

A kétszintű pályázati rendszer elemzése és kritikája

dr. Nagy Sándor Gyula
egyetemi adjunktus
Budapesti Corvinus Egyetem
Világgazdasági Tanszék

2009. szeptember 14.

Az európai uniós támogatások (Strukturális Alapok) rendszerében Magyarországon alapvetően négy típusú pályáztatási eljárási formát alkalmaznak. A „normális”, mindenki által ismert egyfordulós pályázatot, a Pályázati Előkészítő Alap felállításához is mintául szolgált kétfordulós pályázati rendszert, a kiemelt projekteket és az úgynevezett nagyprojekteket.¹

A kétfordulós pályázati eljáráshoz a skandináv országokban működő pályázati rendszerek szolgáltatták a példát. Az ottani megoldásokat próbálták adaptálni a magyarországi viszonyokhoz. A rendszer lényege, hogy a közreműködő szervezetek vagy az általuk kijelölt tanácsadók segítenek a pályázóknak a projektek tartalmi fejlesztésében, még a projektek második fordulóra kerülése előtt. Ezáltal ugyan nő a pályázati adminisztrációs és előkészítési idő, de kisebb a projektek bedőlésének a kockázata. Szakértői vélemények szerint ezt a módszert a legjobban az infrastrukturális fejlesztési (ERFA alapú) pályázatok esetében lehet felhasználni.

A Budapesti Corvinus Egyetem egy kutatócsoportja által végzett kutatás során arra az alapkérdésre kerestük a választ, hogy a kétfordulós típusú pályáztatási eljárás betölti-e eredeti szerepét a gyakorlatban, vagyis: hogy mindamellett, hogy kiszűri a nem megfelelő projekt-elképzeléseket, a pályázók számára egyszerűsíti a pályázatkészítést a lépcsőzetességgel, és elég időt hagy a projektfejlesztésre. Továbbá, hogy maguk a pályázók, miként viszonyulnak a kétfordulós eljáráshoz: egyszerűbbé teszi a pályázók dolgát, vagy éppen megnehezíti? Amennyiben indokoltnak tartják ennek a pályázati formának a fenntartását, milyen javaslatokkal tennék azt „felhasználóbaráttá”.

A kutatócsoport tagjaival dr. Bodnár Mária, Ekler Gergely, Géher Mariann, Kabai Tímea és Szödényi Kinga három területen végeztünk felmérést, és készítettünk interjúkat:

1. Közép-dunántúli Operatív Program (KDOP-2007-5.1.1/2F kódszámú) a „Közoktatás Infrastrukturális Fejlesztés támogatása”;
2. HEFOP és TÁMOP keretében fejlesztésre került Térségi Integrált Szakképzési Központok (TISZK);
3. Környezet és Energia Operatív Program szilárd hulladék-lerakó valamint szennyvízelvezetés és tisztítás pályázatai.

¹ 16/2006 (XII.28.) MeHHVM-PM együttes rendelet 3§ (1) bekezdés

I. Közép-dunántúli Operatív Program iskolafejlesztési pályázatai

Pályázati kiírás

A Közép-dunántúli Operatív Program keretében került meghirdetésre a KDOP-2007-5.1.1/2F² kódszámú, a „Közoktatás Infrastrukturális Fejlesztés támogatása” célú kétfordulós eljárás.

A tervezett keretösszeg: 5732 millió forint.

A támogatás formája: vissza nem térítendő támogatás.

A támogatás mértéke: maximum az összes elszámolható költség 90%-a.

Határidők: a pályázatok benyújtására 2007. szeptember 25-től (módosult október 1-re) 2008. január 2-ig (módosult január 28-ára) volt lehetőség.

A 2008. januári beadást követően augusztus 26-án született döntés 30 pályázat második fordulóra kerüléséről. 2008. novemberben jelent meg a második forduló pályázati kiírása 2009. februári beadási határidővel. 2009. április-májusban derült fény a második forduló végeredményére, miszerint mind a 30 pályázat számára megítélésre került valamilyen mértékű támogatás.

A program közreműködő szervezete által befogadott és 60 pontot elérő, azonban forráshiány miatt elutasított pályázók számára új pályázatot írtak ki 5.1.1/2/2F kódszámmal. 62 db pályázat volt, amely indulhatott a második kiíráson. Feltétel volt, hogy a pályázatokat változatlan tartalommal fenn kell tartani, és nem lehet módosítani.

A tervezett keretösszeg: 2005 millió forint.

Támogatott pályázatok várható száma a kiírásakor: 4-10 db.

Határidők: A pályázatok benyújtására 2008. november 10-től 2008. december 1-ig volt lehetőség. 8 db pályázatot találtak alkalmasnak, hogy a 2. fordulóra lépjen. Végleges döntés 2009 október elejéig nem született.

² Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hivatalos honlapja: <http://www.nfu.hu/content/1386/2009.08.23/>

Kutatás

A kutatási stratégia: legalább 6 pályázat megvizsgálását tűztük ki célul a taláalomra kiválasztott Közép-Dunántúli régióban, a *tényleges kedvezményezettek listája alapján* (sikeresen pályázott). Összesen 7 különböző típusú és méretű település véleményét sikerült összevetnünk: község (2db), intézményfenntartói társulás (1db), város (1db), megyei jogú város (1db), megyei önkormányzat (2db). A mintában *kormánypárti, ellenzéki és független vezetőségű önkormányzatok* egyaránt szerepelnek.

Kérdéseinket egy eredetileg 10 kérdésből álló *sablon kérdőív alapján* tettük fel telefonon, illetve e-mailben. A kérdések részben feleletválasztós, részben kifejtős választ igényeltek, de lehetőséget hagytunk az egyéb megfogalmazásokra is, illetve megjegyzések hozzáfűzésére.

A.) Az első, majd a második fordulás pályázati anyag összeállítására ráfordított idő, humánerőforrás, illetve anyagi forrás:

	FORDULÓ	VÁLASZADÓ						
		A	B	C	D	E	F	G
Hány munkaóra?	I.	1.200	80	72	400	120-150	120	80
	II.	1.000	80	23	300	120-150	250	160
Hány fő munkája?	I.	6	3	1	2	7-8	10-12	3-4
	II.	6	3	1	2	6-7	10-12	3-4
Pályázati cégre fordított költség (Ft)	I.	7.500.000	0	1.500.000	190.000	220.000	960.000	0
	II.	0	0	3.800.000	150.000	140.000	1.080.000	0

Az adatok összevetése alapján a következőket állapíthatjuk meg:

- 7 válaszadó közül 4 esetében nagyjából - vagy pont - ugyanannyi munkaórát igényelt mindkét forduló pályázati anyagának elkészítése. 1 esetben az első forduló, 2 esetben pedig a második forduló igényelt kétszer nagyobb időráfordítást.
- Mind a 7 válaszadó esetében nagyjából - vagy pont - ugyanannyian dolgoztak a pályázatkészítésen mindkét fordulónál. Tehát körülbelül ugyanannyi munkaerőt kötött le a feladat mindkét körben.

- c) *5 válaszadónál alkalmaztak pályázati céget, melynek költségei 3 esetben nagyjából hasonló nagyságrendű tételt jelentettek a két forduló során, 1-1 esetben viszont jelentős különbség mutatkozik a két db pályázatra kiszámlázott összeg között.*

A válaszadók többsége azt jelezte, hogy a két fordulóhoz szükséges pályázati anyag összeállítása közel ugyanannyi munkatársuk közreműködését igényelte, illetve nagyjából ugyanannyi időt kellett rászánniuk mindkét pályázati anyag elkészítésére. A többség pályázati céget is foglalkoztatott, melynek költségei általában hasonló nagyságrendű kiadást jelentett az első és második fordulónál.

Tehát elmondható, hogy a kétfordulós eljárás - az egyfordulós eljárásokhoz képest - a pályázati anyag fordított anyagi és egyéb erőforrásigényt közel megduplázza azáltal, hogy megkétszerezi az eljárási procedúrát.

B.) A pályázók többségénél már az első fordulós pályázati anyag elkészítése előtt volt elkészített projektterv, vagyis már korábban foglalkoztak a beruházás megtervezésével, és ehhez keresték az esetleges pályázati lehetőségeket. Azonban a kiírás megjelenése előtt elkészült a tervek, illetve a különböző előkészítő dokumentumokat (pl. lista a szükséges felújításokról, bővítésekről, beszerzésekről, felmérések a megvalósíthatóságról, fenntarthatóságról, költségkalkuláció, forrás kalkulációk, stb.), a hétből hat esetben az első fordulós pályázati anyag elkészítéséhez még ki kellett egészíteniük.

A pályázók tudatosan pályáztak, vagyis nem a pályázati lehetőséghez kerestek projektet, hanem a projektterveikhez kerestek pályázati lehetőséget. A rendelkezésre álló előkészítő dokumentumaikat nem kellett úgymond „lebutítaniuk” az I. fordulóban megkívánt pályázati tartalomhoz, hanem ellenkezőleg: azt még ki kellett egészíteniük.

C.) Bár a 7 pályázó közül 6 elegendőnek tartotta a két forduló közötti 6 hónapot a második fordulós pályázati anyag összeállításra, az ehhez a ponthoz fűzött megjegyzésekből kiderül, hogy ez a 6 hónap igencsak szoros határidőt jelentett számukra, és megfeszített munkát igényelt.

D.) Minden pályázó igénybe vette a közreműködő szervezet tanácsadását a második fordulóhoz. Az ehhez a ponthoz fűzött megjegyzések egybecsengtek: a tanácsadás szakmai színvonalát összességében jónak ítélték meg, és a kapott segítséget nagyon hasznosnak tartották, viszont számos kritikát és javaslatot fogalmaztak meg, melyekre alább, egy külön táblázatban látható.

A pályázati követelmények a második fordulóra sem teljesen tisztázottak és átláthatóak. A pályázók mindegyike a közreműködő szervezet segítségét kérte. Tették mindezt annak ellenére - vagy azzal együtt -, hogy többségük pályázatíró céget is foglalkoztat, illetve szakértő köztisztviselőik dolgoznak a pályázatokon. *Tehát elmondható, hogy a pályázati kiírások a kétfordulós eljárásban nem felhasználóbarát módon jelennek meg.*

E.) A mintánkban szereplő 7 pályázó közül 5 érezte úgy, hogy összességében a kétfordulós pályázati eljárás inkább csak bonyolultabbá tette a pályázást. Egy pályázó nem érzékelt különösebb különbséget a két pályázati rendszer között, és mindössze egy értékelte úgy, hogy egyszerűbb volt kétfordulós eljárásban pályázni, mint egyfordulósban. Szintén 5 pályázó a 7-ből inkább az egyfordulós eljárást választotta volna, ha lehetősége van rá.

Szöveges észrevételek és javaslatok a pályázók részéről

Pályázók által felvetett problémák	Javaslatok
Sokszor az utolsó pillanatban történ változás a kiírásban, egyes esetekben, amikor a pályázó anyaga beadásra készen volt.	Következetesen készüljenek a kiírások, ezeken még ésszerű időben történjen esetleges változtatás.
A Közreműködő Szervezet segítségének az igénybe vétele többször problémás (nem elérhető).	Amennyiben a pályázónak problémája van a pályázattal kapcsolatban, mindig elérhető legyen a KSZ.
A két pályázat közötti 6 hónap szűkös.	Ha nem kellene újra beadni az első forduló anyagot, igazolásokat, valószínűleg elég lenne a 6 hónap vagy kevesebb.
A KSZ szűk, szankcionálható határidőket szabott, azonban a felmerülő kérdésekre a válaszokkal hónapokat várt.	Az egyoldalú követelmények enyhítése. Illetve amennyiben elvárja a gyors reakciót, akkor a KSZ is ésszerű időn belül reagáljon.
A KSZ-nél gyakori volt a személyi változás, ez bonyolulttá tette az ügyintézését.	A KSZ próbáljon meg egy pályázatra állandó ügyintézőket/tanácsadókat delegálni, biztosítsa a folytonosságot.
KSZ nem mindig volt összhangban a „szakmával”.	Olyan szakértők adjanak tanácsot, akik a kivitelezők „nyelvét” ismerik és a szakmában használatos fogalmakat megfelelően használják.
Dokumentumok többszöri benyújtásának feleslegessége.	Amennyiben a pályázó benyújtott már egy dokumentumot az első forduló során, azt ne kérjék be még egyszer vagy kétszer.

Nem volt érdemi projektfejlesztési időszak a két forduló között. Nem volt lehetőség átcsoportosításokra és újragondolásra.	A két forduló között biztosítanak lehetőséget a projektfejlesztésre, változtatásokra.
Túl hosszú a pályázatás.	Egyfordulós eljárással gyorsabban és egyszerűbben folyik a pályázás, míg kétfordulós eljárás esetén minimum másfél év. Emiatt csúszik a beruházás, míg az építési beruházások esetében különösen fontos az évszakok szerepe.

II. A TÁMOP-2.2.3/07 Térségi Integrált Szakképző Központok³

Röviden a kétfordulós TISZK eljárásról

Minden kezelő szervezetnek, így az közreműködő szervezet feladatait ellátó ESZA Kht-nak is van egy belső szakértői adatbázisa, ők véleményezték a projektfejlesztés időszakában készült szakmai anyagokat. A fejlesztési időszakban két nagyobb mérföldkő volt (a fejlesztés 1/3-ánál és 2/3-ánál), amikor a kezelő szervezet kapcsolatba lépett a pályázókkal. A kezelő szervezet pénzügyi munkatársai segítették a költségvetés tervezését. Külön folyt a pénzügyi és szakmai tervezés; a szakmai véleményekből és pénzügyi javaslatokból dolgozott a központi koordinátor. A szakmai szakértők nem értékelték a maguk által fejlesztett projekteket. Így általában azok a szakértők értékelték a fejlesztés után, a második fordulóban a pályázatokat, akik az első fordulóban is.

Az interjúkról általában

A megvizsgálni kívánt pályázati kiírással kapcsolatban összesen öt személlyel készítettünk interjút. Közülük három (két közép-magyarországi és egy nem közép-magyarországi) olyan személlyel, akik valamelyik TISZK részéről a pályázatokért – részben – felelősek voltak (pályázattíró, pályázati kapcsolattartó), vagy érdemi információval rendelkeznek a pályázati eljárásról (TISZK vezető, projektmenedzser). Rajtuk kívül egy olyan személlyel készítettünk interjút, aki a pályázati időszakban a kezelő szervezet (esetünkben az ESZA Kht.) munkatársa

³ Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hivatalos honlapja: <http://www.nfu.hu/content/1386> /2009.09.03./

volt, és részt vett a TISZK-es pályázatok koordinációjában, illetve egy ERFA menedzser véleményét is megkérdeztük.

A velük készített interjúk alapján viszonylag átfogó képet kaptunk arról, hogy a TÁMOP-2.2.3/07 pályázatban bármilyen szempontból érdekelt emberek hogyan vélekednek a pályázati eljárásról, a kezelő szervezet által végzett munka minőségéről, a pályázati kiírásról és további, a pályázati projekttel kapcsolatos egyéb kérdésekről. Összességében elmondható, hogy a kétfordulós pályázati eljárás, továbbá a kezelő szervezet közreműködése nem aratott osztatlan sikert a pályázók körében; véleményük meglehetősen negatív, tapasztalataik rosszak. Mindemellett látnak fantáziát a kétfordulós eljárásban, de – megítélésük szerint – érdemi átalakítás nélkül ez a rendszer eredményesen nem működtethető.

Részletes vélemények

Ebben a fejezetben három pontba gyűjtöttük a megkapott információt. Elsőként a kétfordulós eljárás előnyeit, ezt követően a hátrányait ismertetjük, végül azokat a véleményeket gyűjtjük össze, amelyek a „hogyan tovább?” kérdésre adnak valamelyes választ. Az egyes pontok végén, a fontosabb kérdések kapcsán röviden jelezzük a válaszadói összetételt, illetve a válaszadási tendenciákat is, ami azért tűnik fontosnak, mivel a pozitívumok említése elsősorban kiírói szemszögből jellemző, a negatívumok pedig pályázói oldalról jelentkeznek, de mégsem homogén módon.

A kétfordulós eljárás előnyei

- az indikátorokat pontosabban, jobban meg lehet határozni;
- kiérleltebb projekteket sikerült a második fordulóban összeállítani;
- a pályázatok kb. 90%-ában erőteljes javulás volt kimutatható az első fordulóban benyújtott projektötletekhez képest;
- a fejlesztés során nyújtott segítség következtében könnyebb megfelelés a szigorú elvárásoknak.

A kétfordulós eljárás hátrányai:

- rövid volt a projektfejlesztési időszak (40 nap, a minta országokban általában rendelkezésre álló 120 helyett);
- mivel az ütemterv elfogadása is időt vett igénybe, a fejlesztési szakasz még jobban rövidült;
- sokszor változtak a szereplők, akik a pályázat kialakításában részt vettek – ez megnehezítette az együttműködést és a fejlesztést;
- a szakmai és a pénzügyi fejlesztés külön ment, semmilyen szinten nem értek össze;

- a fejlesztési szakaszban is kiütközött a pályázati szakasz előkészítetlensége – a pályázati szakaszban felmerült kérdéseket a fejlesztési szakaszban sem tudják megválaszolni;
- ugyanazt kellett beadni a második, mint az első körben;
- a pályázók nem kaptak tartalmi segítséget a fejlesztéshez;
- az ESZA Kht. minden eljárási szabályt megsértett – pénteken ötök érkező e-mailek hétfői határidőkkel;
- az ESZA Kht. időközben találta ki, hogy mire van szüksége;
- a pályázati és fejlesztési szakasz összességében nagyon elhúzódott – sok az egy év az adminisztrációra, előkészítésre;
- a pályázatok lezárulását követően nincsen kapcsolat a TISZK-ekkel – gyakran pályázati cégek emberei írták a pályázatokat, nem helyi érintettek;
- nehéz volt azonosítani a tényleges projektgazdákat – nem volt kijelölve egy-egy valódi, egyszemélyi felelős;
- a kétfordulós pályázatokat a beruházásos projektekhez találták ki, itt pedig tartalomfejlesztési feladatok is voltak;
- a kétfordulós eljárásba fektetett energia nagyobb volumenű, legalább 2-3 Mrd-os fejlesztési projekteknél valósul meg.
- az indikátorok 10 %-nál jobban ne változzanak az 1. és a 2. forduló között – az indikátorok nehezen teljesíthetők;
- nem állt rendelkezésre központi sablon – egy nagy pályázati cég által az ország különböző részein készített, a pályázatban beadott PIK (program irányítási kézikönyv) hasonló koncepció mentén készült, de a lokális érdekek felülírhatták;
- a két forduló közt elvileg lett volna alkalom tisztázni a TISZK jogi hátterét, lett volna lehetőség érdemi projektfejlesztésre, de ez nem működött, a KSZ ezt a szakmailag túl széleskörű feladatot nem tudta ellátni.

Még a pályázati és fejlesztési időszakban az ESZA Kht.-nál dolgozó interjúalany is elmondta, hogy kevés volt a fejlesztésre szánt idő. Az ő interpretációjában azért kaphatott ez mégis némileg pozitív színezetet, mivel a szűk határidő következtében hamarabb el lehetett jutni a folyamat végére, ami a pályázók számára – szerinte – mindenképpen hasznos volt.

Az egyik, alapvetően a kétfordulós eljárást pártoló interjúalany véleménye szerint a szakmai fejlesztést igénylő programoknál lehet használni a kétfordulós eljárásrendnek, ebben az esetben mégis azért volt haszontalan, mert az összes projekt egy főre volt telepítve, akinek – annak ellenére, hogy felkészült szereplő – esélye sem lehetett, hogy a projektek tartalmát meg tudja ismerni. Az egész kétfordulós eljárás a határidők betartására irányult, emiatt inkább bosszantó volt, hátráltatta a munkát. Szakmai támogatást nem kaptak, ellenben az ESZA Kht. minden létező eljárási szabályt megszegett.

Egy másik interjúalany által említett érdemi bírálat volt, hogy azért volt fölösleges a két forduló, mert ugyanazt kérték beadni a második körben, mint az elsőben. Nem változott közben a cél, a környezet és az alapötlet. Az erőfeszítés arra irányult, hogy az ESZA Kht. által állított formai követelményeknek megfeleljenek. Ő is kiemelte, hogy fejlesztési segítséget nem, pusztán egy menetrendet kaptak az ESZA Kht.-tól, amelynek sem kapacitása, sem

embere, sem ideje nem volt arra, a pályázókat érdemben segítse. Emellett kiemelte, hogy elhúzódott az előkészítési és pályázati szakasz: kitolták a beadási határidőt, későn kaptak eredményt.

Belső tapasztalatok

- a TÁMOP-2.2.3-as pályázat lényegében egy kísérleti nyúl volt.
- van az igényelhető támogatás szempontjából egy értékhatár, ahol már érdemes ezt alkalmazni: min. 2, max. 4 Mrd Ft-os ERFA-s projekt, ahol a projekt megvalósítása legalább 24 hónap;
- ezt megelőzi egy féléves fejlesztési, azt pedig egy féléves pályázattalási szakasz; így összesen egy évet elvisz az adminisztráció;
- összességében 3 évet kell számítani egy-egy ilyen pályázati projekt esetében;
- a túl sok kétfordulós eljárás senkinek sem jó: sem a pályázóknak, sem a pályázató/közreműködő szervezetnek

A fentiek a pályázati és fejlesztési időszakban az ESZA Kht-nál dolgozó interjúalany véleményének összefoglalását tartalmazzák. Hangsúlyozottan támogatta a kétfordulós eljárásrend megfelelő adminisztratív előkészítettségét, amely – megítélése szerint – a pályázatok javát szolgálhatja. Emellett még azt emelhetjük itt ki, hogy elsősorban az infrastrukturális beruházásokkal kapcsolatban támogatja a kétfordulós pályázati szisztémát.

Elképzelések a jelennel és a jövővel kapcsolatban:

- sokszor előfordul, hogy az RFT (Regionális Fejlesztési Tanács) a 21 nap alatt egyszerűen nem reagál;
- a határidő eltolódások miatt ellehetetlenülnek a projektek, lassan indulnak be, éves csúszások is előfordulnak;
- az önkormányzatokat/pályázókat is meg kell kérdezni, hogy számukra fontos-e a kétfordulós eljárás;
- a TÁMOP- 2.2.3-as projektnél teljes forráslekötés valósult meg, sőt emelni kellett a rendelkezésre álló forrást – 2009-ben már jóval kisebb a rendelkezésre álló keret;
- hosszú távon belül megtérülő projektekről van szó, hatásuk 2015 körül lesz érezhető;
- időközben sok minden változott: Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottságok jöttek létre;
- lehetséges probléma: ha az RFKB-k olyan döntéseket hoznak, amelyek a TISZK-ek szerződéseiben vállaltaktól eltérő indikátorokat eredményeznek, akkor komoly probléma alakulhat ki;
- folyamatos egyeztetés, szakmai koordináció szükséges;

- két pályázati kör lement; a harmadik körnek úgy van csak értelme, hogy az eddig elkészült, de nem nyertes pályázatok kapnak még egy esélyt.

III. Környezet és Energia Operatív Program

A kétszintű pályázati rendszer vizsgálatának keretében a következő pályázatokban részt vett szakemberekkel készült interjú:

- KEOP 2.3.0/2F A települési szilárd hulladék-lerakókat érintő térségi szintű rekultivációs programok elvégzése
- KEOP 1.1.1/2F Települési szilárd hulladék-gazdálkodási rendszerek fejlesztése
- KEOP 1.2.0/2F Szennyvíz elvezetés és tisztítás⁴
- A European Comformity Check Vállalkozásfejlesztési Tanácsadó Intézet, ahol főleg GOP pályázatokkal foglalkoznak, ugyanakkor széleskörű ismeretekkel rendelkeznek a KEOP pályázatait illetően is
- Hulladéksors szakmai folyóirat. A témában jártas, fontos KEOP-os kapcsolati tőkével rendelkező szakértők

Az interjúk során a felmerült problémák, a pályázók által tapasztalt nehézségek, jellegüket tekintve jól tipizálhatók. Fontos megjegyezni azonban, hogy a kapott válaszok nem elegendők vagy kielégítők, az interjúalanyok – egy-két kivétellel – csupán általánosságokat említettek. Ugyanakkor a felvetett problémák mindegyike, gyakorlatilag ugyanabban a formában került említésre minden alany esetében, így ebből is levonható a következtetés a kétfordulós pályázatok gyakorlati működéséről – a pályázók szemszögéből.

Összességében elmondható, hogy a pályázók egyértelmű véleménye az, hogy a kétszintű eljárásrend elméleti koncepciója alapvetően jó, ugyanakkor a gyakorlati megvalósítása éppen az ellenkező hatást érte el. Az megkeresett pályázók a kétszintű eljárásrenddel elégedetlenek, kivétel nélkül a eljárás bonyolultságát, túl bonyolítását hangsúlyozták, és azt, hogy ugyan a pályázók életét nem, a pályázat értékelők életét mindenképp megkönnyíti.

⁴ Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hivatalos honlapja: <http://www.nfu.hu/content/57> /2009.09.03./

A KEOP 2.3.0/2F a települési szilárd hulladék-lerakókat érintő térségi szintű rekultivációs programok elvégzése

A pályázat célja, a környezetet és a lakosságot is folyamatosan veszélyeztető, műszakilag nem megfelelő, bezárt illetve felhagyott szilárd hulladék-lerakók rekultivációja. A kiírásra települési önkormányzatok valamint önkormányzati társulások pályázhattak. A támogatás maximális aránya 100%, a forrást a Kohéziós Alap és a Magyar Köztársaság társfinanszírozásban biztosítja, melynek összege ebben a konstrukcióban 59,27 milliárd forint. A támogatott projektek száma három, a megítélt összeg ezen projektek esetében 5 és 7 milliárd forint között mozog, a támogatás aránya mindhárom projektnél 100%.

Ezzel a pályázattal kapcsolatban, az általános nehézségeken kívül felmerült egy igen *specifikus probléma*, mégpedig az, hogy a pályázó az első fordulóban még működő, de a második fordulóra már bezárt szilárdhulladék-lerakót nem veheti fel a rekultivációban résztvevő lerakók közé. Véleményem szerint, az ilyen esetekben *a rendszer rugalmasabbá tétele, esetleg a pályázat egyedi elbírálásának lehetősége*, megoldást nyújthatna a problémára. Itt került említésre, az igencsak aktuális - ugyanakkor a jelen témához közvetlenül nem kapcsolódó - probléma, *5%-os áfaemelés problémája, amely a pályázók önerő hozzájárulását növeli meg*. Ez különösen igaz a kis összegű támogatásokra, amelyek esetében az önerő oly mértékben nőhet, amelyet egy kistelepülés nem tud finanszírozni.

A KEOP 1.1.1/2F Települési szilárdhulladék-gazdálkodási rendszerek fejlesztése

A konstrukció célja, a hatályos jogszabályok előírásaival összhangban, a helyi adottságoknak megfelelő, technológiájában differenciált hulladékgazdálkodási módszerek bevezetése. A konstrukció keretében a projektek megvalósítására 85,5 milliárd forint áll rendelkezésre a 2009-2010. időszakban. A kiírásra települési önkormányzatok és önkormányzati társulások pályázhattak, a támogatás maximális aránya 70%, a támogatott projektek száma kettő. A megítélt összeg 6, illetve 12 milliárd forint, a támogatás aránya 68 és 70 százalék.

Az interjú során az derült ki, hogy a *két forduló – céljával ellentétben – nagyban lassítja a folyamatot*. A probléma megoldására javasolt ötlet az első forduló gyorsabbá tétele, egy, a Gazdaságfejlesztés Operatív Programban működő *jogosultsági vizsgálat*hoz hasonló *kritériumrendszer bevezetése* a KEOP esetében is. Ez felválthatná az első fordulót. Így ha a pályázó a kritériumoknak megfelel, úgy automatikusan jogosult lenne a második fordulóban is részt venni.

KEOP 1.2.0/2F Szennyvíz elvezetés és tisztítás

A konstrukció célja a 91/271/EGK irányelvnek, valamint a Csatlakozási Szerződésben vállalt kötelezettségnek megfelelően, a 2000 lakos egyenérték feletti agglomerációk csatornázási feladatainak, szennyvízkezelésének, korszerű iszapkezelésének és hasznosításának, és a folyékony hulladék szennyvíztisztító telepi elhelyezésének támogatása. Emellett, a konstrukciónak speciális célja is van. Ez pedig az uniós és a hazai jogszabályi előírások megvalósítása, különösen az ország települései csatornázottságának, és az összegyűjtött szennyvizek befogadóba engedése előtti biológiai tisztítás arányának növelése. A kiírás forrását a Kohéziós Alap és a Magyar Köztársaság költségvetése társfinanszírozásban biztosítja. A támogatás maximális mértéke 85%.

A legnehezebb dolog az erre a kiírásra pályázóval volt. Pályázat specifikus problémát nem tudtak megosztani velem, csupán, a KEOP pályázataira *általánosan jellemző nehézségekre mutattak rá. Az egyik, a folyamat bonyolultsága*, különös tekintettel a különböző engedélyek beszerzésére. Itt természetesen az eljárás egyszerűsítését szorgalmazza a pályázó. *A másik pedig az, hogy az egyes projektek értékelése túlságosan szubjektív*, nem lehet „ránézésre tudni, hogy az adott pályázat hogyan fog szerepelni”. Megkönnyítené a pályázók munkáját, ha a rendszer kiszámíthatóbb lenne.

Fontosnak tartok megemlíteni még néhány olyan javaslatot a pályázók részéről, amelyek szóba kerültek a beszélgetések során. *Az egyik ilyen javaslat, a támogatás aránymértékének egységesítése*. A pályázók nem tudják (tudhatják), hogy adott esetben mi dönti el a támogatás arányát. *A másik, a CO2 kvóták értékesítéséből származó bevételek pályáztatása*, amely ugyan nem hulladékgazdálkodás, de a Környezet és Energia Operatív Program keretébe tartozik. Ezen pályázatok kiírásának már meg kellett volna történni. Ez jól érzékelhetően zavarja a témában érintetteket. Végezetül pedig, ahogy a Hulladéksors szakmai folyóirat főszerkesztőjétől megtudtam, egyértelműen igény mutatkozik a *KEOP megnyitására a magánvállalkozások számára*. Természetesen a megújuló energiaforrás témakörben ez a lehetőség már létezik, de ott is nagyon rossz eredménnyel.

IV Konklúzió

Arra a feltett alapkérdésre, hogy a kétfordulós típusú pályáztatási eljárás betölti-e eredeti szerepét a gyakorlatban, vagyis: hogy mindamellet, hogy kiszűri a nem megfelelő projekt-elképzeléseket, a pályázók számára egyszerűsíti a pályáztatókészítést a lépcsőzetességgel, és elég időt hagy a projektfejlesztésre, a kutatás alapján a válasz: **nem**. A kétfordulós pályázati eljárás inkább bonyolultabbá teszi a pályázást, a ráfordítandó idő, illetve anyagi és humán erőforrás igény az esetek többségében megduplázódik az egyfordulós eljáráshoz képest. A pályázók többsége, ha tehetné, inkább az egyfordulós eljárást választaná a kétfordulós eljárás helyett.

Összességében a KEOP pályázatok esetében is elmondható, hogy a kétszintű eljárásrend a jelenlegi formájában működőképes ugyan, de – a pályázat készítője szempontjából egyáltalán nem hatékony. S bár célját nem érte el, mégis érdemes lenne a rendszert felülvizsgálni, és a pályázók bevonásával átalakítani.

Javaslatunk szerint a kétfordulós rendszert úgy kellene átalakítani, hogy az első forduló szerepe egyfajta előminősítés legyen, és itt derüljön ki, hogy ki, mely pályázatot érdemes érdemi módon, részletesen kidolgozni és ne kelljen az első fordulóra lényegében az egész pályázatot elkészíteni.

Nem a pályázati eljárásrenddel kapcsolatos, ugyanakkor érdemi probléma, hogy sokszor gondot okozott az, hogy a pályázatokat nem helyi ember, hanem a viszonyokat nem ismerő, külsős pályázatiíró készítette, aki egy sablon alapján több projektet is be tudott adni, amelyek sorsát később nem követte nyomon. Ez a probléma – amiről azt is mondhatjuk, hogy a pályázó magánügye – akkor válhat különösen érezhetővé, amikor nem kerül sor érdemi tartalmi fejlesztésre a második körben, így a kezelő szerv részéről sem érkezik input a tartalmi kérdésekkel kapcsolatban. Tehát érdemi tartalmi fejlesztéssel nem csupán életképesebb projekteket lehetne létrehozni, hanem azt a problémát is fel lehetne oldani, hogy a pályázó a pályázat tartalmának valódi ismerete nélkül juthasson el a megvalósítás megkezdéséig.

Összegezve:

- döntési kompetenciák leszűkítése;

- felelősségi körök növelés;
- több pályázat kiírása;
- érdemi különbségtétel az egyes fordulók között;
- az első forduló előminősítő szerepének erősítés;
- a második fordulóban a tartalmi fejlesztés érdemi támogatása;
- valódi, tartalmi támogatás adni tudó szakértők alkalmazása;
- pénzügyi és tartalmi fejlesztés közös csatornába terelése;
- valamint az első fordulóban elbukott pályázók számára új pályázati kiírás biztosítaná a kétfordulós pályázati rendszer eredeti elképzelések szerinti, hatékony működését.

A Budapesti Corvinus Egyetem egy kutatócsoportja által végzett kutatás során arra az alapkérdésre kerestük a választ, hogy a kétfordulós típusú pályáztatási eljárás betölti-e eredeti szerepét a gyakorlatban, vagyis: hogy mindamellet, hogy kiszűri a nem megfelelő projekt-elképzeléseket, a pályázók számára egyszerűsíti a pályáztatást a lépcsőzetességgel, és elég időt hagy a projektfejlesztésre. Továbbá, hogy maguk a pályázók, miként viszonyulnak a kétfordulós eljáráshoz: egyszerűbbé teszi a pályázók dolgát, vagy éppen megnehezíti? Amennyiben indokoltnak tartják ennek a pályázati formának a fenntartását, milyen javaslatokkal tennék azt „felhasználóbaráttá”.

dr. Nagy Sándor Gyula
egyetemi adjunktus
Budapesti Corvinus Egyetem Világgazdasági Tanszék

A research group of the Corvinus University of Budapest were searching for answers whether the two stage application procedure is fulfilling its goal and whether it is functioning efficiently? Does it channel the good ideas to the second stage and does it help the applicants to improve the idea to a fully worked-out documentation? Does the system make the applicants life easier or it is just hindering the fast decision making?

Sándor Gyula Nagy, PhD
assistant professor
Department of World Economics, Corvinus University of Budapest