



**Nemzetközi Kapcsolatok  
Multidiszciplináris  
Doktori Iskola**

## **TÉZISGYŰJTEMÉNY**

**Nagy Sándor Gyula**

**Az európai uniós támogatások hatékonyságának mérése**

**Hatékonyság és hatásosság az európai uniós támogatások felhasználásánál 2004  
és 2006 között Magyarországon az első Nemzeti Fejlesztési Terv keretében**

címmel

**Témavezető:**

**Dr. Blahó András**  
tanszékvezető egyetemi tanár

Budapest, 2008

**Világgazdasági Tanszék**

**TÉZISGYŰJTEMÉNY**

**Nagy Sándor Gyula**

**Az európai uniós támogatások hatékonyságának mérése**

**Hatékonyság és hatásosság az európai uniós támogatások felhasználásánál 2004  
és 2006 között Magyarországon az első Nemzeti Fejlesztési Terv keretében**

címmel

**Témavezető:**

**Dr. Blahó András**  
tanszékvezető egyetemi tanár

© Nagy Sándor Gyula

## Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	3
I. Kutatási előzmények és a téma indoklása.....	4
II. A felhasznált módszerek.....	6
Módszertani alapok felkutatása.....	6
Az adatfelvétel és az elemzés módszertana.....	11
III. Az értekezés eredményei (pontokba szedve) .....	15
1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága program szinten.....	15
2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága és hatásossága, valamint a támogatási intézményrendszer hatékonysága projekt szinten. ....	15
3. A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonysága. ....	19
4. A kutatás negyedik, kiegészítő célja nemzetközi összehasonlítás keresése régi és új uniós tagállamok pályáztatási gyakorlatáról. ....	21
A bruttó és nettó hatások különbözősége a gyakorlatban .....	23
IV. Főbb hivatkozások .....	24
Könyvek, kiadványok.....	24
Folyóirat, periodika és kiadvány cikkek, elemzések és konferencia előadások.....	26
Internetes források.....	27
V. A témakörrel kapcsolatos saját (ill. társszerzős) publikációk jegyzéke .....	28
Könyvrészek.....	28
Folyóiratcikkek.....	28
Műhelytanulmányok.....	28

## I. Kutatási előzmények és a téma indoklása

A kutatás témája különösen aktuális és releváns, tekintettel arra, hogy a Magyarország európai uniós tagságának első három évéhez képest megháromszorozódnak az éves szinten rendelkezésre álló források. Az európai integrációs folyamat további sikeres fejlődésének meghatározó tényezője a regionális fejlettségi különbségek kezelésére alkalmas eszközök hatékony alkalmazása. A legkevesbé fejlett régiók felzárkózásának elősegítésében meghatározó a gazdasági fejlődés feltételeinek javítása, hiszen ezek a régiók minden szempontból hátrányos helyzetben vannak. Az Európai Unió regionális politikája segítségével ezeket a versenyképességet befolyásoló körülményeket kell úgy javítani, hogy az adott régió vonzóvá váljék a beruházók számára, megélnküljön a vállalkozási kedv, és ezek eredményeként elinduljon a gyorsabb gazdasági növekedés.

A kohéziós politika nem az uniós szintű jövedelem-újraelosztásról szól, hanem a gazdasági növekedés elősegítéséről. Nem szociális transzferekről, fogyasztásra költhető segélyekről, hanem a gazdasági növekedést elősegítő fejlesztési forrásokról van szó. Lényegében az Európai Unió regionális politikája keretében kialakult támogatási eszközök jelentik a versenyképesség és a növekedés uniós szintű előmozdításának fő eszkörendszerét.<sup>1</sup>

Magyarországon a fejlesztési beruházások alapvetően három forrásból érkeznek: a közvetlen külföldi tőkeberuházások (FDI) mértéke a legnagyobb, utána következnek a külföldi hitelek magánberuházásokhoz és a harmadik helyen állnak az állami fejlesztések, melyek 2004 óta alapvetően az Európai Unió által támogatott fejlesztések felé tolódtak el. Ennek kellene katalizálnia az FDI és egyéb más magánberuházásokat rövid és hosszú távon egyaránt. Az eltolódás okai egyrészt az ország pénzügyi helyzetéből adódnak, vagyis az európai uniós támogatások mellé állított állami társfinanszírozáson túl gyakorlatilag nem maradt költségvetési forrás „saját, önálló” fejlesztésekre. Így a magyar fejlesztési politika majdhogynem „azonosan egyenlővé” vált a Nemzeti Fejlesztési Tervben meghatározott fejlesztésekkel. Ez a tendencia előreláthatólag folytatódik a 2007-2013-as pénzügyi időszakban is, és középtávon nem is várható változás. Állami költségvetési pénzek önálló magyar fejlesztésekre (talán az autópályák építését leszámítva) a következő 5-10 évben(?) nem várhatóak.

Ezen folyamat okainak kutatása helyett, talán fontosabb azt megvizsgálni, hogy az Európai Unióból érkező fejlesztési támogatások hasznosulása hogyan alakul. Ha nem tudjuk

---

<sup>1</sup> Kengyel Ákos [2007]: Európai uniós források a 2007-2013 közötti időszakban, In. CEO 2007/1. 14-23.

hatékonyan és hatásosan felhasználni az Unióból érkező pénzügyi eszközöket, akkor a cél: az uniós kohézió, azaz a konvergencia az Európai Unió régi tagállamainak fejlettségi szintjéhez, jólétéhez még nehezebben és lassabban érhető el.

***A disszertáció hipotézise, hogy az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználása Magyarországon hatékony, de nem hatásos.***

Az uniós támogatások hatékonysága alapvetően a rendelkezésre álló pénz lekötésének, lehívásának, illetve a lekötött, lehívott és esetleg visszafizetett összeg arányából állapítható meg. A hatékonyság mérhető program és projektszinten egyaránt (kvantitatív megközelítés).

A támogatások felhasználásának hatékonyságánál bonyolultabb, jóval összetettebb megközelítést igényel a hatásosság fogalma. A felhasználás hatásosságát a projektszinten a támogatás hatására megtermelt hozzáadott értékkel, programszinten a GDP hozzáadott növekedésével lehet kifejezni. A disszertáció alapvetően a projektszintű vagy mikro hatásosságot vizsgálja, de makro szintű elemzések eredményeit is feltárja (kvalitatív megközelítés).

Az európai uniós fejlesztési támogatások alapvetően három forrásból érkeznek Magyarországra. A 2004-2006-ra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjain keresztül megpályázott támogatások, melyek a strukturális alapokból érkező források jelentős hányadát adják, alkotják a Magyarországra érkező támogatások meghatározó részét.

A közösségi kezdeményezések, amelyek összege a teljes Magyarországra érkező uniós támogatáson belül igen csekély, illetve a Kohéziós Alap támogatásai mind céljukat, mind működésüket tekintve elkülönülnek a strukturális alapoktól, így ennek kutatását külön kell választani. Jelen kutatás során nem vizsgálom sem a közösségi kezdeményezéseket, sem a közvetlen agrártámogatásokat. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások, fejlesztések stratégiáját külön Nemzeti Vidékfejlesztési Terv keretében határozzák meg, valamint tervezési rendszerükön túl, az irányítás szabályai is különböznek a támogatási rendszer többi részétől,<sup>2</sup> illetve speciálisan az agrárium számára szabottak.

---

<sup>2</sup> Nagy Sándor Gyula - Trombitás Zoltán (szerk.) [2004]: Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz 2., EU Munkacsoport, Budapest, 30-38. illetve [www.nfh.hu/2005.02.06/](http://www.nfh.hu/2005.02.06/)

## II. A felhasznált módszerek

### *Módszertani alapok felkutatása*

A támogatások hatásosságának mérésére több különböző nagy donor szervezet is kidolgozott már saját értékelő rendszert. A Világbank Értékelő Főosztálya (The First 30 Years) és Független Értékelő Csoportja (Evaluation Tools & Approaches), valamint az Európai Újjáépítési Ügynökség (Evaluation Guidelines) illetve az OECD (DAC Criteria for Evaluating Development Assistance) egyaránt kialakította saját útmutatóit, amelyek szempontjai jól tükrözik a donor intézet érdekeit, valamint a támogatásokkal kapcsolatos tapasztalatokat.<sup>3</sup> Létezik továbbá egy a Western Michigan University által megjelentetett összefoglaló a segélypolitika történetéről, ahol különböző módszertanok is bemutatásra kerülnek.<sup>4</sup> Azonban az Európai Unió nem alakított ki, illetve fogadott el egységes módszertant a strukturális alapokból érkező támogatások hatásosságának mérésére vonatkozóan. Több módszertant alkalmaznak az egyes tagállamok, de még országon belül is lehetnek eltérések. Ezen módszerek elsősorban a támogatások gazdaság-fejlesztésére vonatkozó modellezési eszközök vagy bruttó hatásokat elemző módszerek. Azonban a támogatások nettó hatáselemzésére csupán egyetlen alkalmazott, tesztelt módszert találtam, melyet az Európai Bizottság támogatásával közel hét év alatt fejlesztettek ki egy német kutatóintézetben.

---

<sup>3</sup> World Bank Independent Evaluation Group: Evaluation Tool and Approaches:

[http://www.worldbank.org/oed/oed\\_approach\\_summary.html](http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html) /2007.06.01./

World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years. Edited by Patrick G. Grasso, Sulaiman S. Wasty, Rachel V. Weaving. 2003 The World Bank, Washington D.C. 198. o. [http://www.worldbank.org/oed/2007.06.09./](http://www.worldbank.org/oed/2007.06.09/)

European Agency for Reconstruction, Programming and Quality Assurance Division, Evaluation Unit: „Evaluation Guidelines” REvision 1 – May 2005

<http://www.eur.europa.eu/publications/main/documents/RevisedEvaluationGuidelines.pdf#search=%22Revised%20Evaluation%20Guidelines%22> /2007.06.12./

OECD Development Assistance Manual – DAC Principles for Effective Aid

[http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en\\_2649\\_34435\\_2086550\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html) /2007.07.01./

<sup>4</sup> Ryoh Sasaki: A Review of the History and the Current – Practice of Aid Evaluation, Journal of MultiDisciplinary Evaluation, Number 5, September 2006

[http://evaluation.wmich.edu/jmde/content/JMDE005content/PDFs\\_JMDE\\_005/Review\\_of\\_Aid\\_Evaluation.pdf](http://evaluation.wmich.edu/jmde/content/JMDE005content/PDFs_JMDE_005/Review_of_Aid_Evaluation.pdf) /2007.06.29./

## HERMES<sup>5</sup>

Az első próbálkozás a kohéziós támogatások szimulációs modell általi értékelésére az volt, hogy egyesítették őket a HERMES modellben, melyet eredetileg kínálatoldali sokkok elemzésére fejlesztettek ki a hetvenes és nyolcvanas években. A modell teljesen kifejlett verzióját azonban csak Írországból alkalmazták. Azok a feladatok rávilágítottak, hogy a kohéziós támogatások 1989-1993 között az ír GDP-t 2,6%-kal növelték meg 2000-ig. A GDP növekedés egy főre eső hatása azonban sokkal csekélyebb, főleg azért mert az egyre előnyösebb gazdasági fejlődést csökkentette az emigráció Írországból. Fontos hangsúlyozni, hogy az elemzés számai nem tartalmazzák a Nagy-Britanniára ható jelentős pozitív spillovereket. A földrajzi szakadékot a HERMES modell utódja, a HERMIN modell töltötte később be.

## HERMIN<sup>6</sup>

Minden HERMIN modellnek három átfogó alkomponense van (egy kínálati oldal, egy abszorpciós oldal és egy jövedelem elosztási oldal), melyek egy integrált egyensúlyi rendszerként működnek. A hagyományos keynesi aggregált keresleti mechanizmus alátámasztja a modell abszorpciós oldalát. Létezik egy bizonyos fokú szektorális diszaggregáció a kínálati oldali alkomponenssel, mely segít meghatározni az előállított, vagy kereskedelemben került outputot a nemzeti árak és költségek versenyképességének következményeként. A kamat és az árfolyam egzogén változók a HERMIN modellben, azzal az általános feltételezéssel együtt, hogy a kohéziós gazdaság „kicsi” és „nyitott”.

## QUEST<sup>7</sup>

A QUEST modellt az Európai Bizottság Szolgáltatási Főigazgatósága fejlesztette ki. Olyan több országot is magába foglaló modell, amely a gazdaság ciklusainak, az európai uniós tagállamok hosszú távú növekedésének és a tagállamok a világ más államaival (különösen az Egyesült Államokkal és Japánnal) való interakcióinak elemzésére szolgál.

A QUEST modell II. verziója beazonosítja a makroökonómiai szintű stock és flow egyensúlyi változókat, beleértve a fizikai tőkét, a nettó külföldi eszközállományt, a pénzmennyiséget, az állami adósságot – melyek endogén módon meghatározzák a megtakarítást is befolyásoló

---

<sup>5</sup> Sjeff Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij and Richard Nahuis [2003]: Funds and Games, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper No. 3/October 2003

<sup>6</sup> John Bradley, Edgar Morgenroth and Gerhard Untiedt: Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework, April 2004 <http://ideas.repec.org/p/wiw/wiwsa/ersa03p313.html> /2007.07.12./

<sup>7</sup> European Commission (1997), QUEST II. A Multi-Country Business Cycle and Growth Model [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_papers/economicpapers123\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_papers/economicpapers123_en.htm) /2007.09.05./

jóléti hatásokat –, a háztartások, vállalatok és az állam beruházási és fogyasztási döntéseit. A QUEST II.-ben a gazdaság kínálati oldalát határozottan úgy modellezik, hogy alkalmazkodjon a neoklasszikus aggregált termelési funkció által meghatározott potenciális kapacitáshoz, mely potenciál hosszú távú növekedési rátáját az egzogén technikai fejlődés mértéke és a lakosságszám növekedési mutatója határozza meg. A szimuláció eredményeit a kiinduló szcenáriótól való eltérésként lehet bemutatni.

A modell endogén módon meghatároz kamlábakat és árfolyamokat, ami lehetővé teszi, hogy a strukturális alapok magánszektor befolyásoló lehetséges „kiszorítási hatását” is számításba vegyék.

### E3ME<sup>8</sup>

Az E3ME modell egy európai energia-környezet-gazdaság (energy-environment-economy) modell, amely az Európai Unió egy multi-szektorális, regionalizált, dinamikus ökonometriai modellje. Ez nem egy kiszámítható általános egyensúlyi modell (Computable General Equilibrium – CGE), hanem egy diszaggregált idősoros, keresztmetszeti ökonometriai modell, amely egyes a CGE-ben az új adatok kalibrálásához alkalmazott technikákat is használja. A modellt az Európai Bizottság számára fejlesztették ki az EU JOULE/THERMIE program keretében egy a Cambridge Econometrics által vezetett konzorcium számos európai partner intézet közreműködésével. Egy speciális „előre tekintő” modellnek tervezték energia-környezet-gazdasági témák és eljárások értékelésére, becslésére. Éppen ezért a modell gazdasági, energia és környezeti komponenseket ötvöz.

### REMI Policy Insight<sup>9</sup>

A REMI Policy Insight modellt a kilencvenes évekig jellemzően csak az Egyesült Államokban alkalmazták, de a kilencvenes évek végén bizonyos alkalmazásait az Európai Bizottság is használta a strukturális alapok hatásainak elemzéséhez.

A modell eredete ökonometriai, struktúrája minden piacgazdaságra azonos, kivéve pár kulcs paramétert, mint a migráció dinamikája, a gazdasági feltételek megváltozásához való alkalmazkodás gyorsasága, a munkaerőpiaci kondíciók alakulása a bérek változására. A modell paraméterei a régiók egy nagyszámú mintája alapján kerültek megbecslésre, és ezt használják a modell minden alkalmazásakor. Ha egy struktúrát előzetesen becsült együtthatók alapján alkotunk meg, akkor a REMI modell sokkal gazdagabb ábrázolásra képes, mintha

---

<sup>8</sup> Commission of the European Communities (1995) E3ME: An Energy-Environment-Economy Model for Europe, EUR 16715 EN, Official Publications, Luxembourg

<sup>9</sup> Frederick Treyz, George Treyz, [2003], Evaluating the Regional Economic Effects of Structural Funds Programs Using the REMI Policy insight



egyébként csupán a vele született adatforrásokra hagyatkozna – részben ez az oka a modell regionális (vagy az USA-ban szövetségi állami) alkalmazásának.

#### ECO-TREND modell<sup>10</sup>

Az ECO-TREND modellt az ECOSTAT Kormányzati, Gazdasági és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet fejlesztette ki, amely egy éves adatokon alapuló szimulációs makromodell. Ez lehetővé tette a magyar gazdaságra vonatkozó – alternatív forgatókönyveken alapuló – közép-, illetve hosszú távú makrogazdasági prognózisok kialakítását, gazdaságpolitikai döntések hatásainak vizsgálatát és különböző gazdaságpolitikai scenáriók elemzését. Ez a modell alkalmas lehet az EU-transzferek gazdasági fejlődésre gyakorolt hatásának vizsgálatára is. A modell paraméterei sztochasztikus egyenletekkel végzett becslések, múltbéli tapasztalatok és szakértői becslések együttes felhasználásával kialakított módszeren alapulnak. A módszer hátránya, hogy nem egzakt eljárás alapul, mert a becslőfüggvények csak a paraméterértékek kiindulási alapját szolgáltatják. Ebből következően az így kapott modellek csak korlátozottan alkalmasak előrejelzésre, mivel a becsült paraméterek eloszlása ismeretlen. Előnye viszont, hogy az így kapott modellek nagyfokú stabilitást mutatnak az egzogén változók alakulására nézve, melyek a számunkra adottságként tekinthető világ gazdasági környezet alakulását írják le, részben pedig gazdaságpolitikai eszközváltozók.

#### Matching eljárás

A matching eljárás<sup>11</sup> a statisztikai ikrek vizsgálatának módszerén alapul. Azonban egy statisztikai ikerpár keresése egy prioritás vagy intézkedés végső kedvezményezett köréhez nem könnyű feladat. A legfontosabb elemzési kérdés, hogy milyen tulajdonságok alapján párosítsuk össze az „ikreket”. Minél több fajta szempontot veszünk figyelembe, annál pontosabb lesz az elemzésünk. Azonban a szempontok növekedésével egyre csökkenni fog a kontroll csoport mérete és azáltal az eredmény megbízhatósága is, melyet az RWI kutatóintézet tapasztalatai is igazoltak.

A Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI Essen) kutatóintézet, az Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen és Prof. Gerd Ronning által 2000 óta az Európai Szociális Alap megbízásából és anyagi támogatásából végzett kutatások eredményeképpen egy új módszertant dolgoztak ki, amelynek lényege, hogy mérhetővé vált egyes pénzügyi intézkedések, támogatások nettó hatása a kedvezményezettek szintjén. Ez a

---

<sup>10</sup> dr. Cserhádi Ilona, Keresztély Tibor, Varga Zsuzsa [2007]: Az EU-transzferek szerepe a hosszú távú felzárkózásban. In. A gazdaságelemzés módszerei 2007/I., ECOSTAT, Budapest, 2007. november, 47-50.

<sup>11</sup> lásd Markus Gangl – Thomas A. DiPrete [2004] és F. Stuart Chapin [1974] művei

módszer nem csak az európai uniós támogatások hatékonyságának és hatásosságának mérésére alkalmas, hanem bármilyen anyagi támogatás (pl. segély) hatékonyságának és hatásosságának mérésére is.

A kutatás során – az ESF elvárásainak megfelelően – több már bevált kutatási technikát ötvöztek az újonnan kidolgozott módszerrel. A „módszertani mix” alapjai a következők:

1. Az adott támogatási program megvalósítását kutatják a monitoring eredmények segítségével, a programot megalapozó dokumentumok (joganyagok, eljárási szabályok stb.) elemzésével, a program megvalósításában résztvevő szakértőkkel való konzultációval, az adott program által támogatott egyes, speciális esetek tanulmányozásával.

2. A program hatékonyságának vizsgálatára két módszert használnak, az egyik a jól ismert költség-haszon elemzés, vagyis hogy egy adott program esetében a támogatásokra fordított egységnyi költség után mekkora a hozadék, vagyis mekkora a határköltség és a határhaszon. A módszer legnagyobb újdonsága az ökonometriai elemzés, az összehasonlító csoportelemzés, amit a „matching”<sup>12</sup> elnevezésű statisztikai módszerrel végeznek.

Ennek lényege leegyszerűsítve a következő: A program által érintett egyének közül bizonyos indikátorok alapján (nem, életkor, lakóhely, végzettség stb.) összeállítanak egy csoportot, akik támogatást kaptak, illetve összeállítanak egy kontrollcsoportot is, melyben ugyanolyan aránnyal szerepelnek a különböző indikátorok szerint az egyének. Az összehasonlításhoz a legjobb, ha ún. „statisztikai ikreket” párosítanak össze. A két csoportot vizsgálat alá vetik, hogy bizonyos szempontok szerint, hogyan alakult az életük a támogatáshoz való hozzájutás után, és így következtetéseket tudnak levonni az egyénekre vonatkozóan. Az így kapott nettó hatásokat bruttó hatássá kummulálva megkapjuk az átlagos hatást, amit az adott támogatás kiváltott.

3. A program hatásainak mérésére a „matching” módszertan segítségével kapott nettó adatok bruttóvá kummulálásával kapott eredmények, a monitoring jelentések elemzése, további esettanulmányok és a programban résztvevő szakértőkkel való beszélgetések alkalmasak.

4. A program eredményeinek kutatására a konvencionális, kvantitatív elemzések révén van lehetőség, melyek a program és politikai szintű eredmények megfigyelését jelentik. Ennek a hagyományos módszernek az a legfőbb hibája, hogy a támogatási program hatását nem a konjunkturális és más torzító tényezők figyelembevételével elemzi, így annak eredménye sokszor nem tükrözi a valóságot.

---

<sup>12</sup> A „matching” eljárásról bővebben lásd: F. Stuart Chapin: *Experimental Designs in Sociological Research*, New York, Greenwood Press, 1974. illetve Markus Gangl – Thomas A. DiPrete: *Kausalanalyse durch Matchingverfahren*, in Andreas Diekmann (Hrsg.): *Methoden der Sozialforschung, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Köln, 2004.

5. A célok relevanciájának megállapításához és a stratégia felülvizsgálatához a dokumentumelemzésen és a szakértői vélemények meghallgatásán túl szükséges a társadalmi-gazdasági összefüggések vizsgálata egy kvantitatív elemzés segítségével.

### *Az adatfelvétel és az elemzés módszertana*

A módszertani eljárások tehát elsősorban makro mutatókon és bruttó hatáselemzéseken alapultak, melyek nem világítanak rá az európai uniós kohéziós támogatások hatékonyságára és hatásosságára a különböző tagállamokban, illetve nem mutatják az egyes programok célcsoportokra gyakorolt nettó hatásait se. Ez utóbbira külön figyelmet kellett volna szentelni már a korábbi kutatások során is, azonban a „szokásos” költség-haszon (cost-benefit) elemzéseken túl, módszertan hiányában erre nem igen volt lehetőség.

A kutatásom során megszerzett információk, melyek nagyrészt a magyar és részben más uniós tagállami gyakorlat vizsgálatából adódnak, azt mutatták, hogy az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználása hatásosságának mérését három oldalról lehet megközelíteni. Szükséges egy program szintű megközelítés, mely a támogatási intézményrendszer hatékonyságát és ezáltal a bruttó hatásokat is vizsgálja. Másodszor elengedhetetlen a potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának vizsgálata, mely egyfelől program- (makro), másfelől projekt-szintű (mikro) megközelítést igényel. Harmadik elemként szükséges beemelni a vizsgálati körbe a támogatások felhasználását segítő, nem a támogatási intézményrendszerhez tartozó szereplők hatékonyságát, mely elsősorban bankok, oktatási intézmények és cégek, illetve tanácsadók körét takarja.

A probléma megfogalmazásának elméleti megalapozásához a gyakorlatban már jól bevált *projektciklus menedzsment módszertant* használtam. Vagyis a lemmák<sup>13</sup> összeírása után, problémafa összeállításával készíték útmutatót a probléma felépítéséhez. Ez szükséges ahhoz, hogy a problémák feltárását követően célokat, illetve megoldási javaslatokat fogalmazhassak meg.

---

<sup>13</sup> Magyar Nagylexikon: „segédétel, kisebb fontosságú tétel, amely valamely nála fontosabb állítás levezetéséhez szükséges”, azaz olyan sejtés, mely igényel közvetlen bizonyítást.

## *A kutatás módszertana*

A módszertan alapvetően három fő részre tagolódik:

1. Dokumentumelemzés. Első lépésben megvizsgáltam a legfontosabb hazai és uniós tervezési, fejlesztéspolitikai dokumentumokat, különböző operatív programok végrehajtását értékelő (mid-term) elemzéseket illetve a fellelhető hazai és nemzetközi szakirodalmat.
2. Interjúk. Második lépésben interjúkat készítettem pályázatírókkal, banki munkatársakkal és a támogatási intézményrendszerben dolgozó szakemberekkel a támogatási rendszer működéséről, a bankok, tanácsadók, pályázatírók és pályázók tapasztalatairól a pályázás és a megvalósítás során.
3. Survey jellegű felmérés, melynek során személyes és telefonos megkeresés alapján adatlap jellegű kérdések megválaszolásával szereztem információt egy konkrét pályázati kiírás (ROP 1.2 Turisztikai fogadóképesség javítása) nyerteseitől a pályázatás, a megvalósítás és fenntartás időszakának tapasztalatairól, a támogatás által elért eredményekről, annak hatásairól a vállalkozás működésére, fejlődésére. Kontroll adatokat az elérhető legfrissebb benchmarking mutatószámok alapján kaptam (Jelentés a turizmus 2006. évi teljesítményéről, KSH, 2007).

## *Adatfelvétel módszertana*

A kutatáshoz szükséges adatok forrása indikátoronként, mutatószámokként eltérő. A kutatásom adatigényének kielégítéséhez nagyban kell támaszkodnom a meglévő adatbázisokra. Ez elsősorban a magyar támogatási intézményrendszer által létrehozott és működtetett Egységes Monitoring és Információs Rendszert (EMIR) jelenti. Ezen rendszer tartalmazza az összes beadott pályázat adatait és sorsát, vagyis a beadás, a döntés, a szerződéskötés és a kifizetések idejét és adatait. További adatforrás a végső kedvezményezettek megkeresésével, mintavételen alapuló felmérés, illetve interjúk, fókuszcsoporthoz interjúk, valamint személyes tapasztalatok.

### 1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága – program szint

Az indikátorokhoz szükséges adatok a 2004-es, 2005-ös és 2006-os év állami intézményekre vonatkozó költségvetésében, zárszámadásában, illetve az EMIR-ben megtalálhatóak, a pályázók értékelését mintavételen alapuló adatlapos felmérés és interjúk segítségével végeztem el.

2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága és hatásossága – program és projekt szint.

Programszintű megközelítések:

- A támogatási szerződésekkel lekötött és a pénzügyi időszakban lehívott, elszámolt pénzek aránya.

Az első ponthoz kizárólag az EMIR, illetve a Magyar Államkincstár, mint Kifizető Hatóság adataira lehet támaszkodni.

- Az ország gazdasági (GDP növekedés) és infrastrukturális fejlődésében az uniós támogatások hozzáadott értéke (a költségvetés és a vállalkozói szféra befektetéseinek aránya az uniós támogatás összegéhez viszonyítva).

Ennek mérése az egyik legnehezebb feladat. Az infrastrukturális fejlődést az elvégzett nagyberuházások eredményeit mérő adatokkal lehet kifejezni: a csatornázott háztartások aránya az összes háztartáshoz képest, új, illetve felújított autópályák, gyorsforgalmi utak hossza, felújított, illetve villamosított vasútvonalak hossza, ezek változása és az uniós támogatások és nemzeti ráfordítások összege. Az uniós támogatások hozzáadott értékéről, és annak Magyarország gazdasági növekedésében való szerepéről végeznek vizsgálatot különböző kutatóintézetek (ECOSTAT) és állami intézmények (Állami Számvevőszék, Pénzügyminisztérium, Statisztikai Hivatal).

Projektszintű megközelítések:

- A végső kedvezményezett által támogatási szerződésben elnyert és a pénzügyi időszakban lehívott, elszámolt pénzek aránya (a ROP 1.2 projekt keretében).

Itt részben az EMIR, illetve a Magyar Államkincstár, mint kifizetési Hatóság adataira lehet támaszkodni, részben pedig a külön felmérések során kapott eredményekre.

- Hogyan változott a végső kedvezményezettek anyagai helyzete, versenyképessége, termelékenysége az uniós támogatás hatására a projektmegvalósítás és a fenntartás időszakában?
- Mennyi hozzáadott értéket tartalmaz a végső kedvezményezett által megvalósított projekt, ahhoz képest, ha a projekt nem valósult volna meg?

Ezen két kérdés megválaszolásához több módszertan is rendelkezésre áll. A legátfogóbb módszer a németországi Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI Essen) kutatóintézet, az Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen és Prof. Gerd Ronning által 2000 óta az Európai Szociális Alap megbízásából és anyagi támogatásából végzett kutatások eredményeképp kidolgozott új módszertan. Azonban e módszer

alkalmazása egy doktori disszertáció kereteiben nem lehetséges. A módszertan alkalmazásához több millió forintra és egy kutatócsoport felállítására lett volna szükség, amire sajnos több próbálkozás után sem sikerült forrást találnom.

Ezen okokból egy konkrét pályázati kiírás nyertesei között végrehajtott kutatás eredményeit tudtam alapul venni. A megkeresettek egy gondosan összeállított kérdőívben, önbevallás alapján válaszoltak a kérdésekre, de véleményüket kifejlthették a kérdőív keretein kívül is.

### 3. A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonysága.

- A magyar bankrendszer hatékonysága:
  - Az uniós pályázatokhoz kiadott bankgarancia ígervények kiadásának átlagos ideje.
  - Az uniós pályázatokhoz nyújtott hitelek számának, összegének és költségének aránya az uniós pályázatok számához és összegéhez mérve.

Sajnos a megkeresett kereskedelmi bankok nem kívánták kiadni a felmérés sikeréhez szükséges adatokat. Néhány adatot egyes banki források nem hivatalosan kiadtak és a sajtóban is megjelentek ilyen jellegű információk, azonban az eredmények itt semmiképp sem tekinthetők reprezentatívnak, azonban jól mutatják a mai magyar viszonyokat.

- Az oktatási intézmények hatékonysága:
  - 2004-2006 időszakban képzett pályázatiírók és uniós projektmenedzserek száma,

Ezen adatok összegyűjtéséhez külön felmérést volt szükség elvégezni az ilyen képzést indított egyetemek és oktatási intézmények, valamint pályázatiírók és tanácsadók megkeresésével. Ezen intézmények száma, beleszámítva a kisebb vállalkozások által indítottakat is nem több húsz-harmincnál, így a nagyobb képző helyek személyes megkeresése lehetséges volt.

- A pályázatiírók, tanácsadók hatékonysága
  - a tanácsadókat, pályázatiírókat igénybe vett kedvezményezett kör beadott és nyertes pályázatainak aránya.

A pályázati tanácsadók, illetve pályázatiírók által készített uniós pályázatok számáról nem állnak rendelkezésre megbízható adatok. Több uniós pályázatnál külön rákérdeztek erre, azonban nem minden kiírásnál. Az erre a kérdésre adott válaszok sem tekinthetők mindig megbízhatónak, mivel a pályázatiíró személyének felfedése esetleg összeférhetetlenséget vetett volna fel a pályázat bírálatakor. A ROP 1.2 felmérés során felmérésre került a pályázatiírói szolgáltatást igénybe vett nyertesek száma.

### III. Az értekezés eredményei (pontokba szedve)

*A kutatás méretei miatt nem lehetséges egy dolgozatban az egész rendszer átfogó, részletes elemzése.* Így szükséges volt kiemelni néhány területet, melyre a dolgozat koncentrált. Ezen területek:

1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága.
2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága és hatásossága, ezen belül is a kutatás egy konkrét pályázati kiírás (ROP 1.2) kedvezményezettjeire koncentrálnak.
3. A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonysága.
4. A kutatás negyedik, kiegészítő célja nemzetközi összehasonlítás keresése a régi és új uniós tagállamok pályáztatási gyakorlatában.

#### *1. A támogatási intézményrendszer hatékonysága program szinten.*

A 2004-2006 között rendelkezésre álló uniós támogatások lekötése már 100% fölé a rendelkezésre álló kerethez képest, ami biztosítja, hogy a később kiderülő lemorzsolódás miatt is minimálisra csökkenthető az uniós támogatások egy részének „ elvesztése”, vagyis visszafizetésének kockázata. 2007 óta a lekötött támogatások pénzügyi teljesítése, azaz kifizetése is olyan ütemben halad, ami valószínűsíti a lekötött támogatások időben (2008 év végéig) történő maradéktalan kifizetését. Mindezt figyelembe véve **a támogatási intézményrendszer program szinten hatékonynak mondható.**

#### *2. A potenciális pályázói kör támogatás-felhasználásának hatékonysága és hatásossága, valamint a támogatási intézményrendszer hatékonysága projekt szinten.*

Kutatásom tárgyának a regionális operatív program „A turisztikai potenciál erősítése a régiókban” prioritáson belül egy elsősorban kis és közepes vállalatokat támogató intézkedést, az 1.2 „Turisztikai fogadóképesség javítását” választottam. Vizsgálni szerettem volna a nyertes pályázatok között is a pályázatiírókat igénybevettek arányát, de sajnos erre a ROP IH nem biztosított semmilyen lehetőséget, ezért a kutatás csak a nyertes pályázók sokaságára vonatkozik.

Az intézkedés 93 nyertes pályázójából **egy esetben** a levél visszajött, miszerint „**címzett ismeretlen** helyre költözött”. Azon pályázók esetében, ahol sikerült beszélnem egy illetékessel **négy esetében** kiderült, hogy **a pályázó végül különböző okokból nem kapott támogatást** (alacsony támogatás intenzitás vagy vállalt önerő hiánya miatt elálltak a szerződéstől, építéstervezési hibák miatt meghíúsult a projekt, vagy csak nem győzte kivárni a támogatás odaítélését és bankhitelből megvalósította a projektet), **bár az NFÜ honlapján nyertes projektként továbbra is szerepel.**

Az önkéntes adatfelvételek esetében a 20% fölötti válaszadói hajlandóság a kutatások eredményére vonatkozóan elfogadottnak minősül. Jelen kutatás esetében ez az arány mind a cégek számát, mind az összes támogatás arányát tekintve 25% fölött van.

A kutatási adatlapokból és a telefonos beszélgetésekből kiderült, hogy több esetben a végső kedvezményezett frissen alapított projektcég vagy már működő nagy (pl. építési) vállalat, ahol az árbevételnek csupán töredékét adja a projekt eredménye. Ez magyarázza a nulla árbevételű és alkalmazott nélküli, valamint a milliárdos árbevételű és több száz embert foglalkoztató cégek jelenlétét a kutatás alapsokaságában. Az évek óta tisztán turisztikai típusú bevételből „élő” cégek mind árbevétel, mind foglalkoztatotti létszám tekintetében jellemzően a középmezőnybe tartoznak, vagyis 50-250 millió közötti éves árbevétel és 5-30 fő közötti bejelentett alkalmazott jellemző rájuk.

A válaszadók csoportja árbevétel és regionális eloszlás tekintetében nem különbözik jelentősen az alapsokaságtól, így ezen szempontok alapján nincs szükség az eredmények súlyozására, figyelembe véve az alapsokaság nagyságát és a válaszadók arányát. Ezért árbevétel és regionális eloszlás tekintetében **a válaszadók mintáján kapott eredmény statisztikailag releváns az alapsokaság tekintetében.**

**A pályázók 45%-ának nem sikerült** a pályázati kiírásra beadott projektjét az **eredeti tervezett költségvetéssel és ütemezésben megvalósítani.** Az okok alapvetően két részre bonthatók, az eredeti tervektől eltérő pályázók felének esetében az okok a támogatási szerződés megkötésének elhúzódására vagy a beadott eredeti támogatási összegnél kisebb támogatás megítélésére vezethetők vissza, a másik felének esetében „belső” problémák adódtak, mint pl. tervezési hibák, kivitelezési problémák. A válaszadó **nyertesek** nagy része, **több mint 80%-a a támogatás teljes összegét le tudta hívni,** bár 15%-uknál előforduló költségtúllépés miatt magasabb lett a projektre fordított önrész. A projektek megvalósítása során a válaszadók véleményének alapján **a támogatás folyósításában a projektek több mint egynegyedénél**



*előfordult* a pályázók véleménye szerint *mondvacsinált hiánypótlásból fakadó késés*. A válaszadók esetében az adminisztratív költségek aránya a projekt összköltségvetéséhez képest 0-10% között volt. A projektmérettel súlyozva az átlagos adminisztratív költség egy projekt esetében a *teljes projektméret 2,37%-a*, ami 30-50%-os támogatási intenzitást alapul véve a támogatás 4,75%-a és 7,9%-a között mozog. Ez véleményem szerint az infrastrukturális beruházások körében a még elfogadható költségarány felső részébe tartozik.

A ROP 1.2 pályázati kiírás indikátorai közül a bruttó és nettó hatások összehasonlítására a legjobban alkalmas *„a támogatás hatására hivatalosan létrejött munkahelyek száma”*, illetve az abban tapasztalható esetleges eltérés. A kutatás során azonban sajnos az adatlapos felmérés is csak *„a hivatalos” adatokat* tartalmazta, és arra a kérdésre, hogy a létrejött munkahelyek közül hányan dolgoztak már korábban a cégnél, *nem kaptam őszinte válaszokat*.

A projekt eredményeiben lehetnek egyes esetekben bizonyos *szinergikus hatások*. Az *átlagos körüli* (75-150 millió forint) *és az átlagost jóval meghaladó* (150 millió forint fölötti) *támogatást elnyert projektek 63%-ának*, míg az 75 millió forint támogatásnál kevesebbet elnyert projektek 18%-ának esetében elmondható, hogy valamilyen típusú szinergikus hatás fellépett a beruházás következtében. Alapvetően útépités (aszfaltozás és közúti csomópont építése), közvilágítás, valamint közmű (ivóvízhálózat, gázhálózat, elektromos hálózat) építése és parkosítás fordult elő a projekteknél. Ez az eredmény újra felhívja a figyelmet az Európai Unió által megkövetelt alapelv, **a koncentráció fontosságára**.

Meglepő eredményt hozott annak vizsgálata, hogy a *turisztikai cégek* mekkora hányada tartja be *nyilvánossági kötelezettségének* azon részét, hogy honlapot üzemeltet és azon szerepelteti az uniós támogatást elnyert beruházást és az uniós finanszírozás tényét (jelen esetben eltekintve a nyilvánosság formai követelményének betartásától). *Honlapot* a teljes alapsokaság *74%-a üzemeltet*, azonban ezeknek csupán 36,5%-a, azaz *a támogatást elnyert pályázók 27%-a tüntette fel honlapján, hogy uniós forrásból fejlesztést valósított meg*, mely közül is csak valamivel több mint a fele tett eleget ezen kötelezettségének a nyilvánossági kézikönyv betartásával.

A projekt talán legfontosabb eredménye egy pályázó számára, ha növeli *versenyképességét*. Az erre irányuló kérdésnél figyelembe kellett venni, hogy több projekt még frissen zárult vagy pár hónapon belül fog zárulni, így *a válaszadók 18%-ánál még nem mérhető* a versenyképesség változása. Ahol mérhető, ott a következő eredményekre jutottam a

támogatás összegével súlyozva az önbevalláson alapuló versenyképesség növekedési adatokat. A nagyon alacsony (25 millió forint alatti) támogatást elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan 7%, amiből 2,7%-ot tekint az uniós támogatás eredményének. Az alacsony (25-75 millió forint közötti) támogatást elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan 9%, amiből 2,1%-ot tekint az uniós támogatás eredményének. Vagyis **az átlagosnál alacsonyabb támogatási összeget elnyerők esetében nem beszélhetünk jelentős versenyképesség növekedésről, melyen belül különösen elenyésző az uniós támogatás hatása.** Ez a támogatotti kör teszi ki az alapsokaság több mint felét. Az átlagos támogatás körüli (75-150 millió forint közötti) összeget elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan valamivel kevesebb, mint 8,5%, amiből 3,8%-ot tekint az uniós támogatás eredményének, így itt már érzékelhető a versenyképesség növekedés, és bár nem mondható jelentősnek az uniós támogatás hatása, legalább meghaladja a 45%-ot. Az átlagost jelentősen meghaladó (150 millió forint fölötti) támogatást elnyerő pályázók esetében a versenyképesség teljes növekedése átlagosan 17,5%, amiből 10,8%-ot tekint az uniós támogatás eredményének. Ez a csoport teszi ki a támogatotti kör valamivel több, mint 17%-át. Elmondható tehát, hogy **a koncentráció elvét betartva jelentős hatás érhető el az uniós támogatásokkal, azonban a ROP 1.2 intézkedés keretében a támogatások szétaprózódása miatt, összességében az uniós támogatások szignifikánsan pozitív hatása csak a teljes támogatotti kör 17%-ában mérhető.**

*A magyar támogatási rendszer projekt szintű monitoring gyakorlatát* a HEFOP 4.1.1 (Térségi Integrált Szakképző Központok infrastrukturális feltételeinek javítása) intézkedésben monitoring szakértőként szerzett saját tapasztalataim, az OMAI (jelenleg Oktatási és Kulturális Minisztérium Támogatáskezelő Igazgatósága) és az ESZA Kht. munkatársaival folytatott beszélgetésekből származó információk alapján kívánom bemutatni és értékelni.

A monitoring rendszerben 2004-es felállítása óta rengeteg apró és több jelentős változás is megfigyelhető. Az *„adminisztratív” beszámolók számának csökkentése az egyik fontos lépés volt, azonban ez nem jelenti a teljes adminisztráció mértékének csökkentését, csak a folyamatosságról a „kampányszerű” beszámolásra helyezte a hangsúlyt. Ez csak látszólag segíti a pályázókat,* mivel folyamatos külső szakmai kontroll híján előfordulhat, hogy fél évvel később derülnek csak ki közbeszerzési vagy tartalmi hiányosságok a projektnél, amit fél év távlatából (vagy még később) legtöbbször nehézkes orvosolni. Szükséges lenne félévente, a két féléves PEJ között félévben rendszeresen kilátogatniuk a szakértőknek a kedvezményezettekhez. Ez a látogatás az előző PEJ értékelésekor kért korrekciók

végrehajtását és a szakmai megvalósulást, a következő beszámolás előtt a sikeresebb kivitelezést segíthetné elő.

*A monitoring rendszer hibája továbbá, hogy a monitoring szakértő és a kedvezményezett között nincsen előírt, kötelező, rendszeres konzultáció.* Nagy kérdés persze, hogy a végső kedvezményezettek igényelnék-e a konzultációs lehetőséget és rendszeres helyszíni látogatásokat? *Jelenleg a pályázók jelentős része „hatóságként” tekint a közreműködő szervezetekre, nem mer, vagy nem akar segítséget kérni.* Sőt sokszor a segítő szándékú javaslatokat is „támadásnak” veszik, mivel nem tudatosul bennük (ebben persze a monitoring rendszer is hibás), hogy a monitoring szakértő és a kapcsolattartó a közreműködő szervezetben azért dolgozik (jobb esetben), hogy a projektje az eredeti, elvárt tartalommal és pénzügyi eszközökkel, szabályosan és sikeresen megvalósuljon.

*Az ERFA által támogatott intézkedések esetében sem előírás általában a műszaki végzettség a monitoring szakértők személyével szemben, ez azonban néha komoly problémát is okozhat. Előrelépést jelentene a monitoring rendszerben, ha a szakértők nem főállás mellett, „szabad idejükben” végeznék a szakértői munkát, hanem főállásban és megfelelő díjazással végeznék a feladatukat,* ami természetesen a szakértők megfelelő mennyiségű, rendszeres(!) munkával történő ellátását feltételezi. *Ehhez szükség volna egy „szakértői pool” létrehozására a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség keretén belül,* hogy a jól képzett és tapasztalt szakértőket más intézkedéseknél, más közreműködő szervezetek is igénybe tudják venni.

**Mindezeket figyelembe véve a támogatási intézményrendszer projekt szintű hatékonysága javult a vizsgált időszakban, de még van tere további fejlődésnek, különösen a monitoring fejlesztése és a független hatásértékelések „megbecsülése és segítése” terén.**

**A potenciális pályázói kör, vagyis a végső kedvezményezettek támogatás-felhasználásának hatékonysága is megfelelőnek mondható, azonban a támogatások hatásossága a szinergiák kifejtése és nyertesek versenyképességének javítása terén problémás.**

### ***3. A támogatások felhasználását segítő nem állami intézményrendszer hatékonysága.***

Az oktatási-képzési, a banki finanszírozási valamint pályázatírói és -tanácsadói intézményrendszert tekintve megállapítható, hogy **az oktatási-képzési rendszer továbbra is**

**reaktív piaci stratégiát folytat, vagyis ritka a kezdeményező fellépés, főleg a piackövető stratégia a jellemző.** Gyakorlatilag nem volt használható pályázatíró és projekt/pályázat menedzseri képzés 2003 második feléig. A Budapesti Corvinus Egyetem kiemelkedő szerepet játszott az „EU Forrás és Programmenedzsment 2004-2006” illetve a „Projektmenedzsment” tanfolyamok beindításával a kiváló pályázati és projektmenedzser szakemberek képzésében. Az uniós tagságból eredő előnyök kiaknázása érdekében döntő fontosságú volt, hogy a kis- és közép vállalkozások praktikus tudás- és ismeretanyag elsajátítása útján képesek legyenek az uniós támogatások minél nagyobb arányú felhasználására.

A visszajelzések alapján levonható az a következtetés, miszerint kifejezetten *pályázatíró képzésre 2007 második fele óta gyakorlatilag nincsen igény.* A 2004-2005 során tapasztalható fellángolást követően a pályázatírás iránt érdeklődők már mind végeztek ilyen tanfolyamot, a friss diplomások jelentős része pedig a graduális képzés keretében szerzi meg a szükséges információkat a témában induló fakultatív vagy választható tantárgy felvételével. A nagyobb képző intézmények 2007 nyara óta nem tudták elindítani pályázatíró képzésüket a minimális jelentkezői létszám hiánya miatt. A képző intézmények közül többen projektmenedzsment képzést hirdettek, látva a pályázói feladatok és érdeklődés módosulását, azonban az erre jelentkezők száma nem közelíti meg a korábban pályázatíró tanfolyamot végzetteket, ha egyáltalán be tudott indulni a képzés.

A magyar bankrendszer hatékonyságát az uniós pályázatokhoz kiadott *bankgarancia ígervények kiadásának átlagos idejével és az uniós pályázatokhoz nyújtott hitelek számának, összegének és költségének* aránya az uniós pályázatok számához és összegéhez indikátorokkal terveztem mérni. Sajnos az ezek kalkulálásához szükséges adatokat semelyik megkeresett bank nem kívánta kiszolgáltatni.

Egy vezető beosztású kereskedelmi banki munkatárssal folytatott személyes interjú során kiderült, hogy az önkormányzati hitel piacot évente 240-270 milliárd forintra lehet becsülni, melynek mintegy 15-20%-a tudható be az EU-támogatásokkal kapcsolatos önerő és projektfinanszírozási hiteleknek. A banki munkatárs ezt az „alacsony” arányt az önkormányzatok pályázataihoz általában alacsony önerővel magyarázta. Ez éves szinten 35-50 milliárd forintnyi hitelkihelyezést jelent, melyen a önkormányzati piacon meghatározó piaci részesedéssel rendelkező OTP, K&H és Raiffeisen bank (együttesen ~70%) osztozik elsősorban.

A vállalati piacon a GVOP és GOP pályázatokat figyelembe véve gyakorlatilag a kiosztható támogatási összeg 120-130%-ára tehető a piac mérete (bankgarancia-ígervények és kiadott bankgaranciák, a támogatás előfinanszírozása valamint a projektekhez tartozó beruházási

hitelek is belekalkulálva). Az egyes bankok piaci részesedését ebben az esetben is nehezen lehet meghatározni, de az interjúalany becslése szerint az OTP piacvezető, második a K&H, utána következnek az Erste Bank, az MKB, a Raiffeisen és az Unicredit Bank 15% körüli részesedéssel (pályázattól függően, bankgarancia és hitel együttesen). Az Inter-Európával egyesült CIB Bank részesedését a fúzió miatti piaci mozgások miatt nem tudta megbecsülni. Mindebből azt a következtetést lehet levonni, hogy **a magyar bankpiac aktív szerepet játszik a megfelelő termékek kialakításával a piaci igények kielégítésére, azonban ennek a szerepnek a betöltésével járó költségeket a pályázók és a végső kedvezményezettek fizetik meg. Ez pedig rámutat a magyar vállalati, önkormányzati és különösen a civil szféra jelentős alulfinanszírozottságára.**

A pályázatíró, pályázati tanácsadó cégek hatékonyságát nem sikerült mérni a kutatás során, mivel *arra vonatkozó adatot, hogy a nem nyertes pályázók körében milyen arányban vettek igénybe ilyen szolgáltatást, a ROP IH segítségével nem tudtam szerezni.* A kutatás rámutatott viszont arra, hogy a ROP 1.2 kiírás keretében az átlagos támogatási összeget (93 millió forintot) jóval meghaladó 150 millió fölötti támogatást elnyert projektek kidolgozásában átlagos (kétharmados) arányban vettek részt pályázatírók, az átlagos körüli (75-150 millió forint) támogatást elnyert cégek esetében a mintában minden pályázó igénybe vett pályázatíró szolgáltatást, az átlagosnál alacsonyabb támogatási összeget elnyert projektek közül valamivel több, mint a fele.

#### ***4. A kutatás negyedik, kiegészítő célja nemzetközi összehasonlítás keresése régi és új uniós tagállamok pályáztatási gyakorlatáról.***

Az Európai Unió régi tagállamainak gyakorlata sok hasznos információt tartogat Magyarország számára. Nem csupán az intézményrendszer működésére tekintettel találunk kitűnő, illetve elrettentő példákat, hanem a támogatási rendszer működésének szabályozására, a fejlesztéspolitikai elképzelésekre, a HR-menedzsmentre, illetve a projektmenedzsmentre vonatkozóan egyaránt.

A nemzetközi gyakorlatból az intézményrendszeri modellbe átemelhető egyik legfőbb elem alapvetően a *közreműködő szervezetek működését* érinti, a másik a rendszer *pályázóbarátként* való kezelését segítő regionális ügynökségek vagy pályázati tanácsadó központok létrehozására vonatkozik. Az ügynökségek feladatainak kialakításánál figyelembe

kellene venni az olasz, a német és a skandináv modellt. A svédországi megyei adminisztratív testületeken belül működő különböző Döntő Csoportok, és a régiókon átnyúló projektek esetében az ún. Regionális Döntő Csoportok, a németországi „*második szintű közreműködő szervezetek*”, az ún. „*üzleti partnerek*”, illetve az olasz „fejlesztési ügynökségek” létrehozásakor mindig ugyanaz a cél lebegett az intézményrendszer felállítóinak szeme előtt: *a támogatásokkal kapcsolatos döntéshozatal – illetve annak előkészítése – regionális szinten, a pályázókhoz földrajzilag minél közelebb történjen*, és minél jobb projektötletek generálódjanak. Ezt ingyenes vagy kedvezményes tanácsadással segítik azért, hogy hatékony és hatásos legyen a támogatások felhasználása, illetve, hogy a pályázók minél gyorsabban hozzájuthassanak a támogatásokhoz.

Módszertani javaslatként alapvetően az ír és a brit „best practice”-t, azaz jó gyakorlatokat ajánlom mindenki figyelmébe. Az ír FÁS és a brit ECOTEC példája azt mutatja, hogy a *versenyztetés – mind közreműködő szervezeti, mind ügynökségi szinten – hatékony, számonkérhető és sikeres működést eredményezhet*. Azzal a komoly feltétellel, hogy a kiválasztási folyamat legyen megfelelő. A közreműködő szervezetek feladatainak koncentrációja, egy kézben hagyása szintén gyors és pályázóbarát működéshez vezet, a már említett megfelelő kiválasztási folyamat függvényében. Itt a *koncentráció* egyben azt jelenti, hogy több prioritás, illetve intézkedés esetében képes ugyanaz a közreműködő szervezet eljárni, illetve, hogy a szakmai és ellenőrzési feladatok ellátását nem osztják meg több szereplő között, hanem egy azon intézmény kezében összpontosítják.

*Portugáliában* a 2000-2006-os programozási időszakban *a projekt-kiválasztási rendszerek működéséből meríthetők hasznos tapasztalatok*. A pályázati kiírások kihirdetése után a projektek benyújtása folyamatosan, az év bármely időszakában megtörténhet. Ezzel a projektgazdák (pályázók) részére biztosítják annak a lehetőségét, hogy szakmailag megalapozott és kellőképpen kidolgozott projektjavaslatokat tudjanak benyújtani, ebben az esetlegesen szűkre szabott határidők ne korlátozzák őket. A több évig változatlan rendszer az új fejlesztési ötletek felszínre kerülésére, vagy a meglévők adaptálására is kellő lehetőséget ad. *A vállalkozásoknak* szóló támogatási konstrukciók esetében leggyakoribbnak *a folyamatos benyújtású, de szakaszos elbírálású* pályázatok tekinthetők. Az adott periódusban benyújtott pályázatok közül lefoglalásos alapon csak a legjobb értékelést kapott elképzelések kapnak támogatást, ugyanakkor a többi projektjavaslat automatikusan bekerül a következő szakasz bírálati körébe is – így elkerülhető az egyes időszakok közötti komolyabb projektminőség-ingadozás.

## ***A bruttó és nettó hatások különbözősége a gyakorlatban***

A bruttó hatások mérésére Magyarországon jelenleg leginkább az ECOSTAT kutató intézet által kifejlesztett ECO-TREND modell felel meg. Az ECO-TREND modellen különböző scenáriókon elvégzett elemzés összehasonlításakor négy mutató alakulását szükséges kiemelni. Két indikátor hosszú távú lefutásában jelentős eltérés mutatkozik. Az első, a vásárlóerő-paritáson számított GDP, melynek időszora jelentősen eltér. A „rugalmasabb igazodás, hatékonyabb állam” scenárióban (a Konvergencia program „túlteljesítése” és 90%-os támogatás felhasználás) kapott kedvezőbb értékek részben a nagyobb arányban felhasznált uniós támogatásokkal magyarázhatóak, részben pedig azzal, hogy ebben a változatban a költségvetés kiadási szerkezete is hatékonyabban szolgálja a gazdasági felzárkózást. A „rugalmatlan államszerkezet, ciklikus kiadások” verzióban (a Konvergencia program be nem tartása és 70%-os támogatás felhasználás) nagyobb az elmaradás az alapváltozathoz (nagyjából a Konvergencia program betartása és 80%-os támogatás felhasználás) képest, mint amennyi a többlet a másik alternatív scenárióban keletkezik. Ennek okai az erősödő fiskális ciklikusság következményeiben keresendők. A második a lakosság rendelkezésére álló jövedelem, melynél sokkal kisebb eltérés tapasztalható, mint a GDP esetében. Összességében a két forgatókönyvben az alapváltozattól való eltérés 2020-ra is 1 százalékponton belül marad. Azonban az államháztartás egyenlege is csak kis mértékben tér el az egyes scenáriókban az alapváltozattól. Ez viszont azt jelenti, hogy ***a vállalkozásoknál maradó jövedelem változik a legerőteljesebben a három szektor (állami, lakossági és vállalati) közül.*** A folyó fizetési mérleg egyenlegének alakulásából az derül ki, hogy a jövedelemtulajdonosok a megváltozott jövedelmi helyzetükre külföldi hitelfelvétellel reagálnak, ami a külfölddel szembeni eladósodást befolyásolja az egyes scenáriókban az alapesethez képest.<sup>14</sup>

### **A disszertáció hipotézise, hogy az európai uniós fejlesztési támogatások felhasználása Magyarországon hatékony, de nem hatásos.**

**A hipotézist igazoltnak látom.** A hipotézis első fele bizonyítást nyert azzal, hogy a magyar támogatási rendszer az EMIR adatai alapján a 2004-2006 között rendelkezésre álló uniós támogatások közel 105%-át lekötötte, a kifizetések 100%-os teljesíthetősége pedig az „n+2” szabály alapján 2008 év végéig valószínűsíthető. A hipotézis második felét szintén igazoltnak látom a ROP 1.2 kiírásra vonatkozóan.

---

<sup>14</sup> dr. Cserhádi Ilona, Keresztély Tibor, Varga Zsuzsa [2007]: Az EU-transzferek szerepe a hosszú távú felzárkózásban. In. A gazdaságelemzés módszerei 2007/I., ECOSTAT, Budapest, 2007. november, 65-69.

#### IV. Főbb hivatkozások

##### *Könyvek, kiadványok*

- Állami Számvevőszék: Jelentés az uniós támogatások hazai monitoring és ellenőrzési rendszere működésének ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, 2007. július [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7563DB1DE8CB69D9C1257322004B6F4B/\\$File/0723J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7563DB1DE8CB69D9C1257322004B6F4B/$File/0723J000.pdf) /2008.01.15./
- European Agency for Reconstruction, Programing and Quality Assurance Division, Evaluation Unit [2005]: „Evaluation Guidelines” Revision 1 – May 2005 <http://www.ear.eu.int/publications/documents/RevisedEvaluationGuidelines.pdf> /2007.06.12./
- European Commission [1995]: E3ME: An Energy-Environment-Economy Model for Europe, EUR 16715 EN, Official Publications, Luxembourg
- European Commission [1997], QUEST II. A Multi-Country Business Cycle and Growth Model [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_papers/economicpapers123\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_papers/economicpapers123_en.htm) /2007.09.05./
- European Commission [2000]: The EU Economy: 2000 Review, Chapter 5 „Regional convergence and catching-up in the EU”, European Economy, No. 71.
- European Commission [2003]: Third cohesion report [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_hu.htm) /2007.07.04./
- European Commission [2007]: Forth cohesion report [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf) /2007.07.04./
- F. Stuart Chapin [1974]: Experimental Designs in Sociological Research, Greenwood Press, New York
- Frederick Treyz, George Treyz, [2003], Evaluating the Regional Economic Effects of Structural Funds Programs Using the REMI Policy Insight
- John Bradley, Edgar Morgenroth and Gerhard Untiedt: Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework, April 2004 <http://ideas.repec.org/p/wiw/wiwrsa/ersa03p313.html> /2007.07.12./
- Horváth Gyula [2003]: Regionális támogatások az Európai Unióban, Osiris Kiadó, Budapest
- Horváth M. Tamás [2004]: A regionális politika közigazgatási feltételei. MKI, Budapest
- Kengyel Ákos [2008]: Kohézió és finanszírozás. Akadémia Kiadó, Budapest



- Kenneth Davey [2003]: Investing in Regional Development – Policies and Practices in EU Candidate Countries, Open Society Institute, Budapest
- Luis Madureira Pires [2005]: Application and selection mechanisms in Portugal for SF co-financing. Lisszabon
- Magyar Nemzeti Bank [2006]: Elemzés a konvergenciafolyamatokról, MNB, Budapest, 2006. december [www.mnb.hu](http://www.mnb.hu) /2007.07.04./
- Markus Gangl – Thomas A. DiPrete [2004]: Kausalanalyse durch Matchingverfahren, in Andreas Diekmann (Hrsg.): Methoden der Sozialforschung, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln
- OECD Development Assistance Manual – DAC Principles for Effective Aid [http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en\\_2649\\_34435\\_2086550\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html) /2007.07.01./
- Palánkai Tibor [2005]: A magyar gazdaság és társadalom integráció-érettsége, integrációs képessége és felkészültsége, Budapest Corvinus Egyetem ETOK, Budapest
- Pogátsa Zoltán [2004]: Europe Now – Hungary’s preparedness for the EU’s Structural and Cohesion Funds. ISES Books, Szombathely
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen und Gerd Ronning [2005]: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006 OP des Bundes Ziel 1, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, 2005 ([http://www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/ESFPROJEKT/DOWNLOADS/ENDBERICHT\\_OP-ZIEL1.PDF](http://www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/ESFPROJEKT/DOWNLOADS/ENDBERICHT_OP-ZIEL1.PDF))
- Ryoh Sasaki [2006]: A Review of the History and the Current – Practice of Aid Evaluation, Journal of MultiDisciplinary Evaluation, Number 5, September 2006 [http://evaluation.wmich.edu/jmde/content/JMDE005content/PDFs\\_JMDE\\_005/Review\\_of\\_Aid\\_Evaluation.pdf](http://evaluation.wmich.edu/jmde/content/JMDE005content/PDFs_JMDE_005/Review_of_Aid_Evaluation.pdf) /2007.06.29./
- Sjef Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij and Richard Nahuis [2003]: Funds and Games, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper No. 3/October 2003.
- Szemlér Tamás [2004]: EU-költségvetés 2007-2013: érdekek és álláspontok. VKI, Budapest
- TÁRKI [2007]: Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak horizontális ex-ante értékelése, Budapest, 2007. március 21. [www.tarki.hu](http://www.tarki.hu) /2007.07.04./
- World Bank Independent Evaluation Group [2003]: Evaluation Tool and Approaches [http://www.worldbank.org/oed/oed\\_approach\\_summary.html](http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html) /2007.06.01./

World Bank Operations Evaluation Department [2003]: The First 30 Years. Edited by Patrick G. Grasso, Sulaiman S. Wasty, Rachel V. Weaving. 2003 The World Bank, Washington D.C. 198. o. <http://www.worldbank.org/oed/> /2007.06.09./

***Folyóirat, periodika és kiadvány cikkek, elemzések és konferencia előadások***

Bradley J., Gács János, Alvar Kangur and Natalie Lubenets [2003]: Macro impact evaluation of National Development Plans: A tale of Irish, Estonian and Hungarian collaborations. Paper presented at the Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Challenges for evaluation in an Enlarged Europe, Budapest, June 26-27, 2003

[http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docconf/budapeval/work/kangur.doc](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/kangur.doc) /2006.10.03./

Bradley, J., Herce, J.A., and Modesto, L. [1995] The Macroeconomic Effects of the CSF 1994-99 in the EU Periphery. An Analysis Based on the HERMIN Model. Economic Modelling 12: 323–333.

ECOTEC Research and Consulting Ltd [2000]: Ex-Post Evaluation of Objective 1 1994-1999 – A Final Report to the Directorate General for Regional Policy, European Commission  
Evaluation of Socio-economic Development – Guide [2007], GHK Consulting Ltd  
<http://www.evaled.info/page.aspx?id=mth120> /2007.07.12./

Fitzpatrick, Jim [2004] EU structural funds and competitiveness. Can the Celtic Tiger come to Hungary? Írország Budapesti Nagykövetsége, a Budapesti Ír Kereskedelmi Képviselő és a Magyar EU Bővítési Üzleti Tanács rendezte konferencia előadása, 2004. június 2., Budapest

Herce, J.A., and Sosvilla-Rivero, S. [1995] HERMIN-Spain. Economic Modelling 12: 295–311.

Herce, J.A., and Sosvilla-Rivero, S. [1994] The Effects of the Community Support Framework 1994-99 on the Spanish Economy: An Analysis Based on the HERMIN Model. Working Paper 94-10R, FEDEA, Madrid.

Horváth Gyula [2004]: Az Európai Unió strukturális politikájának jövőjét befolyásoló tényezők. In: EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH, Budapest

Inotai András – Szemlér Tamás [2004]: Részt vállalni a jövőből. Európai Tükör 2004. november

- Inotai András [2004]: Az Európai Unió költségvetése és Magyarország: elvárások, érdekek, hazai teendők és befolyásolási lehetőségek. In: Szemlér Tamás (szerk.): EU-költségvetés 2007-2013: Érdekek és Álláspontok, VKI, Budapest
- Martin P. [1998]: Regional Policies, Growth and Geography in Europe. The World Economy, Vol 21. No.6 pp. 757-774.
- Roberts, Peter [2003]: Partnerships, programmes and the promotion of regional development: an evaluation of the operation of the Structural Funds regional programmes. Progress in Planning 59 (2003) 1–69.
- Szepesi Balázs – Szűrszabó Péter [2006]: Indikátorok használata az ÚMFT végrehajtásának és hatásainak nyomon követése és értékelése céljából. Európai Tükör, Budapest 2006. szeptember, 101-112.
- Török Ádám [2004]: Mit mivel mérünk? A versenyképesség értelmezéséről és mérési problémáiról. In: EU-Tanulmányok 1. kötet, NFH. 2004.
- Treyz, Frederick and Treyz, George [2003]: Evaluating the Regional Economic Effects of Structural Funds Programs Using the REMI Policy Insight Model, Regional Economic Models, Inc. Challenges for evaluation in an Enlarged Europe, Budapest, June 26-27, 2003 [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docconf/budapeval/work/treyz.doc](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/treyz.doc) /2007.08.01./

### ***Internetes források***

[www.economist.com](http://www.economist.com) /2006-2007/

[ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/2007/jjj/jeremie\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jeremie_en.htm) /2007.08.13./

[europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.pdf)  
/2005.11.16./

<http://www.evaled.info/page.aspx?id=mth120> /2007.07.12./

## **V. A témakörrel kapcsolatos saját (ill. társszerzős) publikációk jegyzéke**

### ***Könyvrészek***

Nagy Sándor Gyula és Trombitás Zoltán (társzerzők és alkotó szerkesztők) [2004]: Kulcs a sikeres EU pályázatokhoz 2. EU Munkacsoport, Budapest, 285.

### ***Folyóiratcikkek***

Nagy Sándor Gyula és más mások [2004]: EU-támogatási alapelvek, mint az uniós pályázatok alapkövetelményei. Pályázatvadász II. évf. 2. szám, 29-31.

Nagy Sándor Gyula (szerző és szerkesztő) [2005]: A magyar támogatási intézményrendszer hatékonysága és 2004 évi működésének kritikus értékelése. Társadalom és Gazdaság 27. kötet, Budapest, 2005. 1-2. szám, 175-193.

Nagy Sándor Gyula [2006]: Az európai uniós támogatások hatékonyságának problematikája, értelmezése és mérésének módszerei. Európai Tükör, Budapest 2006. február, 100-112.

Nagy Sándor Gyula [2007]: Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében. Európai Tükör, 2007. január 94-102.

Nagy Sándor Gyula [2008]: Az európai uniós támogatások hatékonysága és hatásossága közötti különbség a ROP 1.2 intézkedésnél. Európai Tükör, Budapest 2008. június

Nagy Sándor Gyula [2008]: EU-funds efficiency and the first National Development Plan in Hungary 2004-2006. Transition Studies Review 49 Volume XV 2/2008.

### ***Műhelytanulmányok***

Nagy Sándor Gyula és Trombitás Zoltán [2003]: Pályázatok a gyakorlatban – esettanulmány. In: Az EU-csatlakozás kapcsán tudnivalók kis- és középvállalkozásoknak. Kamarapressz Közhasznú Társaság, Bupapest, 97-114.

Forman Balázs és Nagy Sándor Gyula [2005]: A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályázattási gyakorlat hiányosságai. Magyarország Politikai Évkönyve, DKMKKA, Budapest, 793-803.

Nagy Sándor Gyula [2005]: The financial impact of the Hungarian EU accession relating the environment. In: Prof. Palánkai Tibor & Nagy Sándor Gyula (alkotó szerkesztők): Adjusting to enlargement – Materials of Research Program, HECSA, Budapest, 103-112.

Nagy Sándor Gyula [2006]: Az uniós támogatások magyarországi intézményrendszerének hatékonysága 2005-ben. Magyarország Politikai Évkönyve, DKMKKA, Budapest, 790–800.

Nagy Sándor Gyula [2008]: Az európai uniós támogatás-felhasználás hatékonyság-mérésnek módszertana. In: Tanulmányok Palánkai Tibor akadémikus 70. születésnapja tiszteletére, Aula Kiadó, Budapest 367–377.