

Tudomány, politika

IGÉNYEK, REMÉNYEK, ESÉLYEK

A K+F ÉS AZ INNOVÁCIÓ TÁMOGATÁSI ESÉLYEI AZ EU STRUKTURÁLIS ALAPJAIBÓL

Imre József

habilitált doktor, főosztályvezető-h., Oktatási Minisztérium – jozsef.imre@om.hu

Qui timide rogat, docet negare.
(Aki félénken kér, elutasításra készlet.)
Seneca

*Miért szükséges a K+F
és az innováció támogatása?*

A fejlett országok az átalakulás útján vannak a tudásalapú társadalom, illetve a tudásalapú gazdaság felé, amely a tudás és az információ hatékony termelésére, diffúziójára és alkalmazására épül. A tudományt és a technológiát egyre inkább a hosszú távú növekedés legfontosabb forrásának, legdinamikusabb elemének tekintik, amelyek a gazdaságok szerkezeti átalakulásában, a termelékenység növelésében, a munkahelyteremtésben és az életminőség javításában egyaránt fontos szerepet játszanak. Csak azok az országok, régiók, közösségek lehetnek versenyképesek és sikeresek az új típusú gazdaságban, amelyek nagy szellemi hozzáadott értéket megtestesítő termékek és szolgáltatások előállítására képesek. Egy nemzet pozíciója egyre inkább a tudástól, a társadalom tanulási és megújulási képességétől függ. Az igazi értéket, a versenyelőnyt ma a képzett, rugalmas munkaerő, az új tudás gyors megszerzésének és adap-

tálásának képessége, az információ, a kooperáció, a magas műszaki/technológiai színvonal és az ambiciózus vállalkozások jelentik. A tudomány, a kutatás, a technológia felértékelődött, aktív társadalom-, illetve gazdaságpolitika-formáló tényezővé vált.

Az állam *innovációbarát gazdasági és jogszabályi környezet kialakításával, valamint közvetlen támogatásokkal* segítheti elő a tudományos és technológiai fejlődést, ezáltal a gazdaság versenyképességének fokozását. Hatékony fejlődés – miként azt az utóbbi évek OECD kutatásai [OECD, 1999] is igazolták – csak a teljes *nemzeti innovációs rendszernek*¹ mint komplex, integrált rendszernek a harmonizált fejlesztésével

¹ A *nemzeti innovációs rendszer* (National Innovation System, NIS) egy adott nemzetgazdaságban az innováció és a tudás, illetve a technológiai diffúzió hatékonyságát befolyásoló piaci és nem piaci intézmények összességének, a közöttük működő kölcsönhatásoknak, termelési és szolgáltatási jellegű kapcsolatoknak, valamint a működésüket befolyásoló szabályozásoknak a komplex rendszerét jelenti.

² Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok (OTKA), a Felsőoktatási Kutatási Program (FKP), a Műszaki Fejlesztési Alapprogramok (MÚFA), a Nemzeti Kutatási és Fejlesztési Programok (NKFP), valamint a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Program (NIIF).

érhető el. A K+F és az innovációs folyamatok sikerét az emberi erőforrás, az intézményrendszer, az infrastruktúra és a működési feltételrendszer következetes, strukturált továbbfejlesztése révén lehet garantálni.

Magyarországon a K+F és az innováció támogatására jelenleg egymást jól kiegészítő, nagy formátumú, pályázati alapon szervezett támogatási rendszerek² (a költségvetési cél-előirányzatok által finanszírozva) működnek. Ezek összehangolt fejlesztése, a hatékonysági kritikus értékeket elérő forrásallokáció biztosítása, valamint a fejlesztési stratégiák által kialakított arányok érvényesítése garantálhatja a tudomány és a technológia, illetve a nemzeti innovációs rendszer kiegyensúlyozott, fenntartható fejlődését.

A K+F nemzeti szintű finanszírozási forrásait (2000-ben 105,4 milliárd Ft) a központi költségvetési forrásokon (49,5 %) túl a vállalati (37,8 %) és a külföldi (10,6 %), valamint egyéb hazai (2,1 %) források jelentették.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően Magyarország előtt is megnyílnak az Európai Unió támogatási forrásai, mint például a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap, amelyek az európai gazdasági-társadalmi kohézió erősítésének és a regionális különbségek csökkentésének érdekében *a K+F és az innováció területén is* egyre növekvő mértékű támogatásokat nyújtanak. Magyarország EU-tagországgént jelentős mértékű közösségi K+F és innovációs forrásokhoz juthat. Ahhoz azonban, hogy a csatlakozás pillanatától élhessünk a rendelkezésre álló lehetőségekkel, a már megkezdett felkészülési folyamat során teljesíteniünk kell az EU által előírt és nagyon szigorúan megkövetelt feltételeket. Ezek az elvárások mindenekelőtt a források hatékony és ellenőrizhető felhasználására irányulnak.

³ Structural Funds, SF (A továbbiakban ismertetjük a legfontosabb fogalmak általánosan használt angol megfelelőit is.)

A Strukturális Alapok³ (SA) céljai, eszközei, jellemzői

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés előírja, hogy a gazdasági és szociális kohézió erősítése érdekében törekedni kell a különböző régiók közötti fejlődési egyenlőtlenségek és a leghátrányosabb helyzetű régiók (beleértve a vidéki területeket is) lemaradásának csökkentésére. Ezt a tevékenységet a Strukturális Alapokon, az Európai Beruházási Bankon⁴ (EBB) keresztül és a többi közösségi pénzügyi forrásból kell támogatni. A Strukturális Alapokra vonatkozó előírásokat 1999-ben egységes rendeletbe foglalták [EU Council, 1999].

A Strukturális Alapok⁵, az EBB és a többi közösségi pénzügyi forrás a következő három kiemelt célkitűzés⁶ megvalósításához járul hozzá:

1. célkitűzés: a fejlődésben elmaradó⁷ régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítése;

2. célkitűzés: a strukturális problémákkal küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása;

⁴ European Investment Bank, EIB

⁵ A *Strukturális Alapok* magukba foglalják: az *Európai Regionális Fejlesztési Alapot*, ERFA (European Regional Development Fund, ERDF) az *Európai Szociális Alapot*, ESZA (European Social Fund, ESF), az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap*, EMOGA *Orientációs Szekcióját* (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF Guidance Section) és a *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközt*, HOPE (Financial Instrument for Fisheries Guidance FIGG).

⁶ A célkitűzések megvalósításához hozzájárulnak: 1. célkitűzés: A SA minden alapja; 2. célkitűzés: ERFA, ESZA; 3. célkitűzés: ESZA.

⁷ Elmaradott régióknak azok a NUTS II szintnek megfelelő régiók (illetve országok) tekinthetők, ahol az egy főre eső GDP – vásárlóerő-paritáson és az 1999. március 26-án rendelkezésre álló utolsó három év adatai szerint - nem éri el a közösségi átlag 75 %-át. (NUTS, Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – Területi Statisztikai Egységek Nomenklatúrája. A Bizottság összeállította a tervezési időszakra vonatkozóan a NUTS II szintű régiók listáját.)

3. célkitűzés: az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek alkalmazását és korszerűsítését célzó támogatás.

E kiemelt célokat követve *további általános célként* fogalmazódik meg a hozzájárulás: (a) a harmonikus, kiegyensúlyozott és tartós fejlődéshez; (b) a foglalkoztatás és az emberi erőforrások fejlődéséhez; (c) a *fenntarthatóság* elvének érvényesítéséhez, a környezet védelméhez és rehabilitációjához; (d) az *egyenlő esélyek* elvének érvényesítéséhez a nemek között, valamint kisebb-segékek és speciális célcsoportok körében.

Az alapok tervezési és végrehajtási folyamatában az EU bizonyos alapelvek érvényesítését várja el:

- A *programozás* alapelve többéves, integrált megközelítési módot feltételez, amely stratégiai összehangolást igényel a célok, a prioritások, a végrehajtási eszközök (projektek) és a finanszírozási források között.

- A *partnerség* alapelve a közösségi jellegre utal, az Európai Bizottság nagy hangsúlyt fektet arra, hogy valamennyi érintett partner hatékonyan vegyen részt az SA tervezésében, programjainak előkészítésében és végrehajtásában.

- Az *addicionalitás* azt jelenti, hogy a közösségi források „csak” kiegészítik és nem helyettesítik a nemzeti és regionális forrásokat, azaz a helyi források nem csökkenhetnek a támogatott területeken.

- A *koncentráció* alapelve a források szétaprózódásának elkerülését, illetve a hatékonyságot garantáló jelentős nagyságrendű támogatások érvényesítését szolgálja.

- A *szubszidiaritás* arra utal, hogy minden ügyet a még alkalmas legalacsonyabb szinten kell végrehajtani, azaz csak a helyi szinten nem megoldható ügyeket kell központiilag kezelni.

- A *rugalmasság* a reagálóképességet jelenti a program (hét éves) időszaka alatt megváltozó körülményekre.

- A *koherencia* az érintett regionális, nemzeti és EU-politikák összehangolása a maximális szinergia elérése érdekében.

A Strukturális Alapok tervezési dokumentumai

A Strukturális Alapok támogatásai meghatározott tervezési ciklusokra, azok kezdetekor igényelhetők.⁸ A jelenlegi tervidőszak hét évet (2000–2006) ölel át. A támogatásokat csak a tagországok régiói vehetik igénybe, így Magyarország EU-tagországgként – a legkedvezőbb csatlakozási forgatókönyv szerint is – csak hároméves időszakra (2004–2006) pályázhat. A Strukturális Alapok egyik alapkövetelménye, hogy az elmaradott vagy strukturális problémákkal küzdő régióknak vagy országnak a regionális, illetve nemzeti stratégiai tervdokumentumokkal teljesen összehangolt tervet kell benyújtani. Egy egész országra kiterjedően *nemzeti fejlesztési tervet*⁹ (NFT) kell készíteni. Egy önállóan pályázó régió, különösen ahol a közösségi támogatás egy adott szint alatt marad, *egységes programozási dokumentum*¹⁰ keretében nyerhet támogatást. A jelenlegi tervezési szempontok szerint Magyarországnak az egész országra (nemzetgazdaságra) kiterjedő egységes nemzeti fejlesztési tervet kell készítenie.

A benyújtott NFT értékelését követően mintegy hat hónap alatt a Bizottság – a tagállammal egyetértésben – elkészíti a *közösségi támogatási keret*¹¹ (KTK) elnevezésű dokumentumot, amely a támogatás átfogó,

⁸ Az eddigi tervezési ciklusok időtartama folyamatosan növekvő trendet mutat: 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006.

⁹ National Development Plan, NDP

¹⁰ Single Programming Document. (Ez egy olyan egységes dokumentumot jelent, amely ugyanazt az információt tartalmazza egy régióra vonatkozóan, mint amely a közösségi támogatási keretben és az operatív programban található. A Bizottság hagyja jóvá.)

¹¹ Community Support Framework, CSF

a Bizottság által jóváhagyott alapidokumentuma. Ez tartalmazza az alapok és a tagállam szándékaival kapcsolatos stratégiát és prioritásokat, azok sajátos céljait, az alapok és más pénzügyi források hozzájárulását. A dokumentum szerkezete a prioritásokhoz igazodik, amelyek operatív programok formájában valósulnak meg.

A NFT-vel párhuzamosan a pályázó tagállamnak *operatív programokat*¹² (OP) kell készítenie, amelyek a prioritások, valamint a kapcsolódó, több évre szóló intézkedések egységes rendszerét tartalmazzák. Az OP megvalósításának az EU közösségi források csak kiegészítő elemei lehetnek. Az operatív programokat a Bizottság hagyja jóvá. Az OP-k részletes kifejtését szolgálja az ún. *programkiegészítő dokumentum* (Programme Complement), amelyet szintén a Bizottságnak kell tájékoztatás céljából bemutatni legkésőbb három hónappal azután, hogy a Bizottság döntött a pénzügyi allokációról. [EU Commission, 1999a]

A nemzeti fejlesztési terv

A nemzeti fejlesztési terv (a továbbiakban NFT) tartalmazza a tagállam által a fentiekben hivatkozott 1-3 célkitűzés megvalósítási szükségleteire irányuló helyzetelemzést, illetve a célkitűzések megvalósításához szükséges stratégiát, prioritásokat és a tervezett legfontosabb intézkedéseket azok specifikus céljaival és a kapcsolódó pénzügyi erőforrásokkal együtt, valamint a végrehajtott intézményi struktúra ismertetését.

A *prioritás* (priority) jelenti azokat a stratégiai beavatkozási területeket, amelyekhez a célok elérése érdekében a pénzügyi kereteket hozzárendelik. Mind a nemzeti fejlesztési tervben, illetve a közösségi támogatási keretben lefektetett stratégiának, mind az egyes operatív programoknak vannak prioritásai. Az NFT/KTK prioritásait a

megkülönböztetés érdekében szokták prioritási tengelynek (priority axis) vagy stratégiai, fejlesztési, ill. fő prioritásnak is nevezni.

A magyar NFT-nek öt prioritási tengelye van: a humánerőforrás-fejlesztés, a gazdasági versenyképesség, a környezetvédelem és az infrastruktúra, az agrár- és vidékfejlesztés, valamint a regionális fejlesztés. Mindegyikhez egy-egy OP tartozik.

Az operatív programok

Az operatív program a Bizottság által elfogadott, a közösségi támogatási keret megvalósítását célzó dokumentum, amely több évre kiterjedő prioritások összehangolt együttesét határozza meg. Az OP külön dokumentum, amelyet a közösségi támogatási keret alapjául szolgáló nemzeti fejlesztési tervvel egy időben és az után is be lehet nyújtani. Noha formailag az OP-kat az Európai Bizottság a KTK elfogadását követően hagyja jóvá, azokat általában még a KTK elfogadása előtt kéri benyújtani a Bizottság. Az OP-k hivatalos benyújtásának időpontja döntő jelentőségű a projektek elismerhető költségeinek tekintetében, mivel a támogatásból projektköltség csak *a benyújtás napjától kezdődően* fizethető ki (ismerhető el). Az OP mindig az NFT-re mint keretdokumentumra támaszkodik, mégis a tökéletes szinergia biztosítása érdekében az NFT és az OP-k kidolgozása inkább folyamatos egyeztetést igénylő, párhuzamos tevékenység, mint egymást követő tervezési munkafázisok sora.

Az operatív programok tartalmi követelményei a prioritások, az intézkedések vázlatos ismertetése, a pénzügyi terv, valamint a megvalósításra vonatkozó rendelkezések kidolgozása. A magyar támogatási rendszerben az OP prioritásainak lényegileg az egyes célleírányzatok feleltethetők meg – ezek azok az alapegységek, amelyekhez a költségvetésben egy „sor” tartozik, és amelyeknek meghatározott céljuk van.

¹² Operational Program, OP

Az OP tartalmazza azoknak az intézkedéseknek az összefoglaló leírását, amelyek a prioritások megvalósítását szolgálják. Az *intézkedés* (measure) azon eszköz, amelynek segítségével a prioritásokat az évek során végrehajtják és amely lehetővé teszi a feladatok finanszírozását. Az intézkedések tehát az OP alapegységei. Részletes ismertetésükre a *programkiegészítő dokumentumban* kerül sor, akárcsak az intézkedések számszerűsítésére. A magyar támogatási rendszerben leginkább az egyes pályázati kiírásokból épül fel egy intézkedés. A magyar pályázati rendszer többnyire elaprózott, ezért valószínűleg összevonásokkal csökkenteni kell a pályázatok számát. Az OP ismerteti az egyes intézkedések megnevezését, leírását, általános céljait és specifikus célkitűzéseit, a megcélzott kedvezményezetteket, az egyes intézkedések hozzávetőleges pénzügyi súlyát, valamint az egyes intézkedéseket végrehajtó testületeket. Az OP tartalmazza az egyes prioritásokra és évekre lebontott indikatív pénzügyi tervet, meghatározva az előirányzott különböző közösségi pénzügyi forrásokat, valamint az igénybe vehető állami és a becsült magánfinanszírozás teljes összegét.

A szükséges intézményrendszer

Az EU a támogatások hatékony és szabályszerű felhasználásának biztosítása érdekében az SA tagországi menedzselésre jogszabályban [EU Council, 1999] részletesen szabályozott intézményi struktúrát követel meg. A magyar intézményrendszer kialakítása folyamatban van, a felkészülési szerves részét képezi.

Az *irányító hatóság* (managing authority) országos, regionális vagy helyi szintű közigazgatási vagy azon kívül eső testület, melyet a tagállam a támogatás kezelésére jelöl ki. A tagállam meghatározza az irányító hatósággal fennálló viszonyának minden részletét, s ugyancsak meghatározza a Bizottság és az irányító hatóság közti kapcsolattartás összes

körülményét. Ha a tagállam úgy dönt, az irányító hatóság és a szóban forgó támogatás kifizető hatósága lehet ugyanaz a testület.

A *monitoringbizottságnak* (monitoring committee) döntő szerepe van a KTK végrehajtásában. A monitoringbizottság a tagállamban részt vevő hatóságok és szervezetek, valamint az EU Bizottság és az Európai Befektetési Bank képviselőiből áll. Fő feladatai: a koordináció; a KTK végrehajtásának monitorozása; a szükséges elemzések elvégzése; a KTK módosításának szükség szerinti elősegítése, valamint bizonyos pénzügyi források ebből eredő átcsoportosítása. (A módosítások a tagállamokkal és a Bizottsággal egyetértésben születnek meg, mégpedig a különböző esetekre vonatkozóan lefektetett megállapodásokkal összhangban.) Minden operatív programhoz feláll egy megfelelő összetételű monitoringbizottság, szükség esetén egy alprogramhoz vagy egy adott régió szintjén is külön bizottság állítható fel. Az OP monitoringbizottságok főbb feladatai: a program végrehajtásának figyelése; az intézkedések hatékony megvalósításának segítése; a törvényes rendelkezések betartásának biztosítása; a teljesítés és a tervek összevetése; valamint hozzájárulás a programok, illetve költségvetésük bármilyen módosításához.

A *kifizető hatóság* (paying authority) a tagállamok által létrehozott egy vagy több nemzeti, regionális vagy helyi hatóságot vagy szervezetet jelent, amelynek feladata az alapok kifizetéseinek menedzselése, lebonyolítása. A kifizető hatóság az igazolt fizetési kérelmeket összeállítja és benyújtja a Bizottsághoz, illetve fogadja a Bizottságtól érkező kifizetéseket. Visszaszerzi az alapoknak visszajáró pénzeket, illetve gondoskodik ellenőrzési kötelezettségeinek ellátásáról.

Értékelés

Az értékelés és a monitoring egymást kiegészítő tevékenységek. A *monitorozás* (monitoring) folyamatos adatgyűjtés, egy adott

fejlesztés pénzügyi és fizikai megvalósításának nyomon követése annak érdekében, hogy a menedzsment információhoz juthasson és szükség esetén beavatkozhatson. Az *értékelés* (evaluation) feladata viszont a célok tükrében a program-megvalósítás jellegének, eredményeinek elemzése, hatásainak vizsgálata az adott beavatkozási területre és annak környezetére. A monitorozás folyamatos tevékenység, elsősorban a Monitoring Bizottságok végzik, az értékelés viszont időszakos feladat, amelyet a szakapparátuson kívül független külső szakértők is végezhetnek.

Közösségi pénzek felhasználása során az EU alapvető követelménye a jól tervezett és szervezett értékelési rendszer. A pontos értékelés létfontosságú a programok sikere szempontjából. Az értékelés a tagállamok és a Bizottság közös feladata. Az illetékes hatóságoknak a szabályok értelmében gondoskodniuk kell arról, hogy az értékelés a lehető leghatékonyabb legyen, és hogy az értékelési jelentések igény esetén mindenki számára rendelkezésre álljanak. A program életpályája szempontjából az értékelés három fázisban történhet:

- Az *előzetes* („*ex ante*”) értékelés a fejlesztési terv kidolgozásáért felelős hatóságok feladata. Megvizsgálja a régió, illetve az érintett ágazat erős és gyenge pontjait, a stratégia és a célkitűzések relevanciáját, majd előzetes értékelést készít a segítségnyújtásról és annak számszerűsített céljairól.

- A *folyamat közbeni* („*on-going*”, „*mid-term*”) értékelés a program végrehajtásának monitorozásán alapul és magában foglalja a segítségnyújtás első eredményeinek középtávú értékelését. A középtávú értékelés a programokat kezelő hatóság feladata a Bizottsággal együttműködve. Megvizsgálja, hogy a kezdeti eredmények hogyan viszonyulnak az *ex ante* értékeléshez, a kitűzött célokhoz, valamint vizsgálja a programok pénzügyi irányítási, megvalósítási és moni-

tozási tevékenységének minőségét. Ezt az értékelést független elemzők végzik és küldik el az érintett monitoring bizottságnak, majd pedig az EU Bizottságnak.

- Az *utólagos* („*ex post*”) értékelés az EU Bizottság feladata, a tagállammal és az irányító hatóságokkal együttműködésben. A KTK egészét érinti, értékeli a források felhasználását, a segítségnyújtás hatását és hatékonyságát, valamint azt, hogy ezek mennyire felelnek meg az *ex ante* értékelésnek. Az eredmények tanulsággal szolgálhatnak a gazdasági és társadalmi kohézió tapasztalatait illetően, továbbá segíthetnek a következő programkészítési időszak előkészítésében, hatékonyságának fokozásában.

Az elemzések és előrejelzések számszerű megjelenítéséhez, a programok monitorozásához és kiértékeléséhez harmonizált jelzőszám- vagy indikátorrendszert alkalmaznak [EU Commission, 1999b]. A program mutatók (indikátorok) négy fő típusa kerül alkalmazásra:

- az *input* (*forrás*) mutatók a program megvalósításához szükséges pénzügyi, emberi és természeti erőforrásokra vonatkoznak;

- az *output* mutatók az intézkedések megvalósításának folyamatát jelző fizikai jellegű mennyiségek, értékek, általában magára a támogatott fejlesztésre vagy tevékenységre irányulnak;

- az *eredmény* mutatók a megvalósult célokra, a programból eredő közvetlen eredményekre, előnyökre vonatkoznak;

- a *hatás* mutatók pedig az átfogó célok teljesülését, a programnak a környezetére gyakorolt, hosszabb távú hatásait veszi számba.

A mutatókkal szemben támasztott követelményeket foglalja össze a SMART¹³ be-

¹³ SMART – **S**pecific (sajátosan jellemző, fajlagos), **M**easurable (mérhető), **A**vailable/**A**chievable (rendelkezésre álló), **R**elevant (a tárgyhoz tartozó), **T**imely (aktuális).

tűszó. A Strukturális Alapok tervezési dokumentumainak tartalmazniuk kell a megfelelő jelzőszámokat. Az EU által elvárt monitoring és értékelési kultúra hazai meghonosítása és feltételrendszerének megteremtése a következő időszak egyik fontos feladata.

A támogatás mértéke az SA forrásaiból

Az SA 2000-2006 közötti kötelezettségvállalásaihoz – 1999. évi áron számolva – 195 milliárd euró áll rendelkezésre megközelítően arányos évenkénti elosztásban. Az SA 69,7 %-át (vagyis összesen 135,9 milliárd eurót) az 1. célkitűzéshez rendelik. A Strukturális Alapokból származó évi összes bevétel bármely tagállamban – a Kohéziós Alapból származó támogatással együtt – nem haladhatja meg az adott ország GDP-jének 4 %-át.

Mind a Strukturális Alap, mind a Kohéziós Alap a tagállamokkal (ahol lehet, a magán-szektorral) közösen finanszírozza a fejlesztési intézkedéseket. Ez a közösségi segítségnyújtás az érintett országok pénzügyi lehetőségeinek kiegészítését célozza, nem pedig azok helyettesítését szolgálja. Adott ország ciklusban egy intézkedés egyszerre csak egy alapból kaphat pénzügyi támogatást. Az alapok hozzájárulása főképp vissza nem térítendő támogatás, de más formákat is ölthet (visszatérítendő támogatás, kamattámogatás, garancia, tőkerészesedés, kockázati tőketulajdon vagy más finanszírozási forma).

A Strukturális Alapok által nyújtott *társfinanszírozás* mértéke négy feltételtől függ: (1) az adott feladat súlyától és jelentőségétől; (2) a tagállam pénzügyi kapacitásaitól és viszonylagos gazdagsági helyzetétől; (3) az akció, az intézkedés konkrét regionális vagy közösségi fontosságától; (4) valamint a tevékenység konkrét jellemzőitől (a költségek nagyságától).

Az 1. célkitűzésbe tartozó régiókban (így a későbbi tagállamokban) az EU-támogatás mértéke *nem haladhatja meg az összköltség 75 %-át* és általános szabályként *nem lehet*

kevesebb az összes közkiadás 50 %-ánál. (A Kohéziós Alap által támogatott projektek esetében a segítségnyújtás mértéke kivételes esetekben az összköltség 80 %-át is elérheti.) Az 1. célkitűzésbe tartozó régiókban infrastrukturális beruházás esetén az alapok hozzájárulása nem haladhatja meg az összes beszámítható költség 40 %-át, amely rendkívüli esetben még legfeljebb 10 %-kal megemelhető. Cégekbe történő beruházás esetén a hozzájárulás nem haladhatja meg az összes költség 35 %-át, amely 10 %-kal megemelhető kis- és középvállalatok (KKV) nem visszatérítés-mentes támogatásakor.

A fenti szabályok értelemszerűen a közpénzekből és az egyéb forrásokból származó támogatások programszintű arányaira vonatkoznak. A kedvezményezett szintjén természetesen figyelembe kell venni az EU-versenyszabályokat, illetve a már harmonizált hazai vonatkozó jogszabályokat.¹⁴

A K+F és innováció támogatása az SA eszközeivel

Az Európai Tanács 2000. márciusban tartott lisszaboni ülésén általános célként fogalmazta meg, hogy: „*a tudásalapú gazdaságba és társadalomba való átmenet előkészítése az információs társadalomra és a K+F-re irányuló határozottabb politikákkal, valamint a versenyképességet és az innovációt segítő szerkezeti reform folyamatának erősítésével*” történjen. Új, az erőforrások koncentrálását célzó integrált stratégiát hirdetett meg az Európai Bizottság 2000 januárjában *Az európai kutatási térség felé* című közleményében [EU Commission, 2000a]. Az európai kutatási térség¹⁵ regionális vonatkozásait fogalmazta meg konkrét akciók formájában az Európai Bizottság 2001. októberi, *Az európai kutatási térség regionális dimenziói*

¹⁴ A kormány 163/2001. (IX. 14.) korm. rendelete a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről.

¹⁵ European Research Area, ERA

címet viselő közleménye [EU Commission, 2001a], amely Magyarország számára is új, régiótudatos fejlesztési modellt kínál. A területi szemléletű megközelítés a nemzeti kutatási és innovációpolitikákban egyrészt a regionális tudatosság fokozására – vagyis e politikákban a régiók szükségleteinek érvényesítésére –, másrészt a régiók kutatási és innovációs kapacitásainak kiépítésére irányul.

A Strukturális Alapok 1988-as reformjuk óta növekvő jelentőségűek a közösségi politikákban. A támogatások a kohéziós gondokkal küzdő országokban a GDP 1,6-3,8 %-át kitevő évenkénti fejlesztési forrást jelentettek. A kutatás-fejlesztés és az innováció (KFI) növekvő súllyal jelenik meg a strukturális fejlesztési célterületek között, elősegítve a hosszú távú versenyképesség megalapozását, illetve megerősítését. A régiók közötti KFI különbségek mérséklését az EU fontos feladatként fogalmazta meg [EU Commission, 2001b], hiszen az 1. célkitűzés alá eső elmaradott régiókhoz a 15 tagország népességének 26,6 %-a, GDP-jének 15 %-a, míg a K+F személyi állománynak csupán 4 %-a és a szabadalmi tevékenységnek csak 2 %-a tartozik. Ezek a kiegyensúlyozatlan területi eloszlások indokolták a K+F és az innovációs fejlesztések súlyának erőteljes növelését. Míg az SA első programozási időszakában (1988–1993) a KFI-támogatás 1,4 milliárd ECU volt, addig a második periódusban (1994–1999) ez az érték 5 milliárd ECU fölé, több mint 3,5-szeresére emelkedett [EU Commission, 2000].¹⁶

¹⁶ A SA támogatásait vizsgáló elemzés az 1. és a 6. célkitűzés alá eső területekre terjed ki. *Megjegyzés:* Az EU 1989-1999 között a régiókat jellemzőik alapján 6 célkitűzési kategóriába sorolta (2000-től viszont ezek számát háromra csökkentette): 1. *célkitűzés:* a fejlődésben elmaradott régiók (a terület GDP/fő átlaga elmarad az EU átlagának 75 %-ától) fejlesztésének és strukturális alkalmazkodásának támogatása; 6. *célkitűzés:* a ritkán lakott északi területek fejlesztése.

Az 1. táblázat adatai szerint a KFI részesedése a teljes SA támogatásból 3,2 %-ról 5,3 %-ra nőtt. Ez az SA támogatás a négy ún. kohéziós ország¹⁷ esetében a teljes nemzeti K+F ráfordításoknak (GERD¹⁸) 3,6 %, illetve 8,6 %-a volt. (A zárójelbe tett értékek a számtani középértéket jelentik.) Kiemelkedő Portugália teljesítménye az 1994-1999-es ciklusban, amelynek során nemzeti K+F ráfordításainak 28,7 %-át tudta az SA forrásaiból elnyerni. Az alacsony GERD értéktől eltekintve (GERD/GDP = 0,65 %) ehhez az impozáns eredményhez Portugáliának nagyon hatékony felkészülésre, érdekérvényesítésre és abszorpciós képességre volt szüksége.

Ha az alapok támogatásának átlagos megoszlását intézkedési területenként elemezzük (1. 2. táblázat), a támogatások több mint harmadát a vállalatoknál folyó KFI tevékenység kapta. Közel 30 %-os támogatást kapott a KFI-infrastruktúra, az eszközök és az épületek fejlesztése, korszerűsítése. Mintegy 15 %-os támogatásban részesültek az egyetemi és kutatóintézetek kutatások, beleértve a vállalatokkal közösen végzett kutatási tevékenységet is. Hasonló nagyságrendű támogatást kaptak a technológiatranszfer és az innováció fejlesztését, valamint a hálózatok kialakítását segítő tevékenységek. Az emberi erőforrás fejlesztésére, képzésére, valamint a tanácsadó szolgáltatásokra fordított csekély támogatás oka, hogy az elemzés az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) támogatásait vizsgálja és nem tartalmazza az Európai Szociális Alap (ESZA) támogatásait, amelyek e területeket segítik. A 2. táblázat példaként néhány ország esetében is bemutatja az intézkedési területek szerinti megoszlást. Ezeknek a szemléltetési céllal közölt

¹⁷ A vizsgált időszakban az 1. célkitűzés hatálya alá eső, (NFT-t benyújtó), kohéziós gondokkal küzdő EU-tagországok – Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország.

¹⁸ Gross Expenditure of Research and Development – teljes nemzeti K+F ráfordítás

Országok (az 1. és a 6. célkitűzés alá eső régiók)	1989-1993			1994-1999		
	KFI SA támogatás* [mECU]	KFI rész az össz SA-ból [%]	SA támogatás/ nemzeti GERD [%]	KFI SA támogatás* [mECU]	KFI rész az össz SA-ból [%]	SA támogatás/ nemzeti GERD [%]
Görögország	68	0,9	4,6	592	4,2	16,4
Írország	166	3,7	8,8	316	5,6	6,3
Portugália	383	4,5	21,6	963	6,9	28,7
Spanyolország	220	2,2	1,2	1262	4,8	5,1
A 4 kohéziós ország összesen	837	2,7	3,6 (9,1)	3133	5,2	8,6 (14,2)
Olaszország	413	4,9	0,7	951	6,4	1,5
EU-tagországok összesen	1422	3,2		5022	5,3	

1. táblázat • A Strukturális Alapok támogatása néhány országban (Forrás: Sixth Periodic Report DGXVI 1999, valamint Second European Indicators Report DGXII 1997)
*ESZA nélküli értékek

intézkedési terület millió ECU	allokált támogatás	allokáció %				
		EU összes	Görögország	Portugália	Spanyolország	Olaszország
vállalati kutatások	1347	35,6	42,9	15,3	18,9	41,4
infrastruktúra, eszköz és épület	1121	29,7	17,8	26,3	50,0	18,7
közfinanszírozású intézményi kutatások	552	14,6	30,8	21,8	2,1	18,7
technológiatranszfer, innováció, hálózatok	507	13,4	–	7,4	29,0	16,1
humán erőforrás és képzés	237	6,3	8,5	29,2	–	5,0
tanácsadó szolgáltatások	15	0,4	–	–	–	0,1
összesen:	3780	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2. táblázat • A Strukturális Alapok KFI intézkedési területek szerinti megoszlása (Forrás: Sixth Periodic Report DGXVI 1999, valamint Second European Indicators Report DGXII 1997) *ESZA nélküli értékek

adatoknak a mélyebb elemzése csupán a helyi adottságok és stratégiai elképzelések alapos ismeretének birtokában lehetséges.

A támogatások mértéke és azok ágazatonkénti, illetve területenkénti megoszlása országonként teljesen eltérő képet mutat. A fenti adatok nagyon karakterisztikusan szemléltetik, hogy az EU strukturális támogatásai – legyenek bár szigorúan egységes elvek és előírások által szabályozva – alapvetően az adott országnak az NFT-ben (illetve az operatív programokban) stratégiai tervekkel kölőn alátámasztott és a KTK egyeztetési tárgyalásain kellő súllyal képviselt fejlesztéseire irányulnak. Ezekben az összehasonlító elemzésekben szereplő országok példái azt igazolják, hogy az SA támogatásai nem valamilyen normatív elosztási elv alapján illetik meg az adott régiót vagy országot, hanem nagyon alapos tervezés, felkészülés, a helyi erőforrások koncentrációja, valamint következetes tárgyalási érdekvédelem eredményeként lehet jelentős közösségi forrásokat elnyerni.

Hol tart a magyar tervezési folyamat?

A nemzeti fejlesztési tervet az EU-csatlakozás (az SA igénybevételi jogosultság) várható időpontja előtt 6-9 hónappal célszerű benyújtani. A legkedvezőbb csatlakozási forgatókönyv 2004-es időpontját alapul véve a magyar NFT benyújtása legkésőbb 2003 tavaszán esedékes. A tervezési folyamat 2000 végén kezdődött, a 2246/2002. (VIII. 15.) kormányhatározat szerint az NFT és az OP-k elkészítésének határideje 2002 decembere.

A magyar kormány *Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottságot*¹⁹ (FKTB) hozott létre az NFT koordináció, egyeztetési és ellenőrzési munkáinak elvégzésére. Több funkcionális bizottság és munkacsoport alakult, operatív programonként

¹⁹ Az FKTB létrehozásáról a 2171/1999. (VII. 8.) számú kormányhatározat döntött.

is külön munkacsoportok működnek. A NFT készítésének nemzeti szintű államigazgatási koordinálását kezdetben a Gazdasági Minisztérium végezte, majd 2002 júliusától a koordinációs feladatokat a Miniszterelnöki Hivatal keretében államtitkár irányításával működő Nemzeti Fejlesztési Terv és EU-támogatások Hivatala végzi.²⁰ A szakterület kiemelkedő szakértőinek bevonásával az NFT stratégia kialakításának segítésére Integrációs Fejlesztéspolitikai Munkacsoportot alakult. Kormányhatározat²¹ jelölte ki operatív programonként az irányító hatóságokat. Folyamatban van a pénzügyi és a monitoring intézményi rendszer kialakítása, harmonizálása.

Az NFT és az OP-k tervezési munkái során a helyzetelemzés készítése, a SWOT analízis²¹ elvégzése, a célstruktúra összeállítása, a prioritások kialakítása, a stratégia megfogalmazása, valamint a pénzügyi alapadatok strukturálása folyamatos egyeztetéssel, visszacsatolásokkal, korrekciókkal történik. A magyar NFT négy szektorális (gazdasági versenyképesség, humán erőforrás-fejlesztés, környezetvédelem és infrastruktúra, valamint agrárgazdaság- és vidékfejlesztés) és egy átfogó regionális OP-t tervez.

A *gazdasági versenyképesség operatív program* (GVOP) egyik alprogramját képezi a *kutatás-fejlesztés, innováció* (KFI). A GVOP koordinálásáért a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) illetékes egysége felelős, a KFI alprogram szakmai munkáit az Oktatási Minisztérium kutatás-fejlesztésért felelős államtitkársága koordinálja. A GVOP legfontosabb prioritásai a befektetés-ösztönzésre, a kis- és középvállalkozások fejlesztésére, a turizmusfejlesztésre, a kutatás-fejlesztés és innovációra, valamint az információs és tudásalapú gazdaság kiépítésének elősegítésére irányulnak.

²⁰ A kormány 2199/2002. (VI. 26.) korm. határozata

²¹ SWOT – *Strengths* (erőségek), *Weaknesses* (gyengeségek), *Opportunities* (lehetőségek), *Threats* (veszélyek) meghatározásán alapuló elemző módszer.

A KFI alprogram a helyzetértékelés és a SWOT analízis eredményeire alapozva a tudásbázis, valamint az innovációs képességek és teljesítmények erősítését az alábbi prioritási területeken kívánja megvalósítani:

- stratégiai jelentőségű, kooperatív kutatási és technológia-fejlesztési tevékenységek támogatása;

- K+F erőforrások (beruházások, technikai infrastruktúra, emberi erőforrások) fejlesztése;

- a vállalati és regionális innováció-képesség, a tudás- és technológiatranszfer, valamint a K+F együttműködés és hálózatépítés fejlesztésének támogatása.

A szükséges eszközrendszer, a források és a működési struktúrák megtervezése, ezt követően a hatékony megvalósítás feltételeinek megteremtése a feladatunk.

Súlyponti feladatok az SA forrásainak elnyerésére a KFI területén

A strukturális alapok által nyújtott lehetőségek komoly kihívásokat, feladatokat jelentenek a kutatás-fejlesztéssel és az innovációval foglalkozó valamennyi szakember számára az elkövetkező évek során. A súlyponti feladatok a következők szerint foglalhatók össze:

- A hazai támogatási rendszer továbbfejlesztést igényel, az EU rendszereivel történő harmonizációja szükséges [Tétényi, 2000].

- Elő kell segíteni a KTI politikai dokumentumokban, illetve a támogatási rendszerekben a régiótudatos szemlélet megerősítését [Kleinheincz, 2002].

- Folyamatos együttműködési, partnerségi viszonyt kell kialakítani a program minden érdekelt résztvevője között.

- A program teljes időtartamán átívelő monitoring és értékelési kultúrát kell kifejleszteni, illetve meg kell teremteni ennek feltételrendszerét.

- Erősíteni kell a pályázati (abszorpció) képességeket egyéni, intézményi, regionális és nemzeti szinten egyaránt, amely a személyi, a tárgyi és a pénzügyi feltételek együttes fejlesztését igényli.

- Ki kell építeni a kutatás-fejlesztés, innováció regionális menedzselésének személyi, infrastrukturális és intézményi feltételeit.

- Meg kell tervezni és elő kell teremteni a projektek hazai finanszírozásának költségvetési eredetű központi és helyi, valamint az egyéb üzleti forrásait.

- Erősíteni kell a KTI szféra érdekérvényesítő képességét mind a tervezési és a forrásallokációs tárgyalási, mind a megvalósítási fázisokban.

A feladatok elvégzésében az időtényezőnek is fontos szerepe van. A tét nem csupán a jelen pályázati ciklusban még elérhető források megszerzése, hanem a felkészülés során olyan menedzselési, kooperációs szemlélet meghonosítása, pályázati kultúra kialakítása, intézményi struktúra kiépítése, mechanizmusok automatikussá válása, amelyek a tudásbázis továbbfejlesztését, az innovációs képességek erősítését és a nemzetközi versenyképesség fokozását segíthetik elő.

Aki félénken kér, vagyis határozatlanul fogalmazza meg céljait, bátoratlanul képviseli érdekeit, nem kellő felkészüléssel ül a tárgyalóasztalhoz, annak igényei és reményei nem a reális esélyek szintjén valósulnak meg. A sikert a kitartó munka, az alapos felkészültség és a határozott érdekérvényesítés hozza meg a Strukturális Alapok által nyújtott lehetőségek kutatás-fejlesztési és innovációs célú kiaknázása területén is.

Kulcsszavak: *nemzeti fejlesztési terv, közösségi támogatási keret, operatív program, Európai Unió, Strukturális Alapok, K+F, innováció, támogatás, társfinanszírozás*

IRODALOM

- EU Commission (1999a). Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents, Methodological Working Paper 1 for the New Programming Period 2000-2006, European Commission
- EU Commission (1999b). Indicators for Monitoring and Evaluation, Methodological Working Paper 3 for the New Programming Period 2000-2006, European Commission
- EU Commission (2000a). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a European Research Area. Commission of the European Communities, Brussels, 18 January 2000, COM 6
- EU Commission (2000). European Commission: Impact of the Structural Funds 1994-1999 on Research, Technology Development and Innovation (RTDI) in Objective 1 and 6 Regions
- EU Commission (2001a). Communication from the Commission. The Regional Dimensions of the European Research Area. Commission of the European Communities, Brussels, 03. 10. 2001, COM 549 final
- EU Commission (2001b). Communication from the Commission to the Member States. The Regions and the New Economy. Guidelines for Innovative Actions under the ERDF in 2000-2006, Brussels, 31/01
- EU Council (1999). Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds
- Kleinheincz Ferenc (2002). Regionális innovációpolitika az Európai Unióban, magyar tanulságokkal. Magyar Felsőoktatás, **4.** 10-11.
- OECD (1999). Managing National Innovation System, OECD, Paris,
- Tétényi Tamás (2000). A fejlesztéspolitika átalakítása Magyarországon. Ipari Szemle, **2.** 4-10.

