

Javaslatok az uniós források abszorpciójának növelésére és gyorsítására a projekt kiválasztási és megvalósítási szakaszban

1 Előzmények

A hazai és uniós támogatási források felhasználásával kapcsolatban a Kormányprogramban megfogalmazott hatékonyságjavítási és gyorsítási elvárások teljesítésére több konkrét intézkedés történt:

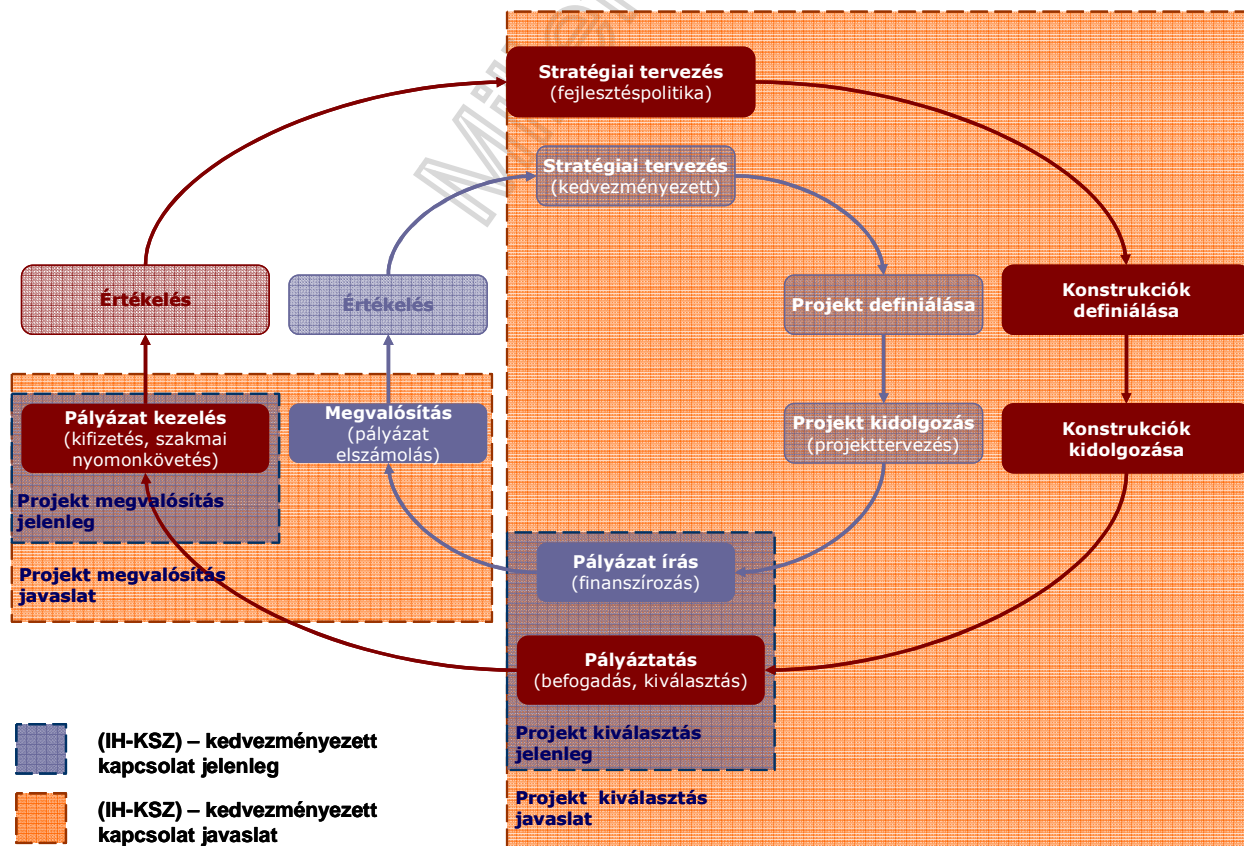
- átalakításra kerültek a források felhasználására vonatkozó jogszabályok;
- összevonások történtek az intézményrendszerben, amely a pályázók számára átláthatóbbá tette a forráskijuttatás szervezeti kereteit.

Az intézkedések javították a forráskihelyezés hatékonyságán, azonban az eltelt időszak tapasztalatai alapján a forrás abszorpció növelése és gyorsítása érdekében további lépések szükségesek.

A forrás kihelyezési folyamat alapvetően két szakaszra bontható:

- **Projekt kiválasztási szakasz**
 - nemzeti szinten megtörténik a stratégia (USZT), az operatív programok és a konstrukciók (pályázati kiírások) kidolgozás, valamint a beérkezett pályázatok alapján a támogatni kívántak kiválasztása;
 - kedvezményezett szintjén a konstrukciók alapján elkészül a pályázat;
- **Projekt megvalósítási szakasz**
 - nemzeti szinten történik a pályázat kezelés, ellenőrzések, kifizetések;
 - kedvezményezett szintjén történik a pályázattal támogatott projekt megvalósítása, valamint a pályázati adminisztráció (elszámolások, beszámolók összeállítása);

1. ábra - Kedvezményezett és intézmény oldali folyamatok együttműködése



2 Projekt kiválasztási szakasz

2.1 Helyzet

A projekt kiválasztási szakaszban mind az intézményi, mind a kedvezményezett oldalon jelentős folyamatlassító hatások, külső- és belső gátló tényezők vannak jelen:

- Az intézmény oldalon a legnagyobb gátló tényező az intézmények közötti osztott döntéshozatali kompetencia. A konstrukció előkészítési folyamat, valamint a pályáztatás, pályázat értékelés és döntéshozás minden lépésében legalább három intézmény vesz részt, saját elvárásainak, érdekeinek képviselésével. Az intézmények közötti és belüli egyeztetés jelentős erőforrásokat köt le.
- A kedvezményezett oldalán a stratégia és projekttervezés helyett a **konstrukciók megjelenése vezényli a fejlesztési folyamatot**, amely több szempontból is káros a programok végrehajtása és a tervezett eredményeinek (indikátorainak) elérése szempontjából:
 - Nem biztosítja a kedvezményezett oldali stratégia optimális végrehajtását. A kedvezményezettek által szervezetükre, vagy térségükre készített stratégiai tervek a célok elérése érdekében egymásra épülő beruházásokat, fejlesztési ütemezést tartalmaznak. Amennyiben a konstrukciók nem biztosítják a helyi stratégiák fejlesztési tervéhez a megfelelő forrásokat, azok végrehajtása ellehetetlenül és a komplex, vagy integrált fejlesztések tervezett célja nem teljesülnek.
 - Az egyedi entitásokra (intézményekre, szervezetekre, stb.) épülő konstrukciók jelentős tervezési és végrehajtási erőforrást kívánnak meg a kedvezményezettekől, amely csak korlátozott mértékben áll rendelkezésre, illetve helyben legtöbbször hiányzik a megfelelő kompetencia. Az erőforrás és kompetencia hiány mind a tervezés, mind a megvalósítás minőségét rontja, ami jelentősen lassítja az abszorpció ütemét (pl. hiányos, rosszul tervezett pályázatok, előrehaladási jelentések, kifizetési kérelmek).
 - Az intézmények helyzetéből, állapotából, vagy állami előírásból adódó egyértelműen beazonosítható fejlesztések (pl. épület felújítás, óvoda létesítés, továbbképzés) pályázati formában történő kiválasztása felesleges adminisztrációt jelent mind az intézményi, mind a kedvezményezetti oldalon.
 - A konstrukció vezérelt fejlesztések jelentős problémát okoznak az intézmények finanszírozásának tervezésében is, mind az intézmények, mind a fenntartók számára.
- Az NFÜ által vezetett projekt alapú adminisztráció több szempontból lassítja az abszorpció ütemét és növeli a megvalósítás kockázatát:
 - Nem teszi lehetővé az azonos kedvezményezettet, vagy kedvezményezetti kört érintő konstrukciók közös kezelését, az esteleges egymásra épülő fejlesztések folyamatos végrehajtását. Csökkenti a komplex, vagy integrált fejlesztések megvalósításának esélyét.
 - Egyaránt növeli a kedvezményezetti és az intézményi oldal adminisztrációs terheit a többszörös pályázati és jelentési kötelezettségek előírásával.
 - Nem teszi lehetővé a projektek egymásra épülésével elért hatások vizsgálatát.
 - Gátolja a több operatív programot érintő, komplex projektek, programok létrehozását, finanszírozását.

2.2 Javaslatok

1. **Központi projektek** - A kedvezményezett szintjén stratégiai tervezést nem igénylő, az intézmények helyzetéből, állapotából, vagy állami előírásból adódó egyértelműen

beazonosítható fejlesztések esetében az egyedi pályáztatás és projektmenedzsment helyett központi projektek (programok) indítása és megvalósítása. A központi projektek minimalizálják a kedvezményezettek oldalán elvárt erőforrásokat. A kedvezményezettek a tervezett fejlesztéseket szolgáltatásként érhetik el, megvalósításukhoz helyi erőforrást nem kell biztosítaniuk. A központi projekt keretében az adminisztrációhoz és a megvalósításhoz szükséges helyi erőforrásokat központi erőforrással lehet helyettesíteni, felgyorsítva források kiáramlását.

2. **Komplex integrált programok** – A térségi komplex problémák megoldására (pl. szegénység, gazdaságfejlesztés, társadalmi kirekesztettség kezelése, stb.) komplex integrált programok szükségesek, amelyek ma csak több konstrukció és több operatív program együttes felhasználásával lehet tervezni és megvalósítani. Az komplex integrált programok tervezésére és megvalósítására a helyi, térségi erőforrások nem, vagy csak igen kis mértékben alkalmasak. A helyi együttműködés (tervezési, megvalósítás) hiánya jelentősen rontja és lassítja az abszorpció mértékét és az indikátorok teljesülését. A leghátrányosabb kistérségek fejlesztésére indított program tapasztalatai alapján, annak hibáit korrigálva (pl. a pályáztatási szakasz kivétele a programból, több OP-ból megvalósítható projektek tervezésének lehetősége) célszerű lenne térségi komplex integrált programok tervezése és megvalósítása. A komplex integrált tervezéshez megfelelő kompetenciával rendelkező erőforrást kell biztosítani a térségek számára mind a tervezéshez, mind a megvalósításhoz. A továbbfejlesztett IHH program alkalmas a térségi fejlesztések területén nagyszámú és volumenű projekt tervezésére és megvalósítására.
3. **Kedvezményezett (ügyfél) alapú nyilvántartás** – Az intézményi és kedvezményezett oldali tervezési és adminisztratív erőforrások csökkentése érdekében, már a projekt kiválasztási szakaszban biztosítani kell az ügyfél alapú projektnyilvántartást, amely lehetővé teszi az ügyfél oldali kockázatok jobb felmérését és az ügyfél oldali erőforrások valós tervezését.

3 Projekt megvalósítási szakasz

3.1 Helyzet

A forrás kihelyezési folyamatban a projekt kiválasztását, a szerződéskötést és az előlegek kifizetését követően jelentős lassulás tapasztalható.

A projektek késedelmes megvalósításában szerepet játszanak az intézmény (IH, KSZ) oldali folyamatok és a kedvezményezett oldali folyamatok is. A folyamatok működési problémái között kiemelten jelentkezik a két folyamat illesztésének problémái, amelyek leginkább hátráltatja az abszorpció gyorsítását.

Az intézmény oldali folyamatokat kialakításánál célként került megfogalmazásra

- a folyamatok gyorsaságát,
- a KSZ uniós forrásból történő finanszírozhatóságát,
- a hatékonyságot és az átláthatóságot.

Azonban a célok kijelölésénél és megvalósításánál **csak a szervezetben működő folyamatok sebességét és hatékonyságát vették alapul**. A KSZ oldali működés és a folyamatok kialakításánál nem került összeszámításra az ügyfél oldali és az intézmény oldali folyamat. Azonban a NSRF megvalósítását, a kitűzött indikátorok elérését, valamint a tervezett abszorpciót **a két folyamat működése közösen éri el**.

A közreműködő szervezet folyamatainak késedelmes teljesítésének fő oka a kedvezményezetti oldal késedelmes és megbízhatatlan minőségű teljesítése. A kedvezményezett oldali késések, valamint a dokumentumok hibás összeállítása közel 70-80%-al emeli meg a KSZ oldali erőforrás szükségletet. A beérkezett kifizetési kérelmek több mint fele hibásan kerül összeállításra és beküldésre, többszöri hiánypótlás szükséges a hibás kérelmek korrigálására.

A kedvezményezett oldal vizsgálata alapján megállapítható, hogy a pályázati finanszírozás kapcsán elvárt adminisztráció és intézményi együttműködés csak igen kis mértékben illeszkedik a kedvezményezett által megvalósítandó fejlesztés

projektmenedzsment folyamataihoz. Így a **kedvezményezett oldalon két folyamattal számolhatunk** (projektmenedzsment, pályázati adminisztráció), amelyek közül az általános alacsony finanszírozási potenciál miatt a pályázati adminisztrációs folyamatok határozzák meg a projekt tevékenységeit. A két folyamat illesztése a kedvezményezettek többségénél humánerőforrás hiányában jelentős gátként hat a megvalósítás során.

3.2 Javaslato

4. **A pályázati és projekt folyamatok illesztése** – A folyamatok illesztése a konstrukciók tervezés során történhet meg, azonban a pályázatok előkészítésénél hiányzik a valós projekt menedzsment ismeret. A közreműködő szervezetek, valamint irányító hatóságok munkatársai általában nem rendelkeznek sem valós projektmenedzsment ismeretekkel és tapasztalatokkal, valamint sok esetben hiányzik az érintett kedvezményezettek élethelyzetének és működésének (pl. önkormányzati döntéshozás) ismerete is. A konstrukcióhoz tartozó útmutató összeállításakor javasoljuk projektmenedzsmenttel foglalkozó szervezetek bevonását, illetve az útmutatók ex ante elemzésének elkészítését.
5. **A közreműködő szervezet és a projekt menedzsmenttel foglalkozó szervezetek szakmai egyeztetése, a projekt menedzsment tapasztalatok átadása ügyfél és fejlesztés típusonként** - A projektek megvalósítása során a közreműködő szervezet és a kedvezményezettek közös érdeke a sikeres végrehajtás és a projekthez kapcsolódó indikátorok elérése. A jelenlegi hatóság-ügyfél kapcsolat helyett, a folyamatok illesztése érdekében a jogszabályokat betartó partneri kapcsolat elérése a cél. A partneri kapcsolat kialakításához az biztosítani kell, hogy a közreműködő szervezetek és irányító hatóságok munkatársai megismerjék a kedvezményezetti oldal folyamatait és közösen keressenek megoldást a felmerülő problémákra.
6. **Komplex képzés a kedvezményezettek és a projektmenedzsment szervezetek részére a projektmenedzsmenttel kapcsolatban** - A közreműködő szervezetek a jogszabályok és az IMK alapján készítik saját munkafolyamataikat. A munkafolyamatok alapján történik a pályázatok kezelése. A projektmenedzsmenttel foglalkozó szervezetek részre fontos lenne a valódi munkafolyamatok ismerete, a közreműködő szervezetek belső képzési anyagai alapján készített tematikák szerint.
7. **Pályázatkezelési folyamatba a kedvezményezetti oldal szakmai elvárásainak illesztése** - A közreműködő szervezetek által alkalmazott munkafolyamatok nem tartalmazzák a kedvezményezetti oldal speciális működéséből származó paramétereket. A projektmenedzsment szervezetek és közreműködő szervezetek közötti együttműködés alapján összeállíthatók az egyes ügyfélcsoportok általános ügyfélprofiljai, amelyek paramétereit illeszteni kell a közreműködő szervezetek munkafolyamataiba. Így a közreműködő szervezet munkatársai automatikusan figyelembe vehetik az egyes ügyfélcsoportok (pl. önkormányzatok) speciális működését.
8. **Projekt megvalósítást támogató projektmenedzsment hálózat** – Az USZT megvalósításában résztvevő összes érintett közös érdeke a pályázati forrásokkal támogatott projektek sikeres és időben tervezhető megvalósítása. A megvalósítás során a kedvezményezettek többségénél humánerőforrás hiány (kapacitás, ismeret, gyakorlat) merül fel mind a projektmenedzsment feladatok, mind a pályázati adminisztrációs feladatok ellátásában. Sokszor e szakmákban képzetlen „aktivisták”, vagy kijelölt munkatársak végzik a feladatokat, ami jelentős kockázat mind a tervezett abszorpció, mind az indikátorok elérésében. A kockázatok mellett a rosszul menedzselt projektek, illetve pályázati adminisztrációk növelik a szükséges erőforrást a közreműködő szervezetek oldalán és lassítják az intézmények működését.

A kedvezményezettek humánerőforrásának támogatásához szükséges külső, szakmailag kompetens erőforrás bevonása, amely rendelkezik ismeretekkel és tapasztalattal, mind pályázati adminisztráció területén, mind a projektmenedzsment területén és ismeri a közreműködő szervezetek elvárásait, belső munkafolyamatait.

A tanácsadó hálózat szerepe a projektek végrehajtásának támogatása, az abszorpció növelése és gyorsítása, az ismeretek biztosításával, tanácsadással és szükség szerint konkrét ügyek menedzselésével. A hálózat segítségével növelhető lenne a pályázati adminisztrációs anyagok összeállításának hatékonysága, így csökkennének a hiánypótlások, gyorsulhatna a kifizetés. Valamint helyben, még beküldés előtt lehetővé válna az anyagok szakmai minőségbiztosítása.

Az egyes tanácsadók több projekt minőségbiztosítását is elláthatnák, segítségükkel csökkenthető lenne a szabálytalanságok száma, valamint a kedvezményezetti oldal bizonytalansága is pályázatok adminisztrációjával kapcsolatban.

Millefolium