadott **határidőn túl kapott csak támogató döntést** és jutott szerződéshez, legnagyobb lemaradás az I. NFT-ben, a ROP-ban történt, de a projektgazdák kapacitásaihoz viszonyítva a HEFOP késése sokkal drámaibb hatású volt.
- b. Az értékelések a pályázatkezelési folyamat valamennyi eleménél érzékelték és jelezték a **határidő általában többszörös túllépését.**
- c. A legtöbb NFT-s OP-nál kimutatható volt, hogy **nem a KSZ, hanem az IH döntési/jóváhagyási szakaszában voltak a lemaradások.**
- d. Volt értékelés, amely rámutatott olyan esetekre, ahol az ismétlődő kiírásoknál a csökkenő pályázatszám és a **korábbi tapasztalatok ellenére is egyre rosszabb döntési mutatók** születtek.
- e. Az **ÚMFT** fokozatosan gyorsított a folyamatokon, elsősorban az ismétlődő kiírások és az automatikus pályázatok növekvő száma miatt, de még mindig **általában alatta marad a vállalt jogszabályi határidőknek.**

8. A **csúszás okai** közt az értékelések kiemelik, hogy az intézményrendszer **minden kockázatot előre le akar fedezni,** ezért garanciákat kér és azokat előre leellenőrzi. Több értékelés felhívta a figyelmet **az alultervezett szervezeti kapacitásokra,** de

többek jelezték, hogy nem a kapacitási optimalizálási hibák állnak a csúszások háttérében. Ez nem is véletlen, mivel a **pályázói keresletfelmérés hiánya miatt általában nem tudta az intézményrendszer megfelelően tervezni** saját kapacitásait, ami a feladatok egymásra torlódását eredményezte. Több esetben a **döntések többszereplős** természete okozott koordinációs problémákat. Az ÚMFT kezdetekor, de számos politikai háttérrel siettetett kiírásnál is, **előkészítetlen pályázati meghirdetések okoztak csúszásokat a pályáztatás különböző szakaszaiban**. Több értékelés felhívta a figyelmet arra, hogy **az intézményrendszerben nem volt következménye a csúszásnak**, illetve nem volt díjazása a határidők betartásának. Ezen 2009-ben változtattak **a késedelmi kamat bevezetésével** és az SLA-k felülvizsgálatával, de ezen intézkedések hatásairól egyelőre nem született még értékelés.

9. Sokszor **maguk a gyorsítási kísérletek is okai a csúszásoknak**, mivel a kockázatok előre lefedezése miatt **a támogató döntéseken „spórolni” csak a szerződéskötés terhére lehet**. Legkésőbb e szakaszban mindig bekérik a garanciát jelentő dokumentumokat, ami a szerződéskötés csúszását eredményezi. Fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet, hogy az ÚMFT 12 konstrukciójának pályázói költségfelmérése szerint a **pályázati szakaszban jelentkező költségek többsége a vesztesek költsége**, így a **szerződéskötéshez áttolt információ bekérések jelentős mértékű költségmegtakarítást okozhatnak a kedvezményezetteknek**, ami akkor is eredmény, ha a teljes folyamat összességében nem gyorsul általa.

10. A csúszások önmagukon túlmutató, **a fejlesztéspolitika eredményességét rontó problémákat okoznak**. Ezek közt a problémák közt kiemelendő, hogy a **csúszások jelentősen növelték a projektmegvalósítás pénzügyi kockázatait**. A csúszásból eredő **likviditási terhek mértéke** – főleg az alacsonyabb likviditási tartalékokkal rendelkező kisebb szervezetek (pl. civilek) esetében – még a tapasztalt pályázókat is csődbe vihetné. A csúszások miatt a **projektek sok esetben értelmüket veszítették**. A csúszás miatt ésszerűvé vált tartalmi változtatásokat csak újabb csúszások kockáztatásával vállalhatnák be a projektgazdák, ezért sok esetben inkább a már **elavult tartalommal fejezik be a projekteket**. A projektmegvalósításhoz kapcsolódó, a döntések és kifizetések csúszása miatt magasabb likviditási költségek a kevésbé tőkeerős vállalkozásoknál **a pályázatoktól való távolmaradás okai között szerepelnek**.

11. A jelentős csúszások miatt azt gondolhatnánk, hogy a fejlesztéspolitikai döntések tartalmi minősége ad kárpótlást a késésekért, azonban az értékelések nem ezt mutatják. A pályáztatási folyamatot ugyanis az jellemzi, hogy **az intézményrendszer által észlelt hibák kijávítása sem történik meg minden esetben**, noha az ismétlődések kialakítanak egyfajta tanulási folyamatot, ahol az újabb kiírások általában javítják az előzőek hibáit. A döntések során sokszor a **pályázati célt alig befolyásoló tényezők a meghatározóak**, mert a fő cél szempontjából a legrelevánsabb információk sem állnak rendelkezésre. Formai okokból a **jó minőségű pályázatok jelentős részét nem is bírálja el** érdemben az intézményrendszer. Jellemző a pályáztatásra az is, hogy **a kiírásban nem is szereplő információkat kérnek be a hiánypótlások során**, s a

pályázatokról döntők nem vizsgálják a projektek alapvető tartalmi kérdéseit, így szükségességüket és végrehajtási kockázatukat. A **monitoring rendszer információi nem elérhetőek vagy rossz minőségűek**, ezért a **viSSzacsatolás információi inkább csak informálisak**, az **észlelt problémák kezelése levált az előrehaladási és monitoring rendszerről**. Az **informatikai rendszer ráadásul komoly működési kockázatokkal** és adatbiztonsági hibákkal működik, s **gyenge minőségű az ellenőrzési rendszer** is. A központi közigazgatáshoz tartozó központi projektek gazdájánál, illetve a kiemelt projektgazdáknál **komoly ösztönzési problémák** fedezhetőek fel a döntést követően.

12. Mindennek okait az értékelők következőkben látták:

- a. **Folyamatos időnyomás**, ami állandó **kapacitáshiánnyal** párosul a túlbiztosítást szolgáló sok feleslegesen bekért dokumentum miatt.
- b. **Szervezetfejlesztési problémák**, pl. túlbonyolított, de „alulpapírozott” belső információkezelés, tisztázatlan felelősség a többszereplős döntéshozatalokban, egymásnak ellentmondó belső szabályzatok, információáramlási, kommunikációs problémák a szervezetek között.
- c. **Módszertani hiányosságok az indikátorrendszer kialakításakor** (pl, adatgyűjtés), ill. tervezési hibák a pályázati kiírásokban.
- d. **Ösztönzési problémák**, a rögzített határidők és hozzájuk kapcsolódó szankciók hiánya, ill. a tartalmi hibák szankcióit csak belső „puha” szabályzatok definiálják.
- e. **Gyakori szervezeti átalakítások** miatt fellépő zavarok.
- f. A hazai **kormányzati-szervezeti kultúra hiányosságai**, a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák közti koordináció gyengesége, aminek értékelésekor látnunk kell, hogy noha az NFÜ kimagaslóan jól teljesít a **magyarországi kormányzat** egészéhez képest, de az utóbbi **rossz minősége a fejlesztéspolitikára is kihat**.

13. A hibák következtében a programok eredményességéről csak az értékeléseken keresztül, eseti jelleggel kap információt a döntéshozó, így a **szakmai döntések, korrekciók általában nem tényalapon születnek**. Az informálisan észlelt, de formálisan nem feltárt **hibák kijavítása gyakran elmarad**, jelentősen rontva a fejlesztési források eredményességét. Végrehajtási többletköltségek terhelik a pályázókat, pl. menet közbeni ismételt adatkérésekkel próbálja a pályázóktól a szükséges információt begyűjteni az intézményrendszer, **nem tervezett többletköltséget okozva a pályázóknak**, vagy egymásnak ellentmondó válaszok miatti költségeket generál, feleslegesen nagyszámú vesztes projektet hozva létre.

14. A szabályozás minőségére vonatkozóan az értékelések azt hangsúlyozták, hogy a **jogszabályok nem átláthatóak és az intézményrendszerre nézve puhák**, egymásnak ellentmondók. Sokáig hiányzott a kellő jogorvoslat a rendszerben, amely bevezetése után rámutatott a kiválasztási rendszer instabilitására.

15. Az intézményrendszer működését jellemző **„szabályossági görcsnek”** több oka is van:

- a. **Instabil jogszabályi környezet** az unióban és itthon, a jogi keretek késlekedő kialakítása.
- b. A fejlesztéspolitikai **célok ismeretének hiánya**, a velük való azonosulás gyenge volta.
- c. Az **uniós szabályok értelmezésének bizonytalansága**.
- d. A **nemzeti szakigazgatási beágyazottság öröksége**.

16. Mindennek következtében **háttérbe szorul a fejlesztéspolitika eredményességére** való ösztönözöttség, a bizonytalanság pedig többletköltséget okoz a projektgazdáknak.

17. A fejlesztéspolitikát **folyamatos centralizáció** is jellemzi. A területfejlesztési szereplők már 2004-től, az ágazati szereplők pedig 2006-tól háttérbe kerültek a kizárólagos jogköröket bíró NFÜ-vel szemben. A **támogatáspolitikai és a szakágazatai szabályozás sokszor egymásnak ellentmondó folyamatokat** követett, így pl. bezáratott korábban fejlesztéssel támogatott kórházakat, iskolákat. A koordinációt szolgáló intézmények fokozatosan elhalnak, s **a szakmai szervezetek részvétele a fejlesztéspolitikai döntési folyamatokban esetleges**. A **fejlesztéspolitika képtelen integrált projektek létrehozatalára**, saját fejlesztéseinek összehangolására, egymásra épülő konstrukciók nem tudnak létrejönni. A fejlesztések **koordinációját kizárólag helyi szinten lehet megvalósítani** egyedi sikerként, a komplex fejlesztéseket egyedül néhány sikeres **„fejlesztési központként”** működő önkormányzat, illetve a pályázati források lehívására specializálódott szervezet tud megvalósítani.

18. A **nem megfelelő integráció okait** a következőkben azonosították az értékelők:

- a. NFÜ-s **szervezeti kultúra**, amely a magyar kormányzati kultúrát átható kooperációs kultúra hiányát vette át.
- b. A hagyományos kormányzati **szakpolitika-alkotás komoly minőségi hibáktól terhelt**, s nem tudja a fejlesztéspolitika „projektmenedzsment nyelvén” elmondani elvárásait.
- c. 2006 után a fejlesztéspolitika centralizációja a **politikai kormányzás** kibontakozását segítette.

- d. A kormányzati **politika instabilitását nem tudja** a szabályozottabb folyamatokkal és hosszabb projektciklussal dolgozó **fejlesztéspolitika követni**.

19. A fentiek következtében **komplex problémák megoldására alkalmatlan a mai fejlesztéspolitika. Pénzügy-technikailag ugyan hatékonyabb** intézményrendszer jött létre, de csökkent a fejlesztéspolitika kapcsolata a többi szakpolitikával; attól nagyrészt független politikaalkotásba kezdett, így az I. NFT-t jellemző szabályozási-támogatási **összehangolatlanságok kockázata növekedett**.

20. A **társadalmi partnerség** tekintetében az NFÜ – uniós előírásokat követve – **úttörő módszereket** vezetett be, hasonló partnerséget más kormányzati szervezet jószérével nem folytatott. Ennek ellenére a résztvevő **társadalmi szervezetek elégedetlenek** véleményük figyelembe vételével, az egyeztetést inkább csak **formalitásnak** tartják. **Gyanakvás övezi a pénzek felhasználását** mind a civilek, mind a nyilvánosságban megszólalókat tekintve.

21. Az **okok közt** az értékelők azt emelik ki, hogy a fejlesztéspolitikában alkalmazott társadalmi partnerség

- a. mivel új intézmény Magyarországon, minden szereplő számára **tanulási folyamatnak** tekinthető.
- b. A rendszer egészét átható **bizalmatlanság miatt** a bürokraták „önvédelméből” létrehozott bonyolult szabályozás a társadalom számára **áttekinthetetlenné és érthetetlenné** vált.
- c. A **szabályok bizonytalansága** miatt a pályázók nem bíznak a rendszer pártatlanságában, gyanakvóvá válnak és hajlamosak lesznek a korrupciós állítások elfogadására.
- d. A fejlesztéspolitika megítélése nagyon **erősen korrelál a mindenkori kormányzati megítéléssel**, attól érdemben nem tudott elszakadni.

22. A legtöbb vizsgálat a kiválasztási, pályázatértékelési folyamatok valamilyen, a céltól független torzítására hívják fel a figyelmet, ami azt jelzi, hogy sok esetben **nem a projekt minősége és a projekt szükségessége, hanem a pályázók projektmenedzsment felkészültsége befolyásolja a nyeresi esélyt**. A területi vizsgálatok jellemzően az **elmaradottabb vidékek pályázóinak kisebb nyeresi esélyeire** hívják fel a figyelmet. A **pártpolitika döntésbefolyásoló** szerepét is statisztikailag szignifikánsnak találta egy tanulmány. Több értékelés arra hívja fel a figyelmet, hogy a **közsféra a saját maga javára torzítja a forráselosztást**.

23. A fejlesztéspolitika intézményesülésére több értékelés is felhívja a figyelmet, külön figyelmet érdemel a „fejlesztési központ” elmélet, amelynek elemzése során kimutatták, hogy **kialakult Magyarországon egy alapvetően a pályázati források hatékony felhasználására szakosodott szereplői rendszer**. A **pályázói**

költségfelmérés 2008-ban kimutatta, hogy a vállalkozások több mint kétharmada igénybe vesz pályázatírókat, még a legegyszerűbb pályázati kiírások esetén is. Egyes értékelések a **pályázói költségek magas arányával magyarázzák a kisebb, gyengébb szereplők kiszorulását.** A pályázói költségek mögött a végrehajtási kockázatokat előre lepapírozó szabályossági görcsben lévő intézményrendszer áll. A bonyolultabban definiálható és ellenőrizhető szakmai szempontok helyett **az egyszerűbb pénzügytechnikai kérdések és a költséghatékonyság a projektek áralapú versenyéhez vezettek a minőségi verseny helyett.**

24. A fejlesztéspolitika intézményrendszeri hatékonyságát és szemléletét meghatározó, az **előzetes kockázatminimalizálásra törekvő szabályossági attitűdje,** ill. a **kormányzati szakpolitikáktól való függetlenedése** olyan nem szándékolt torzításokat és **indokolatlan kockázatokat vitt a fejlesztéspolitika működésébe,** melyek eleve veszélyeztetik bármilyen célzott fejlesztéspolitika kialakítását. Az eredményes fejlesztéspolitika kialakításához ezért **első lépésben ezeket a korlátokat kell lebontani.**

Az I. NFT foglalkoztatási hatásai

25. Magyarország 2004-es EU-csatlakozása révén a vállalkozásfejlesztésre jutó forrásokban jelentős növekedés következett be. Az első fejlesztési tervidőszakban (2004–2006) az **I. Nemzeti Fejlesztési Terv révén az ország mintegy 2,36 milliárd EUR** hazai és EU-forrást tudott felhasználni a fejlesztési célok megvalósítására, míg a **második időszakban (2007–2013) összességében 30,1 milliárd EUR-t.** A fejlesztési források az ország átfogó gazdasági-társadalmi felzárkózását igyekeztek szolgálni, s a célok között **hangsúlyos szerepet kapott a foglalkoztatás növelése is.**

26. A vizsgálat e részében azt tűztük célként magunk elé, hogy a rendelkezésünkre álló, a hazai vállalkozások gazdálkodásának elemzését lehetővé tevő adatbázisokon olyan vizsgálatot végezzünk, ami alapján feltárható, **mely típusú támogatások eredményezték a legjelentősebb foglalkoztatásbővülést.** Azt vizsgáltuk tehát, hogy **mely vállalkozáscsoportok használták a legsikeresebben munkahely-teremtésre az EU-társfinanszírozású forrásokat.**

27. Mivel a 2007 utáni fejlesztési időszakra vonatkozóan nem álltak rendelkezésünkre a megfelelő ökonometriai vizsgálat lefolytatására alkalmas (kontroll csoport) adatok, ezért **a vizsgálatot az I. NFT támogatásaira szűkítettük,** azon belül is azokra a projektekre, melyek kedvezményezettjei a hazai jogszabályok szerint társasági adófizetési kötelezettséggel bírtak. Az elemzés adatbázisát a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által kifejlesztett, a támogatási szerződések adatait rögzítő **EMIR-adatsorokból és az ezzel összekapcsolt, ám anonimizált APEH társasági adó (TAO) bevallási adataiból** állítottuk elő.

28. Az 1. NFT 5 operatív programja (AVOP, GVOP, HEFOP, KIOP és ROP) közül a **GVOP-ban találjuk a legtöbb támogatott vállalatot (7700 támogatott),** míg ezt követi az AVOP 1600, majd a HEFOP 1100 támogatottal. A KIOP és a ROP programjaiban

nagyságrendileg jóval alacsonyabb a támogatottak száma 44, illetve 145. Azonban ez az a két program, ahol a legnagyobb átlagos támogatási összegeket találtuk, a szerződéses összeg átlaga a KIOP esetében 475 millió forint, míg a ROP-ban 110 millió forint volt. Ugyanez a többi operatív programban jóval alacsonyabb: az AVOP-ban 38 millió forint, a HEFOP-ban 29 millió forint, míg a legtöbb támogatottat számláló GVOP-ban mindössze 12 millió forint.

29. A pályázatok deskriptív statisztikai elemzésével feltártuk, hogy **a sikeres és nem sikeres pályázók aránya minden tevékenységi körben nagyjából megegyező**. A sikeres pályázók aránya a mikrovállalkozásoknál a legalacsonyabb (14 százalék), míg a közepes méretű vállalkozásoknál a legmagasabb (23 százalék). A nagyvállalatoknál 20 százalék körül alakult a támogatást kapó pályázatok aránya.

30. A támogatás projektköltséghez viszonyított aránya (**támogatási intenzitás**) az ágazatok között jelentős eltéréseket mutat: a **legmagasabb az oktatás területén** tevékenykedő vállalatoknál, ahol majdnem 70 százalékos a támogatási intenzitás, **míg a legalacsonyabb a mezőgazdaságban, ahol ez az arány 40 százalék**. A támogatási intenzitás a **mikro- és a nagyvállalatoknál 52 százalék** volt, míg a kis- és közepes méretű vállalatoknál 48, illetve 49 százalék.

31. A pályázatok során elnyert **támogatás átlagos nagysága 23,5 millió forint**, a mediánja 5 millió forint, vagyis **a kis összegű támogatások sokkal gyakoribbak**, mint a nagy összegű kifizetések. A **legnagyobb átlagos kifizetéseket a mezőgazdaságban és energiaiparban tevékenykedő vállalatoknál találjuk**, 39,7 és 45,3 millió forint, míg a **legalacsonyabb** átlagos támogatás az **építőiparban** történt (7,5 millió forint). A **vállalattal mérettel a támogatások és a projektek nagysága is növekszik**. A mikro- és kisvállalkozások esetében átlagosan 32 millió, illetve 37 millió forint volt az átlagos projektméret, a középvállalkozásoknál 85 millió forint, míg a nagyvállalatoknál 239 millió forint.

32. A fejlesztések foglalkoztatási hatásainak ökonometriai vizsgálatok arra voltak kíváncsiak, hogy a azoknál a vállalatoknál, amelyek kaptak támogatást, **a támogatás hatására mennyivel nőtt a foglalkoztatottak száma**. Ehhez **párosítással kombinált különbségek különbsége módszer** használtunk, amellyel a támogatási időszak előtt egymáshoz hasonló, támogatott és nem támogatott vállalatok foglalkoztatásnövekedésének eltérését mértük meg a támogatást követő időszakban. Elemzésünkben háromféle módszerrel becsültük meg az 1. NFT támogatásainak foglalkoztatási hatását. Az alap módszerrel 16,62 százalékos átlagos foglalkoztatási hatást mértünk a teljes sokaságra (ATE). A kombinált módszerrel ennél magasabb értékeket kaptunk: a 2005-ben nyújtott támogatások esetében 28,7 százalék, a 2006-ban nyújtott támogatások esetében 32,5 százalékos foglalkoztatási hatást találtunk. A pályázási szelekcióval kiegészített kombinált módszer alapján ezek az értékek 2005-ben 25,1 százalék, 2006-ban pedig 30,1 százalék. Ez utóbbi értékeket tartjuk a legmegbízhatóbb pontbecslésnek. Az ezekhez tartozó 95 százalékos konfidencia-intervallum 2005-ben 21,5-28,7 százalék, míg 2006-ban 26,1-34,1 százalék. Tehát nagy

vonalakban azt mondhatjuk, hogy az **I. NFT támogatásainak foglalkoztatási hatása nagy biztonsággal 21 százalék és 35 százalék között volt.** A pályázati szelekcióval kiegészített kombinált módszerrel megmérve a támogatások támogatott cégekre gyakorolt foglalkoztatási hatását (ATT) a következő eredményeket kaptuk. Ez a hatás 2005-ben 23,9 százalék, míg 2006-ban 25,8 százalék volt. 95 százalékos biztonsággal állíthatjuk, hogy a támogatási hatás 2005-ben 21,9-25,9 százalék, míg 2006-ban 23,7-27,8 százalék között mozgott. Az alpmódszerrel vizsgálva azt találtuk, hogy a bértömeg a foglalkoztatásnál kisebb mértékben növekedett, vagyis e módszer alapján a cégek a támogatásokat inkább a létszám fejlesztésére, és nem a meglévő alkalmazottak bérfejlesztésére fordították. A 2005-ben nyújtott támogatások kétéves foglalkoztatási hatását vizsgálva azt láttuk, hogy az a teljes sokaságra 30 százalék, a támogatottakra 27,3 százalékos volt. Ezek némileg magasabb értékek, mint a megfelelő egyéves foglalkoztatási hatások, vagyis **a támogatás hatására a második évben lassabb ütemben, de tovább nőtt a cégek alkalmazottainak létszáma.**

33. Az operatív programok szerinti vizsgálatban a **GVOP-nak volt szignifikáns hatása**, mégpedig a teljes I. NFT támogatási hatásának megfelelő mértékű hatása. A konstrukciók szintjén az alacsony elemszám miatt nem lehet egyértelműen jobb vagy rosszabb támogatási intézkedéseket elkülöníteni.

34. Az egyéb tényezők vizsgálata azt mutatta meg, hogy **a külföldi tulajdonossal rendelkező, illetve a magasabb exportarányal rendelkező cégek esetében kisebb a támogatások foglalkoztatási hatása.** A mikroállalatok esetében szignifikánsan magasabb a létszám százalékos változása, ám ez létszámban valószínűleg alacsonyabb, mint a nagyobb vállalatoknál. A parciális elemzés megmutatta, hogy a nagyobb projektönerő, illetve a magasabb fokú munkaintenzitás növeli inkább a támogatások foglalkoztatási hatását.

Javaslatok

Az intézményrendszer hatékonyabb működését szolgáló javaslatok

35. Az uniós fejlesztési forrásoknak a rendezett munkaügyi kapcsolatokban létrejövő adózó munkahelyek létrejöttében játszott szerepét **a kialakult fejlesztéspolitikai gyakorlat lényeges átalakítása segítheti**. Ezen átalakítások jelentős része a 2013-ig tartó fejlesztési ciklusig megteremthető, s noha a javasolt intézményi átalakítások feltehetően csak 2014-től léphetnek hatályba, azok előkészületeit mégis érdemes már a következő években meglépni. A fejlesztéspolitika **munkahelynövelő hatása alapvetően három csatornán** érkezhethet:

- a. **Közvetlenül és célzottan** a munkahely-teremtést szolgálhatja azoknak a fejlesztéseknek a támogatása, amelyek a korábbi tapasztalatok szerint **tartósan képesek legális munkát teremteni** a támogatottaknál. Ez esetben a javaslatunkban azokra a fejlesztésekre, projektekre, foglalkoztatókra és előírásokra kívánunk rámutatni, amelyek már korábban is sikeresnek bizonyultak a foglalkoztatás növelésében.
- b. **Átfogóan** segítheti a fejlesztéspolitika a munkahely-teremtést, ha **nem hozza versenyhátrányba és adott esetben sikeresen részesíti előnyben azokat a foglalkoztatókat, akik nagyobb szerepet vállalnak a legális foglalkoztatás megteremtésében**, illetve azokat a szektorokat, amelyek kapacitásbővülése várhatóan a foglalkoztatás erősebb bővülését eredményezi. Ebben az esetben az átalakítás első lépésének azoknak az **ellenősztrőzőknek, torzításoknak a megszüntetésére** kell fókuszálnia, amelyek az elmúlt években a fejlesztéspolitika működését meghatározták. Fontos felhívni a figyelmet, hogy foglalkoztatóként mind itt, mind az előző pontban nem csak a vállalkozások, de a civil és az önkormányzati szféra is fontos szereplője a fejlesztéspolitikának.
- c. Harmadsorban a **fejlesztéspolitika közvetetten a foglalkoztatási viszonyok jövedelmezőségének javítását segíthetik** a humánerőforrás minőségét javító közvetlen humánfejlesztések és közszolgáltatási fejlesztések, amelyek az önkormányzatok (vagy velük közszolgáltatási jogviszonyban álló vállalkozások) és a civil szervezetek fejlesztéseit, valamint közvetetten a munkavállalók foglalkoztathatóságának fejlesztését szolgálják. Ez esetben az átalakítási javaslatoknak azt kell szolgálniuk, hogy a fejlesztések **a közszolgáltatás minősége szempontjából legfontosabb fejlesztéseket támogassák**. Jelen tanulmányban ezzel a közvetett csatornával nem foglalkoztunk, de az itt felvázolt intézményi átalakítások az e szempontból fontos fejlesztési forráskoordinációt is nagyban segíthetik.

36. Mindhárom foglalkoztatásbővítési csatorna szempontjából fontos az eddigi fejlesztéspolitika két fontos kudarcának megszüntetését célzó intézményi és eljárási átalakítások végrehajtása: a rossz célzás és a (bármilyen) fejlesztési cél szempontjából

kontraproduktív torzítások kiszűrése. A **fejlesztéspolitikát gyakorlati működése során a teljes céltalanság jellemezte** az elmúlt években, egymással versengő, egymást kioltó, egymást felülíró célok, és így a végrehajtók által **valójában soha komolyan nem vett célok** mentén zajlott a fejlesztések központi menedzsmentje, melynek háttérében a fejlesztéspolitika céljáért felelős intézmény (vagy személy) hiánya, illetve definiálatlansága, valamint az intézményi ösztönzők deklarált céloktól való teljes elszakadása állt. Míg az előbbi kezelése a fejlesztéspolitika kormányzati célrendszerben történő világos elhelyezését (pl. integrációját), az utóbbi részint a fejlesztések felelősségi rendszerének újragondolását, részben pedig a céltól független felelősségi ösztönzők, például a szabályossági és abszorpció elvárások súlyának radikális csökkentését igénylnék a politikai szférában.

37. E megfontolások alapján úgy látjuk, hogy a fejlesztéspolitika eredményességének növelését leghatékonyabban azzal lehet elérni, ha olyan **célt határozunk meg a fejlesztéspolitika számára**, amely egy átfogó kormányzati feladatrendszerben jelöli ki a kormányzás egészébe integrálódó fejlesztéspolitika feladatait. A szereplőkkel szembeni elvárásokat e célhoz mérten kell meghatározni, majd az operatív célhoz mérten kell valamennyi szereplő sikerességét vagy sikertelenségét kiértékelni. Az Új Széchenyi Terv **1 millió új adófizető munkahely-létesítési célja alkalmasnak látszik** e szerep betöltésére.

38. A fejlesztéspolitikát uraló „szabályossági görcsök” **oldása érdekében határozottabban és egyértelműbben kell támaszkodni a projektgazdák utólagos eredményfelelősségére**. Amellett, hogy a monitoring erősítésével csökkenteni kell az előzetes outputkontrollt a kiválasztásban, ennek az intézményrendszer felelősségének csökkentésével is társulnia kell, hogy az ne termeljen ki újabb szabályosságbiztosító előzetes eljárásokat.

39. A kormányzati célokhoz illesztett fejlesztési **intézményrendszer tanulóképes**, idomulni tud a kijelölt feladatokhoz, így **új szervezet kiépítése nem szükséges, ám néhány szervezetrendszeren belüli átalakítást végre kell hajtani:**

- a. Az NFÜ-ben működő irányító hatóságok feladatait át kell értelmezni, biztosítani kell, hogy azok ne a fejlesztéspolitika alakítóiként, hanem végrehajtóiként működjenek.
- b. A szakminisztériumokban ki kell alakítani az ágazati politikák tervezéséhez értő apparátust, melynek feladatául kell adni megalapozott ágazati stratégiák, cselekvési tervek készítését.
- c. Irányító és koordinációs fórumokat kell működtetni az ágazati politikák között. A fejlesztési források tekintetében koordináció szükséges az ÚSZT, az EMVA és a hazai források között.

- d. Az NFÜ-n belüli koordinációs funkciókat meg kell erősíteni, az irányító hatóságok nem működhetnek egymástól független, egymással nem kommunikáló fejlesztési egységekként.

40. A centralizált fejlesztéspolitikai döntéshozatal koncentrálja a döntési kockázatokat, s kiegészülve a kormányzás egészében tapasztalható hatékonysági problémákkal e kockázatokat fel is erősíti. Javasoljuk ezért a **decentralizált döntéshozatali struktúrák erősítését**. A döntések decentralizációjának egyik legfontosabb lépése az lenne, ha kísérletek indulnának közvetett támogatások, úgy nevezett „global grant” konstrukciók kialakítására. Ezeket a megoldásokat – a tapasztalatok alapján – ki kell terjeszteni a fejlesztési konstrukciók szélesebb körére. A közvetett támogatások odaítélési jogának delegálását mind a megfelelő legitimitású területi szereplőkre, mind a civil szervezetekre, de adott esetben az ágazati minisztériumokra is megfontolandónak tartjuk. A „global grantet” tartjuk annak a fejlesztési megoldásnak, melynek révén az egy adott problémakörre specializált, komplex fejlesztési programok végrehajthatóak.

41. Az EU-szabályok értelmében 2009-től mindkét alap tekintetében (ESZA, ERFA) lehetőség van arra, hogy a támogatás bizonyos részét **átalányként fizesse az intézményrendszer** a kedvezményezett részére. Az átalány nemcsak olcsó, de **célorientált és jó cél-számonkérhetőseget** biztosító fejlesztéspolitikai eszköz is. Az átalányként fizetett összegek után nem kell bekérni a számlákat, így az átalányfizetés bevezetése jelentősen csökkenteni tudná az **adminisztratív terheket mind az intézményrendszer, mind a projektgazdák oldalán**. Különösen a TÁMOP, ROP, GOP-K+F prioritás esetén releváns az átalány bevezetése, de ez a többi OP bizonyos támogatási konstrukciói esetén is felmerülhet. Az EU-szabályok az átalányfizetés három fajtáját teszik lehetővé, **Magyarország egyelőre egyikkel sem él**, míg Lengyelország és Csehország az ESZA esetén már alkalmazza az átalányfizetést. (Lengyelország mindhárom fajtáját, Csehország pedig két fajtáját alkalmazza.)

Javaslatok a vállalkozói támogatások ÚSZT céljaihoz való illesztésére

42. Annak érdekében, hogy a fejlesztéspolitika munkahelyteremtő hatékonyságát javítani lehessen az intézményrendszerben, a hatékonyságjavulás útjában álló másik akadályt is le kell bontani: **a kontraproduktív szabályozási torzítást**. Az elmúlt évek valamennyi értékelése, hatásvizsgálata rámutatott, hogy a kiválasztási és végrehajtási rendszerben **a „szabályossági görcs” következtében** olyan folyamatos adminisztratív költségnövelő mechanizmusok működnek, amelyek **elriasztották a kisebb, kevésbé tőkeerős szereplőket** a pályázatokon való indulástól, vagy ha elindultak, akkor várhatóan **kisebb eséllyel nyertek a támogatásokért folyó versenyben**. Ennek következtében **az alacsonyan képzettek foglalkoztatásában minden országban meghatározó szerepet betölteni hivatott mikro- és kisvállalkozások kisebb méretű, de nagyobb számosságú szegmense „kiárazódott” a fejlesztési források piacáról**. A növekvő adminisztratív terhek csökkentették a támogatott fejlesztések

hatékonyt is, elavult tervek végrehajtására kényszerítve a pályázókat, indokolatlan és a cél szempontjából **szükségtelen fejlesztési módosításokat kérve tőlük**, a növekvő adminisztráció nyomán lassuló pályáztatási rendszert és **így folyamatosan növekvő likviditási költségeket** okozva. A pályázati részvétel és a végrehajtási menedzsment növekvő költségei révén a pályázók (vesztesek, nyertesek egyaránt) által viselt felesleges költségek is jelentősen emelkedtek, ezzel csökkentve például a foglalkoztatásbővítésre fordítható magánforrásokat. E mechanizmusok hátterében a bürokráciát jellemző **előrebiztosítás szándéka** húzódik meg, nyilatkozatokat, igazolásokat, minden jövőbeni lépést előre meghatározó részletes megvalósítási terveket kérve a fejlesztési folyamat minden lépésénél. **Hatékonyabb foglalkoztatásbővítést szolgáló fejlesztéspolitikát tehát csak a bürokratikus szabályok és az azok mögött meghúzódó rossz intézményi-felelősségi rendszerek** (átláthatatlanságot erősítő szabályok) **tartós leépítésével** lehet elérni. Ehhez az **Új Széchenyi Terv vállalkozásfejlesztési támogatásainak kialakításakor** a korábbi tapasztalatok alapján a **következő szempontok** figyelembe vételére van szükség:

- a. A vállalkozások **támogatási rendszere egyszerűsödjön:**
 - i. mind a bírálat, mind a végrehajtás/kifizetés a pályázó vállalásain és teljesítésén alapuljon,
 - ii. a vállalkozások az üzletvitelükben is megismert kapcsolataik révén, és nem a pályázásra szakosodott pályázati tanácsadók révén jussanak támogatásokhoz,
 - iii. a vállalásalapú egyszerűbb pályázás egyszerűbb elszámolással és így gyorsabb kifizetésekkel párosuljon (különös hangsúly helyezendő az átalány alapú támogatási megoldások bevezetésére),
 - iv. területi vagy ágazati alapon szerveződő vállalkozói közösségek számára lehetővé kell tenni a decentralizált pályázati alap (global grant) jellegű, közös felelősségvállaláson alapuló fejlesztési konstrukciók kialakítását és működtetését.
- b. A fejlesztési támogatások **egyértelmű, a kormányzat által megfogalmazott célok elérését szolgálják**, a kevés célra jelentős támogatás jusson, s az elszámolás a vállalkozások teljesítése, és ne az elszámolási dokumentáció hossza alapján történjen. Ezzel a támogatási rendszer váljon a vállalkozások számára **kiszámíthatóbbá, előre tervezhetővé**.
- c. Biztosítani kell, hogy az **ÚSZT széles vállalkozói rétegek számára adjon lehetőséget** a vállalkozásfejlesztési források bevonására, a források elérését a vállalkozó kockázatvállalási hajlandósága határozza meg.

- d. A fejlesztéspolitikát uraló „**szabályossági görcsök**” oldását szolgálhatja a **projektgazdák utólagos eredményfelelősségének bevezetése**.
- e. Az intézményrendszer működésében a **célok megvalósulásához kell kötni az intézményi prémiumokat**, vagyis a fejlesztéspolitikát végrehajtó bürokráciát közvetlenül is ösztönzőtté kell tenni a munkahely-teremtési célok teljesülésében.

43. Összefoglalva javaslatunk lényegét, a fejlesztéspolitika foglalkoztatásnövelési kapacitása csak akkor növelhető, **ha egyszerre sikerül csökkenteni a nem szándékolt torzításokat okozó bürokráciát és egyben sikerül növelni a pontos célzás valószínűségét**. Ehhez jól definiált felelősségre van szükség mind a politika, mind a bürokrácia szintjén.

44. Amennyiben sikerült a fejlesztéspolitika nem szándékolt torzításait kizárni, olyan konstrukciókat kell tervezni, amelyek **alapvetően a mikrovállalkozások, a munkaintenzív vállalkozások és a főleg hazai piacra termelő vállalkozások fejlesztéseit részesítik előnyben**. Az eddigi pályázatok ökonometria elemzése alapján elmondható, hogy e vállalkozáscsoportokra inkább jellemző, hogy a támogatások hatására tartósan bővítik létszámukat.

Javaslatok további fejlesztéspolitikai kutatásokra

45. Kutatásunkban a jelenleg rendelkezésünkre álló adatok felhasználásával igyekeztünk a lehető legtöbb információt és következtetést levonni a pályázati források foglalkoztatási hatásaival kapcsolatban. A kutatás során felmerült számos olyan kutatási igény, amelyeket a jelenlegi adatokkal vagy a rendelkezésre álló időben nem lehetett elvégezni. Ezeket a kutatási kérdések röviden:

- a. **Hasznos lenne a vizsgálatot kiterjeszteni az ÚMFT támogatásaira**, hiszen 2007 után az ÚMFT-ben közel 3,5-szer több pályázati pénzt kaptak a hazai cégek, mint az I. NFT időszakában, illetve a 2007 utáni időszakban vált gördülékennyé az EU-s források felhasználása és az ezzel kapcsolatos kifizetések. Ebben az esetben már konstrukció szintű vizsgálatot is lehetne végezni a nagyobb elemszám segítségével.
- b. Amennyiben hosszabb adatsor állna rendelkezésre a támogatott és nem támogatott cégekről, **érdemes lenne megvizsgálni a támogatások tartós foglalkoztatási hatását**. Ez esetben olyan időtávon kellene vizsgálandni, amely túlnyúlik az esetleges foglalkoztatási kötelezettség időtartamán. Ugyanis az a foglalkoztatás, amely nem csupán a támogatási szerződésben előírt ideig áll fenn, kívánatosabb és a támogatás jobb hasznosulását mutatja, mint az, amely a kötelezettség lejártával megszűnik.

BALÁS GÁBOR ÉS KISS GÁBOR: EU-TÁRSFINANSZÍROZÁSÚ FEJLESZTÉSEK ÉS MUNKAHELY-TEREMTÉS: A FEJLESZTÉSPOLITIKAI INTÉZMÉNYRENDSZER HATÉKONYSÁGA AZ ÉRTÉKELÉSEK TÜKRÉBEN

Bevezető

Ebben a fejezetben a fejlesztéspolitika intézményrendszerének működésével kapcsolatban eddig készült értékeléseket foglaljuk össze abból a célból, hogy bemutassuk, milyen markáns megállapításokat és javaslatokat tettek a fejlesztéspolitika hatékonyságával kapcsolatban. Nem kizárólag a 2007 óta futó Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) értékeléseivel foglalkozunk, hanem a 2004 és 2006 között az uniós fejlesztések keretét jelentő Nemzeti Fejlesztési Tervhez (NFT) kapcsolódó értékeléseket is bevonjuk összefoglalónk körébe, mert mint látni fogjuk, a számos változás ellenére az ÚMFT működése a korábbi NFT logikáját és mechanizmusait követi.

A különböző megállapításokat hét téma szerint csoportosítottuk, attól függően, hogy az intézmények működésének mely aspektusát tárgyalják. Az áttekintett értékelések túlnyomó része az intézményrendszer folyamatainak azon jellemzőit sorakoztatja fel, amelyeken lehetséges vagy szükséges javításokat véghez vinni. Az elemzések így gyakran arra is igyekeztek választ adni, hogy milyen módon lehetne növelni az intézmények működésének hatékonyságát. Az összefoglaló egy rövid áttekintéssel kezdődik, mely felvázolja az intézményrendszer alakulását az elmúlt néhány év folyamán. Ezt a programok előrehaladása és az átfutások témája követi. Ez a rész szoros összefüggésben van a legtagabbnak tekinthető témával, mely a rendszer működésének hatékonyságát és a folyamatok minőségét foglalja magába, azonban az átfutási idők, illetve a késések témája olyan hangsúlyos eleme az intézményrendszer problémáinak, hogy külön érdemes kezelni. A rendszer hatékonyságát tárgyaló részben egyaránt szóba kerül a projekt kiválasztás, a dokumentáció, az ellenőrzés hatékonysága, illetve az indikátorrendszer problémái. Az ezt követő rész a szabályozás témájára fókuszál, ami egyfelől a külső jogszabályi környezet alakulását jelenti, másfelől az intézmények által kialakított, saját magukra és a pályázókra vonatkozó szabályokat. Az ezután tárgyalt téma a különböző szereplők közötti kapcsolódásokat és átfedéseket foglalja magába. Ezt követően az átláthatóságra és a társadalmi partnerségre vonatkozó megállapításokat foglaljuk össze, majd röviden bemutatjuk az intézményrendszer szereplőinek felkészültségére vonatkozó főbb állításokat. Végül a források allokációjával kapcsolatos megállapításokra térünk rá, ugyanis a nyertes pályázók megfelelő kiválasztásának kérdése nagyon fontos szempont az intézményrendszer értékelése során.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer alakulása az elmúlt évtizedben

A fejlesztéspolitika intézményrendszere az Európai Unióba való belépés óta több alkalommal jelentős változásokon esett át, de alaplogikája, mechanizmusai, és majd látni fogjuk, hogy ennek köszönhetően eredményessége és hatékonysága is nagy állandóságot mutat. A mai intézményrendszer gyakorlatilag még mindig a 1990-es évek végén kialakult PHARE fejlesztések logikáját alkalmazza és intézményeinek kialakulása (de még szereplői köre) is arra az időszakra datálható.

A rendszer alapjait a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény fektette le, amely a regionális politikát illetően központi szinten meghatározta az országgyűlés és a kormány feladatait. A törvény emellett létrehozta az Országos Területfejlesztési Tanácsot, mely a kormányzati és helyi szintek tevékenységét hivatott koordinálni. Az intézmények egy részét már az előcsatlakozási alapok leállításához kialakították (PHARE, ISPA, SAPARD), ezt építették tovább a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fogadásához.

Magyarország 2004-es csatlakozását követően jogosulttá vált az Európai Unió strukturális és kohéziós alapjainak fogadására. 2004-től elindult a Nemzeti Fejlesztési Terv, amelynek intézményei a korábbi PHARE-programok lebonyolítóiból alakították ki, és a fejlesztések jelentős köre korábbi PHARE-programok továbbfejlesztésének tekinthető. Az intézményi állandóságot az is biztosította, hogy az NFT és operatív programjainak kialakítását nem a kohéziós politikáért Brüsszelben felelős Regionális Főigazgatóság, hanem a bővítésért (így a korábbi PHARE-programokért is) felelős Bővítési Főigazgatóság koordinálta.

2006-ig a rendszer csúcán a Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatóság állt, mely a Miniszterelnöki Hivatalon belül a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatalában jött létre, amely intézmény 2004-től Nemzeti Fejlesztési Hivatal néven vált önálló kormányzati hivatallá. Ez a szerv volt felelős a Közösségi Támogatási Keret megvalósításáért, amely a 2004 és 2006 közötti időszakra vonatkozó I. Nemzeti Fejlesztési Tervnek a Brüsszel által jóváhagyott részletesebb változata, tehát gyakorlatilag ez volt Magyarország és az Unió között a források felhasználásáról létrejött szerződés. A terv öt operatív programját koordináló irányító hatóságokat (IH) az egyes ágazatokért felelős szakminisztériumokban, illetve kormányzati intézményben jelölték ki. Az operatív programokat részletes programkiegészítő dokumentumokkal (PKD-kal) együtt készítették el. A PKD-k alapján készítették el és bonyolították le a programok lebonyolításáért felelős közreműködő szervezetek (KSZ) a pályázati kiírásokat. A közreműködő szervezet általában az IH-ért is felelős ágazati minisztérium valamely háttérszerve volt. A Kohéziós Alapból finanszírozott projektekért az NFH-ban kialakított Kohéziós Alap IH felelt.

A fejlesztéspolitika 2007-től induló új ciklusa jelentős változásokat hozott a fejlesztéspolitika szerkezetében, felelősségi rendjében, eljárásaiban és részben intézményeiben is. 2006-ig alapvetően központi koordináció, a Közösségi Támogatási Keret (KTK) alá tartozó operatív programok (OP) és Brüsszel által jóváhagyott programkiegészítő dokumentumok (PKD) rendszerében működött a fejlesztéspolitika, ahol a pályázati kiírások nagyjából követték a PKD-kban foglaltakat. A 2007-tel induló új időszakban az uniós jogszabályi változásoknak köszönhetően egyszerre erősödött a tagállami koordináció felelőssége és nehezedett a koordináció feladata a több uniós alapból finanszírozható operatív programok lehetőségének megszűntével (monofund elv), valamint a koordinációs egység mögötti uniós legitimitáció meggyengítésével. Ennek egyik aspektusa, hogy a Bizottság a 2007–2013-as időszakra vonatkozó nemzeti stratégia – az úgynevezett nemzeti stratégiai referenciakeret (NSRK) – helyett a monofund elvű operatív programokat tekintette a tagállam és a Bizottság közötti megállapodás szintjének, így az IH-k közvetlenül tárgyalhattak és tárgyalhatnak a Bizottsággal, mivel az operatív programok szintjén kizárólagossá vált az egyes irányító hatóságok felelőssége.

A tartalmi kereteket ért legfontosabb változások egy részről, hogy az agrár- és vidékfejlesztés forrásai 2007-től kikerültek a strukturális alapok szabályozási rendszeréből, tovább növelve a tagállami koordináció feladatait, illetve ezzel párhuzamosan a kohéziós alap fejlesztései integráns részeivé váltak a strukturális alapok tervezésének és végrehajtásának. Mivel a Kohéziós Alap általában nagy méretű és ezért időtávjában lényegesen hosszabb lefutású infrastrukturális fejlesztéseket finanszíroz, ezért a tartalmi koordináció szerepének erősödése

az alapvetően kisebb volumenű fejlesztésekre kitalált végrehajtási szabályok miatt komoly működési kockázatokat hoztak a végrehajtásba, így jelentős operatív feladatokat adtak az intézményrendszernek.

E változások is szükségessé tették az intézményrendszer és a szabályozás újragondolását. Az intézményrendszerben a nagy változást már a 2006-os év meghozta, ugyanis ekkor kerültek át az irányító hatóságok az újonnan létrehozott Nemzeti Fejlesztési Ügynökség alá, melyért eredetileg kormánybiztos, majd a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter volt a felelős, bár a felelős személy 2009 áprilisáig Bajnai Gordon volt. A 2007–2013-ig tartó programozási időszak nemzeti stratégiai referenciakeretét illetően, mely az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) nevet viseli, a kormány a 15 operatív programra vonatkozóan külön-külön kötött tehát szerződést az Európai Bizottsággal. Ezek között szerepel 7 NUTS 2 szintű regionális operatív program is, melyek egy közös irányító hatóság alá tartoznak. További két-két operatív program is közös irányító hatóság alá tartozik a humán fejlesztések és a közigazgatási fejlesztések területén. A közreműködő szervezeti rendszer is átalakult 2007-től. A változás részben új közreműködő szervezetek (KSZ) megjelenését, illetve a régiók felváltását jelentette, ennél is fontosabb volt azonban, hogy a korábbi intézményfinanszírozási rendszert felváltották az IH-k és KSZ-ek között megkötött teljesítményalapú menedzsment szerződések, az úgynevezett „service level agreement”-ek vagy röviden SLA-k rendszere.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felelős az Új Magyarország Fejlesztési Terv tervezéséért és végrehajtásáért, a teljes intézményrendszer koordinációjáért, illetve biztosítja a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap forrásai felhasználásának összehangolását, ugyanakkor e feladataiban köteles együttműködni az egyes minisztériumokkal és fejlesztési régiók tanácsaival. Az NFÜ irányító hatóságai (IH) önálló irányító szervezeti egységként működnek, és az ÚMFT operatív programjainak koordinálásán kívül ellátják a kifutó NFT-programokhoz kapcsolódó feladatokat is. Az egyes IH-k alakítják ki a hozzájuk tartozó operatív programok irányítási és ellenőrzési rendszereit, illetve jelentéseket készítenek azok végrehajtásáról, melyeket az általuk működtetett monitoring bizottságoknak való előterjesztés után megküldenek az Európai Bizottságnak.

Az irányító hatóságok választják ki a közreműködő szervezeteket (KSZ), melyekkel szerződést kötnek az operatív programok végrehajtási feladataira. Az IH-k teljesítményalapú finanszírozást nyújtanak a KSZ-ek szolgáltatásaiért, felügyelik az operatív program megvalósításával kapcsolatos tevékenységüket és annak részleteit illetően utasításokkal látják el őket. A minősítési eljárás keretében kiválasztott KSZ-ek részt vettek az operatív programok egyes elemeinek kidolgozásában és későbbi módosításában. A KSZ-ek felelősek a pályázati kiírások elkészítéséért és a támogatási szerződésminta tervezetéért, amelyeket az IH-k hagynak jóvá. A KSZ-ek felelősek a pályázatok és projektek menedzseléséért, de a kiválasztási döntés felelőssége továbbra is az IH-é, és a KSZ bármely döntése esetén ő az első fokú fellebbezés fóruma. A projektjavaslatokat tehát a közreműködő szervezetek fogadják be, és ők intézik a támogatási szerződések megkötését. Az egymilliárd forintot nem meghaladó támogatási igényű projektjavaslatokat a KSZ-ek értékelik, az ennél nagyobbakat azonban továbbítják a miniszternek. A kiválasztási döntés felelőssége az értékelők javaslata alapján az IH-kra (illetve annak vezetőjére) hárul. A döntések előkészítését és a javaslatlételt a bíráló bizottságok (BB) fogalmazzák meg (BB felállítása bizonyos esetekben elhagyható), a döntést ez alapján az IH vezetője hozza. Az egyes projektek megvalósulását a KSZ-ek ellenőrzik és ők engedélyezik a támogatások kifizetését. A közreműködő szervezetek biztosítják a pályázatokkal kapcsolatos adatok folyamatos rögzítését is az Egységes Monitoring és Információs Rendszerbe, az EMIR-be. A feladatok megosztása az IH-k és a KSZ-ek között, illetve az utóbbiak finanszírozása a már említett SLA-k (service level agreement – feladatellátási szerződés) keretében történik. Ezek a szerződések tartalmazzák azokat a

követelményeket, amelyek alapján a KSZ-ek elkészítik éves munkatervüket. A munkatervben szereplő határidők és irányszámok teljesüléséről, valamint az akciótervek előrehaladásáról a közreműködő szervezetek negyedévente beszámolnak az irányító hatóságoknak és a felügyeletet gyakorló szakminisztereknek. A finanszírozás az egyes feladatelemekre kialakított kapacitás- és költségnormák alapján történik.

Az ellenőrzési és igazoló hatóság feladatait egyaránt a Pénzügyminisztérium látta el a 255/2006. (XII. 8.) kormányrendelet alapján. Az ellenőrzési hatósági feladatok között szerepel többek között az irányítási és ellenőrzési rendszerek értékelése és az arról szóló jelentés elkészítése, a nemzeti ellenőrzési stratégia elkészítése, rendszerellenőrzések elvégzése, az Európai Bizottság felkérése alapján ellenőrzés végzése és az éves beszámolási kötelezettségek teljesítése. Az igazoló hatóság feladata az alapokból származó támogatások folyósítása érdekében az operatív programra vonatkozó átutalásigénylési dokumentáció összeállítása, a költségnyilatkozatok számszaki pontosságának és megbízhatóságának, valamint a költségek alátámasztottságának ellenőrzésére irányuló eljárások uniós és hazai jogszabályoknak való megfelelésének igazolása, illetve az igazolt átutalásigénylési dokumentáció benyújtása az Európai Bizottsághoz. Az igazoló hatóság ehhez figyelembe veszi az ellenőrzési hatóság által végzett ellenőrzések eredményeit és saját vizsgálatokat végez. Emellett fogadja az alapokból származó támogatásokat, továbbítva azokat az NFÜ felé, valamint a törölt, visszafizetendő támogatásokat elszámolja a Bizottság felé.

Az operatív programok teljesülésének ellenőrzését a monitoring bizottságok végzik, azonban döntési jogkörük jelentősen korlátozott a 2007 előtti időszakhoz képest. Létszámuk legfeljebb 35 fő, tagjai az illetékes irányító hatóság és közreműködő szervezetek, valamint regionális fejlesztési tanácsok delegáltjai, az érintett miniszterek és az államháztartásért felelős miniszter, szakmai és civil szervezetek, valamint az Országos Érdekegyeztetési Tanács munkáltatói és munkavállalói oldalának egy-egy delegáltja.

A Kormány legfontosabb szerepét a kiemelt projektek és az akciótervek elfogadása és azok módosításainak jóváhagyása jelenti, illetve az Európai Bizottságnak benyújtandó javaslatokkal kapcsolatos döntéshozatal terén tölti be.

A programok koordinációs igénye a tagállami felelősség növekedése és a monofund elvű OP-k miatt megnőtt 2007-től. Ezzel párhuzamosan a koordinációs kötelezettség uniós előírásai azonban csökkentek, így Magyarországra maradt azoknak a szabályoknak a kialakítása, amelyek biztosítják a koordinációt a különböző programok kiírásai között. Programszinten a koordinációt a 2007 előtti időszak PKD-i helyett a magyar jogszabály alapján létrehozott két éves akciótervek (AT) intézményével kívánta biztosítani a jogalkotó, amelyek a tervezett pályázati kiírások fontosabb tartalmi elemeit rögzítik a Kormány jóváhagyással, két éves ciklusokban (2011-től három évre). E tervek kialakításával próbálták a programok közötti összehangolás lehetőségét és a 7 éves kereteken belül a rövid távú feladatokat meghatározni. Intézmények szintjén a koordinációt Magyarország a Koordinációs Irányító Hatóság (KOR IH) felállításával (a KTK IH átalakulásával) próbálja biztosítani. E szervezet megerősítését szolgálta, hogy önálló operatív programként ők kezelik az ÚMFT technikai segítségnyújtási forrásainak nagyobbik részét, az IH-k ilyen forrásai elsősorban a KSZ-ek finanszírozására szorítkoznak. A koordináció lehetőségét biztosítják a KOR IH jogszabály-alkotási felelősége, a belső működést meghatározó Működési Kézikönyv működtetése, a közös információs rendszer, az EMIR működtetése és a programok értékelésének központi megszervezése.

Az intézményrendszer és a programozási szerkezet átalakulása mellett fontos változása volt a 2007 utáni időszaknak, hogy a korábbi egyfordulós pályázat és központi program mellett létrehozták a kétfordulós pályázatok intézményét. A központi programokat felváltó kiemelt projektek intézményénél a minisztériumok helyett megerősítették az NFÜ felelősségét (amint

majd látjuk, egy egyszereplős pályázattá alakítva ezt az eljárásrendet), illetve az egyfordulós eljárásnál megteremtették a lehetőségét a BB nélküli döntéshozatalnak, ami nagyban hozzájárult ahhoz, hogy 2007 utáni innovációként létrejöhessen az automatikus kiválasztási eljárás.

A programok előrehaladása és az átfutási idők

Az intézményrendszer egyik leggyakrabban emlegetett és leglátványosabb problémája az átfutási idők bonyolult adminisztrációból adódó hosszúsága és a programok ebből következő megkésett előrehaladása. A programok lebonyolításának minden fázisában jelentős határidő-átlépések voltak tapasztalhatók, így 2006 nyarán a centralizálás irányában végbement változások célul tűzték ki az akkor éppen legtöbb gondot okozó kifizetések gyorsítását. Általánosságban elmondható, hogy a döntéshozatalnál sikerült gyorsulást elérni az NFT és az ÚMFT között, de a döntések többsége továbbra is átlépi a jogszabályi határidőket. A projektek indításának csúszásai mögött a rossz intézményi ösztönzők állnak. A projektek szabályosságát és megfelelőségét az I. NFT (és később az ÚMFT) már a kiválasztás során alkalmazott eljárásokkal biztosítani kívánta, így csak jelképes szerepet hagyott az utólagos monitoringnak. Ez viszont már a szerződéskötésekben csúszásokat idézett elő, és túlszabályozott szerződésekhez vezetve a folyamat összes többi elemének csúszásához is vezetett.

A csúszás nem csak a források felhasználásának sebességében okoz problémát, hanem a fejlesztéspolitika számára is komoly hatékonyságvesztést jelent. A Humánerőforrás-fejlesztés Operatív Program 3.1 intézkedése és a Tanoda Programnál ez több esetben a programot előfinanszírozni kénytelen pályázó szervezet csődjét eredményezte (Expanzió [2007], Lányi [2008]). A Tanoda programban szereplő 10 hónapos projektek projektindítási határidejéhez (2004. október-november) képest például csak fél éves csúszással (2005. február-május) sikerült megkötni a támogatási szerződést a pályázókkal. Így a programok előfinanszírozását segítő előlegek májusban csak a programok kétharmada esetében érkeztek meg (Krémer [2008]). A HEFOP Időközi Értékelésében (Megakom [2008]) szintén problémaként említik, hogy az egészségügyi intézkedéseknél az intézményrendszer lassúsága hozzájárult a projektek csúszásához és a pénzügyi kockázatok növekedéséhez. Ugyanezen operatív program 2006-os Közbeső Értékelése (Ex-Ante [2006]) a szerződéskötési és módosítási folyamattal kapcsolatban hívta fel a figyelmet azok lassú és költséges mivoltára. Az ÚMFT-ről szóló Nemzeti Stratégiai Jelentés (NFÜ [2009]) szintén említi, hogy a szükséges források csak komoly késéssel álltak rendelkezésre, a fejlesztések eredményeinek fenntartásához szükséges pénzügyi eszközök, feltételek pedig nem voltak mindig biztosítottak.

Az Állami Számvevőszék 2006-os jelentése a területfejlesztés intézményrendszerével kapcsolatban említi a pályázati felhívások késedelmes megjelenését, ami miatt a szerződéskötések általában a tervezettnél egy évvel később történtek meg (ÁSZ [2006]). A ROP „A hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetőségének javítása” (2.1.1, 2.1.2, 2.1.3) ex post értékelése (AAM [2008a]) szintén hangsúlyozza, hogy a kedvezményezettek többsége nagyon lassúnak tartotta az átfutási időt a pályázat beadásától (beérkezéstől) az IH döntésének megérkezéséig. Ezzel szemben a döntéstől a Támogatási Szerződés megkötéséig (hatályba lépésig) már csak a válaszadók harmada érezte lassúnak a lebonyolító szervezetek munkáját a tanulmány szerint. A bírálatok lassú megszületését jól mutatja, hogy a pályázatban a bírálatra megjelölt 120 napon túli pályázatok aránya több mint 95 százalékos. Elmondható, hogy a ROP 2.1.1 komponens projektjei esetén átlagosan 369, a ROP 2.1.2 komponens projektjei esetén átlagosan 400, a ROP 2.1.3 projektjei esetén pedig átlagosan 379 naptári nap

hosszúságúnak tekinthető átfutási idők fő oka az adminisztratív tevékenységek, szerződésmódosítások és közbeszerzési eljárások voltak, a műszaki megvalósítás viszonylag rövidebb idő alatt megtörtént. A ROP egy másik intézkedése, az „Óvodák és alapfokú nevelési-oktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése” (2.3.) esetében a kedvezményezettek fele szintén a pályázat beadásától az IH-döntés megérkezéséig eltelt átfutási időt találta soknak, a lebonyolító szervezetek munkáját pedig csak harmaduk találta lassúnak (AAM [2008b]). Az elbírálás ütemezése nem vette figyelembe, hogy csak szünetekben lehet felújítani az oktatási intézményeket, és ez is hozzájárult a megvalósítás hosszú átfutási idejéhez.

A Gazdasági Versenyképesség Operatív Programmal kapcsolatban több értékelés született, amely felhívja a figyelmet a folyamatok lassúságára, és a Brüsszelnek készített Nemzeti Stratégiai Jelentés [2009] is említi az egyes kiírások esetében jellemző lassú elszámolásokat. A GVOP Közbenő Értékelése arra is rámutat, hogy a nyílt pályáztatás kapcsán is felmerültek problémák. Noha az utóbbi sok szempontból előnyös, hiszen erősíti a transzparenciát és a versenysemlegességet, sok gyenge javaslatot kell elutasítani. A rossz minőségű pályázatok nagy száma megterheli az intézményrendszert, a pályázói kör háttere, felkészültsége pedig általában nem ismert a pályáztatók számára, ez a projektjavaslatok értékelésére rendelkezésre álló idő alatt sem mérhető fel (KPMG [2006]). A GVOP keretében meghirdetett műszerpályázatok értékelése szerint pályázati döntésekre és a szerződéskötésre a GVOP pályázatok esetében tovább kellett várniuk a pályázóknak, mint a hazai programoknál (KPMG [2007]). A pályázattól a szerződéskötésig terjedő átlagosan 270 nap lényegesen több mint a KMÜFA 210 vagy az OTKA 90 napja. A kifizetésnél kisebb volt az intézményrendszer elmaradása. Az átlagos 100 napos határidő a számlák befogadásától megfeleltethető az OTKA 90-180 napos határidejének, bár lényegesen elmarad a KMÜFA 30 napjától. A programok rugalmatlansága szintén a csúszások oka lett. A pályázatok kidolgozása és a megvalósítás megkezdése között eltelt viszonylag hosszú idő alatt ugyanis új műszerek jelenhetnek meg a piacon ugyanazon cél elérésére, valamint a pályázók igényei is változhatnak kisebb mértékben. Amennyiben azonban a pályázók módosítani kívánták a szerződést, annak ugyanúgy végig kellett járnia a bírálati útvonalat; a pénzügyi és szakmai módosítást nem kezelték párhuzamosan, ezért több körös módosítások váltak szükségessé (uo.). Ezzel szemben a Bizottság számára készült értékelés (Metis [2009]) a kifizetéseket is általában véve lassúnak találta, amit szintén a kapacitásbeli hiányosságokkal és a bonyolult procedúrákkal magyaráz. Minden esetben ex ante pénzügyi ellenőrzésre került sor, ami a nagy mennyiségű számla és a szabálytalanságoktól való félelem miatt nagymértékben késleltette a kifizetési folyamatot.

A GVOP egy másik pályázata, a 2.1.1 esetében szintén az intézményrendszer lassú működésére hívja fel a figyelmet az egyik elemző (Béres [2008]). A kkv-k technológiafejlesztésére megítélt támogatásokhoz tartozó elbírálási, szerződéskötési és kifizetési folyamatok során az IH és a KSZ azonban alulmúlta a saját maga számára határidők formájában megfogalmazott elvárásokat, a szerződéskötés késlekedése miatt több IH által támogatott pályázó is visszalépett a támogatás felhasználásától – az IH által támogatott pályázók 22 százaléka nem kötötte meg a támogatási szerződést. A pályázat benyújtása és az IH-döntés között eltelt idő – hiába történt a mérhető vállalati teljesítménymutatók szerepét előtérbe helyező egyszerűsítés az értékelési rendszerben, hiába tanulhattak előző fordulók rossz gyakorlataiból a végrehajtásban közreműködők – nem hogy csökkent volna, hanem egyenesen nőtt fordulóról fordulóra, miközben viszont csökkent a beérkező pályázatok száma. A KSZ hatáskörébe sorolt pályázatértékelés jellemzően megtörtént az eljárásrendi elvárásként meghatározott 90 napon belül, ugyanakkor az IH-döntés meghozataláig gyakran még egyszer akkora idő telt el. A GVOP 3.3-as intézkedésének értékelése (KPMG [2010]) hasonló módon

arra mutat rá, hogy az olyan folyamatok, mint a döntés-előkészítés és a szerződéskötés, nem a megfelelő ütemben zajlottak. Az előleg és egyéb kifizetések, pénzügyi elszámolások csúszása likviditási problémákat okozott, elsősorban a kkv-k számára.

A Kohéziós Alapból, az ISPA-ból, hazai forrásokból és KEOP-ból is finanszírozott szilárdhulladék-gazdálkodásra nyújtott támogatásokkal kapcsolatban az Állami Számvevőszék [2009a] felhívja a figyelmet a késedelmes kifizetésre, ami a kifizetendő összeg három forrásból történő összegyűjtésének és a feladatfinanszírozási jellegből adódó adminisztratív kötelezettségek időszükségletéből adódott, ez pedig a rendszer rugalmatlanságát is jelzi. Az ÁSZ egy másik jelentése [2008f] a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség működéséről az I. NFT működésével kapcsolatban megállapítja, hogy az egyes folyamatok végrehajtását az előző évi folyamatok determinálják. Kiemelik, hogy a pályázatok átlagos feldolgozási ideje jelentősen, esetenként kétszeresen is meghaladta az előírt időtartamot, a szerződéskötések átlagos időigénye pedig elérte az öt hónapot. A vonatkozó jogszabály szerint a támogatási döntést 75 vagy 90 napon belül kellene meghozni, ezzel szemben az átlagos feldolgozási idő 2006 első negyedévében 166 nap volt. A pályázat beérkezése és a támogatási szerződés hatályba lépése között eltelt idő átlagosan 10 hónap volt. A jelentés azt a problémát is hangsúlyozza, hogy egy kései kifizetés az állam nevében szerződő fél számára nem járt szankcióval. A késések eredményeképpen a kedvezményezettek sokszor nehéz pénzügyi helyzetbe kerültek és hitelt kényszerültek felvenni.

A szintén az Állami Számvevőszék által készített Tájékoztató az európai uniós források 2008. évi felhasználásának ellenőrzéséről [2009d] az ÚMFT esetében megfigyelt késedelmekre hívja fel a figyelmet. Eszerint az ÚMFT döntéshozatalainak átlagos átfutási ideje a nem normatív pályázatok esetében az előírt 105 nap helyett 156 nap. Ezen belül néhány KSZ vonatkozásában jelentős (akár kétszeres) határidő-túllépést is tapasztaltak. A szerződéskötésre rendelkezésre álló 60 napos jogszabályi határidőt a KSZ-ek jellemzően 10-20 nappal túllépik, azonban néhány KSZ esetében előfordulnak 100 napot meghaladó átfutási idők is. A panaszok kezelésére biztosított jogszabályi (30+30 napos) határidőt egyik OP esetében sem tudta az intézményrendszer betartani, ez pedig a döntési folyamat elhúzódásához vezethet.

Az Állami Számvevőszék jelentése [2008f] emellett egyes esetekben a csúszások okaként jelöli meg 8 darab ÚMFT pályázat esetén, hogy a pályázatok kiírása megelőzte az űrlapok feldolgozására szolgáló informatikai rendszer kialakítását. Az alrendszer paraméterezése a pályázatok befogadásának idején történt, ez pedig torlódásokhoz vezetett.

A kiválasztás ilyen mértékű szabályozottsága, illetve a lebonyolítás pusztán pénzügytechnikai mivolta ellehetetlenítette a fejlesztésekben menet közben felmerülő ésszerű változtatások megvalósítását. Az intézményrendszerben a kezdetekkor kapacitáshiány alakult ki, ugyanis alulkalkulálták a szükséges személyzetet, ez pedig néhány folyamat késéséhez vezetett a projektkiválasztásban és a pénzügyi menedzsmentben (Metis [2009]). Ezt követően megvalósítottak egy kapacitásbővítést, azonban a fent említett okoknak köszönhetően a kapacitáshiány ismét kialakult. A Bizottság számára készített értékelés a magyar végrehajtási intézményrendszerről (uo.) az egész intézményrendszerre vonatkozóan hasonló megállapításokat tesz. A procedúrák néha lassúak és bonyolultak voltak, ugyanez mondható el a programozásról. A pénzügyi menedzsment túlbürokratizált, rugalmatlan és bonyolult volt, amiben a legfőbb akadály a bürokratikus ex-ante kontrollok tekintetében merült fel, melyeket a forrásvesztéstől (de-commitment) való félelem és az ehhez kapcsolódó kockázatkerülő magatartás motivált.

A feladatellátás gyorsaságával kapcsolatos megállapításokat is tesz egy tanulmány, mely a 2007 után felállt SLA-k rendszerét vizsgálja (AAM [2009]). Eszerint a jogszabályban

meghatározott határidőnél a jelenlegi rendszer nem motivál gyorsabb feladatellátásra, azonban a késedelmi kamat bevezetése óta a jogszabályi határidők egyértelmű motivációt jelentenek, ugyanis ezt a KSZ forrásaiból fizetik ki. A jogszabályi kötelezettséget jelentő késedelmi kamattal kapcsolatban azonban problémák is adódnak. A késedelmi kamat projektszinten szankcionálja a csúszást és nem finanszírozható az SLA-ból, ezért lehetetlen helyzetet teremt a KSZ számára. Így a Közreműködő Szervezetnek egyéb saját bevételt kell teremtenie, hiszen más célzott bevételeiből a keresztfinanszírozás tilalma miatt nem fedezheti. Így a KSZ egyéb bevételszerzési tevékenységre fordíthatja erőforrásait, ez pedig az alaptevékenységre lehet negatív hatással.

Az Ernst & Young [2010] által készített esettanulmányok tanúsága szerint a pályázat benyújtása és a szerződéskötésig eltelt átfutási időt főként négy tényező lassította. A szerződések projektgazdákkal való egyeztetése gyakran elhúzódott, csakúgy mint a hiánypótlások és a tisztázó kérdések. A pályázatos konstrukciónál szintén szerepelt a lassító tényezők között, hogy a vártnál nagyobb kereslet kapacitáskorlátba ütközött, és a bíráló bizottságok túl voltak terhelve. Az egyszerűsített, háromtagú bíráló bizottságok rendszeres alkalmazása sem járult hozzá a gyorsításhoz, hiszen például egy bizottsági tag betegsége is megghiúsíthatja a döntést, ha pedig nagy a bírálandó projektek köre, az problémássá teszi a határidőn belüli érdemi döntéshozatalt. Az egyfordulós és az automatikus eljárásrendben a pályázattal és a szerződéskötési folyamat csak egymás terhére tud időt megtakarítani, ami a gyors döntés igénye miatt általában azt is jelenti, hogy a csak a szerződéskötéshez bekért dokumentumok körétől függően a szerződéskötési folyamatra marad bizonyos jogosultsági ellenőrzések lefolytatása is.

A rendszer hatékonysága és a folyamatok minősége

Az értékelések ezen aspektusa arra mutat rá, hogy az intézményrendszer mennyire jó minőségben látja el a feladatát. Ez alatt érthetjük egyfelől a támogatott projektek intézményi oldalon történő menedzselését, másfelől az utólagos mérések és a felvett adatok minőségét. A hosszú átfutási idők alapján azt várhatnánk, hogy a hosszabb idő minőségi döntéshozatallal jár együtt, azonban az értékelések nem ezt mutatják.

A HEFOP 3.1 esetében az Expanzió [2007] értékelése megállapította, hogy a folyamatos időnyomás a projektelemek minőségének rovására ment. Az időnyomás a tartalomfejlesztés minőségbiztosítását és a tesztelésére szánt időt csökkentette, ezért a program lezárásáig azon tartalomfejlesztési elemeknél sem tudták az észlelt hibákat korrigálni, amelyeknél már az első programoknál is látható egyenetlenségek voltak. Ezen túl a program tervezésekor nem mérték fel a lehetséges kockázatokat, így például a fejlesztés szükségességét vagy támogatottságát, és a végrehajtás menedzsmenete közben jöttek elő a hibák, amelyeket ott és akkor próbáltak kezelni. Az értékelés a monitoring rendszer működésével kapcsolatban is tesz megállapításokat. Ezek szerint az nem volt alkalmas a program folyamatos nyomon követésére és a visszacsatolásra. Az intézményrendszer nem volt felkészülve a saját maga által teremtett monitoring elvárásokra, ezért a program problémakezelése levált a projekt előrehaladási és a monitoring jelentések rendszeréről, amelyek inkább csak utólag papírozták le a folyamatot. A monitoring rendszerrel kapcsolatban több állami számvevőszéki jelentés is tesz megállapításokat ([2007b], [2008f]). Ezek szerint az I. NFT monitoring rendszere elsősorban pénzügyi szemléletű volt, a hiányos szakmai monitoring miatt a költséghatékonyságot elemző tevékenység háttérbe szorult.

Az Állami Számvevőszék jelentése a kiemelt turisztikai jellegű beruházásokról [2008b] megállapítja, hogy a beruházások megvalósításában résztvevők versenyeztetés nélküli

kiválasztása, illetve versenyeztetés esetén az értékelés és kiválasztás dokumentálásának hiánya a megalapozott döntéshozatal, a nyilvánosság, illetve az objektív kiválasztás rovására ment.

Ugyanígy az ÁSZ egy másik jelentésében [2008e] nem találta hatékonynak a vasúti közlekedés korszerűsítésének finanszírozását, mivel a szervezeti irányítást túlbonyolítottnak találta, ami nem teszi lehetővé a források koncentrált és átlátható felhasználását.

Az I. NFT ROP végrehajtásával kapcsolatban Forman [2008] az intézményrendszer több hibáját is megemlíti. Abból adódóan, hogy az operatív programban a közreműködői szervezet funkcióit két szervezet, a VÁTI és a földrajzilag illetékes regionális fejlesztési ügynökség látta el, nehézkes volt a végrehajtás-összehangolás, ebből pedig problémák adódtak. Emellett a pályázók számára is akadtak nehézségek, akik a regionális fejlesztési ügynökségek mellett az adott IH-val is kapcsolatban állnak, ugyanis az utóbbival a kommunikációt nehézkesnek találták, reakcióidejét pedig hosszúnak. Emellett a különböző intézmények esetenként eltérő álláspontot képviseltek bizonyos kérdésekben.

A gazdaságfejlesztés állami eszközeiről szóló jelentés (ÁSZ [2008a]) szintén tesz megállapításokat a monitoring rendszerrel kapcsolatban. Eszerint a rendszer kialakítása és működtetése teljesítette az uniós források lehívásának és felhasználásának feltételeit, hiányosságok a rendszer működésének eredményességében és az indikátorok megfelelő használatában voltak. Egy másik tanulmány (Farkas [2007]) módszertani hiányosságokat említ az adatgyűjtést illetően. Megállapításai szerint az intézményrendszer nem felkészült a céloknak és eredményeknek mérhető mutatókkal való jellemzésére és további módszertani problémák fakadnak az adatok hiányából, az adatbázisba történő rögzítés elmaradásából és a duplikációból.

Az Állami Számvevőszék egy másik jelentése [2008c] a szakiskolai fejlesztési programra fordított pénzeszközök felhasználásának eredményességét tárgyalja. Ebben szintén jogalkotási problémák merültek fel, ami az utólagos monitoring megvalósulását akadályozta. A végzett tanulók munkaerő-piaci helyzete és annak SZFP hatására történt javulása, valamint az elhelyezkedési arányok nem ismertek, mivel a pályakövetési rendszer törvényi előírása csak részben valósította meg a működéséhez szükséges végrehajtási rendeletet.

A GVOP indikátorainak vizsgálata során a KPMG [2006] az input és output indikátorokat megfelelőnek és a program monitoringja szempontjából hasznosnak találta, azonban az eredmény és hatásindikátorok relevanciáját csak az első két prioritásnál találták kielégítőnek. A harmadik prioritásnál csak a prioritás egy részét fedték le, a 4-ik prioritásnál pedig értelmezési problémák zavarták az indikátorok használatát.

A HEFOP közbenső értékelése (Ex-Ante [2006]) a programok előrehaladását mérni hivatott, EMIR-ben rögzített indikátorrendszerrel kapcsolatban több problémát is felvet. Az intézkedés szintű indikátor információk nem relevánsak az intézkedés teljes tartalmára, az indikátorok intézkedés, alintézkedés szintjén sokszor nem voltak koherensek, részben indikátortervezési, részben programozási hibákból adódóan, így aggregálásuk nem megoldott. Az indikátorok értelmezésében nincs konszenzus a végrehajtás különböző szintjein, azok sokszor nem érthetőek vagy többféleképpen is értelmezhetőek. A fentiekből adódóan az EMIR-ben vagy bármely más egységes monitoring rendszerben való rögzítésük hiányos, így teljes körű, a tényleges indikátorértékekről nem is áll rendelkezésre naprakész információ. Mivel a végrehajtási célokra nem volt alkalmas az indikátorrendszer, ezért a pályázati útmutató tervezése, a szerződéskötés vagy a monitoring folyamán újabb és újabb adatgyűjtés folyt a kedvezményezett szinteken, ami az indikátorok elburjánzásához vezetett. Ezen új, módosított információk általában nem kerültek rögzítésre az EMIR-ben, és a szerződéskötési folyamatba is sokszor rosszul épültek be. A HEFOP egy másik értékelése (Megakom [2008]) is felveti az

indikátorokkal kapcsolatban azt a problémát, hogy azok sokszor a feltöltöttség hiányában alkalmatlannak bizonyultak arra, hogy nyomon követhessék a fejlesztések előrehaladását. A HEFOP utódjainak is tekinthető TÁMOP és TIOP indikátorainak értékelése (TÁRKI [2010]) szintén problémákat vet fel. Az értékelésben TIOP indikátorok több mint egyharmada, a TÁMOP indikátorok pedig majdnem fele esetében a célérték vagy célév módosítását javasolják; a TIOP esetében 26-ból 6 darab, a TÁMOP esetében pedig 62-ből 17 indikátor elvetését vagy cseréjét tartják célszerűnek.

A Nemzeti Stratégiai Jelentés [2009] a KIOP-pal kapcsolatban jegyzi meg, hogy az EMIR-t nem használták megfelelően az indikátorok értékeinek nyilvántartására, az egységes rendszer hiánya pedig nehezítette az elemzést. Az ÁSZ jelentése az NFÜ működéséről [2008f] az egységes nyilvántartási rendszer hiányát problémaként jelöli meg, ugyanis az NFÜ által működtetett EMIR-en kívül az INTERREG-támogatások nyilvántartására létezik még az IMIR, a Phare pénzügyi elszámolásainak nyilvántartására pedig jelen volt a Perseus-rendszer is. Ezen túl az informatikai rendszerek kialakításával, fejlesztésével szembeni követelményeket sem a közösségi, sem a hazai előírások nem szabályozták egységesen. Szintén felhívta a figyelmet az EMIR üzemeltetésére vonatkozó szabályrendszer hiányosságaira, noha 2007 októberében és novemberében hatályba lépett az EMIR informatikai-biztonsági, a jogosultságkezelési, az informatikai fejlesztések portfóliókezelési, valamint az elektronikus Helpdesk szabályzata is. Emellett súlyos hiányosságnak találta a jelentés, hogy az intézményrendszer nem rendelkezett üzletmenet-folytonossági tervvel, amely az NFÜ hagyományos működtetését biztosítaná az informatikai rendszer tartós kiesése esetén. Kockázatot hordozott magában az is, hogy az alkalmazásüzemeltető cég számára is engedélyezett volt az adatmódosítások, lekérdezések közvetlen adatbázis szintű elvégzése. A végrehajtás jogszabályi kereteit a pályázat megkezdése után alakították ki, ezért az eljárásrendeket több alkalommal felül kellett vizsgálni. Egy korábbi ÁSZ-jelentés [2006] szintén tartalmazza, hogy nem megoldott a közreműködőknél, ill. az ellenőrzési feladatokat ellátóknál az adatbázisok tartalmának és megfelelőségének ellenőrzése, az egyes adatbázisok egyeztetésének mechanizmusa.

Az Ex-Ante fentebb idézett értékelése [2006] szerint az intézményi szereplők nem csak lassúnak találták, hanem általában a nagyon rossz minőségű folyamatok között érzékelték a szerződéskötési és módosítási folyamatot. A minőségi hibák között kulcselemként szerepeltek a szerződésekben rosszul definiált indikátorok, amelyek a monitoring során komoly problémákat okoztak; az IH-hoz történt beküldés után érzékelt hibák kijavításának elmaradása (az újbóli IH-jóváhagyás időigénye miatt a módosítást nem kockáztatják meg); valamint a kapcsolódó általában központi programokkal való összhang hiánya, vagyis hogy az egymást feltételező projektek előírásai nincsenek összhangban egymással.

A folyamatba kódolt eljárás hibák miatt a szerződéskötésnél a folyamatok nem az írott szabályoknak való megfelelésre 80-90 százalékban valószínűsíthető. Ezek a hibák:

- a szerződéskötés előtti döntési folyamatok csúszása és dokumentálási problémái,
- tisztázatlan hatáskörök, nem megfelelő feladatmegosztás,
- kidolgozatlan eljárásrend, az érintett szervezetek működési dokumentumai ellentmondanak egymásnak,
- az EMIR-adatok elavultak, az információáramlás a szervezetek között lassú és költséges, a szervezetek közötti kommunikációs problémák is beazonosíthatóak,

- nincsenek rögzített határidők a folyamatokban és nincsenek szankciók azok betartására,
- a folyamatok és az erőforrások nincsenek megtervezve,
- kapacitás- és kompetenciahiányok vannak a folyamatban,
- a folyamatot áthatja a túlbiztosítás, ezért feleslegesen sok dokumentumot kér be a pályázóktól,
- a pályázóknak adott „segítség” nem ad pályázóspecifikus információkat, ezért a visszakapott információk sem tudnak megfelelőek lenni.

Az Állami Számvevőszék [2008f] jelentése szerint az I. NFT monitoring rendszerének hiányossága volt, hogy a programok teljesítményét mérni képes indikátorok és mutatók előállításának módszere és eljárásrendje a program végéig sem volt teljes. Menet közben többször kellett új indikátorokat bevezetni, illetve a régiek útmutatóit elkészíteni a hiányosságok miatt. A monitoring rendszer alapját jelentő EMIR az NFT vonatkozásában 2007-es év végéig sem működött teljes körűen és megbízhatóan. Általános kritikaként fogalmazta meg az ÁSZ, hogy az NFT eredményeinek számbevétele és nemzetgazdasági szintű kiértékelése nem történt meg, a költséghatékonysági szempontok nyomon követése is csak eseti jellegű volt, nem rendszerszintű. Egy másik jelentésben (ÁSZ [2009d]) a többek közt TIOP-forrásokot felhasználó sürgősségi betegellátó rendszer fejlesztését és kiépítését célzó programokkal kapcsolatban is kiemeli a monitoring rendszerrel kapcsolatos hiányosságokat. A sürgősségi ellátás hatékonyságát, az esélyegyenlőség érvényesülését jellemző mutatók (indikátorok) nem kerültek bevezetésre és folyamatos gyűjtésre, értékelésre, valamint a finanszírozással összefüggő teljesítményadatok nem voltak alkalmasak az ellátás minőségének nyomon követésére. A sürgősségi ágyat működtető kórházak mindössze 54 százaléka határozott meg a sürgősségi ellátás teljesítményeire vonatkozó – intézményenként eltérő – kritériumokat.

A GVOP 3.3 esetében egyfelől a közreműködő szervezetek közötti átállás (KPI és MAG) során felmerült dokumentumkezelési problémák, másfelől a támogatások belső arányainak rugalmatlan kezelése voltak azok a tényezők, amelyek a folyamatok minőségére rossz hatással voltak. Az utóbbi, a KSZ-szel való kommunikáció nehézségeivel együtt esetenként idejét múlt, nem optimális eszközbeszerzési tervekhez vezetett (KPMG [2010]).

Az NFT Regionális Fejlesztés Operatív Programjának egyik ex-post értékelése (AAM [2008a]) szerint a ROP pályázatok általában több erőforrást (így vélhetően költségráfordítást) igényeltek, mert az RFÜ-k és a VÁTI közötti feladatmegosztás többlet kommunikációs igényt támasztott, azonban ez csak az intézményrendszer hiányosságát jelzi, hiszen az értékelők szerint az optimálishoz képest többlet erőforrást igényelt a kedvezményezettek felkészületlensége is. A program megvalósítása során a legtöbb problémát meglepő módon az állami tulajdonú, műszakilag felkészült UKIG okozta. Emellett az eljárásrend is bonyolult volt és sokszor változott. A pályázatok bírálati rendszere alig tudta érvényesíteni a területfejlesztési szempontokat, részben mert ezek nem szerepeltek eléggé hangsúlyosan a bírálati szempontok között, részben mert a projektek többségéhez nem készítettek a kedvezményezettek megvalósíthatósági tanulmányokat, így a bírálók nem tudtak az értékelés során kellően alátámasztott véleményt kialakítani.

A programok során emellett olyan projektek is kiválasztásra kerültek, amelyek nem preferált földrajzi területeken valósultak meg. Szintén a folyamatok menedzselése hiányosságaként említhető, hogy a pályázati kiírás és a Támogatási Szerződés egyes tartalmi elemei többször

eltértek, valamint a KSZ-ek több esetben kértek be olyan pótlólagos dokumentációt, melyet a pályázati kiírás nem említett. Ugyanez a probléma egy másik ROP értékelésben is felmerült (AAM [2008b]). A kedvezményezettek a kitöltő program „használatlansága” mellett problémaként említették a többszörös adatszolgáltatási kötelezettséget: a KSZ-ek több alkalommal kértek be ugyanazon dokumentumokat, továbbá olyan adatokat kértek az intézményektől, melyek központi forrásból is megszerezhetőek. A pályázói kérdések megválaszolása az RFÜ-k feladata volt, ugyanakkor a pályázni szándékozók nem minden esetben kaptak elegendő és kellően gyors útmutatást a pályázati kiírás által nyitva hagyott kérdésekben. Az országos összhangot végül az RFÜ-k ügyintézőinek saját kezdeményezésű egyeztetési fórumai próbálták megteremteni. Ennek ellenére jelentős eltérések alakultak ki konkrét jogi és pályázat-technikai kérdésekben is az egyes régiók gyakorlata között.

Szintén az AAM [2008b] értékelése szerint a bírálati folyamat nem volt alkalmas a legmegfelelőbb projektek kiválasztására, a folyamat nem érte el a kívánt optimumot. Mivel a pályázatok elbírálása folyamatosan történt a beérkezéssel párhuzamosan, a bírálóknak nem volt lehetőségük a teljes paletta (vagy legalább projektcsoportok) egyidejű áttekintésére és így az összes pályázat közül a legjobb (leghatékonyabb) kiválasztására. Ennek következtében szuboptimális eredmény született, ami ráadásul nem mindig illeszkedett az ágazati tendenciákhoz.

Az ÁSZ [2009a] által értékelt szennyvíz projektek esetében is merültek fel problémák a támogatási szerződésekkel kapcsolatban, például nem voltak egyértelmű utalások a pályázatokra, valamint eltérések adódtak a műszaki paraméterekben a pályázati kérelem és a Pénzügyi Megállapodások/Bizottsági Határozatok, illetve a támogatási szerződések között. A szilárdhulladék projektek menedzselése során az adott közreműködő szervezetnél merült fel problémaként, hogy a szerződés kötésének időszakában nem alakítottak ki olyan rendszert, mely hatékonyan biztosította volna a támogatások szempontjából nem elszámolható költségek kiszűrését. A fent már említett késedelmekhez a projektek esetében pedig hozzájárul az is, hogy az időben történő kifizetések nyomon követését az EMIR sem támogatta.

Az Ász [2009d] általában véve nem találta kielégítőnek az NFT-nél a KSZ-ek első szintű és az IH által elvégzendő felülvizsgálati ellenőrzését. A feltárt hiányosságok a korábbi évekhez hasonlóan az első szintű ellenőrzési rendszer, a szabálytalanságkezelés és az EMIR funkcionalitásbeli és feltöltöttségi elmaradásainak területére koncentráálódtak, de továbbra is fennálló problémaként említették a jogosulatlan költségelszámolást, a dokumentumok nem megfelelő kezelését, a közbeszerzési eljárások nem megfelelő lefolytatását. A végrehajtásban résztvevő szervezetek által kialakított szabályozási rendszert ezzel szemben megfelelőnek találták, a tájékoztató megállapítása szerint az biztosítékul szolgál a rendszer uniós elvárásainak megfelelő, korrekt működésre. Az EQUAL esetében az ellenőrzések hiányosságokat tártak fel az eljárásrendi kötelezettségek teljesítése tekintetében, a vezetői ellenőrzésekkel kapcsolatosan, az ellenőrzési nyomvonal megfelelése vonatkozásában a projektdokumentáció rendelkezésre állása, illetve a tájékoztatási és nyilvánossági követelmények teljesítése, valamint a szabálytalanságkezelés terén. Az INTERREG célú költségvetési előirányzatok céljainak megvalósulását akadályozta az intézményrendszer kialakításának késedelve és a működtetés támogatásra vetített viszonylag magas költsége. A Kohéziós Alap esetében a tájékoztató a rendszerellenőrzések alapján megállapítja, hogy az irányítási rendszer kisebb adminisztratív és eljárási hibákkal ugyan, de súlyos rendszerbeli hiba nélkül, a támogatási célnak megfelelően működött. Az ellenőrzési tevékenység eredményei nem mutattak lényeges hiányosságot az irányítási és ellenőrzési rendszer tényleges működésében, azonban a rendszerellenőrzés eredményei, valamint a szabálytalansági nyilvántartások adatai alapján a szabálytalanságok kezelésének rendszere, az elszámolható költségek ellenőrzése, valamint a számviteli nyilvántartás hiányossága

kockázatot jelent a projektzárások tekintetében, ezért további intézkedéseket igényelnek, ellenkező esetben pénzügyi korrekciót indokolhatnak. A közbeszerzési szabályok be nem tartása, illetve a közbeszerzési forma megválasztása tekintetében is adódtak problémák, miként ezt a mintavételes ellenőrzés és az Európai Számvevőszék is megállapította. A SAPARD esetében szintén felhívták a figyelmet a monitoring hiányosságaira. A programmal kapcsolatban a pénzügyi zárás során felmerült a probléma, hogy az eljárásrend nem tartalmazott előírásokat a projektakta kötelező tartalmára nézve.

A Bizottság számára készült értékelés szerint (Metis [2009]) a Kohéziós politika menedzsment és végrehajtási rendszere hatékonyabban működött és jobban meg volt szervezve, mint a teljes államigazgatás, azonban a minisztériumok és a Kohéziós politika szabályainak is meg kellett felelnie. Az utóbbi kettős mérce alacsonyabb hatékonyságot eredményezett. A programokat általában véve jól kidolgozták, azonban problematikus volt az indikátorrendszer és sok szereplőnek nem voltak világosan meghatározva a feladatai. Mindent összevetve a programozás folyamata alacsony hatékonyságú volt. Ez az értékelés is megállapítja, hogy az elektronikus monitoring és indikátorrendszer létrehozása súlyos problémákba ütközött. A jelentési rendszer ugyanakkor az értékelés szerint jól működött, de eleinte nehéz volt ellenőrizni a kapott adatokat. A monitoring bizottságok működésével kapcsolatban szintén pozitív tapasztalatokat említ. A „központi projektek” kiválasztásánál a kedvezményezetteket előre kiválasztották nyílt közbeszerzés nélkül, azonban a hatékonyságot itt is csökkentette a tapasztalat, illetve a verseny hiánya. Emellett a kiválasztott kedvezményezettek azt gondolták, hogy támogatási döntés is született, azonban ez még nem történt meg. A jelentkezési dokumentumokat a félreértés miatt nem jól készítették elő, ez pedig a pályázatok visszautasítását és újbóli beadását eredményezte. További megállapítása az értékelésnek, hogy a hatékonyság növelése érdekében véghezvitt átalakítás ellentmondásos és a hatékonyság csökkenésével járhat az egyes operatív programok különböző jellege miatt. Úgy találták, hogy a jelentéstételi rendszer jól működött, egyetlen problémaként azt említették, hogy az EMIR-rel párhuzamosan egyéb forrásokból is szereztek információkat, ami eleinte a hatékonyság rovására ment – azonban az EMIR fejlődésével ez a probléma megszűnt.

Az országosan négy, majd egy átalakítást követően három szervezetre támaszkodó tanácsadói hálózat tevékenységét is értékeli az ÁSZ [2008g] jelentése az NFÜ működéséről. Az elutasított, visszalépett és visszavont NFT-projektek aránya utalhat a tanácsadás minőségének javulására, ugyanis a 2004–2007-es időszakban ez az összes pályázat 38 százaléka, az ÚMFT esetében azonban a jelentés elkészültéig eltelt időszakban csupán a beérkezett pályázatok 12,2 százaléka.

2006-ban elkészült az I. NFT első két éve gazdálkodásának felmérése (IFUA Horváth & Partners [2006]). A felmérés során elemezték az egyes operatív programok irányító hatóságainak és közreműködő szervezeteinek kapacitásráfordításait az egyes folyamat elemekre vonatkozóan, valamint az ezekhez tartozó összesített és fajlagos költségeket. Az egyes KSZ-ek és IH-k tekintetében a ráfordított kapacitások összehasonlítása nehézkes, hiszen meglehetősen eltérő jellegű és kapacitásigényű konstrukciók indultak az operatív programok keretében. Az egyes OP-kon belül a KSZ-ek folyamatonkénti fajlagos költségeinek összehasonlítása már relevánsabb eredményt adhat, noha a különböző prioritások eltérő igényei itt is torzító jellegűek lehetnek. A legtöbb emberévnnyi munkát a vizsgált időszakban az AVOP igényelte, ezt követte a HEFOP, a GVOP, a ROP és végül a KIOP. Minden operatív program esetében kapacitásnövekedés valósult meg a vizsgált időszakban. Az összes esetében elmondható, hogy a két év alatt a pályázatok életciklusainak megfelelően változtak a ráfordított kapacitások. A GVOP-hoz igénybe vett kapacitások legnagyobb részét a projektkiválasztásra és az ügyfélkapcsolatokra fordították. Az operatív

programhoz tartozó közreműködő szervezetek közül az egy pályázatra jutó munka mennyiségét tekintve a KPI volt a leghatékonyabb, de az MVf Kht. is közel ilyen hatékonynak bizonyult. Ha pedig a kötelezettségvállalásokat és a szerződéskötéseket kivetítjük a végrehajtás időráfordítására, akkor az MVf Kht. mutatja a legnagyobb hatékonyságot. Az RTK Kht. szembevetően nagyobb mennyiségű ráfordítással végezte el a folyamathoz tartozó tevékenységeket. A számlák, kifizetések rendezésének kapacitásigénye az MFB esetében haladta meg jóval az átlagot. A GVOP pályázattal rendelkező rendszerének működtetési költsége megközelítette az 5 milliárd forintot, ennek az összegnek több mint 60 százaléka a második évben keletkezett és a tanulmány az ezt követő évre további növekedést prognosztizált. A legnagyobb költségelemet a projektkiválasztás, illetve az ügyfélkapcsolattartás jelentették, az utóbbi kiugróan magas értéke annak köszönhető, hogy az IH 2005-ben nagy összeget (555 millió forint) fordított a kommunikációra. A legdrágább KSZ-nek az egy emberévre vetített költség alapján a legtöbb folyamat esetén az MFB Rt. bizonyult, a fajlagos költségek tekintetében a szerződéskötések, kifizetések, helyszíni ellenőrzés terén is ez a KSZ volt a legdrágább szereplő. A megkötött szerződések értékéhez és a kötelezettségvállalás nagyságához viszonyítva a költségek a négy prioritás esetében nagyjából hasonló arányt képviselnek, ami 4-4,4 százalékot jelent. A KIOP esetében a pályázati dokumentáció elkészítése és a pályázattal folyó munka a kapacitások 41 százalékát kötötte le. OP szinten átlagosan 50,5 napot fordítanak egy pályázatra a szerződéskötésig, a különböző folyamatok esetében eltérő, hogy melyik KSZ-nek van szüksége a legtöbb kapacitásra, pl. A KvVM FI-nek például egy szerződés megkötése tekintetében vagy a projekt monitoring esetében kiugróan nagy a kapacitásigénye, de egy beérkezett számlára vonatkozóan az Energia Központ Kht.-nál a legmagasabb az érték. A KIOP működtetésének összköltsége nagyságrendileg alacsonyabb az összes többi OP költségvetésénél, noha a költségek itt is növekedtek. Az OP működése hatékonynak tekinthető, hiszen a leszerződött támogatásoknak csak a 0,85 százalékát teszik ki a költségek. Az egy emberévre vetített kapacitás költségét tekintve azonban a KIOP a második legdrágább operatív program, hiszen itt egy emberévre 9,1 millió forint, szemben a 7,9 millió forintos KTK-átlaggal. Ez a fajlagos mutató is nagy eltérést mutat az egyes szervezeteknél, mert míg a KIOP IH-ban egy emberévre vetített munkának a költsége mindössze 6,3 millió forint, addig ez az érték az Energia Központ Kht.-ban 10,6 millió forint, a KvVM FI esetében pedig 11,4 millió forint. A KvVM az egyik legdrágább KSZ a szerződéskötés, illetve egy pályázati döntés tekintetében, de figyelembe kell venni, hogy esetében nagyok a szerződésméretek. A helyszíni ellenőrzés fajlagosan szintén ennél a KSZ-nél legdrágább. Az egy pályázati kiírásra jutó monitoring költsége viszont az Energia Központ Kht.-nál a legmagasabb. A költségek nagy része szintén a projektkiválasztásra és a dokumentáció előkészítésére jut. A második legnagyobb kapacitásigényű operatív program, a HEFOP esetében a különböző folyamatok kapacitásigénye eltérően alakult KSZ-enként, azonban elmondható, hogy a legtöbb esetben fajlagosan az FH igényelte a legtöbb kapacitást (pl. szerződéskötés, monitoring, ellenőrzés). Az intézményrendszer működtetésének költsége átlagosnak tekinthető, ezen belül a projektkiválasztás és a pénzügyi menedzsment képviselte a legnagyobb tételeket. Kiemelendő, hogy a többi operatív programmal ellentétben a HEFOP esetében a szabálytalanságkezelés is jelentős mennyiségű kapacitást és forrást igényelt, noha a különböző folyamatok közül itt is ez képviseli a legkisebb költséget. Az egy emberévre vetített kapacitás költségét tekintve a felmérés szerint a HEFOP nem tekinthető drágának, hiszen egy emberévre vetített kapacitás költsége 6,7 millió forint, ami alacsonyabb a 7,8 millió forintos KTK-átlagnál. Az egyes szervezetek fajlagos költségei között azonban nagyon nagy eltérés mutatkozik, ugyanis míg az FH-ban és a MÁK-ban 4,2 millió forintba került egy emberévre vetített munka, addig a többi KSZ-ben ennek többszörösébe. A legtöbb folyamat, mint pl. egy kiírás előkészítése, egy szerződés megkötése, értékelése, elbírálása, az ellenőrzés vagy monitoring az FH esetében a legdrágább, azonban figyelembe kell venni az operatív programon belüli

munkamegosztást, illetve azt, hogy az átlagos szerződésméret is ennél a KSZ-nél a legnagyobb. A legnagyobb kapacitásokkal rendelkező operatív program, az AVOP intézményrendszerében az AVOP IH mellett csak egy KSZ tevékenykedik, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal. Az OP-ra fordított kapacitások a vizsgált két évben az IH és a KSZ között nem egyformán oszlottak meg, 2004-ben az összes kapacitás 70 százaléka, 2005-ben viszont már majdnem 90 százaléka kötődött az MVH tevékenységéhez. Az AVOP a költségek tekintetében is kiemelkedett, ugyanis majdnem 4 milliárd forint működési költsége a GVOP-t követően a második legnagyobb az OP-ok között. Az összes költség mintegy negyede (több mint 900 millió forintot) a projekt kiválasztáshoz köthető, de jelentősek voltak a pénzügyi lebonyolításra, valamint az ellenőrzésre fordított költségek is. Az egy emberévre vetített költségek alapján az AVOP tekinthető az egyik legolcsóbbnak az operatív programok között, ugyanis míg KTK szinten egy emberévnnyi kapacitás költsége 7,8 millió forint, az AVOP esetében ez csupán 7 millió forint. Ennek ellenére összköltség szempontjából az operatív program az átlagosnál drágábbnak mondható, mivel a kötelezettségvállalások 3,6 százalékát teszik ki az OP költségei, ami 1 százalékkal több a KTK átlagánál (2,5%). A ROP esetében, mely a második legkisebb operatív programnak tekinthető, a ráfordított kapacitások eloszlása nem volt egyenletes. A kapacitások jelentős része két szervezet, a VÁTI Kht. és a ROP IH között oszlott el, a regionális KSZ-ek kapacitása pedig KTK szinten is alacsony volt. Költségvetés tekintetében is a ROP volt a második legkisebb program, azonban a vizsgált években jelentős mértékű költségnövekedés volt tapasztalható: a VÁTI Kht. hiányzó adatai nem számítva 2004 és 2005 között megkétszereződtek a költségek. Az egy emberévnnyi kapacitás költségét tekintve az OP-k közül a ROP áll a legközelebb a KTK-átlaghoz (7,8 millió forint mindkét esetben). A költségek legnagyobb részét a projekt kiválasztásra és az ügyfélkapcsolatokra fordították, de a támogató funkciók sem igényeltek sokkal kevesebb ráfordítást. A döntéshozatallal és a szerződéskezeléssel kapcsolatosan pedig szinte csak az IH-nak és a VÁTI Kht.-nak volt jelentősebb költsége, egy pályázat értékelése pedig átlagosan 270 ezer forintba került. Egy pályázat értékelésére a legtöbbet az ÉARFÜ költötte, de az RFÜ-k közül csak az ÉMRFÜ költött nagyságrendileg kevesebbet a többinél, neki mindössze 98 ezer forint költsége keletkezett egy pályázathoz kapcsolódóan. A monitoring nagy részét a VÁTI Kht. végezte, ezért a költségek túlnyomó része is ehhez a szervezethez kötődött.

Az Ernst & Young [2010] elemzése az eljárásrendekről az intézményrendszer működésének erőteljes hatékonyságjavulására hívja fel a figyelmet 2009 októberétől minden eljárásrendben. Azonban ez annak is köszönhető, hogy 2007–2008-ban a hatékonyság rendkívül alacsony volt, ami azt jelenti, hogy az egyes részfeladatokra szánt eljárási idők hosszúak voltak. Ez azt jelzi, hogy az egyes kiválasztási folyamatokban az ismétlődés kialakít egyfajta rutint, illetve a korábbi hibák kialakításának gyakorlatát, ami a hatékonyságot is automatikusan javítja. 2007-ben új eljárásrendeket is bevezettek, többek közt erre is visszavezethető a sok hibás alkalmazás a 2007-2008-as években. Azokban az esetekben, amikor az intézményrendszer támaszkodhatott az NFT I. tapasztalataira, a kiírásokat könnyebben és pontosabban tudták megtervezni. Az ÚMFT-s kiírások általában gyorsabbnak bizonyultak, de az átállás időnként okozott fennakadásokat, ezért a már 2009-ben megjelent, második körös kiírásoknál tapasztalható leginkább a gyorsulás. A hatékonyságot az IH-k folyamatos eljárásrendi javításokkal, újításokkal is növelik. Az egyes IH-k által kialakított újítások azonban nehezen tudnak elterjedni a teljes rendszerben, mert az IH-k közötti tapasztalatcserék gyengének tűnnek. Az innovációk során a jogszabályokat sokszor inkább „hajlítgatták”, nem pedig azok szellemét követték. Így a KÖZOP kiemelt és automatikus eljárásrendje például a szabályozás módosításán vagy azok néhány kikapujának kihasználásával jött létre. A hatékonyságnövelő innovációk tehát sokszor a szabályozási bizonytalanságnak köszönhetően jöttek létre. Jó néhány ilyen gyakorlat éppen azért nem tudott elterjedni, mert a szabályszerűség határán mozgott. A négy eljárásrend közül az intézményrendszer többnyire a megfelelő eljárást

választotta ki, azonban több esetben előfordult az is, hogy a vizsgált konstrukció vagy annak kapcsolódó korábbi konstrukciója nem a megfelelő eljárásrendben, illetve a választott eljárásrendben nem a megfelelő módon használta ki a lehetőségeket. Az értékelés szerint az egyik leggyakoribb problémát a kiemelt eljárásrendnél a jogszabály által már definiált projektek nehézkes ösztönzési kapacitása jelentette, ami azok kormányzati döntéssel való beemeléséből adódott. Ilyenkor a projektgazdákat nagyon nehéz motiválni a kiemelt projektek átdolgozására. Mivel az ÚMFT-ben ezekre a projektekre jut a források fele, célszerű lenne az IH-k hatáskörének megnövelése ezen a téren. Felmerült még a kétfordulós eljárásban a projektfejlesztési időszakban rejlő lehetőségek kihasználatlansága, az automatikus konstrukciónál pedig a projektekkel szembeni elvárások szűk érvényesíthetősége. A kétfordulós eljárások kétszer egyfordulóssá váltak, ami a pályázói költségek jelentős megugrását eredményezte és a kiválasztási folyamat is jelentősen lassult.

A szabályozás kérdései

Az uniós forrásokhoz kapcsolódó jogi szabályozás jellege, hatékonysága, illetve az általa nyújtott ösztönzők szintén befolyásolják a forráselosztási tevékenység minőségét. A támogatásokhoz kapcsolódó eljárásrendet vizsgálta Finta [2007], aki a klasszikus eljárásjoghoz képest kiforrotlannak találta a kapcsolódó szabályozást. Ebben szerepet játszott egyfelől annak heterogenitása és többszintűsége, valamint a kapcsolódó szervezetek tisztázatlan státusza és államigazgatásban betöltött helye. A problémák egyik legfőbb okát abban találta, hogy míg a szabályok egy részét miniszteri rendeleti szinten alkotják, másik részüket a jogi szabályozás mellőzésével alakítják ki. Ezeket a szervezeti szabályokat egy ún. kézikönyvbe foglalják, amit a szervezetek önmaguk számára kötelezőnek tekintenek, azonban tartalmát érdekeiknek megfelelően bármikor megváltoztathatják. A kézikönyvbe foglalt szabályok a pályázók számára jogszabályként viselkednek és betartásuk kötelező, azonban a szervezetek számára megsértésüknek nincsenek következményei. Amennyiben az eljárásrendet a jogalkotó jogszabályi formába foglalja, az számára minden esetben kötelező, megsértésük esetén a jogszabály szankciókat helyezhet kilátásba és érvénytelenítheti a döntéseit, illetve megváltoztatásuk is csak jogszabályban lehetséges. A kézikönyvek megalkotói viszont a szabályrendszer megalkotásakor a jogszabályi formát mellőzik, saját magukat mégis jogalkotói szerepkörbe helyezik. A kézikönyvek ugyanis meghatározzák a család fogalmát is, mely büntetőjogi kategória, és jogállamban csak a legfőbb jogalkotó, csak a legmagasabb jogforrási szinten rendelkezhet róla. A jogbiztonság szempontjából a szerző tehát nem találta megfelelőnek a szabályozást, ugyanis a jogi szabályozás mellőzése többek között kizárja a felsőbb szintű normakontrollt (pl. alkotmánybírósági), és nem garantálja a magyar és közösségi jogrendszer céljainak, elveinek érvényesülését. Az eljárási garanciákat alapvetőnek tartja ebből a szempontból, hiszen csak egy formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. A szerző kifogásolta a szabályozásban a rendelkezések hiányát a pályázatok kidolgozására. Egyedül a végeredménnyel – a pályázattal – kapcsolatosan állapít meg néhány formainak tekinthető kritériumot. Ugyanakkor nem esik szó a pályázati dokumentáció tartalmával szemben támasztott követelményekről. Véleménye szerint a pályázati dokumentációk megfogalmazása gyakran nem kellően egyértelmű, többféle értelmezésre ad lehetőséget, ez az állapot lehetőséget nyújt az értékelő számára, hogy a kiírást saját vagy más szempontok szerint értelmezze, illetve újraértelmezze. A pályázati felhívások életképességét és alkalmazhatóságát a gyakorlat számos esetben megkérdőjelezi. Ezzel kapcsolatban ahhoz, hogy a pályázat megalkotója tisztában legyen a projekt megvalósításának körülményeivel, akár területi egységenként eltérő sajátosságaival, a potenciális kedvezményezettek helyzetével, általános működési jellemzőivel, a szerző legalább a

pályázati dokumentációt kidolgozó szerv kiválasztását közbeszerzés útján tartaná leginkább megfelelőnek. A közösségi forrásokhoz kapcsolódó hazai (eljárási) szabályozás egyik legsúlyosabb problémájának a jogorvoslati rendszer hiányát találta, ugyanis például egy ROP közreműködő szervezete által meghozott döntés ellen semmilyen jogorvoslati igénnyel nem lehet élni. Ezek a közreműködő szervezetek ugyanis Kht.-k, azaz nem közigazgatási szervek. Az alkotmány csak a közigazgatási szervek határozata elleni jogorvoslati lehetőséget biztosítja.

Noha a 2007–2013 időszakra vonatkozó jogi szabályozás megteremtette a panasz intézményét, sajátos módon ezt nem az eljárási szabályok között intézményesítette. A panasz elbírálása „első fokon” az NFÜ jogkörébe tartozik, vagyis ugyanaz a szervezet illetékes, amely a jóváhagyó döntést hozza. „Másodfokon”, az ún. felülvizsgálat esetén a döntésre jogosult a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter, de a kormányrendelet hatályba lépésekor nem volt fejlesztéspolitikáért felelős miniszter, nem létezett olyan szerv, amely jogosult lenne a felülvizsgálati ügyekben eljárni. Az ÁSZ [2007f] jelentésében üdvözölte, hogy új elemként bevezetésre került az egységes panaszkezelési eljárás, azonban megemlíti, hogy az rögtön rá is mutatott a kiválasztási rendszer instabilitására, mivel 2007 végéig a panaszok 10 százalékának kénytelen volt helyt adni az NFÜ. Ugyanakkor egy másik jelentésben [2008f] a Strukturális Alapok Közbenső értékelését (NFH [2006]) idézve súlyos problémaként említi, hogy a KSZ-ekre szigorú határidők nem vonatkoznak, a létező határidők megszegését pedig nem szankcionálják. Ezt a helyzetet részben megoldotta a késedelmi kamat bevezetése, azonban ezzel kapcsolatban újabb problémák merültek fel, amint azt fentebb már tárgyaltuk.

A fenti eljárási hibákon túl külső kockázatként jelentkezett az is, hogy a jogszabályi környezet nem megfelelő minőségűnek és túlságosan instabilnak mutatkozott. Emellett az ÁSZ [2007f] értékelése szerint az EMIR-nek a változó intézményi és eljárási környezettel való párhuzamos fejlesztése és bevezetése komoly működési kockázatokkal járt. A rendszer feletti informatikai ellenőrzés hiányosságai pedig kiszolgáltatottá tették az uniós támogatási rendszert egy külső szereplőnek.

A Strukturális Alapok Közbenső Értékelése (NFH [2006]) az intézményrendszer egyik legnagyobb problémáját abban látja, hogy egyfajta „szabályossági görcs” uralkodik. Ennek fő oka, hogy az alkalmazottak nagy része nincs tisztában az intézményrendszer céljaival, így annak híján a szabályosságot értelmezik végső célként. Erre egyfelől az Unió közismerten bürokrata hozzáállása, másfelől az államigazgatási beágyazottság is ösztönzi őket. Ez egy „szabályossági piramis” létrejöttét idézi elő, ahol a különböző szinteken (közösségi jogforrás, magyar jogforrás, működési dokumentum, követett gyakorlat) a szereplők mindig egyre szigorúbb előírásokat határoznak meg, nehogy szabálytalanságot kövessenek el. A szabályosság túlhangsúlyozását egy anakronisztikus megoldás továbbélésének tartják, amely lehetséges, hogy a kezdetekkor adekvát megoldás volt az IH-k és KSZ-ek viszonyának meghatározására, azonban az értékelés elkészülte idején a rendszer biztonságát már nem veszélyeztette volna a KSZ-ek nagyobb szabadsága. A rendszer hatékonyságát csökkentette tehát, hogy a KSZ-eknek csupán feladatokat delegáltak, a döntési kompetencia pedig az IH-nál maradt.

Kapcsolódások, hatáskörmegoszlás a fejlesztési programok, szakpolitikák és intézmények között

Az I. NFT intézményrendszerének kiépülése során a központosított programkidolgozás hátráltatta a decentralizációs folyamatot és a területfejlesztés intézményrendszerétől teljesen függetlenül épült ki az uniós (Perger [2009]). Később egy további centralizáció ment végbe,

amikor az ágazati minisztériumoktól az NFÜ alá kerültek az egyes irányító hatóságok, így valamennyi fejlesztésért a Gazdasági és Fejlesztési Minisztérium lett a felelős, viszont a szabályozási környezet és a fejlesztések fenntarthatóságát biztosító források a minisztériumoknál maradtak. A kormányzati koordináció azon formális testületei, amelyek korábban az ágazati politikák felelőssége mellett az irányító hatósági feladatok felelősségét is viselő minisztériumok közötti koordinációt szolgálták (pl. FKTB és albizottságai, TOB) megszűntek vagy tetszhalott állapotba kerültek (PPH–HBF [2008]). A centralizáció tehát azt eredményezte, hogy csökkent a fejlesztéspolitika más szakpolitikákkal való kapcsolata.

A Területfejlesztés intézményrendszeréről szóló jelentés (ÁSZ [2006]) szerint a feladatellátásban több ponton átfedések, párhuzamosságok jelentkeztek, esetenként nem működött az intézményközi és az intézményeken belüli koordináció, nem alakult ki a jogszabályoknak megfelelő egységes működési rend. Az ÁSZ egy későbbi (2008f) jelentésében megállapítja, hogy azóta, hogy az NFÜ 2007-ben kiterjesztett irányítási jogokat szerzett a közreműködő szervezetek felett, egyértelművé és átfedésmentessé vált a feladat- és hatáskörmegosztás az irányító hatóságok és a KSZ-ek között. A MAG Zrt. megalakulásával koncentráldott, de még mindig jelentős maradt az uniós és a hazai támogatások rendszerében közreműködő szervezetek száma. Az uniós források ellenőrzési rendszerében szintén találhatók átfedések és párhuzamos ellenőrzések, azonban az ÁSZ [2007f] úgy találta, hogy az alapvetően betölti funkcióját.

Az uniós fejlesztéseknél azonban gyenge pont volt a felelős ágazati minisztérium felé való visszacsatolás. Ezen túl a számos intézményi átalakulás következtében az intézményi feltételrendszerben jogi, szabályozási és értelmezési bizonytalanság mutatkozott. Ez egyrészt késleltette a hazai támogatási rendszer EU-konformmá alakítását, másrészt rontotta a támogatásközvetítő folyamatok gazdaságosságát. A hazai és az uniós források nem egyetlen szervezetnél, hanem a GKM és az NFÜ között megosztva jelentek meg, ezért önállóan egyik szervezet sem tudta bemutatni a Számvevőszéknek teljes körűen a hazai és az uniós ráfordításokat és ezek arányát. Ezek az eltérő szabályozások és eljárásrendek nehezítették az egységesítési törekvéseket, illetve többek között azt eredményezték, hogy nem volt biztosított az uniós támogatással és a tisztán hazai forrásokból megvalósuló fejlesztések komplementer jellegének és a két programtípus közötti szinergia követelményének az érvényesülése. A Számvevőszék közmunkaprogramokról szóló jelentése [2007b] szintén tartalmazza, hogy az egységes elvet nélkülöző finanszírozási megoldások problémát jelentettek, ugyanis akadályozták az átláthatóságot a forráskoordináció és a tényleges programirányítás kérdéseiben, indokolatlanul megbontották a pénzügyi elszámolások és a pályázati monitoring gyakorlatának rendjét. Az ÁSZ egy másik jelentése [2007e] megállapítja, hogy egyes fejlesztések esetében azok összehangolásának eredményességét főként az intézmények hozzáállása befolyásolta, ugyanis gyakori volt az adatszolgáltatás mulasztása. Emellett a jelentés említi a szabályozást, amely nem adott megfelelő alapot a szigorú számonkéréshez.

A HEFOP Közbenső Értékelése (Ex-Ante [2007]), mint már fentebb említettük, a rendszer hibájaként róta fel, hogy az egymást feltételező projektek előírásai nincsenek összhangban egymással. A ROP 2.1-es intézkedései szintén nem voltak kellően összehangolva, amelyben nagy szerepet játszott, hogy a bírálati rendszerben nem volt mód az egymással kapcsolódó projektek és más intézkedések által támogatott projektek összhangjának megteremtésére, holott ez jelentősen növelte volna a fejlesztések hatását (AAM [2008a]). Ugyanígy hiányzott az értékelés szerint a szervezetek működésének összehangolása is, ami főleg abból adódott, hogy az RFÜ-k és VÁTI egymás után kapcsolódtak be a folyamatba. A Támogatási Szerződésig az RFÜ-k által hozott döntéseket (pl. pályázói kérdések megválaszolása) a VÁTI néhány esetben (valószínűleg indokoltan) felülbírálta, ezzel rombolva a pályázati rendszer és

az RFÜ-k hitelességét. A feladatátadás okozta a fentebb már taglalt a döntési folyamatok elhúzódását is.

Az ÁSZ tájékoztatója [2009d] a Szolidaritási és migrációs alapokkal kapcsolatban az Ellenőrzési Hatóság megállapítására hivatkozik, mely szerint nem jelölték ki a hitelesítő hatóságot, elmaradt a miniszteri rendelet, illetve a Működési Kézikönyv hatálybalépése, rendezetlen a felelős hatóság irányítási és felügyeleti jogköre, nem történt meg teljes mértékben a feladatok átlátható szétválasztása. Később a Működési Kézikönyv életbe lépett, mely egyszerűsítette az eljárások menetét és csökkentette a dokumentumok számát, elősegítve az ellenőrzést végzők ellenőri kapacitásának és a helyszíni vizsgálat időtartamának növekedését.

Átláthatóság és társadalmi partnerség

A partnerségi elv feladatát annak újdonsága ellenére jól megoldotta az intézményrendszer, és éppen ebből fakadóan a demokratikus elvek is érvényesültek a megvalósításban. A tapasztalat hiánya, illetve a partnerek (szociális partnerek, NGO-k) tájékozatlansága és éretlensége a fejlesztéspolitikai kérdésekben azonban problémának bizonyult. A partnerségi konzultációk nem a makroszintű problémák definiálásáról és megoldások kereséséről szóltak, az egyes szereplők általában csupán saját érdekeiket kívánták érvényesíteni, ezáltal az nem volt több egy „kívánság fórumnál”. Emellett az államigazgatás sem volt felkészülve a civil szervezetekkel való együttműködésre, és a korábbi „hagyományokhoz” hűen minden lehetséges feladatot fel kívánt karolni (Metis [2009]). Az értékelés szerint problémák adódtak a pályáztatás átláthatóságával kapcsolatban is. A felhívások során a pontozással és a kritériumokkal kapcsolatban értesítették a pályázókat, azonban a beadást követően az utóbbiak már nem tudták nyomon követni a pályázat sorsát egészen a támogatási döntés meghozataláig.

Magyarországon az NFT elkészítésekor nagyjából figyelmen kívül hagyták az NGO-kat és a különböző partnereket, egyfelől a centralizációs hagyományok, másfelől az idő szűke miatt (Dezséri és Vida [2007]). Miként a többi országban, az elmúlt időszak vége felé Magyarországon is egyre aktívabbá váltak a társadalmi partnerek. A Nemzeti Fejlesztési Hivatal által szervezett vitákon társadalmi partnerek, regionális, gazdasági és szakmai intézmények egyaránt részt vettek. A hatóságok 3200 helyi és megyei önkormányzattal vették fel a kapcsolatot az önkormányzati szövetségeken keresztül, ez pedig lehetővé tette a központi és regionális szint közötti kommunikációt. Az ÚMFT megvitatása esetében azonban már elmozdulás volt tapasztalható a partnerek szélesebb körű bevonásának irányába, akárcsak a többi országban. Egyfelől több idő állt rendelkezésre a partnerek bevonására, így ez megtörténhetett, másfelől 2005-ben a Megyei Önkormányzatok Szövetsége a miniszterrel történt megegyezés után átvette az átfogó viták megrendezésének kompetenciáját minden megyében.

Finta [2007] tanulmányában problémásnak találta a nyilvánosságra vonatkozó rendelkezéseket. A TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet például egyáltalán nem rendelkezett az iratbetekintési jogról, a közreműködő szervezetek és az irányító hatóság pedig lehetőség szerint semmiről semmilyen felvilágosítást nem adott, amit a szerző úgy értékelt, hogy e szervezetek a nyilvánosság elvét teljes mértékben figyelmen kívül hagyták, és a legnagyobb titkolózás közepette végezték munkájukat. A szerző kiemeli, hogy a nyilvánosság, illetőleg az érintett fel tájékoztatói, iratbetekintési jogának teljes kizárását egyetlen eljárásjog sem ismeri. Véleménye szerint a döntés elfogadottsága és ezzel együtt a

nyilvánosság elve teljesebben érvényesülhetne, ha valamennyi egymással versenyben levő projektgazda (pályázó) megtekinthetné a döntés alapját képező összes értékelést.

Átfogó tanulmányt készített a Transparency International a Strukturális Alapok Magyarországi felhasználásának átláthatóságáról [2006], melyben a civil szervezetek bevonását is értékelte. Megállapításai szerint a Nemzeti Fejlesztési Hivatal komoly és őszinte elköteleződést mutat a civil szervezetek bevonására és a valódi civil partnerség kiépítésére. A gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy a partnerek kiválasztásának szabályozatlansága, a kevésbé hatékony konzultációs módszerek alkalmazása, valamint a nem átlátható tervezési és egyeztetési eljárásrend következtében a társadalmi részvétel és a partnerség gyakran nem biztosítható. A civil partnerség sokszor inkább formális, a körülmények nem adnak alapot a valódi civil partnerséghez, ennek oka, hogy nem világosak az eljárásrendek és menetrendek, nem szabályozott a civil partnerek kiválasztási módja, a közös munka formái és módszerei pedig nem definiáltak. A civil szervezetek a konzultáció során általában csak véleményezhetik a tervezési dokumentumokat, azok kialakításában nem vehetnek részt, az értékelés javaslata szerint ebben is teret kellene engedni számukra. Ehhez a tervezésben részt vevő civil szervezetek kiválasztásának eljárásrendjét ki kell dolgozni, a tervezési munkacsoportoknak rendszeresen kellene ülésezniük, az átláthatóság érdekében pedig nyilvánosságra kellene hozni a jegyzőkönyveket. Egy másik javaslatuk szerint több nyilvános vitára lenne szükség, amelyek során a felelős köztisztviselők alaposabban megismerhetnék a társadalmi szereplők véleményét. Az értékelés szerint a tervezést klasszikus államigazgatási feladatnak tekintette a Kormány, annak menetére a tárcaközi koordináció bevett mechanizmusait alkalmazták, így a koordinációért akkor felelős NFH nem rendelkezett megfelelő hatáskörrel a tervezésben részt vevő intézmények munkacsoportjai fölött. Problémának találták, hogy sem a társadalomban, sem az arra hatni képes médiában nem tudatosult az a tény, hogy a tervezés adja meg a majdan lehívandó források alapját, ezért az abban való aktív részvétel mindenkinek elemi érdeke. A tanulmányban kifogásolták, hogy a nyilvánosság biztosítását szolgáló uniós források is csak a végrehajtás szakaszában használhatók fel, abból a tervezési dokumentumok népszerűsítését szolgáló tevékenységek költségei nem fedezhetők. A vizsgált egy évre vonatkozóan viszont megállapították, hogy a stratégiai dokumentumok társadalmi egyeztetésének minősége jelentősen javult. Az értékelés említést tesz egy „szürke területről” a Strukturális Alapok felhasználása körül, ez a független szakértők köre. Nagyon fontos szerepet játszanak a pénzeszközök felhasználásában, ugyanakkor a vizsgálat szerint összeférhetlenségi helyzeteik nem voltak elég szabályozottak, kompetenciáik pedig nem elég ellenőrzöttek. Ugyanakkor megjegyzik, hogy az összeférhetlenségi helyzetek többsége megfelelően szabályozott, de akadnak még kitöltésre váró joghézagok.

A Transparency International szerint a pályáztatás és a végrehajtás intézményrendszerével kapcsolatban az egyik legjelentősebb probléma, melyre már Finta [2007] tanulmánya kapcsán is utaltunk, a kedvezményezettek jogbizonytalansága: amíg őket komoly szankciók érték a támogatási szerződésben foglaltak nem határidőre való teljesítése és hiányos elszámolások benyújtása esetén, addig az államigazgatás felé semmiféle kényszerítő erő nem létezett a fizetések határidőre való teljesítéséért. Az államigazgatás tekintetében a késedelmi kamat sem bír ilyen erővel, hiszen azt a közreműködő szervezeteknek kell megfizetnie valamilyen egyéb forrásból. További nehézség a lebonyolításban részt vevő intézmények szerepének megismerése, ami az intézményrendszer bonyolultságából fakad. A bonyolult eljárásrend átláthatatlanná teszi a rendszert, amit csak fokoz az eljárásrendek kommunikálásának hiánya.

Az intézményrendszer szereplőinek felkészültsége

Az NFT 2005 őszén (NFH [2006]) készült félidei értékelése kimutatta, hogy az intézményrendszer szereplőinek nagy része nincsen tisztában az általa végrehajtott NFT fő céljaival, a tudásuk azonban a vezetői szint felé haladva növekszik. A területfejlesztési intézményrendszerrel kapcsolatban az ÁSZ [2006] kifogásolta, hogy a fejezet működését személyi, tárgyi feltételek előzetes felmérése, biztosítása nélkül, mindössze pár hónapos felkészülés mellett kezdte meg. A GVOP 3.3 intézkedést értékelő elemzők (KPMG [2010]) pedig úgy találták, hogy a kevésbé ismert tudományterületeken az elbírálók nem mindig bizonyultak kompetensnek, így a kiválasztási rendszer magas szintű működése nem volt mindig biztosított. A Transparency International értékelése [2006] szerint a Strukturális Alapokat kezelő intézményrendszerben kevés és/vagy nem megfelelően felkészült személyek dolgoznak. Ez véleményük szerint annak a kockázatát is magában hordozta, hogy Magyarország nem tudja teljesen felhasználni a rendelkezésre álló uniós forrásokat, emellett pedig jogbizonytalanságot okozott a pályázók számára. A támogatási projektek megvalósításában közreműködő állami intézmények a független tanácsadók jelentős részét közbeszerzés útján választják ki. Nagyon gyakoriak az árelvű kiírások, melyek teljes mértékben háttérbe szorítják a szakmai, minőségi szempontokat. A független tanácsadók között a tapasztalt, megbízható szakértők mellett a szervezet megállapításai szerint sok hozzá nem értő is tevékenykedik.

Kiválasztás, forrásallokáció

A HEFOP időközi értékelésében az elemzők úgy találták [2007], hogy a 2.3.-as konstrukció esetén a pályázók felkészültsége, és nem a fejlesztések indokoltsága volt az elosztás alapjául szolgáló tényező. Krémer [2008] értékelése az Educatio programmal kapcsolatban egyenesen azt hangsúlyozza, hogy a végrehajtás pusztán finanszírozástechnikai feladattá tételével, a projektfinanszírozási rendszer a pályázók közötti erős kontraszelekcióhoz vezetett.

A Transparency International [2006] szerint problémát jelentett, hogy mindig ugyanazt a kiválasztásrendszert alkalmazták. Ez az eljárás véleményük szerint sokszor nehezen volt értelmezhető, hiszen így minden uniós forrásból megvalósuló fejlesztés esetében a pályázóktól elvárták a projektkritériumok teljesítését, még az egyszerű beszerzések esetén is. Szintén problematikusnak találták, hogy a projektjavaslatok kiválasztása során olyan sok szempont érvényesült, hogy az eredeti fejlesztési célokhoz való kötődés háttérbe szorult. Az értékelés szerint a támogatandó pályázatok kiválasztásának módja elegendő biztosítékot tartalmazott a korrupció kivédésére. Ugyanakkor korrupcióra adtak lehetőséget a közbeszerzési eljárások nem megfelelő alkalmazásai, valamint a monitoring esetén a nem megfelelő teljesítés elfogadtatása, illetve a támogatási szerződések módosítása, ugyanis itt kevesebb a beépített kontroll. Ehhez kapcsolódóan említhető még Krémer [2008] megállapítása az Educatio programmal kapcsolatban, mely szerint a hatóságok a saját maguk állította szabályokat és határidőket sem tartották be, aminek következményeit maguk is látták, ezért kialakult az a „közös bűn” koncepció, amelyben pályázó és pályáztató megegyezik egy döntés utólagos „lepapírozásáról”.

Béres [2008] tanulmánya szerint a GVOP 2.1.1 esetében a pályázati rendszer önmagában is generált egy kiválasztási torzítást. A pályázó cégeket vizsgálva kiderült, hogy a magyar vállalati átlagnál nagyobb és gyorsabban növekvő vállalkozások indultak el a pályázatokon. Ez feltehetően a pályázati feltételek következménye, vagyis az önerőképeség, a garanciaadáshoz szükséges eszközök, illetve a beruházás fenntartásával kapcsolatos elvárások teljesítése is indokolhatja. Egy másik elemzés szerint (Agenda-Expanzió [2010]) az

intézkedés elvárt eredményei részben a nem megfelelő projektszelekció miatt nem valósultak meg. Ez az intézkedés eredmény szintű céljainak konkrétabb megfogalmazása által lett volna orvosolható. Abból a szempontból azonban jól vizsgázott az intézményrendszer, hogy a pályázati kiírásban meghatározott célcsoportot találta meg, tehát a pályázók közül a leginkább növekedésorientált, múltbeli teljesítményük alapján a legdinamikusabban fejlődő vállalkozásokat részesítette támogatásban.

A GVOP műszerpályázatainak értékelése (KPMG [2008]) szerint a pályázatok magas nyeresési esélye (77% a 3.3.2 esetben) jelezte, hogy a minőségi szűrésre kevés esélyt adott a pályázati rendszer, így a projektek minősége nem volt garantált. A projektkiválasztás rendszerének esetlegességét jelezte, hogy a két független bírálóra támaszkodó értékelési rendszerben magas volt azon projektek aránya, ahol harmadik bírálót is be kellett vonni, mivel a két értékelő véleménye 30 százalékkal eltért egymástól.

Balogh [2009] úgy találta, hogy a kiemelt projektek esetén a kiválasztás nem a fejlesztési céloknak megfelelő eredményeket szül, ugyanis a kiemelt projektek hatása a területi egyenlőtlenségekre nem tekinthető kiegyenlítő jellegűnek. Ezt látszik alátámasztani az a tapasztalat, hogy a Közép-Magyarország régióból beadott, illetve az országos projekteknek lényegesen nagyobb az esélye a támogatott státusz elnyerésére, továbbá, hogy az elmaradott kistérségek megyénkénti arányának növekedése szintén csökkenti a támogatottság esélyét. Gordos [2007] tanulmánya szerint a Közép-Magyarország régió belül is Budapest túlsúlya érvényesült, ugyanis a támogatások túlnyomó része (a HEFOP esetében például 90 százaléka) a fővárosnak jutott. Farkas [2007] szintén a támogatások térségenkénti eloszlását vizsgálta és arra jutott, hogy az elosztás híven tükrözi a fejlesztési törekvéseket, ugyanis az Észak-magyarországi és az Észak-Alföld régió részesült a legnagyobb egy főre jutó támogatásban, ezeken a területeken belül is a legnagyobb fejlesztési potenciállal rendelkező megyei jogú városok jutottak a legtöbb támogatáshoz.

Kullmann [2009] eredményei kevés okot adnak az optimizmusra a kiválasztás tekintetében, noha a kevésbé fejlett régiók az ő elemzése szerint is magasabb fajlagos támogatásban részesültek, a legkevésbé fejlett 4 régiót a GVOP kivételével mindegyik OP előnyben részesítette. Kistérségi szinten is általában a hátrányosabb helyzetű kistérségek egy főre jutó támogatása magasabb, az LHH-ké pedig 20-30 százalékkal, mint a nem hátrányosaké. Az AVOP, KIOP és ROP a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket részesítette előnyben, azonban a GVOP és a HEFOP meglepő módon kifejezetten a fejlettebb kistérségeket preferálta. Az egyes régiókon belül azonban a hátrányos, illetve leghátrányosabb helyzetű kistérségek az átlaghoz közeli vagy annál lényegesen alacsonyabb egy főre jutó támogatásban részesültek. Nincs olyan régió tehát, amelyben a leghátrányosabb helyzetű kistérségek a régió átlagánál lényegesen magasabb támogatásban részesültek volna. Az LHH-k tehát azért részesültek országos szinten magasabb fajlagos támogatásban, mert nagyobb arányban találhatóak meg azokban a régiókban, amelyek az országos átlagnál magasabb támogatásban részesültek. Az NFT tehát nem csökkentette a régióon belüli különbségeket. A kistérségi kategóriákon belüli támogatási különbségek jóval nagyobbak, mint a kategóriákra jutó átlagos támogatások közöttiek. Ez azt jelenti, hogy a források allokációja a kistérségek közötti fejlettségbeli különbségek újratermelődését eredményezheti. Csizsák és Németh [2007a, 2007b] hasonló eredményekkel szolgált, melyek alapján a fejlesztési források fejletlenebb kistérségekre való hatását nem értékelhetjük sikeresnek. Megállapításaik szerint ugyanis a GVOP és a HEFOP például kifejezetten a fejlettebb térségeket juttatta pótlólagos fejlesztési forrásokhoz, a KIOP esetében pedig a projektmegvalósítás helyszíne szerint nem jelenthető ki egyértelműen, hogy a fejlettebb vagy fejletlenebb kistérségeket preferálta. A pályázók/projektmegvalósítók székhelye szerint az egy állandó lakosra jutó fejlesztési forrásokból a gazdaságilag fejlettebb kistérségek nagyobb arányban részesedtek, azonban a

fejlettebb kistérségekben székhellyel rendelkező kedvezményezettek jelentős arányban, utóbbi jelenség leghatványozottabban a ROP-ra volt érvényes. Az egyetlen, kifejezetten a fejletlenebb kistérségeket támogató prioritásnak az AVOP bizonyult. A területi kiegyenlítést szolgáló ún. konvergencia-elosztásnál is jellemző, hogy több támogatásban a következő kistérségtípusok részesültek: a nem hátrányos helyzetűek, Budapest és a megyeszékhelyek, valamint az Észak-Magyarország régió kistérségei.

Konklúzió

Az összefoglalóból látható, hogy fejlesztéspolitika intézményrendszerének egyik legfőbb problémája az átfogóbb célok ismeretének hiányában fellépő túlbürokratizáltság. Ennek köszönhető az, hogy noha az abszorpció terén a tagállamok között jó eredményeket érünk el (PPH–HBF [2009]), a kifizetések és a programok előrehaladása annál lassabban történik. Emellett ez a jelenség a pályázókra is nagy költségeket ró, ami hozzájárul a kontraszelekcióhoz, hiszen így azok a pályázók képesek elnyerni a támogatásokat, akik számára elég erőforrás áll rendelkezésre a „jó pályázat” megírásához. Ugyanígy a bonyolult rendszer az intézményi oldalon is hozzájárul a költségek és a hibalehetőségek számának növekedéséhez. A problémák orvoslásához egyfelől hozzájárulna az, ha az intézményi szereplők számára sikerülne a célokat közvetíteni, másfelől az, ha átláthatóbbá és egyszerűbbé válna a külső jogszabályi környezet, hiszen ez a belső szabályozás áramvonalasabbá válásához is hozzájárulna. Az intézményrendszerben a jelek szerint megvan a potenciál a tanulásra és a változatlan környezetben is jelentkezik egyfajta hatékonyságjavulás, azonban az összegyűjtött tanulmányok ajánlásainak megfogadásával jelentősen felgyorsítható lenne a hatékonyság növekedése.

BOGNÁR FRUZZSINA ÉS SZABÓ-MORVAI ÁGNES: AZ I. NFT KONSTRUKCIÓINAK AZ ÚJ SZÉCHENYI TERV FOGLALKOZTATÁSI HATÁSAINAK MAXIMALIZÁLÁSÁVAL KAPCSOLATOS TAPASZTALATOK

Bevezető

A projekt célja, hogy az Új Széchenyi Terv keretében kiírásra kerülő pályázati konstrukciók megalkotásához a múltbeli tapasztalatokat felhasználva információt nyújtsunk arra vonatkozóan, hogy mely konstrukciók érték el a legmagasabb foglalkoztatási hatást. Elsősorban azt vizsgáltuk, hogy a vállalkozásoknak adott támogatások közül melyek növelték leginkább az adott vállalat foglalkoztatottainak a számát.

Az elemzés központi kérdése tehát, hogy milyen típusú vállalatoknál, milyen konstrukció keretében nőtt leginkább a foglalkoztatás. Ennek megválaszolására az alábbi kérdésekre kerestük a választ:

1. Milyen általános jellemzőket találunk a pályázó és támogatott cégekre vonatkozóan?
2. Mekkora az I. NFT foglalkoztatási hatása átlagosan, milyen tényezők befolyásolják a foglalkoztatási hatást?
3. Mekkora az I. NFT foglalkoztatási hatása OP-kra bontva?
4. Mely konstrukciók hatottak szignifikánsan a foglalkoztatásra?

A második fejezetben bemutatjuk az általunk használt adatbázisokat. A harmadik fejezetben a pályázatok és támogatások általános bemutatása, illetve a nem pályázó cégek rövid bemutatása következik. Ezután az I. NFT foglalkoztatási hatásait értékeljük összességében, majd operatív programokra bontva. A dokumentum szövegében utalunk az alkalmazott módszerekre, a Módszertani mellékletben pedig részletesen bemutatjuk a kutatás módszertani hátterét.

Az adatbázis

A vizsgálatunk középpontjában az 1. Nemzeti Fejlesztés Terv időszaka áll, mivel erre az időszakra részletes adatbázissal rendelkezünk. Az adatbázis tartalmazza a támogatási adatokat, valamint a pályázó és nem pályázó cégek pénzügyi adatait. Az Új Magyarország Fejlesztési Tervre vonatkozóan a vállalkozásokra vonatkozó pénzügyi adatokkal összekapcsolt támogatási adatok egyelőre nem állnak rendelkezésünkre, így az elemzésbe ezeket nem tudjuk bevonni.

Az Egységes Monitoring és Információs Rendszer (EMIR) támogatási adatait és az APEH társasági adóbevallási adatait tartalmazó összekapcsolt adatbázist a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség bocsátotta rendelkezésünkre. A pályázó cégekre vonatkozóan a teljes sokaság adatai rendelkezésünkre álltak. Ezekből kiválogattuk azokat a cégeket, amelyek a 2004 és 2007 közötti időszakban pályáztak, illetve kaptak támogatást. Így egy 15 135 cégből álló mintát kaptunk, amelyben minden céghez a vizsgált négy év pénzügyi adatai hozzákapsolódnak. A vizsgálatok során kontroll csoportként használtunk fel az APEH-től kapott, nem támogatott vállalatokra vonatkozó mintát, amely évente körülbelül 300 ezer elemet tartalmaz.

Ebből az adatbázis jobb kezelhetősége érdekében a 2004-es mintából egyszerű mintavétellel 100 ezer elemet tartalmazó mintát vettünk, amelyhez hozzákapcsoltuk azok 2005-ös, 2006-os és 2007-es évekre vonatkozó pénzügyi adatait. A mintában csak azokat az elemeket hagytuk benne, amelyeknek az adatai mind a 4 évben rendelkezésünkre álltak. Így egy évente 88076 elemből álló kontroll csoportot hoztunk létre. Az elemzés során a cégek megszűnéséből adódó mintaszelekciót nem vettük figyelembe, ezzel azt feltételeztük, hogy a cég megszűnésének kockázata és az azt meghatározó tényezők nem térnek el lényegesen a pályázó és nem pályázó cégek esetében. Az APEH adatai tartalmazzák a társasági adóbevallás összes sorát.

A cégekre vonatkozó pénzügyi adatokat a 2004-es jelenértékre hoztuk a Magyar Nemzeti Bank által közzétett fogyasztói árindex változása alapján², azért, hogy az árszínvonal változása ne torzítsa az eredményeket.

A vállalatok általános bemutatása

Ebben a fejezetben a pályázó és ezen belül a támogatott cégek általános jellemzőit leíró statisztikai eszközökkel mutatjuk be. A vállalatokat a 2004–2007 év között érvényes meghatározás alapján a TEAOR kódjuk szerint 13 szektorba osztjuk:

- Mezőgazdaság, vad-, erdő-, halgazdálkodás³
- Bányászat
- Feldolgozóipar
- Villamosenergia-, gáz-, gőz-, vízellátás
- Építőipar
- Kereskedelem, javítás
- Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás
- Szállítás, raktározás, posta, távközlés
- Pénzügyi közvetítés
- Ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatás
- Oktatás
- Egészségügyi, szociális ellátás
- Egyéb közösségi, személyi szolgáltatás

A vállalkozás méretét a nettó árbevétel, illetve a foglalkoztatottak száma szerint az alábbi kategóriákba soroltuk

- Mikrovállalkozás: A 10 főnél kevesebb foglalkoztatottal vagy 500 millió forintnál kevesebb bevétellel rendelkező vállalkozás;
- Kisvállalkozás: A 10 és 50 fő közötti létszámmal vagy 500 millió és 2,5 milliárd forint árbevétellel rendelkező vállalkozás;
- Középvállalkozás: Az 50 és 250 fő közötti létszámmal vagy 2,5 és 8 milliárd forint árbevétellel rendelkező vállalkozás;

²Fogyasztói árindex (letöltve:2010. április 28.)

http://www.mnb.hu/Resource.aspx?ResourceID=mnbfle&resourcename=hu0201_fogyarindex

³ Mivel az 1. Nemzeti Fejlesztési Tervnek még része voltak a mezőgazdasághoz kapcsolódó támogatások, ezért a mezőgazdasági vállalatokat is részét képezik a vizsgálatunknak. Később az Új Magyarország Fejlesztési Tervvel párhuzamosan ezeket a típusú támogatásokat külön kezelik, más intézményi háttérrel építenek köré: ez az Új Magyarország Vidékfejlesztési Terv.

- Nagyvállalkozás: A 250 fő feletti létszámmal vagy 8 milliárd forint feletti árbevétellel rendelkező vállalkozások.

Az elemzés során az alábbi pénzügyi mutatószámokat használtuk:

- eszközarányos nyereség (az adózott eredmény aránya az átlagos eszközállományhoz, korrigálva a rendkívüli bevételekkel és kiadásokkal),
- tőkefeszültségi mutató (a saját tőke és az idegen tőke aránya),
- eladósodottsági ráta (a hosszú és rövid lejáratú kötelezettségek aránya az összes forráshoz),
- likviditási ráta (a likvid eszközök – követelések, értékpapírok, pénzeszközök – aránya a rövid lejáratú kötelezettségekhez),
- belföldi tulajdonhányad: a jegyzett tőkének a belföldi társaság tulajdonát képező aránya,
- állami tulajdonhányad: a jegyzett tőkéből állami (állami és önkormányzati) tulajdonban lévő tulajdonrészarány,
- exportarány: az árbevételből az exportból származó bevétel aránya,
- tőkeerősség: a saját tőke aránya az összes forráshoz.

A pályázók bemutatása ágazati bontásban

Ebben a szakaszban bemutatjuk a pályázó cégeket. Ebbe a csoportba azok a vállalatok tartoznak, amelyek sikeresen vagy sikertelenül pályáztak valamilyen konstrukció keretében.

Először azt vizsgáljuk, hogy az adatbázisunkban milyen gyakorisággal szerepeltek a különböző iparágba tartozó vállalatok vállalatméret-kategóriák szerint. Láthatjuk, hogy a legtöbbször a feldolgozóiparban és a kereskedelemben működő, ill. az ingatlanügyekkel foglalkozó vállalatok pályáztak. Az ezekben az ágazatokban tevékenykedő vállalatok aránya rendre 25 százalék, 22 százalék és 18 százalék. (1. táblázat)

A 2. táblázatban a támogatottak eloszlását láthatjuk. Azt látjuk, hogy az eloszlásuk közel hasonló, mint a pályázók között, a kereskedelemmel – javítással foglalkozó vállalatok aránya a mintában 20 százalék, a feldolgozóipar 26 százalék, az ingatlangazdálkodásé 18 százalék. Már ebből is látszik, hogy egyik iparágnak sincsen kiemelkedő nyerési esélye, a pályázókon belül a sikeresen pályázók aránya általában hasonló a különböző iparágakban.

Végül a 3. táblázatban a kontroll csoport, vagyis a nem pályázók tevékenységi kör és vállalatméret szerinti eloszlását vizsgáltuk meg. A kereskedelemmel és az ingatlangazdálkodással foglalkozó vállalatok aránya a legmagasabb a mintában, 21 és 20 százalék. Látható, hogy mikrovállalkozások között sok a tevékenység szerint nem besorolható vállalat, amelyet később az ágazatok szerinti vizsgálatoknál szűrtünk.

1. táblázat. A pályázók eloszlása vállalatméret és tevékenységi kör szerint

pályázók						
Tevékenységi kör (Ágazat)		mikro-vállalat	kis-vállalat	közép-vállalat	nagy-vállalat	Összesen
Nem besorolható	gyakoriság	896	274	94	35	1 299
	relatív gyakoriság %	3,15	1,22	1,19	2,05	2,15
Mezőgazdaság	gyakoriság	2 451	1 714	825	79	5 069
	relatív gyakoriság %	8,63	7,61	10,44	4,63	8,37
Bányászat	gyakoriság	105	111	34	4	254
	relatív gyakoriság %	0,37	0,49	0,43	0,23	0,42
Feldolgozóipar	gyakoriság	4 760	6 369	3 026	741	14 896
	relatív gyakoriság %	16,76	28,28	38,28	43,43	24,6
Villamosenergia-, gáz-, gőz- és vízellátás	gyakoriság	173	163	95	84	515
	relatív gyakoriság %	0,61	0,72	1,2	4,92	0,85
Építőipar	gyakoriság	2 553	2 872	584	77	6 086
	relatív gyakoriság %	8,99	12,75	7,39	4,51	10,05
Kereskedelem, javítás	gyakoriság	5 877	5 308	1 597	281	13 063
	relatív gyakoriság %	20,69	23,57	20,2	16,47	21,58
Szálláshelyszolgáltatás, vendéglátás	gyakoriság	1 077	664	217	47	2 005
	relatív gyakoriság %	3,79	2,95	2,75	2,75	3,31
Szállítás, raktározás	gyakoriság	741	968	307	156	2 172
	relatív gyakoriság %	2,61	4,3	3,88	9,14	3,59
Pénzügyi közvetítés	gyakoriság	104	128	150	42	424
	relatív gyakoriság %	0,37	0,57	1,9	2,46	0,7
Ingatlanügylek, gazdasági szolgáltatás	gyakoriság	6 717	3 204	731	107	10 759
	relatív gyakoriság %	23,65	14,22	9,25	6,27	17,77
Oktatás	gyakoriság	649	111	13	1	774
	relatív gyakoriság %	2,28	0,49	0,16	0,06	1,28
Egészségügyi, szociális ellátás	gyakoriság	966	236	84	23	1 309
	relatív gyakoriság %	3,4	1,05	1,06	1,35	2,16
Egyéb közösségi, személy	gyakoriság	1 338	402	147	29	1 916
	relatív gyakoriság %	4,71	1,78	1,86	1,7	3,16
Összesen	gyakoriság	28 407	22 524	7 904	1 706	60 541
	relatív gyakoriság %	100	100	100	100	100

2. táblázat. A támogatottak besorolása vállalatméret és tevékenységi kör szerint

Támogatottak						
Tevékenységi kör (ágazat)		mikro-vállalat	kis-vállalat	közép-vállalat	nagy-vállalat	Összesen
Nem besorolható	gyakoriság	100	26	9	4	139
	relatív gyakoriság (%)	2,44	0,59	0,5	1,16	1,31
Mezőgazdaság	gyakoriság	454	383	208	23	1 068
	relatív gyakoriság (%)	11,07	8,67	11,66	6,67	10,03
Bányászat	gyakoriság	19	25	5	1	50
	relatív gyakoriság (%)	0,46	0,57	0,28	0,29	0,47
Feldolgozóipar	gyakoriság	649	1 294	708	154	2 805
	relatív gyakoriság (%)	15,82	29,29	39,69	44,64	26,34
Villamosenergia-, gáz-, gőz- és vízellátás	gyakoriság	27	44	20	18	109
	relatív gyakoriság (%)	0,66	1	1,12	5,22	1,02
Építőipar	gyakoriság	405	575	131	18	1 129
	relatív gyakoriság (%)	9,87	13,01	7,34	5,22	10,6
Kereskedelem, javítás	gyakoriság	782	968	337	56	2 143
	relatív gyakoriság (%)	19,06	21,91	18,89	16,23	20,12
Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás	gyakoriság	100	81	35	4	220
	relatív gyakoriság (%)	2,44	1,83	1,96	1,16	2,07
Szállítás, raktározás	gyakoriság	105	187	65	25	382
	relatív gyakoriság (%)	2,56	4,23	3,64	7,25	3,59
Pénzügyi közvetítés	gyakoriság	12	23	28	6	69
	relatív gyakoriság (%)	0,29	0,52	1,57	1,74	0,65
Ingatlanügylek, gazdasági szolgáltatás	gyakoriság	1 024	673	186	30	1 913
	relatív gyakoriság (%)	24,96	15,23	10,43	8,7	17,96
Oktatás	gyakoriság	89	25	6	0	120
	relatív gyakoriság (%)	2,17	0,57	0,34	0	1,13
Egészségügyi, szociális ellátás	gyakoriság	134	41	16	2	193
	relatív gyakoriság (%)	3,27	0,93	0,9	0,58	1,81
Egyéb közösségi, személy	gyakoriság	202	73	30	4	309
	relatív gyakoriság (%)	4,92	1,65	1,68	1,16	2,9
Összesen	gyakoriság	4 102	4 418	1 784	345	10 649
	relatív gyakoriság (%)	100	100	100	100	100

3. táblázat. A nem pályázók besorolása vállalatméret és tevékenységi kör szerint

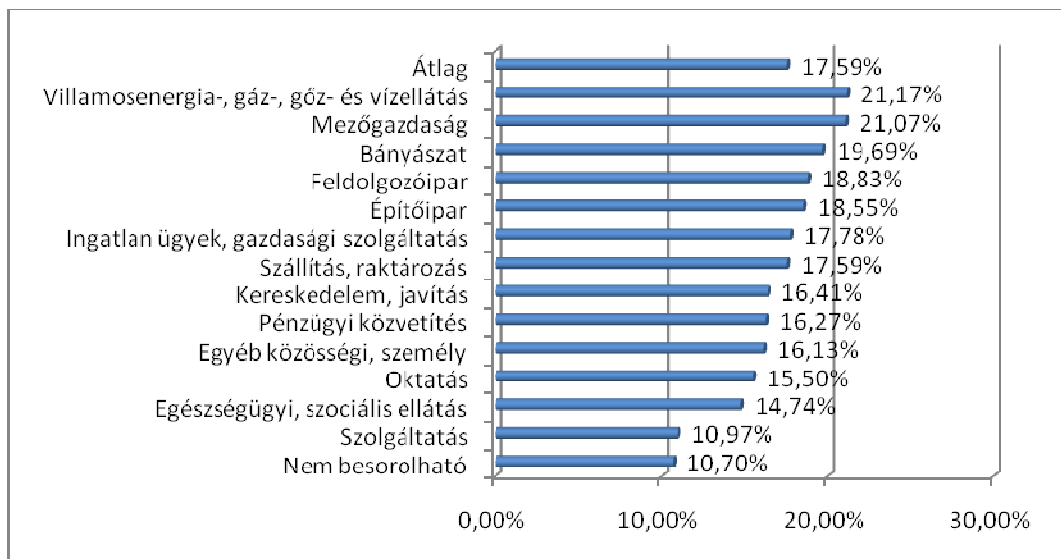
Tevékenységi kör (Ágazat)		Nem pályázók				Összesen
		Mikro- vállalat	Kis- vállalat	Közép- vállalat	nagy- vállalat	
Nem besorolható	gyakoriság	75 805	1 980	365	78	78 228
	relatív gyakoriság (%)	23,48	8	9,57	9,05	22,2
Mezőgazdaság	gyakoriság	6 607	952	167	10	7 736
	relatív gyakoriság (%)	2,05	3,85	4,38	1,16	2,2
Bányászat	gyakoriság	2 777	407	96	1	3 281
	relatív gyakoriság (%)	0,86	1,64	2,52	0,12	0,93
Feldolgozóipar	gyakoriság	24 467	4 470	959	264	30 160
	relatív gyakoriság (%)	7,58	18,06	25,15	30,63	8,56
Villamosenergia-, gáz-, gőz- és vízellátás	gyakoriság	978	224	128	68	1 398
	relatív gyakoriság (%)	0,3	0,91	3,36	7,89	0,4
Építőipar	gyakoriság	23 996	2 893	291	21	27 201
	relatív gyakoriság (%)	7,43	11,69	7,63	2,44	7,72
Kereskedelem, javítás	gyakoriság	67 045	6 616	755	178	74 594
	relatív gyakoriság (%)	20,76	26,73	19,8	20,65	21,17
Szálláshely- szolgáltatás, vendéglátás	gyakoriság	10 324	1 422	86	4	11 836
	relatív gyakoriság (%)	3,2	5,75	2,26	0,46	3,36
Szállítás, raktározás	gyakoriság	10 010	1 344	172	60	11 586
	relatív gyakoriság (%)	3,1	5,43	4,51	6,96	3,29
Pénzügyi közvetítés	gyakoriság	3 733	179	81	40	4 033
	relatív gyakoriság (%)	1,16	0,72	2,12	4,64	1,14
Ingatlanügylek, gazdasági szolgáltatás	gyakoriság	67 697	3 297	494	117	71 605
	relatív gyakoriság (%)	20,97	13,32	12,96	13,57	20,32
Oktatás	gyakoriság	5 083	85	18	0	5 186
	relatív gyakoriság (%)	1,57	0,34	0,47	0	1,47
Egészségügyi, szociális ellátás	gyakoriság	12 375	244	31	4	12 654
	relatív gyakoriság (%)	3,83	0,99	0,81	0,46	3,59
Egyéb közösségi, személy	gyakoriság	11 983	636	170	17	12 806
	relatív gyakoriság (%)	3,71	2,57	4,46	1,97	3,63
Összesen	gyakoriság	322 880	24 749	3 813	862	352 304
	relatív gyakoriság (%)	100	100	100	100	100

A sikeres pályázat valószínűsége

A következő ábrán azt vizsgáljuk, hogy az egyes ágazatokra bontva mekkora valószínűsége van annak, hogy a pályázat nyertes lesz. Azt látjuk, hogy ez a valószínűség körülbelül 10 és 22 százalék között ingadozik. A legnagyobb valószínűséggel az energiaiparban és

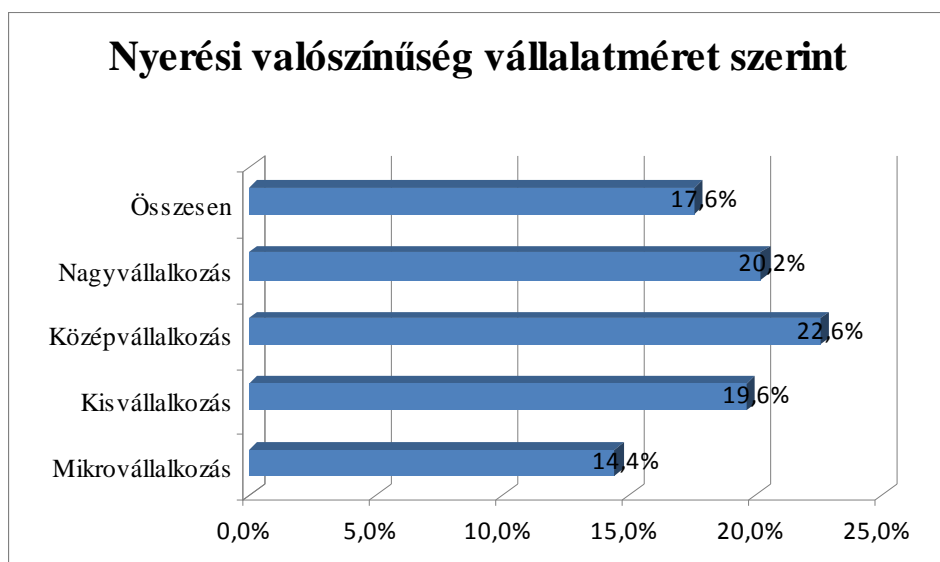
mezőgazdaságban tevékenykedő vállalatok pályáznak sikeresen, itt a beadott pályázatok 21 százaléka nyeri el a támogatást. Ez az arány a vendéglátásban a legkisebb, itt csak 11 százaléka a nyertes pályázatok aránya.

1. ábra. A nyelési esély az egyes ágazatokban



A következő ábrán a vállalatok mérete szerint bontjuk meg a nyeresi valószínűségét. Azt látjuk, hogy a közép- és nagyvállalatok általában gyakrabban pályáznak sikerrel, mint a mikro- és kisvállalatok. A legjobb eséllyel a középvállalkozások nyertek, akik a benyújtott pályázatok 23 százalékában nyerték el a támogatást.

2. ábra. A sikeres pályázás esélye vállalatméret szerint



A támogatottak megoszlása operatív programok és régiók szerint

A fejezetben öt operatív program és hét régió szerint vizsgáltuk a pályázó cégek eloszlását. Az öt operatív program az alábbi volt:

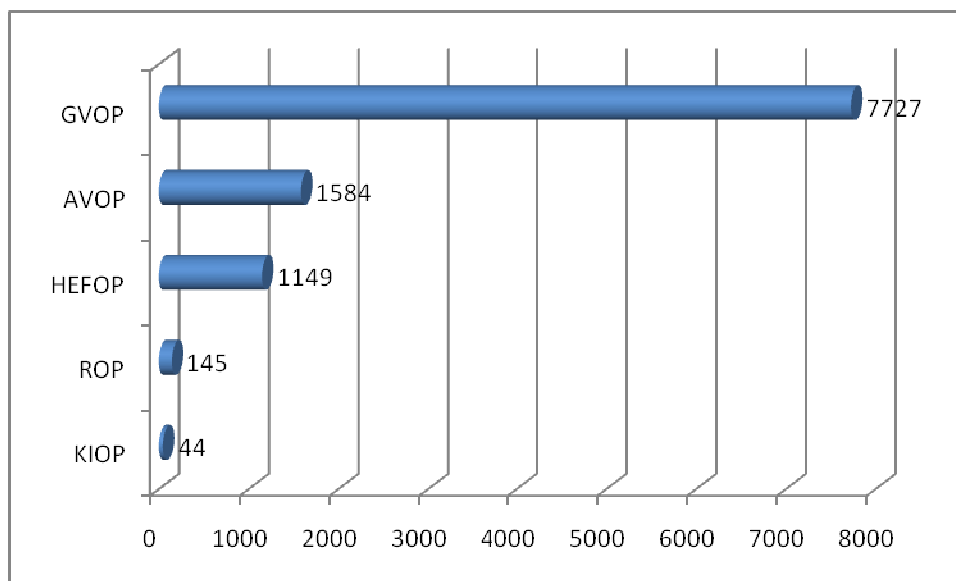
Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP)
Gazdaság és Versenyképesség Operatív Program (GVOP)
Humán Erőforrás Operatív Program (HEFOP)
Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP)
Regionális Operatív Programok (ROP)

A területi felosztást tekintve az alábbi 7 régiót vizsgáltuk:

Észak-Magyarország
Észak-Alföld
Dél-Alföld
Közép-Magyarország
Közép-Dunántúl
Nyugat-Dunántúl
Dél-Dunántúl

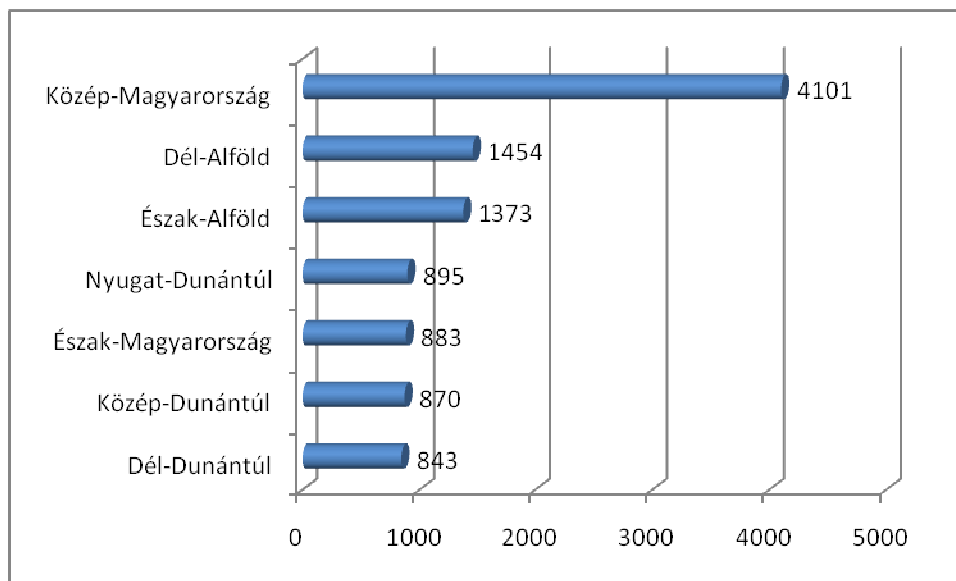
Az operatív programok szerint vizsgálva a pályázatok számát láthatjuk, hogy a legtöbb nyertes pályázat a GVOP-ban található, az összes sikeres pályázatnak mintegy 70 százaléka ebben az operatív programban szerepelt. Ezután az AVOP és HEFOP programok következnek.

3. ábra. Támogatottak száma az operatív programokban



A Közép-Magyarország régióban található a sikeres pályázók 40 százaléka, míg a legkevesebben a Dél-Dunántúl régióban nyertek, a támogatottak mindössze 8 százaléka található itt (4. ábra).

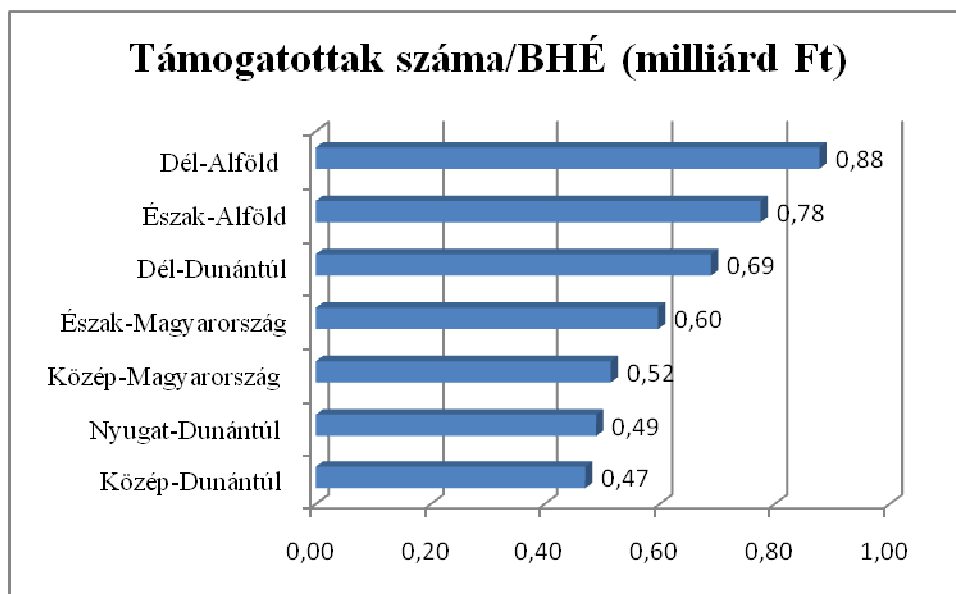
4. ábra. Sikeres pályázók száma régióként



Az 5. ábrán azt mutatjuk meg, hogy az adott régiók támogatottainak száma miként aránylik a régióban termelt bruttó hozzáadott értékhez. Vagyis hogy egymilliárd forint bruttó hozzáadott értékre⁴ hány sikeres pályázó jut. A sikeres pályázók aránya a Dél-Alföldön a legmagasabb, itt a régióban termelt egymilliárd forint bruttó hozzáadott értékre majdnem 1 sikeres pályázat jut. A legalacsonyabb értéket a Közép-Dunántúl régióban kaptuk, ahol a nyertesek száma a BHÉ arányában alig éri el a 0,5-ös értéket. Az előző ábrán azonban láthattuk, hogy a Közép-Magyarország régióban kiugróan magas a támogatottak aránya. Az alacsony érték tehát valószínűleg annak köszönhető, hogy ez az a régió, ahol a teljes hazai BHÉ 45 százaléka termelődött.

⁴ Forrás: KSH. 2004.

5. ábra. Támogatottak száma a bruttó hozzáadott érték arányában

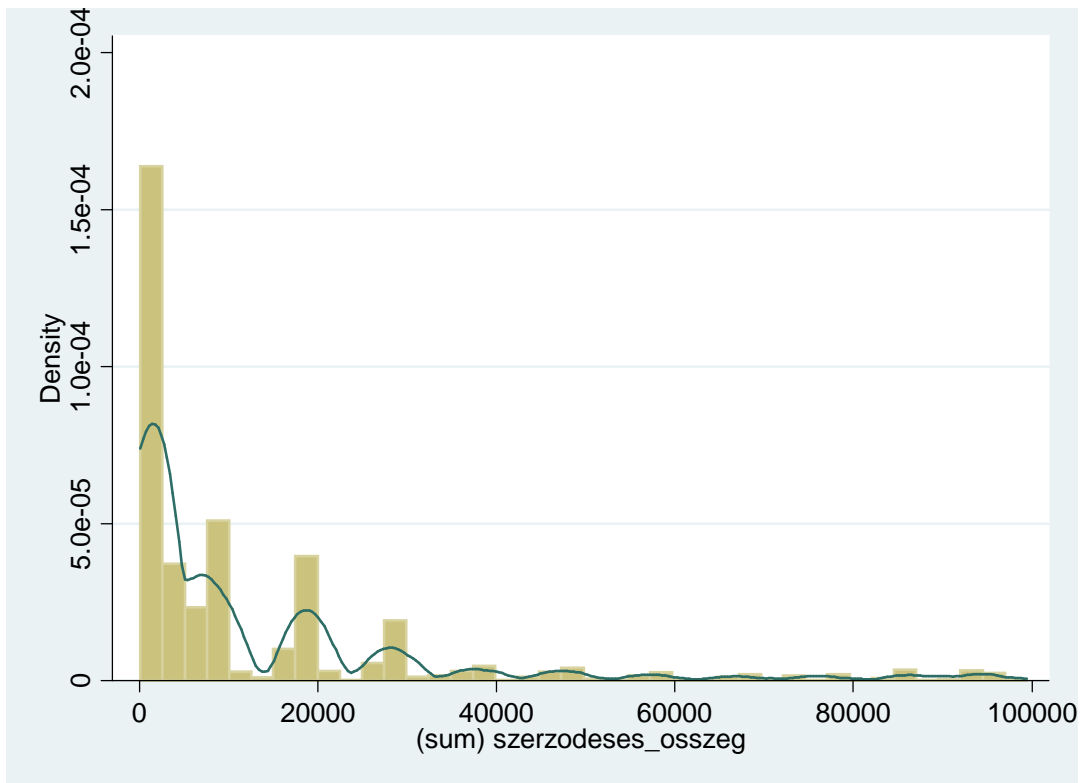


A pályázati összegek

A pályázati összegeket iparág és vállalatméret szerint vizsgálva az alábbi megoszlást találtuk. Az átlagos támogatás összege 23,5 millió Ft. A legalacsonyabb érték 77 ezer Ft volt, míg a legmagasabb támogatási összeg elérte a 14 milliárd Ft-ot. A támogatási összeg mediánja 5,792 millió Ft volt, vagyis a támogatási összegek fele ennél kisebb összegű volt.

A 6. ábrán látszik, hogy a támogatási összegek eloszlása balra ferdült, sok a kis összegű, és kevés a nagy összegű támogatás. A legmagasabb átlagos kifizetések a mezőgazdaságban és az energiaiparban történtek, ahol 39,7 millió forint és 45,3 millió forint volt az átlagos támogatási összeg. A legalacsonyabb támogatási összegeket (átlag 7,6 millió Ft) az építőiparban ítélték meg.

6. ábra. A 100 millió Ft-nál alacsonyabb összegű támogatások eloszlása



A vállalatméret szerint vizsgálva az átlagos támogatásokat azt találjuk, hogy a mikro- és kisvállalkozásoknál nagyjából azonosak az átlagos kifizetések: mikrovállalkozások esetében 15,1 millió Ft, míg a kisvállalatoknál 15,9 millió Ft. A középvállalatok esetében már magasabbak a támogatási összegek, itt az átlagos kifizetés 41 millió Ft. Végül a nagyvállalatok esetében az átlagos kifizetések ugrásszerűen megnövekednek, itt az átlagos támogatási összeg 129,5 millió Ft-ra emelkedik.

4. táblázat. A támogatások összegeinek átlaga

A SZERZŐDÉSES ÖSSZEG ÁTLAGA ÉS STANDARD ELTÉRÉSE (EZER FT)						
Tevékenységi kör (nemzetgazdasági ágazat)		Vállalatméret				Összesen
		Mikro- vállalkozás	Kis- vállalkozás	Közép- vállalat	Nagy- vállalat	
Nem besorolható	átlag	16189,52	10657,99	69483,36	71422,47	20194,96
	st. dev	35650,87	16284,53	102639,4	118851,2	46269,76
	gyakoriság	100	26	9	4	139
Mezőgazdaság	átlag	25770,13	40507,63	56880,73	144510,3	39671,34
	st. dev	27856,69	48533,87	52158,47	137672,6	49683,8
	gyakoriság	454	383	208	23	1068
Bányászat	átlag	18874,36	12728,74	15586,94	8604,371	15267,41
	st. dev	18762	8486,002	10778,24	0	13539,38
	gyakoriság	19	25	5	1	50
Feldolgozóipar	átlag	15968,76	15652,93	37503,39	101369	25947,18
	st. dev	47659,81	38404,95	57804,89	125018,2	57606,25
	gyakoriság	649	1294	708	154	2805
Villamosenergia gáz-, gőz-, vzellátás	átlag	57328,93	37778,77	36273,8	55646,94	45296,04
	st. dev	68368,1	129351,9	48263,95	116194,2	102049,9
	gyakoriság	27	44	20	18	109
Építőipar	átlag	4221,164	7121,09	18822,74	14531,61	7556,727
	st. dev	12020,3	13124,18	29839,42	13209,08	16255,82
	gyakoriság	405	575	131	18	1129
Kereskedelem, javítás	átlag	5305,47	8369,364	15919,25	20206,63	8747,915
	st. dev	10371,99	12185,54	32261,23	14691,52	17058,03
	gyakoriság	782	968	337	56	2143
Szálláshely- szolgáltatás, vendéglátás	átlag	28330,26	22094,38	17721,03	81020,86	25304,5
	st. dev	58059,26	45069,85	31336,95	90642,71	51036,6
	gyakoriság	100	81	35	4	220
Szállítási, raktározási, posta, távközlés	átlag	25070,57	21355,33	36582,62	162821,2	34225,8
	st. dev	34583,43	68282,95	42713,01	595546,3	162607,9
	gyakoriság	105	187	65	25	382
Pénzügyi közvetítés	átlag	2318,691	3842,109	11269,54	20763,59	8062,631
	st. dev	3101,992	4387,874	11519,02	7078,936	9719,601
	gyakoriság	12	23	28	6	69
Ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatás	átlag	13253,04	16372,53	113955	575177,5	32953,89
	st. dev	110253,5	34592,93	1031556	1965025	417141,1
	gyakoriság	1024	673	186	30	1913
Oktatás	átlag	32287,02	23349	33893,59	.	30505,26
	st. dev	104994,7	54756,18	60946,88	.	94480,64
	gyakoriság	89	25	6	0	120
Egészségügy, szociális ellátás	átlag	6613,705	19475,31	42551,11	384358,5	16239,68
	st. dev	8665,982	36769,48	80018,66	412169,2	57051,76
	gyakoriság	134	41	16	2	193
Egyéb közösségi, személyi szolgáltatás	átlag	38838,92	21348,15	22123,17	130206,6	34266,66
	st. dev	87919,55	45362,92	31225,82	223232,4	79308,75
	gyakoriság	202	73	30	4	309
Összesen	átlag	15143,07	15856,47	41311,71	129529,6	23528,83
	st. dev	66349,71	37631,96	336648	617776,8	184549,7
	gyakoriság	4102	4418	1784	345	10649

Az átlagos projekt nagysága 50,1 millió forint volt. A projektösszegek ágazati, és a projektet végző vállalat nagysága szerinti átlaga alapján láthatjuk, hogy a mikro- és kisvállalkozások

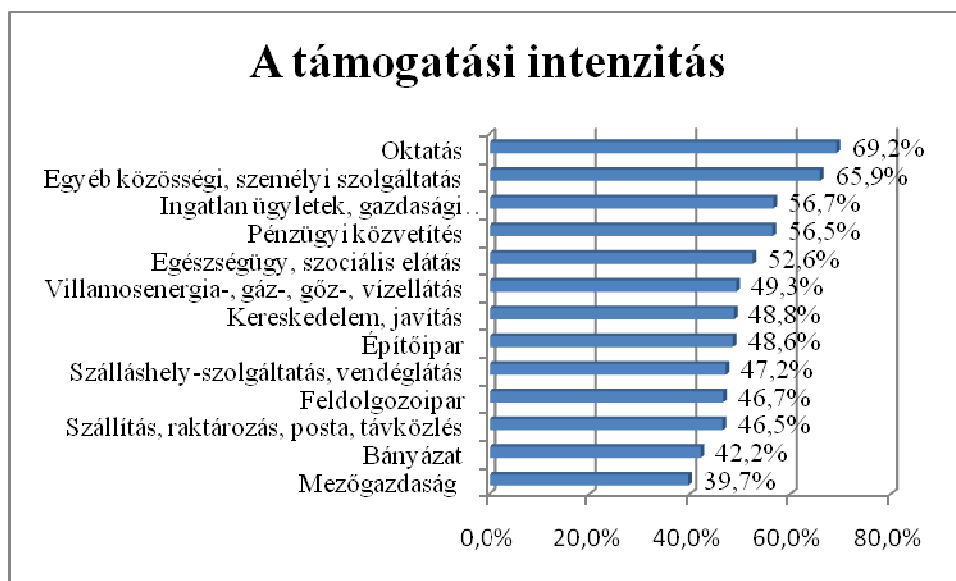
átlagosan 30-35 millió Ft összegű projektekkel pályáztak. A középvállalatok ennél jóval nagyobb, átlagosan 85,5 millió Ft-os beruházásokkal, míg a nagyvállalatok 239,5 millió Ft-os projektekkel pályáztak. Az ágazatok közti összehasonlításban itt is az energiaipar és a mezőgazdaság került az élre. Ezekben az iparágakban 133,6 és 105,5 millió Ft a projektek átlagos nagysága. A legalacsonyabb költségvetésű projektekkel az építőipari és a pénzügyi közvetítő cégek nyertek pályázatot. Itt a projektköltség átlagosan 17,0 millió Ft, illetve 14,1 millió Ft volt.

5. táblázat. A projekt nagysága vállalkozásméret szerint

A elfogadott összköltség átlaga és standard eltérése						
		Vállalat méret				
Tevékenységi kör (nemzetgazdasági ágazat)		Mikro-vállalkozás	Kis-vállalkozás	Közép-vállalat	Nagy-vállalat	Összesen
Nem besorolható	átlag	21212,83	19716,03	74839,29	138368,9	27776,46
	standard hiba	44526,74	21758,51	100533	246258,9	62886,83
	gyakoriság	100	26	9	4	139
Mezőgazdaság	átlag	67225,05	106313,1	156561,2	387730	105543,6
	standard hiba	74754,99	136395,6	149109	389718,6	139020,4
	gyakoriság	454	383	208	23	1068
Bányászat	átlag	50930,4	32824,54	35221,44	17208,74	39632,14
	standard hiba	43822,57	20430,31	28276,31	0	32566,19
	gyakoriság	19	25	5	1	50
Feldolgozóipar	átlag	40138,68	40386,55	90667,15	268895,6	65565,94
	standard hiba	142132,1	105308	158667,3	365249,5	162115,2
	gyakoriság	649	1294	708	154	2805
Villamosenergia-, gáz-, gőz-, vízellátás	átlag	288733,8	70695,44	103590,1	88203,22	133631,9
	standard hiba	414167,7	167142,1	154291,5	155217,2	261797
	gyakoriság	27	44	20	18	109
Építőipar	átlag	10392,61	16169,41	39543,37	32127,07	17063,67
	standard hiba	44249,11	27775,92	54266,2	30246,1	39060,48
	gyakoriság	405	575	131	18	1129
Kereskedelem, javítás	átlag	13258,7	21026,06	37439,71	35603,6	21153,76
	standard hiba	30223,1	35226,48	113783,3	24127,07	54854,33
	gyakoriság	782	968	337	56	2143
Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás	átlag	77745,74	50795,67	40016,22	211819	64258,48
	standard hiba	162872,3	102936,5	75772,83	234902,7	134727,4
	gyakoriság	100	81	35	4	220
Szállítás, raktározás, posta, távközlés	átlag	67181,1	50362,39	107600	275841	79481,18
	standard hiba	101849,4	112135	154788	783356,8	234035,4
	gyakoriság	105	187	65	25	382
Pénzügyi közvetítés	átlag	5777,319	6502,723	18425,43	40207,56	14145,62
	standard hiba	7514,008	8152,745	20775,05	16964,41	17965,51
	gyakoriság	12	23	28	6	69
Ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatás	átlag	20787,97	29275,11	128542,7	588147	43148,13
	standard hiba	120806,8	57349,37	960954,9	2082832	412089,5
	gyakoriság	1024	673	186	30	1913
Oktatás	átlag	34989,36	25305,16	54234,88	.	33934,1
	standard hiba	113726,2	54558,51	92735,32	.	102777,9
	gyakoriság	89	25	6	0	120
Egészségügy, szociális ellátás	átlag	13234,52	28507,8	50972,16	384358,5	23453,45
	standard hiba	17197,14	39101,1	80025,43	412169,2	58367,37
	gyakoriság	134	41	16	2	193
Egyéb közösségi, személyi szolgáltatás	átlag	52122,35	36563,53	35908,58	255878,7	49510,11
	standard hiba	152144,1	55462,26	50928,72	449337,3	136570,2
	gyakoriság	202	73	30	4	309
Összesen	átlag	32577,58	37330,71	85489,65	239070,5	50103,6
	standard hiba	110148,2	85896,62	337652,5	711362	211483,4
	gyakoriság	4102	4418	1784	345	10649

A projektek támogatási intenzitását, vagyis hogy a támogatási összeg hogyan aránylik a projekt összköltségvetéséhez a különböző ágazatokban, az alábbi ábra mutatja:

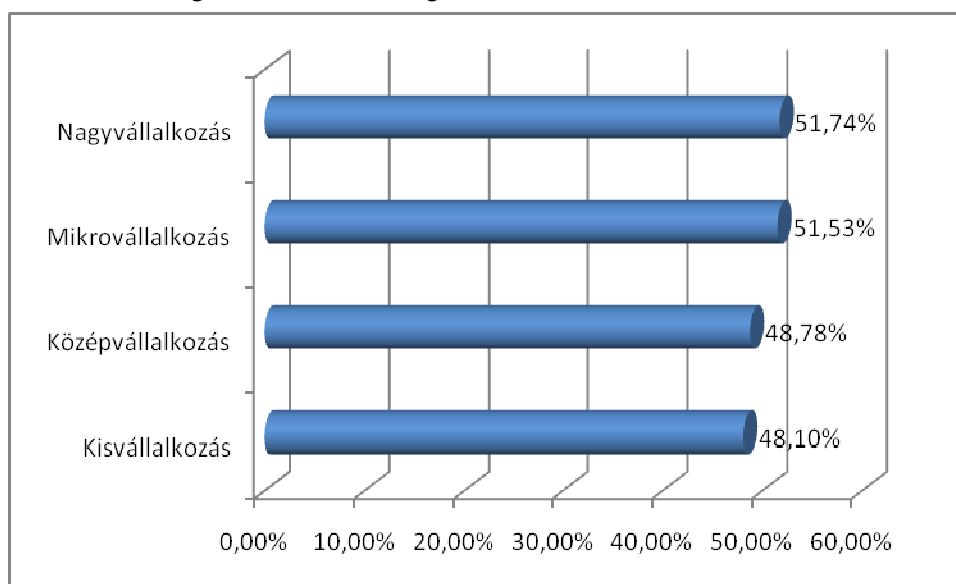
7. ábra. Az átlagos támogatási intenzitás az ágazatokban



Láthatjuk, hogy az oktatásban tevékenykedő vállalatok projektjei a legmagasabb támogatási intenzitásúak, itt a projektek összegének átlagosan csaknem 70 százalékát támogatja az állam. Hasonlóan magas a személyi, közösségi szolgáltatást végző vállaltok körében tapasztalható támogatási intenzitás. A legalacsonyabb a mezőgazdasággal és a bányászattal foglalkozó vállalatok támogatási intenzitása, ahol rendre 39,7 százalék és 42,2 százalék az átlagos támogatási intenzitás.

A projektek támogatási intenzitásának vállalatméret szerinti megoszlását az alábbi ábra mutatja. A támogatási intenzitás nem tér el jelentősen vállalatméret szerint.

8. ábra. A támogatási intenzitás átlaga vállalatméret szerint



Az átlagos kifizetéseket operatív programok és régiók szerint vizsgálva láthatjuk, hogy átlagban a legmagasabb kifizetések a KIOP és ROP operatív programokban történtek (475,3 millió Ft, illetve 110,1 millió Ft), ahol a pályázatok és támogatottak száma a legalacsonyabb volt. Ezzel szemben a GVOP programjaiban az átlagos támogatás a legalacsonyabb, míg a benyújtott pályázatok száma a legmagasabb.

6. táblázat: A támogatás átlagos összege régiók és operatív programok szerint

Támogatás összege (EFt)	Régiók	Operatív program					Total
		AVOP	GVOP	HEFOP	KIOP	ROP	
	Közép-Magyarország	47 193	12 530	31 835	821 009	219 280	25 875
	Közép-Dunántúl	36 950	14 145	27 233	267 360	91 535	21 614
	Nyugat-Dunántúl	25 926	14 952	26 648	84 074	76 179	21 225
	Dél-Dunántúl	43 135	10 893	28 425	34 396	115 031	25 981
	Észak-Magyarország	33 090	13 861	24 686	217 100	65 845	22 401
	Észak-Alföld	42 007	10 853	23 508	193 087	68 002	21 077
	Dél-Alföld	41 354	11 327	24 426	100 555	72 440	20 605
	Total	38 867	12 489	29 226	475 282	110 107	23 466

Az 1. NFT intézkedéseinek foglalkoztatási hatásai

Az előbbieken bemutattuk az pályázatok és támogatások eloszlását. A következő fejezetben azt vizsgáljuk meg, hogy az I. NFT keretében nyújtott támogatások milyen mértékben növelték a foglalkoztatást. Ehhez többféle elemzési módszert is használunk, melyeket részletesen a Módszertani mellékletben ismertetünk.

Alapmodell

Az 1. modellben különbségek különbsége módszert alkalmazunk. A modellt annyival egészítjük ki, hogy párosítással meghatározzuk a kezelt és nem kezelt sokaság azon elemeit, amelyek hasonlítanak, vagyis a hajlandósági mutatójuk elég közel esik egymáshoz. A mintát leszűkítjük azon elemekre, amelyek párra találtak. Így egy olyan mintát kapunk, amelyben a kezelt és a nem kezelt elemek eléggé hasonlítanak egymásra. Az így létrehozott mintán sima különbségek különbsége becslést végzünk. A modell eredményeit a 8. táblázat mutatja. Mint azt a későbbiekben bemutatjuk, létezik ennél hatékonyabb módszer is a támogatási hatás vizsgálatára. Két ok miatt közöljük mégis az alapmodell eredményeit. Egyrészt a Tárki [2010] tanulmánya ezt a módszert alkalmazza, így az összehasonlíthatóság kedvéért érdemes ezt a módszert is használnunk. Másrészt voltak olyan részei az elemzésnek, amelyekben az alacsonyabb elemszám miatt egyedül ez a módszer bizonyult kivitelezhetőnek.

7. táblázat. Foglalkoztatási hatás (létszám): Alap modell

Source	SS	df	MS	Number of obs	47340
				F(18, 47321)	655,49
Model	19858,34	18 1103	.24092	Prob > F	0
Residual	79645,04	47321 1.68	308031	R-squared	0,1996
				Adj R-squared	0,1993
Total	99503,38	47339 2.10	193245	Root MSE	1,2973

loglétszám	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	Létszám %-os változá
t1	-0,05348	0,014387	-3,72	0	-0,08168 -0,02529	-5,2
treat	0,475522	0,018189	26,14	0	0,439871 0,511173	60,8
t1*treat	0,153719	0,025747	5,97	0	0,103255 0,204183	16,6
Árbevétel	6,11E-08	1,12E-09	54,72	0	5,89E-08 6,33E-08	0,0
Likviditás	-0,00138	0,000136	-10,16	0	-0,00165 -0,00112	-0,1
Exportarány	1,371506	0,030266	45,31	0	1,312183 1,430828	294,1
Mezőgazdaság	-0,06947	0,025851	-2,69	0,007	-0,12014 -0,0188	-6,7
Bányászat	-0,27956	0,05676	-4,93	0	-0,39081 -0,16831	-24,3
Ingatlangazdálkodás	-0,6948	0,018078	-38,43	0	-0,73024 -0,65937	-50,0
Energiaipar	0,182468	0,062995	2,9	0,004	0,058996 0,30594	20,0
Építőipar	-0,29789	0,021449	-13,89	0	-0,33993 -0,25585	-25,7
Kereskedelem javítás	-0,49348	0,017466	-28,25	0	-0,52771 -0,45924	-38,9
Vendéglátás	-0,04854	0,042996	-1,13	0,259	-0,13281 0,035737	-4,7
Szállítás, távközlés	-0,30055	0,031305	-9,6	0	-0,36191 -0,23919	-25,9
Pénzügy	-0,25409	0,072119	-3,52	0	-0,39545 -0,11274	-22,4
Oktatás	-1,07295	0,065036	-16,5	0	-1,20042 -0,94548	-65,8
Szociális ellátás	-0,83805	0,043411	-19,3	0	-0,92313 -0,75296	-56,7

A regresszió függő változója a létszám logaritmus. Így azt tudjuk megvizsgálni, hogy a magyarázó változók egységnyi növekedése hány százalékos létszámváltozást okoz a cégnek. Az együttható-értelmezéshez azonban transzformálni kell az együtthatókat⁵.

A fenti táblázatban vastag betűvel jelöltük az interakciós változó együtthatóját, vagyis azt a változót, amely megmutatja, hogy mekkora a támogatás hatására bekövetkező létszámnövekedés. Ez az arány 16,62 százalék, vagyis minden egyéb változatlansága mellett, ha egy vállalat támogatást kap, akkor átlagosan majdnem 17 százalékkal lesz magasabb a foglalkoztatottak száma a támogatás utáni évben, mint az azt megelőző évben volt egy hozzá nagyon hasonló, nem támogatott vállalatnál.

A *treat* változó megmutatja, hogy a támogatás előtti időszakban a támogatott cégeknek átlagosan mennyivel tért el a létszáma a nem támogatott cégekhez képest. Ezzel kiszűrjük a támogatott és nem támogatott vállalatok közötti kezdeti létszámmértéket. A változó marginális hatása kb. 60 százalék. Ennyivel volt magasabb a támogatott cégek létszáma átlagosan a támogatást megelőző időszakban. A *t1* változó együtthatója azt mutatja meg, hogy mekkora a támogatás előtti és utáni időszak közötti létszámváltozás, amely nem a támogatásnak köszönhető. Ezek szerint, ha egy cég nem kap támogatást, akkor a létszáma átlagosan 5 százalékkal csökken a megfigyelt időszakban.

A vizsgálat során a támogatások bértömegre gyakorolt hatását is mértük (ld. a 9. táblázatot).

⁵ A transzformáció egyenlete: $[(e)^{\beta} - 1] \cdot 100$

8. táblázat. Foglalkoztatási hatás (bértömeg): Alap modell

Source	SS	df	MS	Number of obs =	48599
Model	34288.913	18	1904.93961	F(18, 48580) =	621.64
Residual	148866.323	48580	3.06435412	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.1872
				Adj R-squared =	0.1869
Total	183155.236	48598	3.76878135	Root MSE =	1.7505

logbertomeg	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf.	Interval]	koeficiens értelmezése
t1	0,12992	0,019105	6,8	0	0,092474	0,167366	13,87%
treat	0,742565	0,024283	30,58	0	0,69497	0,79016	110,13%
t1*treat	0,11884	0,034423	3,45	0,001	0,051371	0,186309	12,62%
Árbevétel	7,88E-08	1,51E-09	52,32	0	7,58E-08	8,18E-08	0,00%
Likviditás	-0,0023	0,000164	-14	0	-0,00262	-0,00198	-0,23%
Exportarány	1,996009	0,040478	49,31	0	1,916671	2,075348	635,96%
Mezőgazdaság	-0,1527	0,034387	-4,44	0	-0,2201	-0,0853	-14,16%
Bányászat	-0,30941	0,075063	-4,12	0	-0,45654	-0,16229	-26,61%
Ingtalagzádkodás	-0,66781	0,024006	-27,82	0	-0,71486	-0,62076	-48,72%
Energiaipar	0,315075	0,082731	3,81	0	0,152921	0,477228	37,04%
Építőipar	-0,33946	0,028666	-11,84	0	-0,39564	-0,28327	-28,78%
Kereskedelem, javítás	-0,44144	0,023306	-18,94	0	-0,48712	-0,39576	-35,69%
Vendéglátás	-0,28111	0,057568	-4,88	0	-0,39394	-0,16828	-24,51%
Szállítás, távközlés	-0,19662	0,04174	-4,71	0	-0,27843	-0,11481	-17,85%
Pénzügyi szolgáltatás	0,244486	0,095355	2,56	0,01	0,057589	0,431383	27,70%
Oktatás	-1,03063	0,085162	-12,1	0	-1,19755	-0,86371	-64,32%
Szociális ellátás	-0,79693	0,057736	-13,8	0	-0,9101	-0,68377	-54,93%

A bértömeget az éves beszámolóban feltüntetett személyi jellegű ráfordítások összegével közelítettük, és csakúgy, mint a létszámot, logaritmusos formában tettük bele a becslésbe. A bértömeg változása a támogatott vállalatoknál a támogatást követő évben valamivel alacsonyabb, mint létszám hatás: 12,6 százalék. Ebből arra következtethetünk, hogy a vállalatok az elnyert támogatási összegeket elsősorban nem a meglévő alkalmazottak bérfelállítására, hanem az alkalmazottak létszámának növelésére fordították.

Kombinált modell

Az előzőekben bemutatott modellnél hatékonyabb ökonometriai eljárást javasol Heckman és szerzőtársai [1997]. Az általa bemutatott párosításos különbségek különbsége módszer már felhasználja a párokra vonatkozó információkat is, így nagyobb pontossággal képes meghatározni a támogatás hatását. A kombinált modell segítségével megvizsgáltuk a létszám és a bértömeg változását. A párosítással megkapott értékekhez bootstrap módszer segítségével becsültük meg a varianciát.

9. táblázat. Foglalkoztatási hatás: Kombinált modell

		Megfigyelt támogatási hatás	Bootstrap standard hiba	P> z	95% konfidencia intervallum	
ATT	2005	0.2581915	0.0108474	0.000	0.236931	0.2794521
	2006	0.2619122	0.0088573	0.000	0.2445521	0.2792723
ATE	2005	0.2872577	0.0181448	0.000	0.2516946	0.3228208
	2006	0.3258843	0.0199971	0.000	0.2866908	0.3650779

A támogatási hatást külön kapjuk meg a 2005-ben és a 2006-ban nyújtott támogatások esetében. Az eredmények között közöljük a támogatás támogatottakra gyakorolt hatását (ATT – Average Treatment Effect on Treated) és az átlagos hatást a teljes mintára (ATE – Average Treatment Effect). A teljes mintára vetített hatást akkor érdemes figyelembe venni, ha a program széles körű kiterjesztését tervezi a szakpolitika.

Kombinált modell szelekcióval

A harmadik módszerben a hajlandósági mutató számításához egyszerű probit regresszió helyett Heckman-féle szelekciós modellt használtunk. Erre azért volt szükség, mert egyszerűen adódik a feltételezés, hogy a pályázó és nem pályázó cégek között eleve valamilyen különbség van, amely szelekciós torzítást eredményez a becslésünkben. Ilyen előzetes szelekció lehet például, ha eleve azok a cégek pályáznak, akik egyébként is szeretnék növelni a létszámukat vagy egyébként is szeretnének beruházást végrehajtani. Ebben az esetben a támogatás foglalkoztatási hatását modellünk túlbecslüi. A Heckman-féle szelekciós modell korrigálja a becslésünket az előzetes mintaszelekciót figyelembe véve.

10. táblázat. Foglalkoztatási hatás: Kombinált modell szelekcióval

		Megfigyelt támogatási hatás	Bootstrap standard hiba	P> z	95% konfidencia intervallum	
ATT	2005	0.2395903	0.0100367	0.000	0.2199187	0.2592618
	2006	0.2583195	0.010386	0.000	0.2379633	0.2786757
ATE	2005	0.2515527	0.0182005	0.000	0.2158803	0.2872251
	2006	0.3017942	0.0204905	0.000	0.2616335	0.3419549

A párosítást követően teszteltük, hogy a párok egyes tulajdonságaikat tekintve mennyire hasonlítanak egymásra. Minél nagyobb a hasonlóság az összepárosított cégek közt, annál sikeresebbnek mondható az eljárás.

11. táblázat. ptest eredmények, 2005

Változó	Minta	Átlag		% eltérés	% csökkenés eltérés	t-próba	
		Kezelt	Kontrol			t	p> t
kis	Párosítás előtt	0.41761	0.09652	79		64.88	0
	Párosítás után	0.42209	0.39733	6.1	92.3	2.13	0.033
közep	Párosítás előtt	0.16801	0.01475	55.2		72.3	0
	Párosítás után	0.17056	0.11964	18.3	66.8	6.14	0
nagy	Párosítás előtt	0.02396	0.00327	17.9		20.95	0
	Párosítás után	0.02198	0.01725	4.1	77.1	1.45	0.148
önerő	Párosítás előtt	0.08611	0	61.7		213.72	0
	Párosítás után	0.08615	0	61.7	0	26.16	0
szerződéses összeg	Párosítás előtt	995.03	0	3.6		12.31	0
	Párosítás után	1011.3	0	3.6	-1.6	1.51	0.132
munkaintenzív	Párosítás előtt	0.2671	0.46545	-42.1		-24.09	0
	Párosítás után	0.26739	0.41375	-31	26.2	-13.25	0
értékesítés árbvétele	Párosítás előtt	8.80E+05	1.40E+05	20		17.06	0
	Párosítás után	8.70E+05	5.40E+05	8.9	55.3	3.72	0
eszközarányos nyereség	Párosítás előtt	0.14758	-0.69972	2.3		0.97	0.331
	Párosítás után	0.15047	0.09078	0.2	93	2.19	0.028
külföldi tul	Párosítás előtt	0.08454	0.06393	7.9		5.08	0
	Párosítás után	0.08459	0.13578	-19.5	-148.4	-6.95	0
likviditás	Párosítás előtt	3.1221	13.909	-0.8		-0.36	0.721
	Párosítás után	2.2772	7.373	-0.4	52.8	-2.32	0.02
export_arány	Párosítás előtt	0.06589	0.02781	22.5		16.37	0
	Párosítás után	0.06506	0.06755	-1.5	93.5	-0.52	0.605
bányaszat	Párosítás előtt	0.00431	0.01067	-7.4		-3.76	0
	Párosítás után	0.00445	0.01503	-12.3	-66.1	-4.57	0
feldolg	Párosítás előtt	0.25714	0.10892	39		28.56	0
	Párosítás után	0.25849	0.19588	16.5	57.8	6.35	0
vill_gaz	Párosítás előtt	0.00646	0.00449	2.7		1.78	0.075
	Párosítás után	0.00668	0.01753	-14.7	-449.5	-4.21	0
epip	Párosítás előtt	0.09505	0.09918	-1.4		-0.84	0.403
	Párosítás után	0.09516	0.10684	-3.9	-182.6	-1.64	0.1
ker_jav	Párosítás előtt	0.19332	0.26957	-18.2		-10.41	0
	Párosítás után	0.19199	0.16555	6.3	65.3	2.93	0.003
vendeg	Párosítás előtt	0.01912	0.04373	-14.1		-7.31	0
	Párosítás után	0.01809	0.01781	0.2	98.9	0.09	0.929
szall_tavk	Párosítás előtt	0.03285	0.04235	-5		-2.86	0.004
	Párosítás után	0.03228	0.03534	-1.6	67.8	-0.72	0.473
ing_gazd	Párosítás előtt	0.15132	0.20801	-14.8		-8.46	0
	Párosítás után	0.15109	0.20228	-13.4	9.7	-5.7	0
penzugy	Párosítás előtt	0.00404	0.0129	-9.7		-4.77	0
	Párosítás után	0.00417	0.00696	-3	68.6	-1.59	0.113
oktatas	Párosítás előtt	0.00862	0.01357	-4.7		-2.6	0.009
	Párosítás után	0.00807	0.0128	-4.5	4.5	-1.97	0.048
szoc_ell	Párosítás előtt	0.01454	0.04423	-17.6		-8.78	0
	Párosítás után	0.01475	0.01196	1.7	90.6	1.03	0.304
szolgaltat	Párosítás előtt	0.01427	0.04115	-16.4		-8.22	0
	Párosítás után	0.01447	0.01196	1.5	90.7	0.93	0.353

A 12. táblázatban láthatjuk a kezelt és a kontroll csoport adott változójának átlagát, illetve az értékek százalékos eltérését a 2005-ös évre vonatkozóan. Azt is bemutatjuk, hogy a párosítás segítségével hány százalékkal csökkent (negatív szám esetén növekedett) a két csoport közötti eltérés. A t-próba magas értékei mutatják, hogy mely változók esetében nem sikerül elvetni a párok változójának egyenlőségét.

Ha 1 százalékos szignifikancia szintet veszünk alapul, akkor a párosítás a vállalatméret és az iparágak 50 százalékában ér el nagyfokú egyezést. Ugyanakkor a teljes mintát tekintve elvetjük az egyezőséget, mivel a χ^2 teszt p-értéke nulla. A 2006-os év párosítása ennél némileg rosszabb eredményt hozott.

Az 1. NFT intézkedéseinek kétéves foglalkoztatási hatása

Az előző fejezetben ismertetett kombinált, szelekcióval kiegészített modellt használva meghatároztuk a támogatások hosszú távú, kétéves foglalkoztatási hatását is. A rendelkezésre álló adatokból a 2005-ben támogatást kapott cégek esetében tudtuk a mérést elvégezni, ehhez a támogatás előtti (2004-es) és a támogatást követő második év (2007) pénzügyi és foglalkoztatási adatait használtuk.

12. táblázat. Hosszútávú foglalkoztatási hatás: Kombinált modell szelekcióval

	Megfigyelt támogatási hatás	Bootstrap standard hiba	P> z	95% konfidencia intervallum	
ATT	0.273549	0.0117859	0.000	0.250449	0.2966491
ATE	0.3000265	0.0166599	0.000	0.2673738	0.3326792

A mérés eredménye azt mutatja, hogy a támogatás hatására a foglalkoztatottság a második évben – habár kisebb mértékben – tovább növekszik.

Az 1. NFT hatása operatív programok, konstrukciók szerint

Alapmodell

Az operatív programok foglalkoztatási hatásának vizsgálatakor az előzőekben bemutatott párosítással kombinált különbségek különbsége regressziót végezzük el, de itt nem a teljes NFT által támogatott cégeket, hanem csak az egyes operatív programokban támogatottakat hasonlítjuk össze a nem támogatottakkal.

Az AVOP-programok foglalkoztatási hatását tehát úgy vizsgáltuk, hogy külön kiválasztó függvényt futtatunk a 2005-ben és 2006-ban AVOP keretében támogatott vállalatokra. Az így létrejött külön mintát az előzőekhez hasonlóan hoztuk létre. Ennek a mintának már jóval alacsonyabb az elemszáma, összesen 6800. A foglalkoztatási hatás mérésére az eddigiekben is használt különbségek különbsége regressziót alkalmaztuk, amelynek eredményeit táblázatba foglaltuk.

13. táblázat. Az AVOP foglalkoztatási hatása: Alap módszer

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	5373
				F(17, 5355)	=	100.94
Model	3435.15194	17	202.067761	Prob > F	=	0.0000
Residual	10720.2812	5355	2.00191992	R-squared	=	0.2427
				Adj R-squared	=	0.2403
Total	14155.4331	5372	2.63503967	Root MSE	=	1.4149

logletszam	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]		koefficie értelmez
t1	0,146534	0,047851	3,06	0,002	0,052727	0,240341	15,7
treat	0,426206	0,059856	7,12	0	0,308864	0,543548	53,1
t1*treat	-0,15905	0,082187	-1,94	0,053	-0,32016	0,002074	-14,7
Árbevétel	2,19E-07	6,72E-09	32,52	0	2,06E-07	2,32E-07	0,0
Likviditás	-0,00173	0,00046	-3,76	0	-0,00263	-0,00083	-0,1
Export arány	1,213141	0,098356	12,33	0	1,020324	1,405958	236,4
Mezőgazdaság	0,124615	0,046468	2,68	0,007	0,033519	0,215711	13,2
Bányászat	0,481046	0,168971	2,85	0,004	0,149795	0,812297	61,7
Ingtalangazdálkodás	-0,23868	0,248742	-0,96	0,337	-0,72632	0,24895	-21,2
Energiaipar	0,510466	0,160423	3,18	0,001	0,195971	0,82496	66,6
Építőipar	0,353176	0,173989	2,03	0,042	0,012088	0,694264	42,3
Kereskedelem, javítás	-0,30377	0,119837	-2,53	0,011	-0,5387	-0,06884	-26,2
Vendéglátás	-0,36988	0,199543	-1,85	0,064	-0,76107	0,021302	-30,9
Szállítás, távközlés	0,221648	0,097308	2,28	0,023	0,030884	0,412412	24,8
Pénzügy	1,333052	0,382402	3,49	0	0,583388	2,082717	279,2
Oktatás	-0,34769	0,578791	-0,6	0,548	-1,48236	0,786975	-29,3
Szolgáltatás	0,190214	0,274642	0,69	0,489	-0,3482	0,728625	20,9
Konstans	1,887501	0,040575	46,52	0	1,807957	1,967045	1,887

Kihagyott dummy: feldolgozóipar

A foglalkoztatási hatást mutató interakciós változó negatív, de magas a szórása. Így azt állapíthatjuk meg, hogy az AVOP támogatásainak nincsen statisztikailag szignifikáns foglalkoztatásnövelő hatása.

14. táblázat. A GVOP foglalkoztatási hatása: Alap módszer

Source	SS	df	MS	Number of obs =	36163
Model	20314.5826	18	1128.58792	F(18, 36144) =	812.60
Residual	50198.8905	36144	1.38885819	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.2881
				Adj R-squared =	0.2877
Total	70513.4731	36162	1.94993289	Root MSE =	1.1785

logletszam	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf.	Interval]	Koefficiens értelmezése
t1	-0,02642	0,014823	-1,78	0,075	-0,05547	0,002635	-2,61%
_treated	0,949351	0,019094	49,72	0	0,911927	0,986775	158,40%
t1*treat	0,149104	0,027038	5,51	0	0,09611	0,202098	16,08%
Árbevétel	8,13E-08	1,95E-09	41,62	0	7,75E-08	8,52E-08	0,00%
Likviditás	-0,00034	6,42E-05	-5,25	0	-0,00046	-0,00021	-0,03%
Export arány	1,338523	0,03577	37,42	0	1,268414	1,408633	281,34%
Mezőgazdaság	0,463481	0,15659	2,96	0,003	0,156559	0,770403	58,96%
Bányászat	-0,31757	0,062404	-5,09	0	-0,43989	-0,19526	-27,21%
Ingatlangazdálkodás	-0,79648	0,018569	-42,89	0	-0,83287	-0,76008	-54,91%
Energiaipar	-0,24805	0,093417	-2,66	0,008	-0,43115	-0,06495	-21,97%
Építőipar	-0,31304	0,020697	-15,12	0	-0,35361	-0,27248	-26,88%
Kereskedelem, javítás	-0,47858	0,01759	-27,21	0	-0,51305	-0,4441	-38,03%
Vendéglátás	-0,23914	0,046614	-5,13	0	-0,33051	-0,14778	-21,27%
Szállítás, távközlés	-0,2891	0,037493	-7,71	0	-0,36259	-0,21561	-25,11%
Pénzügy	-0,57519	0,077681	-7,4	0	-0,72745	-0,42294	-43,74%
Oktatás	-1,26648	0,064745	-19,56	0	-1,39338	-1,13958	-71,82%
Szociális ellátás	-0,98642	0,038617	-25,54	0	-1,06211	-0,91073	-62,71%
Szolgáltatás	0,85507	0,042062	20,32	0	0,82752	0,77762	57,17%

A GVOP esetében a teljes 1. NFT-hez hasonló foglalkoztatási hatást találunk, amely abból is adódik, hogy a pályázatok meghatározó többsége a GVOP-ban került kiosztásra. Mivel itt a támogatottak száma is jóval nagyobb (ez az az operatív program, amelyben a legtöbben pályáztak és kaptak támogatást), ezért a párosítással létrehozott mintanagyság is jelentősen megnő: 39 ezer elemből áll. Az alábbi táblázat mutatja a regresszió eredményét. A támogatás foglalkoztatási hatása 16 százalékos és szignifikáns. Tehát azon vállalkozások esetében, amelyek a GVOP keretében kaptak támogatást, a beavatkozás utáni évben átlagosan 16 százalékkal magasabb a foglalkoztatottak száma, mint a nem támogatott vállalatoknál. Ezenkívül láthatjuk, hogy a támogatott vállalatok már a támogatás előtt is majdnem 1,6-szor több embert alkalmaztak, mint nem támogatott társaik.

15. táblázat. A HEFOP foglalkoztatási hatása: Alap módszer

Source	SS	df	MS	Number of obs = 2552
Model	1576.74228	18	87.5967934	F(18, 2533) = 50.57
Residual	4387.33604	2533	1.73207108	Prob > F = 0.0000
				R-squared = 0.2644
				Adj R-squared = 0.2591
Total	5964.07832	2551	2.3379374	Root MSE = 1.3161

logletszam	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]		koefficiens értelmezése
t1	-0,09646	0,062771	-1,54	0,125	-0,21954	0,026633	-9,19%
treat	0,041927	0,079293	0,53	0,597	-0,11356	0,197413	4,28%
t1*treat	0,083036	0,112767	0,74	0,462	-0,13809	0,304161	8,66%
Árbevétel	3,74E-08	1,98E-09	18,9	0	3,36E-08	4,13E-08	0,00%
Likviditás	-0,00093	0,00031	-3,01	0,003	-0,00154	-0,00032	-0,09%
Export arány	1,238641	0,124162	9,98	0	0,995172	1,48211	245,09%
Mezőgazdaság	-0,99353	0,469931	-2,11	0,035	-1,91501	-0,07204	-62,97%
Bányászat	0,863726	0,469775	1,84	0,066	-0,05746	1,784907	137,20%
Ingatlan gazdálkodás	-0,64224	0,079344	-8,09	0	-0,79782	-0,48665	-47,39%
Energiaipar	0,480414	0,183929	2,61	0,009	0,119748	0,841081	61,67%
Építőipar	-0,32318	0,117734	-2,74	0,006	-0,55404	-0,09231	-27,62%
Kereskedelem, javítás	-0,288	0,081417	-3,54	0	-0,44765	-0,12835	-25,02%
Vendéglátás	0,358898	0,244578	1,47	0,142	-0,12069	0,838491	43,18%
Szállítás, távközlés	0,490737	0,178239	2,75	0,006	0,141229	0,840246	63,35%
Pénzügy	-0,13786	0,156817	-0,88	0,379	-0,44537	0,169637	-12,88%
Oktatás	-1,57945	0,186316	-8,48	0	-1,94479	-1,2141	-79,39%
Szociális ellátás	-0,14917	0,201044	-0,74	0,458	-0,5434	0,245058	-13,86%
Szolgáltatás	-0,16599	0,162655	-1,02	0,308	-0,48494	0,152966	-15,29%

A HEFOP operatív programban az együttható pozitív, de nem szignifikáns. A HEFOP operatív programnak tehát a 2005–2006-ban támogatást kapott vállalatokat vizsgálva azt találtuk, hogy nem volt foglalkoztatási hatása. Azoknál a vállalatoknál, amelyek a HEFOP keretében kaptak támogatást, nem nőtt szignifikánsan eltérő mértékben a foglalkoztatás, mint a nem támogatott vállalatoknál.

A KIOP- és ROP-programokban a támogatott vállalatok alacsony száma miatt nem végeztük el a hatásvizsgálatot.

Kombinált modell szelekcióval

Az operatív programokra bontott vizsgálatot a kombinált módszerrel is elvégeztük. A módszer nagy elemszám igénye miatt itt csak a GVOP hatását tudtuk vizsgálni.

A GVOP foglalkoztatási hatása a támogatást nyert cégek körében 2005-ben 26,2 százalék, 2660-ban 30 százalék körül volt, amely megfelel annak az előzőleg tett megállapításnak, hogy az 1. NFT statisztikailag kimutatható foglalkoztatási hatása nagyságrendileg megegyezik a GVOP hatásával.

16. táblázat. A GVOP foglalkoztatási hatása: Kombinált modell szelekcióval

		Megfigyelt támogatási hatás	Bootstrap standard hiba	P> z	95% konfidencia intervallum	
ATT	2005	.2616501	.0393333	0.000	.1845582	.3387419
	2006	.3004597	.0174479	0.000	.2662624	.334657
ATE	2005	.2275626	.0705682	0.001	.0892515	.3658738
	2006	.4448766	.1903361	0.019	.0718246	.8179286

Az alacsony elemszám miatti konstrukciók foglalkoztatási hatásának a vizsgálatát a következő fejezetben ismertetett módszerrel végeztük el. Azonban egyik konstrukció esetében sem találtunk a többi konstrukciótól szignifikánsan – pozitív vagy negatív irányban – eltérő konstrukciót. Így pusztán annyit állíthatunk, hogy az adatokból nem derül ki egyértelműen, melyik konstrukció volt sikeres vagy kevésbé sikeres a foglalkoztatás növelése szempontjából. Az eredményeket az alábbi táblázat mutatja, a módszertant a következő fejezetben ismertetjük.

17. táblázat. A GVOP foglalkoztatási hatása: Kombinált modell szelekcióval

Source	SS	df	MS		Number of obs	4955
					F(46, 4908)	3.18
Model	268.2701	5 46 5.	83195924		Prob > F	0
Residual	8996.196	7 4908 1.	83296578		R-squared	0.029
					Adj R-squared	0.0199
Total	9264.466	9 4954 1.	87009814		Root MSE	1.3539

did	Coef.	Std. Err	t	P> t	[95% Conf.	Interval]
kis	-0.08075	0.042988	-1.88	0.06	-0.16503	0.003523
kozep	-0.04007	0.067151	-0.6	0.551	-0.17171	0.091579
nagy	-1.44689	0.164759	-8.78	0	-1.76989	-1.12389
onero	0.104169	0.10032	1.04	0.299	-0.0925	0.300842
szerzodeses összeg	4.04E-07	5.08E-07	0.79	0.427	-5.93E-07	1.40E-06
munkaintenzív	0.031583	0.047185	0.67	0.503	-0.06092	0.124086
külföldi tul	-0.22078	0.080209	-2.75	0.006	-0.37803	-0.06354
likviditas	-0.00302	0.001848	-1.64	0.102	-0.00665	0.000598
export_arany	-0.32527	0.120324	-2.7	0.007	-0.56115	-0.08938
iparágak						
alint1	-0.63514	0.685364	-0.93	0.354	-1.97876	0.708482
alint2	0.148766	0.334486	0.44	0.657	-0.50698	0.804508
alint3	0.232884	0.315912	0.74	0.461	-0.38644	0.852211
alint4	-0.0365	1.357129	-0.03	0.979	-2.69708	2.624082
alint5	-0.17842	0.788247	-0.23	0.821	-1.72373	1.3669
alint6	-0.0167	1.358192	-0.01	0.99	-2.67937	2.645964
alint7	-0.433	1.356176	-0.32	0.75	-3.09171	2.225715
alint8	1.053124	0.783992	1.34	0.179	-0.48385	2.590099
alint9	0.184203	1.356903	0.14	0.892	-2.47593	2.84434
alint10	(dropped)					
alint11	0.784824	0.531903	1.48	0.14	-0.25794	1.827591
alint12	0.102767	0.41546	0.25	0.805	-0.71172	0.917254
alint13	-0.75473	0.691921	-1.09	0.275	-2.11121	0.601743
alint14	0.020866	0.146314	0.14	0.887	-0.26598	0.307707
alint15	0.068405	0.13348	0.51	0.608	-0.19328	0.330084
alint16	0.04033	0.245018	0.16	0.869	-0.44001	0.520675
alint17	0.397988	0.608574	0.65	0.513	-0.79509	1.591065
alint18	0.06235	0.308575	0.2	0.84	-0.5426	0.667295
alint19	0.7162	0.560746	1.28	0.202	-0.38311	1.815513
alint20	0.062626	0.332065	0.19	0.85	-0.58837	0.713623
alint21	-0.24176	0.396508	-0.61	0.542	-1.01909	0.535573
alint22	0.422869	1.354937	0.31	0.755	-2.23341	3.079153
alint23	0.032335	1.355486	0.02	0.981	-2.62503	2.689694
alint24	(dropped)					
alint25	-0.17292	0.960305	-0.18	0.857	-2.05555	1.709705
alint26	0.071287	0.458354	0.16	0.876	-0.82729	0.969866
alint27	(dropped)					
alint28	-0.34512	0.972496	-0.35	0.723	-2.25165	1.561408
alint29	(dropped)					
konstans	0.089329	0.051798	1.72	0.085	-0.01222	0.190876

Kihagyott változók: mikro, feldolgozóipar

A foglalkoztatási hatást befolyásoló tényezők

Parciális hatások

Ebben a szakaszban megvizsgáltuk, hogy a foglalkoztatási hatás mennyiben változik különféle tényezők hatására. Egyszerre csupán egy tényezőt vizsgáltunk az alapmodell segítségével úgy, hogy a tényezőt és a különbségek különbsége változókkal vett interakcióit beillesztettük a magyarázó változók közé. A tényezők között volt a támogatott cég mérete, iparága, a projekthez biztosított önerő nagysága, illetve a vállalat munkaintenzitása. Így az egyes tényezőkre a következő eredményeket kaptuk.

18. táblázat. Parciális hatások: Alap modell

	létszám %-os változása	P> t	bértömeg %-os változása	P> t
árbevétel-arányos támogatás	-2.98	0.922	-24.22	0.502
projekt önerő	37.89	0.000	41.08	0.004
munkaintenzitás	149.54	0.000	325.34	0.000
mikro	16.41	0.078	15.72	0.003
kisvállalat	6.94	0.437	[kihagyva]	
középvállalat	3.32	0.719	0.16	0.981
nagyvállalat	[kihagyva]		-13.76	0.314

A táblázatból látszik, hogy a támogatás céghez viszonyított nagysága nincs kimutatható hatással a foglalkoztatási hatásra. Ennek azonban lehet az a magyarázata, hogy a kisebb cégek egyébként is alacsonyabb összegű támogatásokat kapnak, a nagyobbak pedig nagyobb összegűeket, így az árbevétel-arányos támogatás mértéke csupán ezt az általános érvényű megállapítást tükrözi.

A projekthez szükséges önerő⁶ 10 százalékos növekedése 3,7 százalékkal növeli a támogatás foglalkoztatási hatását, és 4,1 százalékkal növeli hatását a kifizetett bértömegre.

Minél munkaintenzívebb tevékenységet végez a cég (vagyis minél magasabb a személyi jellegű ráfordítások aránya az összes költségen belül), annál nagyobb foglalkoztatási hatást ér el a támogatás. 10 százalékkal magasabb munkaintenzitás 15 százalékkal magasabb létszámnövekedést és 32,5 százalékkal nagyobb bértömeg-növekedést eredményez.

A támogatási hatást cégméret szerint vizsgálva azt látjuk, hogy a kis-, közép- és nagyvállalatok esetében elérhető támogatási hatás nagyjából megegyezik, míg a mikro-vállalkozások esetében ennél 15-16 százalékkal magasabb a foglalkoztatási hatás.

A táblázatban szereplő változókon túl azt is megvizsgáltuk, hogy iparágak szerint változik-e a támogatási hatás. A parciális elemzésben azt találtuk, hogy nem mutatható ki magasabb támogatási hatás az egyes iparágakban, így ezeket az eredményeket nem tüntettük fel külön.

Együttes hatások

Ebbe az elemzésbe az előző alfejezetben bemutatott tényezőket egyszerre raktuk bele, így a parciális hatásaik helyett azt vizsgáltuk, hogy együttesen hogyan befolyásolják a támogatások foglalkoztatási hatását. Ehhez a már bemutatott Heckman-féle párosítás eredményeiből kiszámoltunk egy különbségek különbsége (*did*) változót, amely a loglétszámok (*Y*) különbségeinek különbségét tartalmazza:

$$did = [(Y_{at} - \hat{Y}_{at}) - (Y_{bt} - \hat{Y}_{bt})] - [(Y_{ac} - \hat{Y}_{ac}) - (Y_{bc} - \hat{Y}_{bc})]$$

ahol

a: after (támogatás előtti időszak)

b: before (támogatás utáni időszak)

t: treated (kezelt (támogatott) cégek)

c: control (kontrol (nem támogatott) cégek)

A Módszertani mellékletben ismertetjük az \tilde{Y} változók előállítását. Ezeket a változókat a kontroll csoport jellemzőitől megtisztítottuk. Az így előállított változót a kezelt cégek támogatás előtti adataira futtattuk le.

19. táblázat. Együttes hatások

Source	SS	df	MS		Number of obs	4955
					F(21, 4933)	6.51
Model	249.6783	7 21 11	0.889444		Prob > F	0
Residual	9014.788	8 4933 1.	82744534		R-squared	0.027
					Adj R-squared	0.0228
Total	9264.466	9 4954 1.	87009814		Root MSE	1.3518

did	Coef.	Std. Err	t	P> t	[95% Conf. Interval]
kis	-0.08189	0.042747	-1.92	0.055	-0.1656942 0.001914
közép	-0.04288	0.066445	-0.65	0.519	-0.1731414 0.08738
nagy	-1.40854	0.162301	-8.68	0	-1.726723 -1.09036
önerő	0.14168	0.086652	1.64	0.102	-0.0281967 0.311557
szereződéses összeg	4.58E-07	4.79E-07	0.96	0.339	-4.81E-07 1.40E-06
munkaintenzív	0.030759	0.047017	0.65	0.513	-0.061416 0.122933
külföldi tul	-0.22196	0.079615	-2.79	0.005	-0.3780365 -0.06588
likviditás	-0.00303	0.001844	-1.64	0.101	-0.006645 0.000586
export_arány	-0.30356	0.118838	-2.55	0.011	-0.5365364 -0.07059
mezogazd	0.053725	0.076315	0.7	0.481	-0.0958873 0.203337
banyaszat	-0.12913	0.254434	-0.51	0.612	-0.6279361 0.369671
ing_gazd	0.127415	0.061084	2.09	0.037	0.0076628 0.247167
vill_gaz	0.219127	0.200095	1.1	0.274	-0.1731482 0.611402
epip	0.027629	0.070451	0.39	0.695	-0.1104857 0.165744
ker_jav	0.018837	0.058675	0.32	0.748	-0.0961906 0.133866
vendeg	0.099643	0.142181	0.7	0.483	-0.1790945 0.378381
szall_tavk	0.01834	0.108946	0.17	0.866	-0.1952425 0.231923
penzugy	0.19649	0.3053	0.64	0.52	-0.4020334 0.795014
oktatas	0.051065	0.204587	0.25	0.803	-0.3500171 0.452148
szoc_ell	0.085221	0.13698	0.62	0.534	-0.1833207 0.353763
szolgaltat	-0.06851	0.138919	-0.49	0.622	-0.340855 0.203831
konstans	0.092777	0.051466	1.8	0.071	-0.0081188 0.193672

Kihagyott változók: mikro, feldolgozóipar

Ebben a modellben az előbbiektől némileg eltérő párosítást használtunk. Először csoportokat képeztünk cégméret, illetve iparág alapján. Ehhez az iparágakat két kategóriába vontuk össze: 1. mezőgazdaság és ipar, 2. szolgáltatás. A csoportokon belül az előzőekhez hasonlóan a hajlandósági mutató alapján találtuk meg a párokat. Ez az eljárás azt eredményezte, hogy vállalatméret és iparág szerint vizsgálva már jó egyezőséget kaptunk, azonban a hajlandósági mutatók összességében távolabb esnek egymástól az alkalmazott korlát miatt.

Az eredmények megerősítik a parciális vizsgálatok eredményeit. A mikrovállalkozások esetében figyelhetjük meg a legnagyobb foglalkoztatási hatást, míg a legalacsonyabb

támogatási hatás nagyvállalatok körében mérhető⁷. Az együttes hatáselemzésben az önerő mértékének hatása eltűnik, ugyanakkor látszik, hogy a külföldi tulajdonú és az exportra termelő cégek esetében a foglalkoztatási hatás alacsonyabb. Az iparágak közül egyik sem bizonyul jobbnak a foglalkoztatási hatás szempontjából.

Ugyanakkor az együtthatók százalékpontos változásokat jelölnek, így a mért hatások nagysága nem vethető össze közvetlenül a parciális vizsgálat eredményeivel.

⁷ Ezzel kapcsolatban arra kell ügyelni, hogy százalékos hatásokat vizsgáltunk. Egy átlagos mikroállalkozás létszáma kb. 2 fő, míg egy átlagos nagyvállalkozás létszáma kb. 720 fő. Ha átlagos 20%-os foglalkoztatási hatással számolunk, akkor a mikroállalat esetén 0 vagy 1 fő felvételét, míg a nagyvállalkozás esetén 144 fő felvételét jelenti. Modellünk szerint a nagyvállalatok esetében a foglalkoztatási hatás 1,4 százalékponttal marad el a mikroállalkozásoknál mért foglalkoztatási hatástól, vagyis az átlagos nagyvállalat esetében 18,6%-os a foglalkoztatási hatás, ami 134 fő felvételével egyenlő. Ez számában még mindig sokkal magasabb, mint a mikroállalkozások 1 fős bővítése. Igaz, a mikroállalkozások kisebb összegű támogatással is beérik.

Módszertani melléklet

Különbségek különbsége

A rendelkezésre álló panel adatbázisban a támogatás előtti (t_0) és a támogatás utáni (t_1) időszakokra is vannak pénzügyi és létszám adataink a támogatott ($T = 1$) és nem támogatott ($T = 0$) cégekről. Ha a támogatott (kezelt) és nem támogatott (kontroll) cégek eléggé hasonlítanak egymásra legfontosabb tulajdonságaikban (amelyek a létszámot befolyásolják), akkor a nem támogatott cégeket viszonyítási alapként használhatjuk. Feltételezhetjük, hogy támogatás hiányában a kezelt csoport létszámváltozása megegyezett volna a kontroll csoport létszámváltozásával. Így a két változás különbsége (vagyis a különbségek különbsége) az a plusz létszámnövekedés, amely a támogatás hatására jött létre.

$$\delta = (\bar{Y}_{ta} - \bar{Y}_{tb}) - (\bar{Y}_{ca} - \bar{Y}_{cb}) \quad (1)$$

Ahol az egyszerűség kedvéért

a: after (támogatás előtti időszak)

b: before (támogatás utáni időszak)

t: treated (kezelt (támogatott) cégek)

c: control (kontrol (nem támogatott) cégek)

A fenti különbségek különbsége becslő értéket az alábbi regresszió segítségével kapjuk meg:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 * t1_i + \beta_2 * T_i + \delta * t1_i * T_i + \gamma'X + \varepsilon_i \quad (2)$$

Ahhoz, hogy a becslés torzítatlan legyen, feltételezzük kell, hogy a támogatás ténye olyan megfigyelhető jellemzőktől függ, amelyeket be tudunk illeszteni a regresszióba. A regresszióban az X adatmátrix tartalmaz minden ilyen jellemzőt. A támogatás előtti időszakban $t1=0$, utána pedig $t1=1$.

A konstans tag megmutatja, hogy mekkora az átlagos foglalkoztatás a nem támogatott vállalatok között a t_0 időpontban, vagyis a támogatási időszak előtt. β_1 megmutatja a nem támogatott cégek létszámának átlagos növekedését a két időszak között. β_2 azt mutatja meg, hogy a támogatást megelőző évben átlagosan mennyivel tér el a támogatott és a nem támogatott cégek létszáma. A támogatások foglalkoztatási hatását δ mutatja. A hatáselemzések módszerének leírását ld. pl. Imbens és Wooldridge [2009].

Párosításos modell

Ahhoz, hogy a két sokaság összehasonlítása valós eredményt adjon, érdemes hasonlóság alapján összeválogatni a cégeket. Erre szolgál a párosítás módszere. Megtehetjük, hogy a cégeket bizonyos jellemzőik alapján párosítjuk össze, például kis céget a kicsivel, veszteségeset a veszteséggel. Ha azonban túl sok dimenzió mentén kívánjuk a párokat megfeleltetni, előállhat az a helyzet, hogy sok cég marad pár nélkül.

E problémát küszöböli ki a propensity score matching – PSM, továbbiakban egyszerűen párosítás. Ennek lényege, hogy a cégek megfigyelhető tulajdonságai alapján megbecsüljük a támogatás valószínűségét, majd minden támogatott céghez egy olyan nem támogatott céget rendelünk, amelynek a becsült támogatási valószínűsége (ha pályázna, mennyi lenne az esélye, hogy támogatásban részesül) eléggé közel esik a támogatott cég becsült támogatási valószínűségéhez.

A párosításos eljárás alapjait Rosenbaum és Rubin [1983] fektette le azzal, hogy megmutatta: amennyiben a feltételes függetlenséget el tudjuk érni, vagyis az általunk kontrolált X változókon kívül semmi más nem befolyásolja a támogatás elnyerését, akkor az e jellemzőkből előállított, a támogatási esélyt leíró változóval ugyanezt a feltételes függetlenséget érhetjük el.

$$T_i \perp \left(\begin{matrix} Y_i(0) \\ Y_i(1) \end{matrix} \middle| X_i \right) \Rightarrow T_i \perp \left(\begin{matrix} Y_i(0) \\ Y_i(1) \end{matrix} \middle| \mathbb{E}(X_i) \right)$$

A támogatás lehetséges értéke T_i az i vállalatra, ami eggyel egyenlő, ha kap támogatást, és 0-val, ha nem. A függő változó (foglalkoztatottak száma) i -edik vállalatra $Y_i(T_i)$. Az i -edik vállalatra a támogatás foglalkoztatási hatása:

$$(1) \tau_i = Y_i(1) - Y_i(0)$$

Az alapvető probléma az, hogy az $Y_i(T_i)$ értékek közül minden vállalatra csak az egyik kimenetet tudjuk megfigyelni. Ezért a vállalati szintű foglalkoztatási hatást nem tudjuk mérni, hanem csak az átlagos foglalkoztatási hatást.

A kezelt csoportra vonatkozó foglalkoztatás (ATT) az alábbi módon definiálhatjuk:

$$(2) \tau_{ATT} = E[Y(1) | T = 1] - [Y(0) | T = 1]$$

amely kifejezésből a második tag a kezelt csoportra nem megfigyelhető. Ugyanakkor a nem kezelt csoport átlagos kimenetével közelíteni ezt az értéket, szelekciós torzítást okoz. Az átlagos foglalkoztatási hatás (ATE) kiszámolásánál pedig mindkét csoport esetében létre kell hoznunk a kontrafaktuálisokat (hogyan alakult volna a kezelték létszáma, ha nem kapnak támogatást, illetve hogyan változott volna a kontrol cégek létszáma, ha kapnak támogatást), majd a teljes mintára kiszámolni a támogatási hatást:

$$(3) \tau_{ATE} = E[Y(1) - Y(0)]$$

Részletesen ld. pl. Imbens [2007].

Párosításos különbségek különbsége regresszió

Heckman és szerzőtársai [2007] illetve Heckman és szerzőtársai [1998] megmutatják, hogy a párosítás és a különbségek különbsége módszerek egy speciális kombinációja az előzőeknél pontosabb eredményt ad. Az általuk bemutatott módszer ugyanis megengedi, hogy a támogatás (az elemző által) nem megfigyelt változóktól függjön, illetve hogy a várható kimenet (foglalkoztatási hatás) befolyásolja a támogatási döntést.

Az általuk javasolt módszer féLPARAMETRIKUS, regresszióval igazított változatát az alábbiakban mutatjuk be.

1. A t_1 időszak kontroll csoportjának adataival végezzünk becslést a függő változóra.

$$Y_{ac} = \beta' X_{ac} + \varepsilon$$

2. Az ebből nyert $\hat{\beta}_{ac}$ paraméterek segítségével állítsuk elő

$$\hat{Y}_{bt} = \hat{\beta}_{ac}' X_{bt}$$

$$\hat{Y}_{at} = \hat{\beta}_{ac}' X_{at}$$

$$\hat{Y}_{bc} = \hat{\beta}_{ac}' X_{bc}$$

$$\hat{Y}_{ac} = \hat{\beta}_{ac}' X_{ac}$$

becsült értékeket.

3. Számítsuk ki a regresszióval igazított értékeket:

$$Q_t = [(Y_{at} - \hat{Y}_{at}) - (Y_{bt} - \hat{Y}_{bt})]$$

$$Q_c = [(Y_{ac} - \hat{Y}_{ac}) - (Y_{bc} - \hat{Y}_{bc})]$$

4. Helyi lineáris párosításos módszert (ld. Fan [1992a,b]) alkalmazva végezzük el a párosítást úgy, hogy az eredményváltozó Q_t és Q_c legyen. Párosítást nem a valószínűségek, hanem az odds arányok alapján végezzük. Így korrigáljuk azt a tényt, hogy a kezelt és a kontroll csoport mintavételi eljárása merőben eltért (choice-based sampling). (Erről bővebben ír Heckman és Todd [1995])

5. Bootstrap módszer segítségével becsüljük a kapott eredmény standard hibáját.

A módszer alkalmazását ld. pl. Lundin és szerzőtársai [2008], Bergemann és szerzőtársai [2005].

Heckman-szelekció

Az előbbi módszerbe bevonunk még egy megfigyelési szempontot. Az eddigiekben csupán a támogatási szelekció hatásaival foglalkoztunk. Ugyanakkor lényeges hatása lehet eredményeinkre a pályázáskor fellépő mintaszelekciónak is. Vagyis kétféle szelekció érvényesül a folyamatban, és ez a megfelelő kezelés nélkül torzíthatja becslésünket. Az első szelekció akkor történik, amikor a cégek eldöntik, hogy pályázzanak-e. Valószínűleg a pályázási döntés nem független a nyeresi esélytől, illetve egyéb tényezőktől, amelyek hatással lehetnek a támogatási valószínűségre, illetve a létszámra. A második szelekciós folyamat akkor zajlik, amikor a pályázó cégekről eldől, hogy nyertek-e vagy sem. Erről az előzőekben már részletesen szóltunk.

A pályázási szelekciót Heckman-féle szelekciós modell segítségével korrigáljuk, mégpedig úgy, hogy a támogatási valószínűségeket Heckman-féle kétlépéses modell segítségével számítjuk ki. Így a támogatási valószínűségek becslését nem torzíttja az előzetes pályázási mintaszelekció.

FELDOLGOZOTT SZAKIRODALOM

- AAM VEZETŐI INFORMATIKAI TANÁCSADÓ ZRT. [2008a]: Regionális Operatív Program – A hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetőségének javítása, ex-post értékelés.
http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek
- AAM VEZETŐI INFORMATIKAI TANÁCSADÓ ZRT. [2008b]: Regionális Operatív Program – Óvodák és alapfokú nevelési-oktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése, ex-post értékelés.
http://www.nfu.hu/rop_ertekelesek
- AAM VEZETŐI INFORMATIKAI TANÁCSADÓ ZRT., [2009]: Az ÚMFT közreműködő szervezetei finanszírozási rendszerének (SLA) értékelése – Záró Értékelő Jelentés, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. 2009. november 05. http://www.nfu.hu/intezmenyfejlesztesi_ertekelesek
- AGENDA CONSULTING, EXPANZIÓ HUMÁN TANÁCSADÓ, KTI [2010]: KKV-k technológia fejlesztési célú beruházás támogatási alintézkedés. www.nfu.hu/download/.../GVOP211_ÉrtJel_PIBután_márc31leadva.pdf
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2006]: Jelentés a Területfejlesztés fejezet működésének ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/BBE53B69D14E3EE4C125713900475E10/\\$File/0603J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/BBE53B69D14E3EE4C125713900475E10/$File/0603J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2007a]: Jelentés a 2006-ban befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/D2BC214A985BC04CC1257300004A7953/\\$File/0712J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/D2BC214A985BC04CC1257300004A7953/$File/0712J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2007b]: Jelentés a közmunkaprogramok támogatására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/FB58A1A974A2A486C125735D0026BDBD/\\$File/0732J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/FB58A1A974A2A486C125735D0026BDBD/$File/0732J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2007c]: Jelentés a munkaképesség megőrzésére fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/563186CA01EBFEC2C1257368004D4C1C/\\$File/0731J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/563186CA01EBFEC2C1257368004D4C1C/$File/0731J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2007d]: Jelentés a települési önkormányzatok vízrendezési és csapadékvíz elvezetési feladatai ellátásának ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/B0E0F387C1F6A2F9C12572D0003024D5/\\$File/0708J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/B0E0F387C1F6A2F9C12572D0003024D5/$File/0708J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2007e]: Jelentés az elektronikus kormányzati szolgáltatások fejlesztésének ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/8F254B314C621AEFC1257300004AAC98/\\$File/0713J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/8F254B314C621AEFC1257300004AAC98/$File/0713J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2007f]: Tájékoztató az európai uniós források 2006. évi felhasználásának ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/833CD1907253643EC1257359004B3F87/\\$File/0727J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/833CD1907253643EC1257359004B3F87/$File/0727J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2008a]: Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/93AE9ABEC89EB8E7C1257418004C0DAC/\\$File/0802J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/93AE9ABEC89EB8E7C1257418004C0DAC/$File/0802J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2008b]: Jelentés a kiemelt – turisztikai célú – beruházások ellenőrzéséről a helyi önkormányzatoknál.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/6FEEDB005944932BC12574A20022634A/\\$File/0823J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/6FEEDB005944932BC12574A20022634A/$File/0823J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2008c]: Jelentés a szakiskolai fejlesztési programra fordított pénzeszközök felhasználása eredményességének ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A6C72AC15E8D017CC1257497004B0409/\\$File/0819J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A6C72AC15E8D017CC1257497004B0409/$File/0819J000.pdf)

- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2008d]: Jelentés a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásainak a közszolgáltatások és területfejlesztési feladatok ellátásában betöltött szerepének ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/FDA27E7AADAB3D2FC1257494003C864E/\\$File/0817J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/FDA27E7AADAB3D2FC1257494003C864E/$File/0817J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2008e]: Jelentés a vasúti közlekedés korszerűsítésének ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/D5DD9110B187BD35C12574860051E62B/\\$File/0815J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/D5DD9110B187BD35C12574860051E62B/$File/0815J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2008f]: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2008. szeptember.
<http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html>
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2008g]: Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség működésének ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/58260A492FD83B05C12574750022690F/\\$File/0812J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/58260A492FD83B05C12574750022690F/$File/0812J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2009a]: Jelentés a Kohéziós Alapból és hazai forrásokból finanszírozott kiemelt szennyvíztisztítási projektek megvalósításának ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A228EEE681C1052EC1257686004C1FD2/\\$File/0948J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A228EEE681C1052EC1257686004C1FD2/$File/0948J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2009b]: Jelentés a sürgősségi betegellátó rendszer kialakítására, fejlesztésére fordított pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséről
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7389F5F9DEAE94E0C125761000286F6F/\\$File/0924J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7389F5F9DEAE94E0C125761000286F6F/$File/0924J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2009c]: Jelentés a szilárdhulladék-gazdálkodásra a Kohéziós Alapból és hazai forrásból nyújtott támogatások hasznosulásának ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/F723D7711B86A51CC1257602004D879F/\\$File/0920J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/F723D7711B86A51CC1257602004D879F/$File/0920J000.pdf)
- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2009d]: Tájékoztató az európai uniós források 2008. évi felhasználásának ellenőrzéséről.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A7075D53A1017185C12576320048F8EC/\\$File/0933J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A7075D53A1017185C12576320048F8EC/$File/0933J000.pdf)
- BALÁS GÁBOR szerk. [2009]: A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései. A Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából készült tanulmánykötet, Budapest
- BALOGH PÉTER [2009] Kontraproduktivitás a fejlesztéspolitikában? A kiemelt projektek empirikus vizsgálata. Szociológiai Szemle, 14. évfolyam, 2. szám, 79–102. old.
- BÉRES ATTILA [2008]: A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében a KKV-k számára megítélt technológiafejlesztési támogatásoknak a vállalkozások beruházásaira és növekedésére gyakorolt hatásának elemzése. (GVOP 2.1.1.) http://www.nfu.hu/gvop_ertekelesek
- BERGEMANN, ANNETTE – FITZENBERGER, BERND – SPECKESSER, STEFAN [2005]: Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference-in-Differences. IZA DP No. 1848
- CSITE ANDRÁS ÉS KMETTY ZOLTÁN [2009]: „Körkörös kétkedés” – Az EU fejlesztési források fölhasználásának lakossági megítélése 2008 Magyarországon. In: Balás Gábor szerk.: A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései. A Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából készült anyag, Budapest. 202–221. old.
http://www.mgszt.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=40&Itemid=17
- CSITE ANDRÁS ÉS NÉMETH NÁNDOR [2007a]: Kistérségi becsült gazdasági erő (GDP) és kistérségi fejlesztési teljesítmény. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Stratégiai és Értékelési Főosztály.
<http://www.nfu.hu/download/8466/Kist%C3%A9rs%C3%A9gi%20becs%C3%BClt%20gazdas%C3%A1gi%20er%C5%91%20%28GDP%29.pdf>
- CSITE ANDRÁS ÉS NÉMETH NÁNDOR [2007b]: Kistérségi fejlettség és I. NFT-s fejlesztési teljesítmény kapcsolata. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Stratégiai és Értékelési Főosztály.
<http://www.nfu.hu/download/8467/Kist%C3%A9rs%C3%A9gi%20fejletts%C3%A9g%20%28I%20NFT-s%20fejletts%C3%A9si%20teljes%C3%ADtm%C3%A9ny.pdf>

- DEZSÉRI KÁLMÁN, VIDA KRISZTINA [2007]: New Modes of Governance in the EU Structural and Cohesion policy and the Case of New Member States. New Modes of Governance Project, Priority 7: Citizens and Governance in the Knowledge-based Economy. Institute of World Economics.
http://www.eu-newgov.org/ClusterOne/deliverables_detail.asp?Cluster1_Code=16
- DR. SZIRMAI PÉTER, DR. SZERB LÁSZLÓ, DR. MADARASSY TAMÁS, PETHEÓ ATTILA ISTVÁN [2008]: Közvéleményre hangolva. Az Üzletre Hangolva program 2008-as intézkedési tervének megalapozása a vállalkozói vélemények összegyűjtésével. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest.
- ERNST & YOUNG [2010]: Az ÚMFT projekt kiválasztási eljárásainak értékelése. Értékelő Jelentés; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2010. augusztus 19. http://www.nfu.hu/intezmenyfejlesztesi_ertekelesek
- EX-ANTE TANÁCSADÓ IRODA [2006]: A HEFOP Közbenső Értékelése. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2006. június.
<http://www.hefop.hu/page.php?PageID=238&OpenClose=Id%C5%91k%C3%B6zi%20%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%202005/>
- EXPANZIÓ KFT [2007]: A HEFOP 3.1 Intézkedés Értékelése – Zárótanulmány. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007. december. http://www.nfu.hu/hefop_ertekelesek
- FAN, J. [1992A]: Design Adaptive Nonparametric Regression. Journal of the American Statistical Association, 87. 998–1004.
- FAN, J. [1992B]: Local Linear Regression Smoothers and their Minimax Efficiencies The Annals of Statistics, 21. 196–216.
- FARKAS KÁROLY [2007]: A hazai és nemzetközi fejlesztési támogatások területi megoszlása 2002–2005 években I-II. Comitatus, 17. évfolyam, 3. szám. 18–28., ill. Comitatus 17. évfolyam, 5. szám. 4–16. old.
- FINTA ISTVÁN [2007]: Az európai uniós forrásokhoz kapcsolódó eljárásrend hazai jogi szabályozásának problémái. Tér és Társadalom, 21. évfolyam, 4. szám. 73–94. old.
- FORMAN BALÁZS [2006]: Uniós támogatások Magyarországon 2004-ben II. rész. Comitatus, 16. évfolyam, 3. szám. 55–73. old
- GAZDASÁGI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM, VÁLLALKOZÁSFINANSZÍROZÁSI FŐOSZTÁLY [2007]: Piac, növekedés, finanszírozás. (Kérdőíves felmérés a kis- és közepes vállalkozásokról) 2007. december.
http://server1.nfgm.gov.hu/data/cms1913451/piac_nov_finanszirozasl.pdf
- GORDOS TAMÁS [2007]: Az Európai Unió támogatások kistérségi megoszlása a Közép-magyarországi régióban. Comitatus, 17. évfolyam, 1. szám. 37–47. old.
- HECKMAN, JAMES – ICHIMURA, HIDEHIKO – SMITH, JEFFREY – TODD, PETRA [1998]: Characterizing Selection Bias Using Experimental Data. Econometrica, 66(5). 1017–1098.
- HECKMAN, JAMES – PETRA TODD [1995]: Adapting Propensity Score Matching and Selection Models to Choice-based Samples. Kézirat, University of Chicago.
- HECKMAN, JAMES J. – ICHIMURA, HIDEHIKO – TODD, PETRA E. [1997]: Matching As An Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme. The Review of Economic Studies, Vol. 64, No. 4, Special Issue: Evaluation of Training and Other Social Programmes (Oct., 1997). pp. 605–654. <http://www.jstor.org/stable/2971733>
- HEINRICH, CAROLYN – MAFFIOLI, ALESSANDRO – VÁZQUEZ, GONZALO [2010]: A Primer for Applying Propensity-Score Matching. Office of Strategic Planning and Development Effectiveness. Inter-American Development Bank 2010.
- IFUA HORVÁTH AND PARTNERS [2006]: A KTK intézményrendszer gazdálkodásának felmérése, Verzió:3.0. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2006. július 19.
- IMBENS, GUIDO – WOOLDRIDGE, JEFFREY M. [2009]: Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. Journal of Economic Literature 2009, 47:1. 5–86.
- IMBENS, GUIDO [2007]: What's New in Econometrics: Estimation of Average Treatment Effects Under Unconfoundedness. NBER Summer Institute, 2007.
- KPMG [2007]: Műszerpályázatok átfogó értékelése. NFÜ, 2007.
http://www.nfu.hu/muszerpalyazati_programok_ertekelese (Letöltés ideje: 2010.02.16.)

- KPMG [2010]: A GVOP 3.3 intézkedés értékelése. http://www.nfu.hu/gvop_ertekelesek
- KPMG, PWC, FRITZPATRICK ASSOCIATES [2006]: A GVOP Közbenső Értékelése 2006. Megjelenés helye: http://www.nfu.hu/dokumentumtar_gvop
- KRÉMER BALÁZS [2008]: A projekt-kórságról avagy a Tanoda szindróma. *Educatio*, 17. évfolyam, 4. szám. 539-548 oldal
- KULLMANN ÁDÁM [2009]: Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv támogatásának területi megoszlása. *Comitatus: önkormányzati szemle*, 19. évfolyam, 4. szám. 47-56. old. <http://www.comitatus.hu/2009/2009apr.pdf>
- LÁNYI ANDRÁS [2008]: Esélyek és egyenlőtlenségek a pályázatfinanszírozásban. *Educatio*, 17. évfolyam, 4. szám, 526-538 old.
- LUNDIN, DANIELA – MÖRK, EVA – ÖCKERT, BJÖRN [2008]: How far can reduced childcare prices push female labour supply? *Labour Economics*, 15 (2008). 647-659.
- MEGAKOM STRATÉGIAI TANÁCSADÓ IRODA, SYNOVATE PIACKUTATÓ KFT. [2008]: A HEFOP Időközi Értékelése 2007. http://www.nfu.hu/hefop_ertekelesek
- METIS, UNIVERSITY OF STRATHCLYDE [2009]: Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 Co-financed by the ERDF (Objective 1 and 2), Work Package 11: Management and Implementation Systems for Cohesion Policy, Task 2 National Assessment Report, Hungary, Final report to the European Commission. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp11_en.htm
- NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL [2006]: A Strukturális Alapok Közbenső Értékelése. www.nfu.hu/.../A%20Strukturális%20Alapok%20közbenső%20értékelése.pdf
- NEMZETI FEJLESZTÉSI ÜGYNÖKSÉG [2009]: Nemzeti Stratégiai Jelentés az 1083/2006/EK alapján. <http://www.nfu.hu/jelentesek> (letöltés ideje: 2010.02.16)
- PERGER ÉVA [2009]: Az EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége. In: A magyar gazdasági-társadalmi kitörési stratégia és az új nemzetközi kihívások. Az EU-integráció jövője és a magyar mozgástér. ECOSTAT-VKI, 2009. június www.kozigkut.hu/doc/perger_09szept.pdf
- PPH KÖZPOLITIKA ELEMZŐ KFT., HBF HUNGARICUM KFT. [2008]: A projektgazdák támogatások megszerzésére és felhasználásával kapcsolatos költségeinek felmérése.
- ROSENBAUM, P., RUBIN, D. B. [1983]: The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects, *Biometrika*, 70, 41-55.
- TÁRKI [2010]: Az ÚMFT humán programjai indikátorainak felülvizsgálata - Értékelő jelentés; Nemzeti Fejlesztési Ügynökség; 2010. február.; http://www.nfu.hu/tamop_ertekelesek (letöltés ideje: 2010. 03. 15.)
- TÁRKI [2010]: Bartha Attila (szerk): A kohéziós politika hatása a visegrádi országok foglalkoztatási szintjére és minőségére. Értékelő jelentés. Kézirat. 2010. november
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL [2006]: Strukturális Alapok átlátható felhasználása Magyarországon. Projekt beszámoló. http://www.transparency.hu/strukturalis_alapok_atlathato_felhasznalasa_magyarorszagon

EXECUTIVE SUMMARY

As the result of the design work carried out in the second half of 2010, the Hungarian Government has **launched the New Széchenyi Plan on the 14th of January 2011**. The 10-year development plan has grouped the interventions around 7 break-out points, following the aim to **create one million new tax payer jobs**. In order to get the New Széchenyi Plan achieve this main goal, it is important to secure that granted aids support **development of companies with appropriate labour relations, and those that are prospective regarding the employment**. Previous experiences have shown that this target can be reached partly by adequate focus of the programs, and partly through the reduction of unintended bias in the aids selection system.

Due to Hungary's EU-accession in 2004, the amount of resources for business development has increased significantly. In the first development plan period (2004-2006) **through the I. National Development Plan (I. NDP), the country could use about 2.36 billion euro** domestic and EU funds to achieve developmental goals, **while in the second period (NHDP, 2007-2013) the amount of funds was on the whole 30.1 billion euro**. The development resources aimed to serve the country's overall economic and social convergence, and among the goals, **the increase of employment received a stressful role**.

The aim of the research, this document is based on, was to – **relating to the job creating purpose** of the New Széchenyi Enterprise Development Programme – expose the **information needed for the regulatory amendments between 2011-2013 and for the institutional changes after 2014**. We have examined the questions standing in the focus of the research with **document-analysis and econometric data-analysis** during the project.

In the first major unit of the report, we summarized the main **findings of other evaluations on the operations of I NDP and the NHDP**, their identified strengths and weaknesses. Thereafter, **we published the results of our data-analysis applied for examine the beneficiary companies of the I. NDP's constructions**, in which we have investigated, what parameters can help to a better delineation of target groups associated to the break-out points in the aspect of business development tenders of the New Széchenyi Plan.

According to the main findings of earlier evaluations **despite numerous changes, the operation of New Hungary Development Plan (NHDP) between 2007-2013 follows the logic and mechanisms of the earlier (2004-2006) I. National Development Plan**. Although a number of institutional, procedural and legislative changes have been obtained at the launching of NHDP in 2007, compared to the previous period, **the basic logic of decision-making in development policy, however, still follows the institutional operation of PHARE built in the 1990's, and optimize for the proper use of resources at the earliest**, whereas **the effectiveness and efficiency issues become irrelevant in the process**. Despite of the changes, the **institutional setup**, which secures all the risk elements of the projects before the decisions (contract, payment), plans the development goals through competing projects, demands programming aspects from projects, and **basically optimizes for the minimization of risk for resource loss**, has not changed substantively ("regularity cramp"). Most of the evaluations showed that regularity cramp **caused serious effectiveness damage (deficit) for the development policy**.

Several reasons stand behind the **regularity cramp**, characterizing the operation of the institutional system:

- a. **Unstable legal environment** in the EU and in Hungary, the delayed development of legal frameworks.
- b. The **lack of knowledge of development policy objectives**, the weak identification with them.
- c. The **uncertainty in the interpretation of EU rules**.
- d. The heritage of a **firm national technical administration**.

The Hungarian cohesion policy is characterized by **centralization**. The regional development actors got into the background since 2004, and also the sector actors since 2006, contrary to the National Development Agency, which has gained exclusive powers. **Cohesion policy and the sectoral regulations has followed often contradictory processes**, eg. has closed hospitals and schools, which were supported previously. The coordinating institutions gradually die off, and the **participation of professional organizations in cohesion policy-making processes is accidental**. **The policy is therefore unable to create integrated projects**, coordinate its own improvement, and no well-integrated construction can be created. The developments **can only be coordinated at local level** as an individual success, complex improvements can be achieved only by a few successful local governments operating as a "**development center**", and by organizations specialized in acquiring fund sources. Considering the above, we found that **cohesion policy in Hungary is inadequate for solving complex problems**.

With the econometric analysis on the employment impact of developments, we investigated **how the number of employees increased** at those companies, which received support. As a conclusion we can state, that the employment impact of I. NDP was between 21,9 and 28,8 %, which means that **after the grant period the number of employees in assisted companies has increased with 25 %, than in non-subsidized companies**.