

KEOP-módosítás alátámasztó dokumentum

2014. október 14.

1. Vezetői összefoglaló

1.1. A tervezett módosítás rövid összefoglalása

OP-n belüli átcsoportosítás Kohéziós Alap által finanszírozott prioritások között:

A KEOP-7. prioritásból (Projekt előkészítés) 4 Mrd Ft-ot (13,47 m€) csoportosítunk át a KEOP-8. prioritásra (Technikai segítségnyújtás).

Honnan		Összeg (millió euró)	Hova	
KEOP	7. prioritás: Projekt előkészítés (KA)	13,47	8. prioritás: Technikai segítségnyújtás (KA)	KEOP

Honnan		Összeg (Mrd Ft*)	Hova	
KEOP	7. prioritás: Projekt előkészítés (KA)	4	8. prioritás: Technikai segítségnyújtás (KA)	KEOP

* 296,9 HUF/EUR tervezési árfolyamon számolva

A módosítás a „egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról” szóló 2/2005 (I.11) Korm. rendelet 3.§ szerint kisebb módosításnak tekinthető, amelynek várhatóan nincs jelentős negatív környezeti hatása, ugyanakkor a módosítás következtében várhatóan javul a környezet védelmének céljából támogatott projektek megvalósítása.

1.2. A módosítás motivációja a 1083-as EK rendelet alapján

Az OP módosítást az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló a Tanács 1083/2006 EK rendeletének 33. cikke alapján az indokolja, hogy operatív program módosítása igazodik a végrehajtási nehézségek kezelését szükségessé tevő intézkedésekhez.

1.3. A módosítás alátámasztáshoz felhasznált információk köre

A módosítás alátámasztásához az OP előrehaladásának tapasztalatai, az OP végrehajtásáról készült értékelő jelentés, a jelenlegi forrásfelhasználási adatok, abszorpció becslések szolgáltak alapul.

2. A módosítás indoklása

2.1. A módosítás háttere

Tervezési előzmény és végrehajtási tapasztalatok

A KEOP 7. prioritás egy olyan **horizontális prioritási tengely, melynek célja az uniós támogatásból végrehajtásra kerülő környezetvédelmi és energetikai projektek előkészítése**. A megítélt támogatásokból mind a 2007-2013. közötti időszakban megvalósuló, mind a 2014-2020. közötti tervezési ciklusra benyújtani tervezet projektek előkészítése zajlik/zajlott.

A KEOP 7. prioritás esetében a 2007-2013 időszak vonatkozásában ugyanakkor további projekt előkészítés nem várható, mert a megvalósításra tervezett projektek előkészítése befejeződött, a projektek végrehajtása folyamatban van. Ezeket az előkészítési kiírásokat tehát lezártuk.

A korábbi OP módosítás során egyértelműsítettük, hogy az előkészítési forrásokat a 2014-2020 időszak előkészítésére is fel lehet használni. Az erre az időszakra való

felkészüléshez szükséges koncepciók, stratégiák kidolgozása, illetve a derogációval érintett projektek előkészítése szintén megtörtént, illetve ezen projektek megvalósítása is folyamatban van.

Mindazonáltal a **szükséges előkészítési feladatok lezárásával**, valamint a prioritás indikátor célértékének teljesítésével a **7. prioritási tengelyre allokált forrás egy jelentős része lekötetlenül maradt, ami komoly forrásvesztési kockázatot hordoz magában.**

A programozási időszak végén ugyanakkor – a 7. prioritáson megjelenő forrástöbblettel párhuzamosan – a **technikai segítségnyújtás prioritáson (KEOP 8. prioritás) érzékelhető forrásszűke**, hiszen a felgyorsuló, mind abszolút értékben, mind darabszámban **emelkedő kifizetések a feladatok számosságát is arányosan növelik**, ezáltal az intézményfinanszírozásra rendelt keretet **fokozottan csökkentik**.

Ezek a feladatok a teljesség igénye nélkül az alábbiak:

- Kifizetési igények feldolgozása
- A projektek fizikai előrehaladásával összefüggő támogatási szerződés módosítások, vállalkozási szerződés módosítások végrehajtása
- Közbeszerzési eljárások ellenőrzése, minőségbiztosítása
- Helyszíni ellenőrzések lefolytatása

A 8. prioritáson kialakult forráshiány további oka, hogy a KEOP tervezésekor még nem számolt az intézményrendszer azzal az időközben már bebizonyosodott körülménnyel, hogy **a környezetvédelmi projektek életútja és bonyolultsága eltér a tipikus beruházási projektekétől**. A környezetvédelmi projektek természetükből fakadóan az átlagosnál is több tervezési, engedélyezési, végrehajtási problémával küzdenek és jóval hosszabb lefutásúak. Ennek következtében **az előkészítésük és a megvalósításuk során speciális szakértelmet igénylő, komoly tapasztalattal rendelkező szakértők bevonása szükséges** mind a kedvezményezett, mind a végrehajtó intézményrendszer, mind a kivitelező cégek oldaláról. A speciális szaktudás bevonása természetesen **komolyabb erőforrás igényvel jár, ami ugyancsak a technikai segítségnyújtás keret idő előtti kimerüléséhez vezet.**

A **KEOP végrehajtása során nyilvánvalóvá vált az is, hogy a környezetvédelmi-energetikai projektek rendkívül heterogén portfóliót képeznek**. A néhány milliós nagyságrendű szemléletformáló kampányoktól kezdve a több tízmilliárdos összköltségű szennyvizes/hulladékos/árvizes beruházásokig számos típusú és méretű projekt megvalósítása fut a KEOP támogatásából. Ezen **projektek menedzsmentje az intézményrendszer részéről igen széleskörű tudásbázist és tapasztalati tőkét igényel**, amit nem lehet kizárólag belső erőforrások igénybevitelével biztosítani, mindenképpen szükséges a **külső szakértői segítség bevonása is**. Mindez szintén **jelentősen hozzájárul a technikai segítségnyújtás keret intenzívebb felhasználásához.**

A KEOP megvalósítása során kialakult projektportfólió tehát nehezen vethető össze más operatív programok projekthalmazával, hiszen a tömegpályáztatással és heterogén projektállománnyal dolgozó operatív programok (pl. GOP, TÁMOP) fajlagosan nagyobb darabszámú, de jóval kevésbé tudásigényes projekteket támogatnak, melyek megvalósítása is jóval gördülékenyebb. A klasszikus infrastrukturális, beruházási jellegű projekteket menedzselő KÖZOP-pal szintén nehezen vethető össze a KEOP, hiszen bár ott a KEOP-hoz hasonlóan bonyolultabb műszaki tartalmú, komolyabb szakértelmet igénylő projektek megvalósítása zajlik, ugyanakkor a projektállomány a KEOP-hoz képest jóval homogénebb és nagyságrendekkel alacsonyabb darabszámú.

Szintén **nagymértékben befolyásolta a rendelkezésre álló erőforrások kimerülését az eredetileg kalkuláltnál lényegesen több beérkezett pályázat és támogatott projekt**. Az operatív program, illetve a részletesebb tervek és előrejelzéseket tartalmazó akciótervek megalkotása során a jelenleg futó projekteknél jóval kevesebb számú pályázattal számolt az intézményrendszer.

Jól illusztrálja mindezt, hogy a projekt típusok (nagy infrastrukturális beruházások) hasonlósága miatt a KEOP-pal rendszeresen összehasonlításra kerülő KÖZOP hatályos szerződéseinek száma 397 db, ezzel szemben a **KEOP-ból lényegesen több, 5208 db támogatási szerződés valósul meg** (forrás: palyazat.gov.hu; eljárásrend szerinti lekérdezés¹).

A KEOP végrehajtásáról készült, 2013. márciusában zárult értékelés² is megállapítja, hogy az intézményrendszer túlterhelt, szinte állandó a kapacitáshiány az IH-nál és a volt KSZ-es területeken egyaránt.

Fentiekből következik, hogy a KEOP végrehajtási intézményrendszerének működtetése a tervezettnél jóval komolyabb erőforrásigényt von maga után, ami szoros összefüggésben áll az operatív program végrehajtásának finanszírozásához hozzárendelt technikai segítségnyújtás keretével is.

Érdemes ezzel összefüggésben áttekinteni a KEOP, továbbá a többi operatív program technikai segítségnyújtás forrásait, az operatív programok teljes keretének arányában:

Operatív Program	TA keret az OP teljes keretének %-ban
Regionális OP-k	3,60%
TÁMOP	3,42%
GOP	3,14%
KEOP	1,69%
KÖZOP	1,01%

A jelenleg futó KEOP projektek végrehajtása mellett **további plusz feladatot jelent az új tervezési ciklusra való felkészülés is.** Ezen a területen jelentős többletmunka jelentkezik, amit szintén csak a külső és belső kapacitások biztosításával/bővítésével lehet elvégezni.

A KEOP esetén tehát a technikai segítségnyújtás források idő előtti kimerülése sajnos elkerülhetetlen, melynek alapvető okai összefoglalva:

1. A programozási időszak végéhez közeledve a rendelkezésre álló kapacitásokat meghaladó és az eredetileg tervezettnél **nagyobb volumenben jelentkező feladatok.**
2. Az előbbieken már vázolt, **a környezetvédelmi és energetikai projektekre jellemző specialitások** (heterogén projektállomány, komplex projekt tartalom, problémás előkészítés és megvalósítás)
3. A **technikai segítségnyújtás keret relatív alultervezése,** amit a fenti táblázat is jól szemléltet (egyedül a jóval kevesebb projektet megvalósító KÖZOP áll a KEOP után TA keret tekintetében)

Veszélyek, kockázatok

A KEOP támogatások jelenleg – többek között a fenti okoknak köszönhetően – nem a kellő ütemben kerülnek felhasználásra, ugyanakkor a cél az, hogy az uniós előírásoknak megfelelő („n+2, n+3”) forrás-felhasználási kívánalmaknak Magyarország eleget tegyen, a programozási időszak végére **ne maradjon kifizetetlen követelés vagy fel nem használt uniós forrás.**

Annak érdekében, hogy az intézményrendszer oldaláról – kiemelten az irányító hatósági és közreműködő szervezeti feladatokat is ellátó NFM KEHOP HÁT-ot – a feladatok

¹ http://emir.palyazat.gov.hu/nd/kozvel/?link=umft_1_1

² KEOP végrehajtás egyes feltételeinek értékelése. Öko Zrt, 2013. március

továbbra is határidőben kerüljenek elvégzésre és **a forrásvesztés kockázatát minimalizáljuk, feltétlenül szükséges a külső és belső erőforrások biztosítása.** Mivel az év első felében történt **intézményi változások** mind finanszírozási oldalról (SLA szerződések megszűnése), mind humánerőforrás oldalról **komoly nehézségek elé állították a KEOP HÁT-ot**, ezért a normális működéshez elengedhetetlen az előállt nehézségek mielőbbi leküzdése.

Látható tehát, hogy **a pótlólagos finanszírozás megteremtése szükséges feltétel, ennek hiányában problémák keletkezhetnek a napi feladatok elvégzésében**, ez pedig rendkívüli veszélyt hordoz a projektek lebonyolításában.

Erre kínál megoldást jelen a jelen előterjesztésben vázolt átcsoportosítási kezdeményezés, melynek keretében a KEOP 7. prioritásán megmaradt források kerülnének áthelyezésre a KEOP 8. prioritására.

A 7. prioritáson még fel nem használt források más előkészítési célok megvalósítására az idő szűkösségére tekintettel nehezen, vagy magas kockázattal fordítható. Ez felveti egy esetleges **forrásvesztés lehetőségét**.

Az abszorpció optimalizálása érdekében javasolt **a kötelezettségvállalással le nem kötött forrás átcsoportosítása.**

Összefoglalva: az OP módosítás, azaz a **forrás átcsoportosítás elmaradása végrehajtási problémát**, működési és stratégiai meg nem felelési kockázatokat jelent az KEOP Irányító Hatóság számára, **ez pedig súlyos kihatással lehet** a projektek végrehajtására és végső soron **a KEOP kifizetési célérték teljesítésére is.**

2.2. Előrehaladás és előrejelzés módosítás nélküli állapotra

Tényleges előrehaladás (OP/prioritás szinten)

prioritás	2007-2013 keret (Mrd Ft)	lekötött közkiadás (Mrd Ft)	kötelezettségvállalás aránya	kifizetett közkiadás (Mrd Ft)	abszorpció aránya	becsült forrásfelhasználás az időszak végéig átcsoportosítás nélkül
KEOP-1. Egészséges tiszta települések	737 742 380 351	753 788 855 537	102%	327 556 383 527	44%	100%
KEOP-2. Vizeink jó kezelése	413 809 718 951	443 382 117 264	107%	255 260 040 737	62%	100%
KEOP-3. Természeti értékeink jó kezelése	39 707 859 734	39 728 945 048	100%	20 600 699 549	52%	100%
KEOP-4. Megújuló energiafelhasználás növelése	116 503 577 218	93 438 539 386	80%	46 087 202 554	40%	100%
KEOP-5. Hatékony energiafelhasználás	122 903 207 149	121 266 737 427	99%	50 060 869 036	41%	100%
KEOP-6. Fenntartható életmód és fogyasztás	22 301 860 029	21 561 320 545	97%	15 351 699 712	69%	100%
KEOP-7. Projekt előkészítés	70 420 516 490	50 924 714 869	72%	34 606 637 165	49%	94%
KEOP-8. Technikai segítségnyújtás	25 560 799 078	24 256 304 474	95%	19 337 183 155	76%	100%
KEOP összesen	1 548 949 919 000	1 548 347 534 550	100%	768 860 715 435	50%	99%

prioritás	2007-2013 keret (M EUR)	lekötött közkiadás (M EUR)	kötelezettségvállalás aránya	kifizetett közkiadás (M EUR)	abszorpció aránya	becsült forrásfelhasználás az időszak végéig átcsoportosítás nélkül
KEOP-1. Egészséges tiszta települések	2 523 610 267	2 578 500 769	102%	1 120 478 740	44%	100%
KEOP-2. Vizeink jó kezelése	1 410 975 176	1 511 808 767	107%	870 365 205	62%	100%
KEOP-3. Természeti értékeink jó kezelése	135 281 907	135 353 743	100%	70 185 146	52%	100%
KEOP-4. Megújuló energiafelhasználás növelése	395 931 455	317 546 102	80%	156 625 003	40%	100%
KEOP-5. Hatékony energiafelhasználás	420 632 405	415 031 638	99%	171 331 768	41%	100%
KEOP-6. Fenntartható életmód és fogyasztás	77 562 765	74 987 272	97%	53 391 075	69%	100%
KEOP-7. Projekt előkészítés	248 320 294	179 573 238	72%	122 031 629	49%	94%
KEOP-8. Technikai segítségnyújtás	89 689 830	85 112 512	95%	67 851 896	76%	100%
KEOP összesen	5 302 004 099	5 297 914 042	100%	2 632 260 460	50%	99%

Adatforrás: EMIR, 2014.07.24., árfolyam: 296,9 HUF/EUR

A 4. prioritás alacsonyabb kötelezettségvállalási aránya abból adódik, hogy meghirdetés alatt van 3 pályázati kiírás, ezekre fog allokálódni a keret maradék része.

3. A módosítás tartalma

3.1. A módosításra vonatkozó javaslat

3.1.1. Operatív programok közötti átcsoportosítás (Mrd HUF):

honnan		összeg (Mrd Ft)	hova	
7. prioritás	Egészséges tiszta települések	4	8. prioritás	Technikai segítségnyújtás

Operatív programok közötti átcsoportosítás (M EUR):

honnan		összeg (M EUR)	hova	
7. prioritás	Egészséges tiszta települések	13,47	8. prioritás	Technikai segítségnyújtás

3.2. A módosítás részletes kifejtése

A KEOP fentiekben vázolt módosítása miatt az operatív program szövegében az alábbi pontokon történik módosítás:

- Vezetői összefoglaló (4. oldal)
A pénzügyi tábla módosítása: 7. és 8. prioritás összege és százalékos aránya.
- 4. fejezet – Pénzügyi tábla (93. oldal)
A pénzügyi tábla frissítése.
- 8.8 fejezet – 1. dimenzió: Prioritási téma tábla (162. oldal)
Az átcsoportosítás megjelenítése a prioritási témákban.

3.3. A módosítás várt hatásai

3.3.1. OP végrehajtás

Hatás meglévő, folyamatban lévő konstrukciókra, projektekre, a végrehajtás folyamataira

A technikai segítségnyújtásra (KEOP-8. prioritás) eredetileg alokált keretek idő előtti kimerülése várható, ami kockázatosá teszi az operatív program további végrehajtását és megvalósítását. Ugyanakkor a projekt előkészítésre (KEOP-7. prioritás) eredetileg tervezett és a későbbiekben forrásátcsoportosítással növelt keret nem merült ki, aminek következtében forrásvesztés kockázata áll fenn.

A megvalósítási és abszorpciók kockázatok csökkentése érdekében teszünk javaslatot a két prioritás közötti átcsoportosításra, 4 Mrd Ft (13,47 M EUR) összegben.

Az átcsoportosítás mértékét figyelembe véve a probléma rendezésére nem elegendő az időszak zárásakor alkalmazható 10%-os rugalmasság, mert a KEOP-8. prioritás kerete 89,69 M EUR, a tervezett átcsoportosítás ennek megközelítőleg 15%-a.

Az átcsoportosítást követően a technikai segítségnyújtás teljes operatív programhoz viszonyított 1,7%-os aránya 2%-ra emelkedik.

A módosítás az OP célok megvalósulását negatívan nem érinti, hatása várhatóan pozitív környezeti és fejlesztéspolitikai szempontból egyaránt.

3.3.2. Abszorpció

Tekintettel arra, hogy további projekt előkészítési tevékenység már csak korlátozott mértékben várható a 2007-2013 időszak terhére, ezért a 7. prioritásban a rendelkezésre álló szabad forrás lekötése és felhasználása nem történne meg, ami abszorpciós kockázatot jelentene. Ugyanakkor a 8. prioritásban az intézményrendszer finanszírozásához szükség van további forrásokra, ami garantálja az átcsoportosított összeg felhasználását.

4. Indikátorrendszert érintő módosítások

A módosítás az indikátorrendszert nem érinti, hiszen a 7. prioritáson a kitűzött indikátor célérték teljesült, az átcsoportosítással a 7. prioritás indikátor célértéke nem változik.

PEP	Előkészített projektek száma Mértékegység: db					
Def.:	A projekt előkészítési prioritási tengely keretében sikeresen előkészített projektek száma.					
						KEOP műveletek eredményeként várható célérték(NY)
Forrás:						EMIR
					2007	2015
HUN					0	750

5. Konklúzió

A technikai segítségnyújtásra (KEOP-8. prioritás) eredetileg allokált keretek idő előtti kimerülése miatt keletkező végrehajtási kockázat kezelése érdekében a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) módosítását kezdeményezi a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.

A tervezett módosítás OP-n belüli, prioritási tengelyek közötti forrásátcsoportosítást tartalmaz.

A Magyar Köztársaság Kormány az OP módosításra vonatkozó előterjesztést 2014.07.23-i ülésén megtárgyalta, és jóváhagyta a 1414/2014. (VII. 23.) Korm. határozattal.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium véleménye szerint nincs szükség stratégiai környezeti vizsgálatra. A kapcsolódó screening dokumentumot megküldte a 2/2005. (I.11.) Korm. rendeletben meghatározott hatóságok részére.

Az érintett hatóságok egyetértettek azzal, hogy az operatív program módosításának nincs jelentős környezeti hatása.

A program tervezéséért felelős Irányító Hatóság vezetőjének döntése az, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatására nincs szükség.

A tervezet (beleértve a szövegszerű OP-módosítást, jelen alátámasztó dokumentumot, és a Stratégiai Környezeti Vizsgálat Áttekintő Jelentését, amely indokolja az SKV szükségességéről meghozott döntést) a KEOP Monitoring Bizottsága (KEOP MB) részére véleményezésre megküldésre került 2014.09.16-án. Ezt megelőzően a 2014.06.11-i Monitoring Bizottsági ülésen a módosítás tervezetét az Irányító Hatóság bemutatta.

A Környezet és Energia Operatív Program Monitoring Bizottsága az Európai Tanács 1083/2006 EK rendeletének 65. cikke g) bekezdésének megfelelően 2014.10.01-jei határidővel írásbeli szavazás keretében megvizsgálta és jóváhagyta az Irányító Hatóság által javasolt módosításokat és a módosított OP szövegét.